

PODER DE POLICÍA EN COLOMBIA

INCIDENCIA RESTRICTIVA SOBRE EL PORTE Y CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS BAJO LOS LÍMITES

LEGALES DE LA DOSIS DE USO PERSONAL

Sergio Andrés Bernal Ramírez



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Derecho, Facultad de derecho y ciencias políticas y sociales

Universidad la Gran Colombia

Bogotá, Colombia

2021

Poder de policía en Colombia

**Incidencia restrictiva sobre el porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de
uso personal**

Sergio Andrés Bernal Ramírez

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de abogado

Director de monografía: Víctor Manuel Cáceres Tovar, PH. D.



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Derecho, Facultad de derecho y ciencias políticas y sociales

Universidad la Gran Colombia

Bogotá, Colombia

2021

Tabla de contenido

RESUMEN	7
ABSTRACT	8
CAPÍTULO PRELIMINAR: CAMINO HACIA EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	9
HIPÓTESIS	15
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN	16
CAPÍTULO I: PRECISIÓN CONCEPTUAL Y ESTADO DEL ARTE.....	17
1.1. MARCO CONCEPTUAL	17
1.1.1. <i>Orden público</i>	17
1.1.2. <i>Motivos de policía</i>	18
1.1.3. <i>Medios de policía</i>	19
1.1.4. <i>Reserva legal</i>	21
1.1.5. <i>Dosis de uso personal de drogas ilícitas</i>	22
1.2. ESTADO DEL ARTE	23
1.2.1. <i>Diversidad de significados del concepto policía</i>	23
1.2.2. <i>Medios de policía</i>	25
1.2.3. <i>Límites al poder de policía</i>	32
1.2.4. <i>Autoridades facultadas para ejercer poder de policía</i>	33
1.2.5. <i>Tipos de poder de policía</i>	43
1.2.6. <i>Nueva regulación mediante normas de policía vigentes desde enero de 2017 al porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal</i>	45
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	56
2.1. AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE DROGAS	56
2.2. CONTEXTO NACIONAL	57

PODER DE POLICÍA Vs DOSIS DE USO PERSONAL	4
2.3. CONTEXTO LOCAL	59
2.4. PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DROGAS	60
2.5. MODELOS ABSTRACTOS DE REGULACIÓN DE DROGAS.....	63
2.6. DESPENALIZACIÓN DEL PORTE Y CONSUMO DE DROGAS BAJO LOS LÍMITES LEGALES DE LA DOSIS DE USO PERSONAL EN COLOMBIA	66
2.7. GUERRA FALLIDA CONTRA LAS DROGAS, Y ABORDAJE DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO EN LA PREVENCIÓN DEL CONSUMO.....	69
CAPÍTULO III: ¿RESTRICCIÓN RAZONABLE PARA MANTENER EL ORDEN PÚBLICO? O ¿NUEVA PROHIBICIÓN ABSOLUTA?	73
3.1. INCIDENCIA RESTRICTIVA DE LAS NORMAS DE POLICÍA SOBRE LA DESPENALIZACIÓN DE LAS CONDUCTAS.....	74
3.1.1. <i>Ley 1801 de 2016</i>	74
3.1.2. <i>Decreto 1844 de 2018</i>	79
3.2. INCIDENCIA RESTRICTIVA DE LAS NORMAS DE POLICÍA SOBRE LAS CONDUCTAS DESPENALIZADAS	84
3.2.1. <i>Ley 1801 de 2016</i>	85
3.3.2. <i>Decreto 1844 de 2018</i>	91
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	103
LISTA DE REFERENCIAS.....	107

Lista de Figuras

Figura 1. Esquema marco conceptual..... 17

Figura 2. Variedad de significados del concepto policía..... 25

Figura 3. Tipos de medios de policía..... 26

Lista de Tablas

Tabla 1. Modelos de manejo jurídico de sustancias psicoactivas. 65

Resumen

La presente monografía expone de manera sucinta sobre poder de policía en Colombia, y la incidencia restrictiva mediante regulación al porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de dosis de uso personal. Se desarrolla en tres capítulos: primero, precisión conceptual sobre el tema frente a las nociones orden público, motivos de policía, medios de policía, reserva legal y dosis de uso personal de drogas ilícitas; se presenta el estado del arte: diversidad de significados del concepto policía, se tratan de manera particular los medios de policía, se exponen límites al poder de policía, se describen autoridades facultadas para ejercer poder de policía, se indican los tipos de poder de policía; y, se describe nueva regulación de policía, vigente desde enero de 2017, sobre los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de dosis de uso personal. Segundo, se presenta el marco teórico referenciando el aumento de la producción y el consumo de drogas a nivel mundial, contexto nacional, y contexto local, se describen los modelos abstractos de regulación sobre drogas, se expone la etapa de despenalización al porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal en Colombia, y se referencia sobre la guerra fallida contra las drogas desde el modelo prohibicionista y el abordaje adecuado desde la perspectiva del desarrollo humano. Tercero, se responde la pregunta problema y se valida la hipótesis planteada, en contraste a los hallazgos del análisis documental, finalizando con las conclusiones y recomendaciones.

Palabras clave: Poder de policía, orden público, convivencia pacífica, porte y consumo de drogas ilícitas, dosis personal, Colombia.

Abstract

This monograph succinctly exposes about police power in Colombia, and the restrictive incidence through regulation of the bearing and consumption of illicit drugs under the limits of doses for personal use. It takes place in three chapters: first, conceptual precision on the subject about notions of public order, police reasons, police means, legal reserve and doses of personal use of illicit drugs; the state of the art is presented: diversity of meanings of the police concept, police means are treated in a particular way, limits to police power are expound, authorities empowered to exercise police power are described, the types of police power are indicated; and, describes new police regulations, in force since January 2017, on the bearing and consumption of illicit drugs under the limits of doses of personal use. Second, the theoretical framework is presented by referencing the increase in drug production and consumption at the global level, national context, and local context, abstract models of drug regulation are described, the period of decriminalization is exposed to the bearing and consumption of drugs under the legal limits of the dose of personal use in Colombia, and reference about the failed war against drugs from the prohibitionist model and the appropriate approach from the human development perspective. Third, the problem question is answered and the hypothesis is validated, in contrast to the findings of the documentary analysis, ending with the conclusions and recommendations.

Keywords: Police power, public order, peaceful coexistence, bearing and consumption of illicit drugs, personal doses, Colombia.

Capítulo preliminar: camino hacia el planteamiento del problema de investigación

La presente investigación se referirá al tema poder de policía en Colombia, el cual de conformidad a lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) en Sentencia C – 825/04, debe entenderse como aquel medio de policía de naturaleza normativa que se configura como facultad que permite regular la libertad de los individuos amparados por el Estado, mediante actos generales e impersonales, tendientes a promover el orden público, desde sus componentes de salubridad pública, seguridad pública, y tranquilidad pública. Adicionalmente, el trabajo se referirá al tema dosis de uso personal de drogas ilícitas, definido en la Ley 30 de 1986, como “la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo, siempre que no sobrepasare los toques fijados en la Ley, y no tenga como finalidad su distribución o venta” (art. 2, lit. J). Sobre los límites y cantidades, específicamente, se hará precisión cuando se desarrolle el concepto. Por otra parte, es necesario mencionar que el primer tema será abordado con mayor profundidad que el segundo, debido a que, se busca ilustrar la incidencia restrictiva que tiene la facultad normativa derivada del poder de policía, sobre la regulación de las conductas despenalizadas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de dosis de uso personal.

De conformidad a lo manifestado por la Corte Constitucional (2002) en Sentencia C – 790/02, la característica principal del ejercicio de la facultad normativa derivada del poder de policía, es constituirse como instrumento para limitar derechos fundamentales y libertades ciudadanas de las personas destinatarias de la norma, con objeto de buscar o restablecer el orden público.

Por otra parte, la cualidad distintiva de la dosis de uso personal de drogas ilícitas, consiste en que, permite a personas mayores de edad desplegar conductas de consumo o porte de esas drogas sin ser sancionados penalmente, al estar amparadas por la Norma superior, en virtud a lo resuelto por la Corte Constitucional (1994) en Sentencia C – 221/94, mediante la cual, fueron despenalizadas las conductas en determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, al estar estrechamente

relacionadas con derechos fundamentales de los individuos, como es el caso del libre desarrollo de la personalidad y el principio de dignidad humana.

Teniendo en cuenta lo anterior, se menciona que el interés para realizar el trabajo de investigación es académico, con objeto de colaborar en el entendimiento de los temas de poder de policía y la dosis de uso personal de drogas ilícitas en conductas de porte y consumo, haciéndolo desde la perspectiva de la norma policiva, para conocer la forma en que los comportamientos mencionados están regulados y la forma en que pueden llegar a afectar el orden público y la convivencia pacífica.

Por otra parte, la elaboración está guiada por interés profesional, bajo el entendido que la ciencia jurídica, está encaminada a la defensa de los derechos de las personas, en especial cuando las conductas que desempeñan son objeto de segregación o discriminación social, e incluso jurídica, como puede ser el caso del porte y consumo de drogas. De lo anterior, no debe entenderse que los derechos de los consumidores son absolutos y primar desde una perspectiva individualista sobre los derechos de las demás personas del grupo social, teniendo en cuenta que se involucran todas las personas en escenarios como el espacio público (parques, vía pública, etc.), como el caso de los derechos de niños y adolescentes. Lo cual, conlleva a orientar el trabajo para aproximarse al conocimiento sobre la falta de armonía en el ordenamiento jurídico entre los derechos de ambos grupos poblacionales.

La investigación que se expondrá en la presente monografía, se abordará desde la estrategia metodológica cualitativa, de conformidad a lo expuesto por Hernández (2014), teniendo en cuenta que, se busca el análisis y comprensión de las cualidades de un fenómeno, desde el conocimiento de la profesión jurídica. Además, porque hipótesis e interrogante de investigación, fueron elaborados con posterioridad a la recolección de la perspectiva teórica y la construcción del estado del arte, con objeto de refinar el problema de investigación al momento de proyectarlo en el trabajo, con base a la información recolectada y analizada.

Por otra parte, atendiendo la exposición de Clavijo et. al (2014) es necesario manifestar que el tipo de investigación que se desarrollará es básica o fundamental, también denominada jurídico – dogmática, atendiendo que no se buscará el enfoque investigativo que permitirá aplicar los hallazgos al entorno social, como sucede con la investigación socio jurídica. Esto significa, que su objeto será estudiar el fenómeno jurídico seleccionado de forma abstracta, sin descender a analizar casos particulares, derivados de técnicas de recolección de datos, como sería el caso de la entrevista. En desarrollo de lo anterior, acudiendo a la misma referencia, se menciona que el tipo de investigación se estructurará desde las perspectivas histórico – jurídica, y jurídico – descriptiva: La primera, debido a que se hará un seguimiento y análisis de la evolución de algunas instituciones jurídicas, como es el caso de la facultad normativa derivada del poder de policía, y la dosis de uso personal de drogas ilícitas, entre otros; la segunda perspectiva, derivará de exposición estructurada de las temáticas, como por ejemplo, sucede con la exposición de las autoridades constitucionalmente dotadas de la facultad normativa derivada del poder de policía, límites a la facultad normativa, entre otros.

Por otra parte, continuando la exposición de los referentes, es necesario manifestar que la técnica de investigación que se implementará para aprehender datos, es la técnica documental o indirecta, la cual tenderá al aprovechamiento de los recursos a estudiar frente al conocimiento del fenómeno jurídico, variando la taxonomía en bibliográfica, legislativa, jurisprudencial, entre otros.

En este orden de ideas, en consideración de la finalidad del trabajo, se procede al planteamiento de los objetivos. De esta forma, se plantea como objetivo general: caracterizar de manera sucinta el concepto poder de policía en Colombia, para conocer si hay incidencia restrictiva sobre la despenalización de los comportamientos del porte y consumo de drogas ilícitas, en amparo de los límites legales de la dosis de uso personal.

Para el logro del mencionado, se establecen como objetivos específicos: primero, aproximar al conocimiento sobre el concepto poder de policía en Colombia; segundo, conocer la noción dosis de uso

personal de drogas ilícitas en Colombia; tercero, identificar la regulación de policía aplicable, vigente desde enero de 2017, frente a los comportamientos despenalizados de porte y consumo de drogas ilícitas en Colombia, bajo los límites legales de la dosis de uso personal; cuarto, analizar si las normas derivadas del poder de policía, vigentes desde enero de 2017, inciden restrictivamente sobre la despenalización de los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas, bajo los límites legales de la dosis de uso personal.

Habiendo establecido los objetivos que orientarán la investigación, se procede a formular el interrogante: ¿las normas derivadas del poder de policía en Colombia, vigentes desde enero de 2017, inciden de forma restrictiva sobre la despenalización de los comportamientos del porte y consumo de drogas ilícitas, bajo los límites legales de la dosis de uso personal?

Las causas que motivan el análisis de la problemática, mediante el presente trabajo, son las siguientes: primera, derivado del precedente de la Corte Constitucional de 1994 referenciado, se ordenó que regular penalmente el despliegue de las conductas amparadas por los derechos fundamentales y el principio de dignidad humana, discrimina jurídicamente de forma irritante al individuo que llegare a desplegar las conductas en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal, y por ello, deben implementarse medios de naturaleza jurídica diferente, para hacer frente a la posibilidad de que las conductas logren afectar la convivencia pacífica y el orden público; de esta forma, fue necesario servirse de otros instrumentos jurídicos, emanados de órbita diferente a la penal, como es el caso de las normas de policía, para regular el despliegue de las conductas frente a la posibilidad de afectar derechos de otras personas, la convivencia pacífica o el orden público.

Segunda, las conductas despenalizadas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, han sido objeto de regulación en varias oportunidades por la facultad normativa derivada del poder de policía, lo cual, involucra la regulación de los derechos fundamentales de las personas portadoras o consumidoras de estas drogas, con objeto de mantener el

orden público y la convivencia ciudadana pacífica, así como evitar vulneración de los derechos de otras personas. En consecuencia, existe la posibilidad que, mediante la facultad normativa concedida, se tensionen los derechos fundamentales en un grado que repugne a los postulados de la Norma superior, a pesar de estar buscando fines imperativos para el Estado, y partiendo de la facultad normativa contemplada para propiciar el orden público y la convivencia pacífica. En virtud de lo anterior, el juicio de exequibilidad sobre las normas policivas, deriva de las autoridades judiciales competentes, y exclusivamente, son las encargadas de determinar la existencia de alguna vulneración de esas normas frente a la Constitución política.

Tercera, la falta de armonía existente en el ordenamiento jurídico, entre los derechos de los individuos consumidores o portadores de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, y los derechos de las demás personas del grupo social que pueden considerarse afectados con los comportamientos despenalizados, se configura como un escenario jurídico complejo. Este escenario, dificulta la regulación de las conductas relacionadas con el porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales, ya que, todo acto tendiente a la regulación, implica dar libertad o restringir la realización de las conductas en determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, y, en consecuencia, se afectará la protección o el interés que cada grupo de individuos posee, teniendo en cuenta que son intereses opuestos.

Por otra parte, se manifiesta que la realización de la presente investigación se justifica por ser un tema de relevancia jurídica, atendiendo que el poder de policía es una facultad normativa concedida a varias autoridades del Estado por la Constitución política, ello, con objeto de propiciar o restablecer el orden público y la convivencia pacífica de las personas, tanto a nivel nacional, seccional o local. Lo cual, conlleva a considerar que las autoridades constitucionalmente facultadas, al momento de servirse de los medios de policía en busca de finalidades imperantes, jurídicamente pueden llegar a tensionar los derechos fundamentales de las personas destinatarias de esas normas.

De esta forma, en el escenario propuesto, el porte y consumo de drogas ilícitas en Colombia, en amparo de los límites legales de la dosis de uso personal, son comportamientos merecedores de monitoreo desde la norma de policía, con objeto de evitar que los mismos afecten el orden público, la convivencia pacífica y los derechos de otras personas. Por lo anterior, debe memorarse que los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, son dignos de amparo de la Norma superior, ya que están estrechamente relacionados con la dignidad de cada individuo portador y consumidor, y también con sus derechos fundamentales, debido a que se involucra su capacidad para auto determinar y elegir el plan de vida que considere pertinente y conveniente, hasta el grado en que son comportamientos eximidos de sanción penal, cuando no trascienden de la esfera personal de cada individuo, y no afectan los derechos de otras personas, la convivencia pacífica ni el orden público.

Además, la elaboración se justifica para hacer un humilde aporte, en gracia de discusión y crítica, al ámbito académico en la comprensión de un tema que se ha desarrollado constantemente, como lo es la despenalización de los comportamientos del porte y consumo de drogas ilícitas bajos los límites legales de la dosis de uso personal, tema que ha sido objeto de críticas y desarrollos jurisprudenciales interesantes, que convergen y se suman a una realidad social compleja en torno a las drogas ilícitas, haciéndolo en esta oportunidad desde la perspectiva de la facultad normativa derivada del poder de policía, concedida por la Constitución política a varias autoridades del Estado.

Por último, en el presente introito, se menciona la estructura que tendrá el presente trabajo:

1. Un capítulo preliminar en el que se presenta la introducción, se propone la hipótesis, y se indica la línea de investigación de la universidad en que se enmarca el trabajo.
2. En primer capítulo, se realiza la precisión conceptual para el adecuado entendimiento del tema, sobre las nociones orden público, motivos de policía, medios de policía, reserva legal y dosis de uso personal de drogas ilícitas. También, se presenta el estado del arte sobre el tema. De manera

inicial, se expone la diversidad de significados del concepto policía, entendiendo el poder de policía como actividad Estatal. Seguido, se tratan de manera particular los medios de policía, distinguiendo los medios de naturaleza jurídica de los medios de naturaleza material. Posteriormente, se expondrán los límites al poder de policía, continuando con la descripción de las autoridades facultadas para ejercer poder de policía, y se indican los tipos de poder de policía. Posteriormente, se describe la nueva regulación de policía, vigente desde enero del año 2017, sobre los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas bajo el límite de la dosis de uso personal.

3. En segundo capítulo, se presenta el marco teórico, referenciando el aumento de la producción y el consumo de drogas a nivel mundial, contexto nacional, y contexto local, se describen los modelos abstractos de regulación sobre asuntos relacionados con drogas, y se expone la etapa de despenalización al porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal en Colombia, y se referencia sobre la guerra fallida contra las drogas desde el modelo prohibicionista y el abordaje adecuado desde la perspectiva del desarrollo humano.

4. En tercer capítulo, se responde la pregunta problema y se validará la hipótesis planteada, en contraste a los hallazgos del análisis documental, seguido por las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

Hipótesis

Las normas de policía vigentes desde enero de 2017, derivadas de la facultad normativa concedida por la Constitución política a determinadas autoridades del Estado en ejercicio del poder de policía, inciden de forma restrictiva frente a los comportamientos despenalizados del porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, aun cuando al desplegarse no trascienden de la esfera íntima del individuo, y no afectan los derechos de otras personas, el orden público y la convivencia pacífica.

Línea de Investigación

Se orienta bajo la línea derecho constitucional, reforma de la administración de justicia y bloques de constitucionalidad. Esta elección, estriba en dos razones:

1. Cuando las autoridades constitucionalmente facultadas se sirven de la facultad normativa derivada del poder de policía, con objeto de mantener el orden público y propiciar por las condiciones necesarias para una convivencia pacífica entre personas, en los escenarios que pueden desenvolver su vida, pueden llegar a tensionarlos derechos fundamentales de los individuos destinatarios.

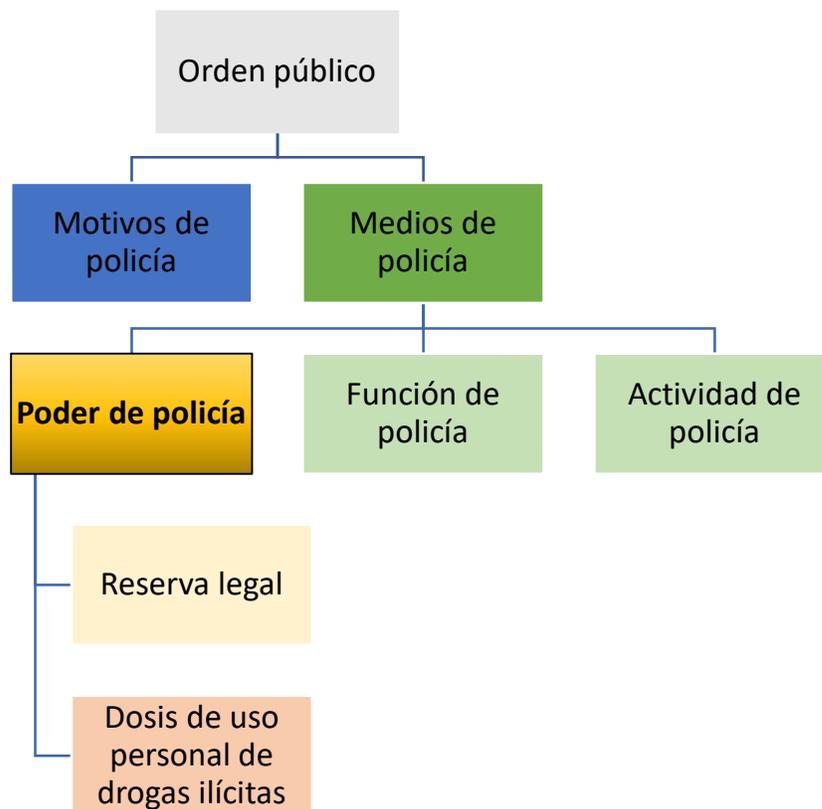
2. El porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de la dosis de uso personal, son comportamientos despenalizados y amparados por la Constitución política, al involucrar el ejercicio de derechos fundamentales y el principio de dignidad humana, cuando no afectan los derechos de otras personas, el orden público ni la convivencia pacífica.

Capítulo I: Precisión conceptual y estado del arte

1.1. Marco conceptual

Con intención de contribuir al entendimiento del tema, se elaboró el marco conceptual. Adicionalmente, se diseñó el siguiente esquema con intención de contribuir en la lectura, para una mejor orientación.

Figura 1.
Esquema marco conceptual.



Elaboración propia.

1.1.1. Orden público

Para la aproximación al conocimiento sobre el concepto, se acude a lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) en Sentencia C – 825/004, en donde se define como “el conjunto de condiciones

de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos” (Consideraciones y fundamentos, No. 9).

También, se acude al concepto expresado por Jiménez (2011), quien manifiesta lo siguiente: es un supuesto de la convivencia pacífica, entendido como las condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. Una condición opuesta al desorden, que se determina en función de las circunstancias locales, que en un momento determinado pueden desencadenar riesgos o problemas sociales. El orden público en un Estado constitucional, no es un valor en sí mismo, sino un valor subordinado al respeto a la dignidad humana y la protección de los Derechos Humanos; ligado a las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad y ecología, requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables. En una democracia constitucional este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos. (p. 86)

De las dos referencias anteriores, es necesario destacar que debe entenderse como el conjunto de condiciones en el grupo social, que permiten el ejercicio de los derechos de todas las personas amparadas por el Estado, permitiendo una convivencia pacífica, armonía social y prosperidad general de las relaciones sociales en el territorio nacional.

1.1.2. *Motivos de policía*

Para la aproximación al conocimiento sobre el concepto, se acude a lo expuesto por Jiménez (2011), quien indica que son todos los hechos que atenten contra el orden público, en sus esferas de

tranquilidad, seguridad, y salubridad, públicas, previamente determinados por la Ley. Los cuales, están subordinados al respeto de la Norma de normas, y de los derechos humanos.

1.1.3. Medios de policía

Para la aproximación al conocimiento sobre la noción, se acude a lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) en Sentencia C – 825/04, desde la cual se infiere que son instrumentos jurídicos de los que se sirve el Estado, con propósito de mantener el orden público; medios que son: (i) poder de policía, consistente en establecer normas generales que limiten derechos, (ii) función de policía, consistente en expedir actos normativos individuales, y (iii) actividad de policía, consistente en desempeñar actividades materiales, no jurídicas.

1.1.3.1. Poder de policía. La Corte Constitucional en la misma providencia anteriormente referenciada, la define como “el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos” (Consideraciones y fundamentos, No. 9).

Continúa, indicando que, este medio se caracteriza por tener naturaleza normativa y ser una facultad que permite regular la libertad de los individuos amparados por el Estado, mediante actos generales e impersonales, tendientes a promover la convivencia social pacífica, desde sus componentes de salubridad pública, seguridad pública, y tranquilidad pública. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la facultad normativa no es asignada de forma exclusiva al Congreso de la república a través de la expedición de Leyes, ya que, la Norma superior faculta a otras autoridades administrativas unipersonales y colegiadas, para ejercer un poder administrativo subsidiario o residual, e incluso extraordinario, mediante la expedición de reglamentos de policía, con objetivo de que se expidan complementaciones a las disposiciones legales en respeto al principio de reserva legal, o se conjuren situaciones de emergencia para restablecer o mantener el orden público.

Por otra parte, se referencia la percepción de García (2018) sobre la noción, quien lo manifiesta en los siguientes términos:

es la facultad de expedir Leyes y reglamentos de policía, esto es, la facultad de regular los comportamientos cotidianos con la finalidad de preservar el orden público. El poder de policía puede limitar las garantías individuales con el objetivo de asegurar un estado de cosas (seguridad, tranquilidad, salubridad) en que puedan darse las condiciones mínimas necesarias para el ejercicio de los derechos constitucionales. Así, en materia de derechos fundamentales, el poder de policía puede ser un árbitro o un caníbal. (p. 202)

Adicionalmente, se acude a la noción del concepto expuesta por Jiménez (2011), en los siguientes términos:

Es la facultad de dictar normas de policía, es decir, Leyes o reglamentos de policía que limitan, de forma general, impersonal y abstracta, el ámbito de algunas libertades públicas en relación con el mantenimiento del orden público y sus elementos de salubridad, seguridad, tranquilidad, moralidad públicas y ecología. (p. 30)

1.1.3.2. Función de policía. Atendiendo lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) en Sentencia C – 825 de 2004, debe entenderse como “la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste”. (Consideraciones y fundamentos, No. 16)

En virtud a lo anterior, continuando la referencia de la providencia, es necesario considerar que la función de policía se subordina al poder de policía, ya que solo se limita a su gestión administrativa. Por esto, mediante la función de policía no se pueden regular derechos fundamentales, debido a que es un asunto amparado por reserva legal, previamente abordado y regulado desde el poder de policía. Aun así, la importancia de este medio, radica en permitir hacer cumplir jurídicamente las disposiciones

reguladas desde el poder de policía, mediante la expedición de actos administrativos de carácter singular, por autoridades administrativas unipersonales en orden nacional, seccional, o local.

1.1.3.3. Actividad de policía. De conformidad a lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) en Sentencia C – 825/04, debe entenderse como la materialización del poder y la función de policía, caracterizado por exteriorizarse de forma material y no jurídica al interior del grupo social, por conducto de agentes autorizados, quienes poseen facultad de hacer uso de la fuerza para el mantenimiento del orden público, uso que está previamente reglado. Adicionalmente, también es necesario conocer que esta facultad no regula derechos fundamentales, ya que es asunto que goza de reserva legal y solo está permitido al poder de policía, al cual la actividad de policía, también se le subordina.

De las anteriores referencias, debe resaltarse el carácter instrumental de los medios de policía, todos orientados a propiciar el orden público. También, se destaca la diferencia entre poder, actividad y función de policía, bajo el entendido que el primero regula derechos fundamentales, el segundo, es la gestión administrativa del poder de policía, tendiente a propiciar el cumplimiento de lo ordenado en los diferentes niveles territoriales, nacional, seccional o local. Mismo sentido, lleva la consideración sobre la regulación a los derechos fundamentales, bajo el entendido que es asunto amparado por reserva legal y está prohibido, cuando las autoridades se sirven de los medios de función y actividad de policía.

1.1.4. Reserva legal

Para la aproximación al conocimiento sobre el concepto, se acude a lo expuesto por la Corte Constitucional (1997) en Sentencia C – 570/97:

es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran

desarrolladas en una Ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de Ley.

(Consideraciones de la Corte, No. 4.2.)

1.1.5. Dosis de uso personal de drogas ilícitas

Para la aproximación al conocimiento sobre el concepto, se acude a lo expuesto por Guzmán y Uprimny (2010), quienes acogen la definición de la Ley 30 de 1986: “la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo, siempre que no sobrepasare los topes fijados en la Ley, y no tenga como finalidad su distribución o venta”. (p. 2)

Adicionalmente, es necesario precisar que la norma, establece las cantidades de estupefacientes que configuran dosis para uso personal, en los siguientes términos:

la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. (L. 30, art. 2 lit. J, inc. 2, 1986)

Por otra parte, el concepto de Iregui et. al (2017), quienes manifiestan que la dosis de uso personal de drogas ilícitas se estableció como un criterio legal que apoya la determinación del ánimo de consumo del individuo que porta las sustancias reguladas por la Ley para empleo individual, y en evento de superar esas cantidades permitidas, ese criterio permite inferir que el individuo posee finalidad de comercializar las sustancias, situación que es reprochable bajo perspectiva de la Ley penal.

Es necesario manifestar que, en toda la investigación se implementa el término drogas ilícitas, para denominar toda sustancia controlada desde el medio de policía del poder de policía, teniendo en cuenta que la acepción droga, llega a ser un concepto multívoco (p.ej.: droga lícita, droga ilícita, droga

natural, droga sintética, entre otros); y, porque la gama de sustancias reguladas por la órbita de la norma policiva es amplísima, y sería difícil precisar que sustancias se abarcan y cuáles no, conforme a lo manifestado por la Corte Constitucional (2019) en Sentencia C – 253/19, cuando estudia el contexto normativo. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el factor de las nuevas sustancias psicoactivas mencionado en informes mundiales y nacionales de drogas, los cuales permiten evidenciar que las drogas no se reducen a determinadas sustancias ilegales, ya que pueden involucrarse efectos de sustancias legales no consideradas drogas, que pueden alterar el sistema nervioso del consumidor, y la diversidad de efectos que pueden acarrear.

1.2. Estado del arte

Finalizada la presentación del marco conceptual, se procede de conformidad al orden propuesto, exponiendo el estado del arte.

1.2.1. *Diversidad de significados del concepto policía*

Para la aproximación a esta noción, se acude a lo expuesto por Jiménez (2011), quien afirma que la conceptualización fue elaborada por la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 21/04/82, el cual sigue vigente en exposiciones posteriores realizadas por la Corte Constitucional, adoptada mediante la Sentencia C – 024/94. Sostiene, que consecuencia de la diversidad conceptual es aceptable afirmar que es un concepto multívoco¹.

En primer lugar, expone el término como actividad del Estado. Considera que se constituye como la noción más abstracta, que, a su vez, es la de mayor importancia. Se debe a que limita derechos

¹ Según el diccionario de la Lengua Española: “Que tiene varias significaciones” (RAE, s.f.)

y libertades de todas las personas amparadas por el Estado, con finalidad de mantener el orden público; situación a la que se propende mediante el poder, función y actividad de policía.

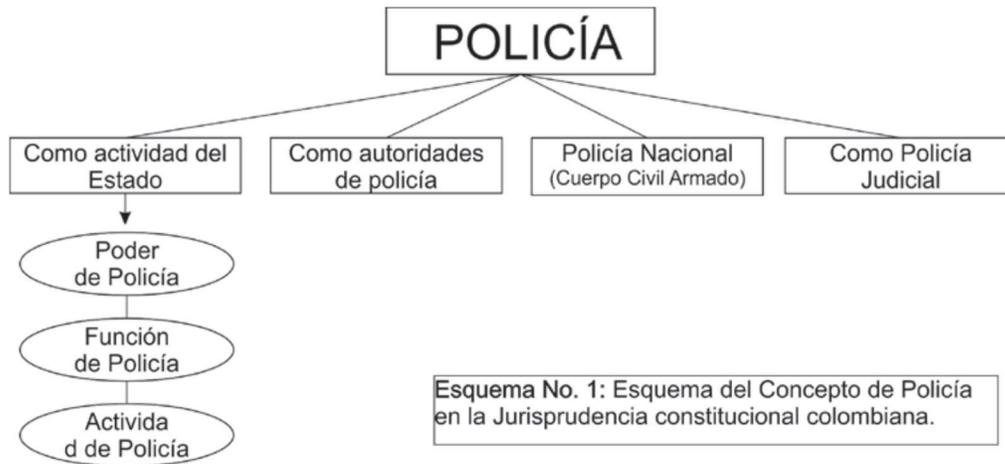
En segundo, hace referencia al concepto como autoridades de policía. Afirma que son autoridades administrativas que les es encomendado el mantenimiento del orden público en un respectivo nivel territorial; ejemplifica a través de autoridades administrativas unipersonales de elección popular, como pueden ser el Presidente de la república a cargo del orden público en todo el territorio nacional, así como también los Gobernadores y Alcaldes en su respectivo territorio y nivel.

En tercer lugar, se refiere al concepto como institución, Policía nacional, en atención a lo consagrado por el artículo 218 de la Constitución política, el cual indica que, es un cuerpo armado de naturaleza civil, instituido de carácter permanente, al cual se le encomienda mantener el orden público y la paz como finalidades primordiales. Adicionalmente, distingue este cuerpo armado de las fuerzas militares, debido a que su finalidad es diferente, pero, reitera que, integra la fuerza pública.

En cuarto y último lugar, define el concepto desde su excepción, haciendo referencia a la policía judicial; excepción que se debe a no orientarse al mantenimiento del orden público mediante la prevención, sino que tiene origen en la facultad punitiva del Estado, y es su apoyo en el esclarecimiento de conductas punibles, dirigido por la Fiscalía General de la Nación.

Con efecto ilustrativo, se considera pertinente la gráfica que hace sobre la conceptualización:

Figura 2.
Variedad de significados del concepto policía.

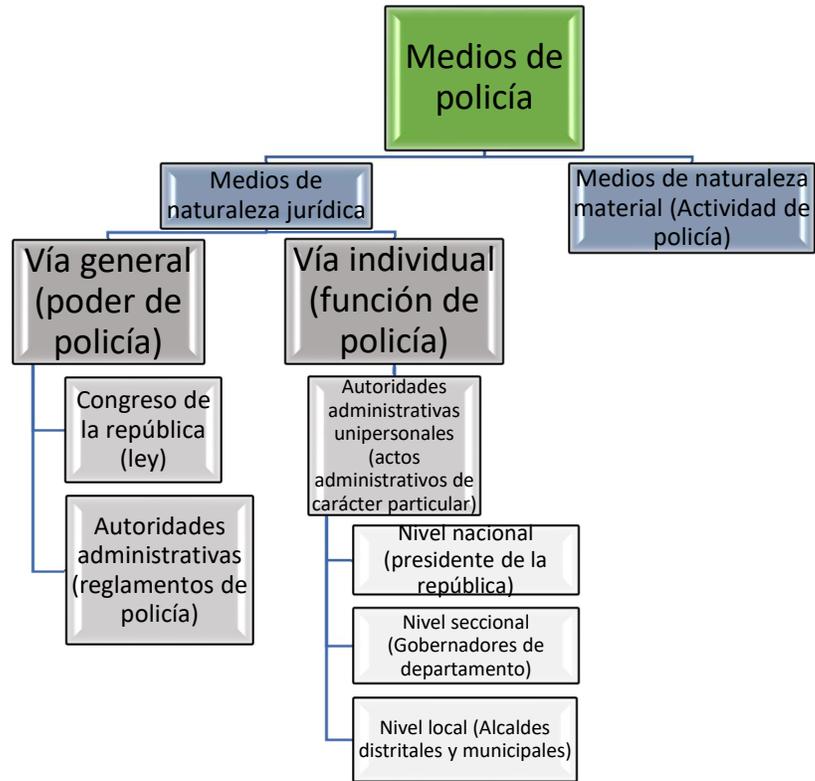


Tomado de “Elementos para la constitucionalización del derecho de policía” elaborado por W. Jiménez. 2011. (<http://bdigital.unal.edu.co/4317/1/697332.2011.pdf>).

1.2.2. Medios de policía

Habiendo realizado la claridad conceptual de manera general sobre el concepto medios de policía, entendidos como aquellos instrumentos jurídicos al servicio del Estado para mantener y garantizar el orden público en todo el territorio nacional, se procede a exponer particularmente los tipos. Para el efecto, de manera inicial se presente el siguiente esquema para facilitar la lectura y la comprensión del tema:

Figura 3.
Tipos de medios de policía.



Nota. Como se evidencia en el esquema presentado, las categorías son: i) medios de naturaleza jurídica, y ii) medios de naturaleza material. Adicionalmente, los medios de naturaleza jurídica se subdividen en dos vías: i) vía general, y ii) vía individual. También, debe apreciarse que la presente tipología entre los distintos medios, corresponde a la clasificación de poder, función y actividad de policía, precisando con mayor detalle al tipo de medio. Elaboración propia.

1.2.2.1. Medios de naturaleza jurídica

Vía general. Atendiendo lo expuesto por Jiménez (2011), deben considerarse como aquellas normas que derivan del ejercicio del poder de policía, bien sea de forma permanente o transitoria. Se constituye como una facultad a cargo del Congreso de la república, mediante la expedición de Leyes de policía, y también a cargo de autoridades administrativas que profieren reglamentos de policía.

Afirma el referente, que la facultad normativa sobre el tema encargada al Congreso de la república, por mandato constitucional en su artículo 150, deriva de la necesidad de regular los derechos fundamentales de los destinatarios a través de la Ley, debido a que es instrumento de expresión de la

soberanía popular al interior del Estado social y democrático de derecho. Incluso, esta facultad normativa, bajo la interpretación del artículo número 30 de la Convención americana de derechos humanos, no puede delegarse en otras autoridades para su ejercicio.

Por otra parte, sostiene que, excepcionalmente por mandato constitucional, autoridades administrativas pueden ejercer la facultad normativa derivada del poder de policía, expidiendo reglamentos de policía. Afirma, que estos reglamentos son una facultad normativa de autoridades administrativas diferentes al Congreso de la república, para dictar normas generales, impersonales y abstractas que regulen libertades ciudadanas, con sujeción a lo dispuesto a la Constitución política y la Ley.

Ejemplifica, mediante la facultad normativa transitoria atribuida al Presidente de la república en estados de excepción, atendiendo lo consagrado en los artículos 213 a 215 de la Norma superior; artículos referidos a estados de excepción de grave perturbación del orden público [213], y perturbación al orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública [215], exceptuándose de esta forma, el estado de excepción por guerra exterior [212], en razón a que, no se orienta mantener el orden público interno, y debe servirse de fuerzas militares para repeler agresiones externas. Por lo anterior, este poder de policía es transitorio, dadas las excepcionales circunstancias que permiten su ejercicio.

Adiciona otro ejemplo, consistente en la facultad concedida por la Constitución política a las Asambleas departamentales, para que mediante ordenanzas regulen y generen normas de policía, para todo aquello que no esté amparado por reserva legal; así, se constituye como una facultad excepcional, concedida por el artículo 300 numeral 8 de la Norma superior.

En mismo sentido, menciona que esta facultad excepcional de ejercicio del poder de policía, también se asigna a los Concejos municipales y distritales, sujetos en mayor medida a la Constitución, la Ley del Congreso, y las ordenanzas que emitan las Asambleas departamentales, en la mayoría de los

casos, como se expondrá con mayor detenimiento posteriormente. Esta facultad excepcional, deriva de lo consagrado en el artículo 313 en sus numerales 7 y 9 de la Norma superior. Concluye su exposición sobre estos medios jurídicos por vía general, en los siguientes términos:

Solo el Congreso está facultado para hacer leyes, entre ellas, las leyes de policía. Las otras normas de policía generales, impersonales y abstractas, reguladoras de derechos y libertades públicas tendientes al mantenimiento del orden público, dictadas por autoridad diferente al Congreso, según sus facultades constitucionales, reciben el nombre de reglamentos de policía, trátense de decretos legislativos, ordenanzas departamentales o acuerdos municipales, partiendo del concepto de reglamento, como todo acto administrativo de contenido general.

En segundo lugar, no debe[n] (sic) confundirse los reglamentos de policía (. . .), con la facultad reglamentaria del Presidente de la República, contenida en el Artículo 189, numeral 11, que lo faculta para ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Ya que la segunda se limita a lograr la cumplida ejecución de las leyes, sin modificarla ni alterarla y no tendiente a la regulación de las libertades públicas para el mantenimiento del orden público interno. (p. 96)

Nótese, que, para la naturaleza jurídica por vía general, concurren como requisitos que los instrumentos jurídicos expedidos por las autoridades facultadas, sean generales, impersonales y abstractos. Como se verá, la variación de naturaleza jurídica entre medios de policía, está sujeta al carácter general o individual de esos instrumentos.

Por otra parte, habiéndose mencionado el artículo 30 de la Convención americana sobre derechos humanos, como norma que no permite delegar la facultad normativa, se ve la necesidad de referenciar su contenido: "Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser

aplicadas sino conforme a Leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas” (Organización de Estados Americanos, [OEA],1969, art. 30).

Vía individual. Para la aproximación al conocimiento sobre la noción, Jiménez (2011) afirma que la subdivisión de los medios de naturaleza jurídica en esta vía, atiende que las disposiciones normativas generadas, se destinan a la gestión administrativa del poder de policía, es decir, servirse de la función de policía. Adicionalmente, sostiene que los medios jurídicos expedidos por la vía individual se diferencian de la vía general, debido a que los primeros carecen de autonomía para su expedición; Profundiza en la explicación, indicando que solo al existir un motivo de policía previamente consagrado en la Ley, da lugar a ejercitar la expedición de estos actos individuales, de lo contrario, las autoridades facultadas no pueden servirse de los mismos. Por ello, se menciona que la función de policía, está subordinada al poder de policía.

Reviste particular importancia, que los medios de policía de naturaleza jurídica individual, es un catálogo amplio; se debe, a que la gestión administrativa del poder de policía puede ejercitarse mediante cualquier manifestación jurídica dirigida a una persona o a un grupo de personas, lo cual, involucra un grupo considerable de instrumentos jurídicos para el efecto. De esta forma, al mencionar que las autoridades facultadas pueden servirse de “órdenes, decretos, permisos, licencias, autorizaciones, directivas, resoluciones, o en general” (p. 96), para gestionar administrativamente el poder de policía. Adicionalmente, precisa que al mencionar que son medios de policía expedidos por vía individual, no deben concebirse como actos administrativos dirigidos a un solo individuo de la especie humana, hay lugar a la posibilidad que estos actos pueden dirigirse a una pluralidad de personas en un territorio, como por ejemplo puede ser población específica, en condiciones o situaciones particulares.

Además, es necesario resaltar la mención a la limitación adicional en ejercicio de la función de policía, atendiendo lo consagrado en artículo 84 de la Norma superior, referente a la protección y

aplicación de los derechos, teniendo en cuenta que ya han sido regulados de manera general en ejercicio del poder de policía, y por ello, se impide a estas autoridades administrativas unipersonales exigir requisitos adicionales para su ejercicio.

1.2.2.2. Medios de naturaleza material.

Para la aproximación al conocimiento de la noción, se acude a la misma referencia que se ha trabajado para la explicación de la naturaleza jurídica (Jiménez, 2011), quien sostiene que deben entenderse como aquellas actuaciones materiales realizadas por agentes autorizados para mantener el orden público y la convivencia pacífica, derivadas del ejercicio de la actividad de policía. Su característica principal, es que son medios no jurídicos, que se exteriorizan en una dimensión física de los individuos amparados por el Estado, a través del uso de fuerza, desplegándose por agentes que pueden llegar a aplicar la coacción, los cuales, se encargan de ejecutar la función de policía, que, a la vez, gestiona administrativamente el poder de policía. Esta fuerza material, se dirige a mantener el orden público, y es ejercida principalmente por los miembros de la Policía nacional, de conformidad al artículo 218 de la Constitución política, configurándose de acuerdo con la norma, como cuerpo civil armado organizado, encargado de mantener el orden público, razón por la cual, se les autoriza implementar medidas correctivas y preventivas.

Estos medios, tienen limitaciones para su implementación, de manera que no se configuren como medios represivos del ejercicio libre y consiente de los derechos fundamentales de los individuos destinatarios de esas medidas; así, el referente citado expone al respecto:

En primer lugar, requiere, en extremo, cumplir con el respeto de los derechos y libertades de las personas. En segundo lugar, está sujeto al principio de legalidad y limitado por el poder y la función de policía. En tercer lugar, deberá aplicar diversos medios legítimos para prevenir y

conjurar las alteraciones del orden público. En cuarto lugar, su acción debe ajustarse a los estrictos principios de proporcionalidad y razonabilidad del uso de la fuerza. (p. 97)

En mismo sentido, es pertinente tener en consideración lo expuesto por la Corte Constitucional (2004) en Sentencia C – 825/04. Mediante esta providencia, es expuesto que, para lograr la preservación del orden público, el Estado debe servirse de distintos medios de policía, como lo son el poder, función y actividad de policía, que, a la vez, permitan el ejercicio de libertades y derechos fundamentales de los amparados por el Estado. Lo anterior, es estructurado partiendo de conceptualización elaborada por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 21/04/82, con objeto de adecuarlo a la interpretación auténtica de la Norma superior de 1991, mediante la enumeración y descripción de los medios disponibles. Lo hace, como a continuación se referencia:

(i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Por eso esta Corte Constitucional, en numerosas sentencias, ha distinguido entre poder de policía (reglamentación general), función [de policía] (adopción de medidas individuales) y actividad de policía (ejecución coactiva), para diferenciar esos distintos medios de policía, en lo cual ha reiterado la conceptualización realizada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia. (CC, C-825/04, VI. Consideraciones y fundamentos, orden público y policía administrativa, No.

11)

1.2.3. Límites al poder de policía

Para la aproximación al conocimiento sobre la noción, se referencia lo expuesto por Jiménez (2011), quien afirma que la Corte Constitucional ha determinado jurisprudencialmente que el ejercicio del poder de policía para mantener el orden público, se constituye como condición necesaria para que las personas ejerzan las libertades democráticas, y, por ese motivo, se somete a los cánones de la Norma superior y las normas de derechos humanos integrados a aquella; situación que también es aplicable a la función y actividad de policía, debido a que ambas están subordinadas al poder de policía. En desarrollo de lo anterior, afirma que los límites fueron expuestos en la Sentencia C – 492/02, así:

- (i) Está sometido al principio de legalidad (...)
- (ii) Su actividad debe tender a asegurar el orden público (...)
- (iii) Sujeto al principio de necesidad (...)
- (iv) principio de proporcionalidad y razonabilidad (...)
- (v) No pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores (...)
- (vi) Debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades (...)
- (vii) Sujeto a control judicial. (pp. 90 – 91)

Por otra parte, se acude a lo expuesto por García (2018), quien, refiriéndose a los límites al poder de policía, se empeña en hacerlo desde una perspectiva instrumental. De esta forma, afirma que el poder de policía se somete a los lineamientos de la Constitución política, la Ley, y al control jurisdiccional. Es oportuno manifestar, que lo expuesto no es heterodoxo a lo referenciado con anterioridad, ya que se hace con fundamento en jurisprudencia de la Corte Constitucional, solo que por esta referencia es desarrollado desde otra perspectiva.

Frente a la Constitución, se empeña en destacar que es el origen del poder de policía, y también contiene sus limitantes; manifiesta, que la regulación de libertades públicas para mantener el orden público, involucra regular derechos fundamentales, situación que solo debe hacerse mediante Ley; sin

embargo, también se constituye como límite para los casos en que instituciones diferentes al Congreso de la república ejercen este poder de forma transitoria o permanente.

También afirma, que la Ley se constituye como límite al poder de policía ejercido por las Asambleas departamentales y Concejos tanto municipales como distritales, reiterando que lo realizan mediante la expedición de reglamentos de policía, que buscan complementar la Ley en aspectos que no están amparados por reserva legal, y no fueron previstos por el legislador; esto significa, que buscan complementar, basados en consideraciones propias de cada institución, y de conformidad a particularidades idiosincráticas de cada región encargada.

Adicionalmente, manifiesta que se configura como límite al poder de policía, el control jurisdiccional. Afirma, que todo instrumento jurídico mediante el cual se ejerce poder de policía, y dependiendo de cada autoridad, pueden ser sometidos a control jurisdiccional; todo ello, en busca de que las normas que sean inconstitucionales en el caso de la Ley, o normas ilegales en el caso de la extensa gama que pueden derivar de los reglamentos de policía expedidos por autoridades administrativas unipersonales o colegiadas en todo el territorio nacional, departamental, municipal o distrital, para que dejen de tener fuerza obligatoria vinculante al interior del ordenamiento jurídico.

1.2.4. Autoridades facultadas para ejercer poder de policía

Para la aproximación al conocimiento sobre el tema, se acude a lo expuesto por García (2018), quien ilustra sobre las entidades y autoridades administrativas encargadas de ejercer la facultad normativa derivada del poder de policía. Inicia, con el órgano legislativo, y continua con autoridades administrativas colegiadas y unipersonales de elección popular.

1.2.4.1. **Congreso de la república:** Órgano legislativo del Estado con origen representativo, tiene competencia en todo el territorio nacional.

Al consultar jurisprudencia del Consejo de Estado, en fallo del 21/09/16, se expone sobre la competencia del Congreso de la república frente al poder de policía, en los siguientes términos: “El poder de policía corresponde de manera general al Congreso de la República mediante la expedición de leyes por las cuales se reglamenta el ejercicio de la libertad cuando esta trasciende al ámbito de lo público” (sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección A, expediente No. 68001-23-31-000-2004-01609-01(38350), Consideraciones, No. 2). Por lo anterior, es preciso considerar que el Congreso de la república ejerce el poder de policía a nivel nacional, subordinando mediante la Ley, facultades normativas en ejercicio del poder de policía de entidades de competencia territorial de menor extensión, e incluso la facultad reglamentaria del presidente de la república. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de la facultad normativa en materia policiva por esta entidad representativa del orden nacional, está subordinada a la Constitución política y los instrumentos internacionales de derechos humanos, integrados a la Constitución.

En mismo sentido, otro instrumento jurídico relevante para el conocimiento del tema, fue emitido por la Corte Constitucional (2002), la Sentencia C – 790/02. De esta forma, el órgano límite de la jurisdicción constitucional, se empeña en exponer las razones por las cuales se atribuye esta facultad al Congreso, en los siguientes términos:

la Corte cree conveniente precisar que en el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso de la República, puesto que su protección supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo

como expresión de la voluntad popular. Es claro, que este procedimiento le imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador, las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos humanos. (Consideraciones de la Corte, No. 6)

Nótese, que la titularidad de ejercer esta facultad normativa por el Congreso de la república, deriva de la necesidad de amparo a los destinatarios de la Ley en todo el territorio nacional, frente a las decisiones que se profieran en expresión de la voluntad popular, por conducto de los medios constitucionalmente contemplados para el efecto; este proceso se enmarca en el artículo 150 de la Norma superior, mediante el cual se hace atribución directa para hacer las Leyes al órgano colegiado.

También, es necesario destacar que, a consideración del órgano límite de la jurisdicción constitucional, la reserva legal debe entenderse como una derivación de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1.789 en su artículo No. 4, instrumento mediante el cual se contempló que la restricción de los derechos y libertades ciudadanas solo puede hacerse en manifestación de la voluntad popular, mediante Ley proferida por autoridad competente (en el caso colombiano el Congreso), en efecto de que la manifestación permita a los destinatarios estar protegidos jurídicamente. Adicionalmente, que esta competencia no es discrecional de la autoridad encomendada, ni tampoco ilimitada, ya que sus actuaciones están enmarcadas en la Constitución política y los tratados y convenios internacionales que ordenan el respeto a los derechos humanos, al configurarse como parte de la Norma superior, a través del bloque de constitucionalidad, de conformidad al artículo 93.

1.2.4.2. **Presidente de la república:** La Constitución política, le consagra como la máxima autoridad administrativa unipersonal del Estado, cuyo mandato deriva de elección popular, se le considera jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa, por lo cual, se le obliga la garantía de los derechos y de las libertades de todos los colombianos e individuos que estén amparados por el Estado en el territorio nacional, de conformidad a la consagración de los artículos 188 y 189. (Const. P., 1991)

Para cumplir esta obligación, le es encomendado mantener y propiciar el orden público en el territorio nacional, obligación concebida como función pública; así, es expuesto por la Corte Constitucional (2019) en Sentencia C – 204/19, al mencionar que esta obligación, busca garantizar el valor y fin del Estado de convivencia pacífica, contenido en artículos 1 y 2 de la Norma superior.

Para el efecto, el mandatario se sirve de las funciones legislativa o administrativa. Manifiesta la Corte en la providencia al respecto, que la función pública orientada a mantener el orden público se hace mediante la expedición de normas con carácter general, impersonal y abstracto, o gestionando materialmente y aplicando las normas existentes para lograr mantener ese orden. Respectivamente, su labor se enmarca en el poder de policía cuando ejerce la función legislativa en los estados de excepción, contemplados en los artículos 213 a 215 de la Constitución política, función que es transitoria sin llamado a la permanencia, por disposición de la Norma superior habilitante, se impide limitar derechos humanos y libertades democráticas fundamentales, de conformidad al artículo 214 de la misma. También, ejerce el poder de policía en ejercicio de su función administrativa, al expedir actos administrativos con carácter general, impersonal y abstracto, sujetos a las disposiciones Constitucionales y legales, los cuales deben respetar el límite impuesto por la reserva legal en ejercicio de esta función, frente a la posibilidad de regular libertades públicas y derechos fundamentales.

Por otra parte, distingue la providencia referenciada, que cuando el Presidente de la república emite actos administrativos de carácter particular con finalidad de gestionar administrativamente el

poder de policía, ejercita función de policía. En gracia de discusión, se afirma que la suprema autoridad administrativa del Estado puede llegar a ejercer función de policía sobre sus propios actos derivados de poder de policía, siempre y cuando se haga en respeto de los límites constitucionales y legales; respectivamente, si lo hace sobre instrumento transitorio que declara estado de excepción, la función se extenderá mientras esté vigente, y si lo hace sobre instrumento proferido en función administrativa llamado a permanecer, debe hacerlo en respeto a los límites constitucionales y legales, adicionando que se le prohíbe limitar derechos fundamentales, ya que es asunto que goza de reserva legal, previamente abordado por el Congreso de la república.

Oportuno, resulta considerar que el poder de policía del Presidente de la república tiene origen en el artículo 189 numeral 4 de la Constitución, para conservar el orden público en todo el territorio nacional, y también su restablecimiento en caso de ser necesario. (Const. P., 1991)

Por otra parte, debe precisarse que el ejercicio del poder de policía concedido es diferente a la potestad reglamentaria que ejerce para el cumplimiento de las Leyes; De esta forma, es expuesto por García (2018), quien afirma que existe relación entre ambas facultades, pero es necesario diferenciarlas. Expone al respecto, que la potestad reglamentaria consiste en expedir los decretos, órdenes y resoluciones necesarios, para hacer cumplir las Leyes, no está restringido a materia jurídica del derecho de policía, y trasciende a otras materias. Esto significa, que la facultad reglamentaria del Presidente consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, se extiende a materia jurídica en Leyes expedidas por el Congreso de cualquier tema, pero, la facultad normativa entendida como poder de policía con vocación de permanencia, derivada del numeral 4 del mismo artículo, solo puede orientarse a mantener y restablecer el orden público, en los casos en que la Constitución lo habilita para su ejercicio.

1.2.4.3. **Asambleas departamentales:** Para la aproximación al conocimiento, se acude a lo expuesto por la Escuela Superior de la Administración Pública [ESAP] y Barreto (2008), Departamento Nacional de Planeación [DNP] y ESAP (2011), quienes manifiestan que son corporaciones político - administrativas de elección popular, que gozan de autonomía administrativa, cuentan con presupuesto propio, y se les encomienda ejercer control político de la administración del departamento. Por otra parte, Morales y Cubillos (2009), sostienen que son instituciones colegiadas que representan los intereses de las comunidades que habitan los departamentos, indican que se caracterizan por ser corporaciones de elección popular, ejercer funciones administrativas y políticas, y no ejercer funciones legislativas.

También, es importante mencionar lo expuesto por García (2018), quien afirma que la facultad normativa derivada del poder de policía concedida constitucionalmente a estas instituciones, debe entenderse como una autorización para emitir normas de policía en asuntos que no estén amparados por reserva legal, atendiendo a las particularidades necesarias para la existencia de los habitantes del territorio en que son competentes; esto significa, que la facultad concedida constitucionalmente, no debe exceder el límite contemplado por la reserva legal, al momento de proferir reglamentos de policía ni el respectivo territorio, adicionado al límite de la Norma superior.

Por otra parte, la Corte Constitucional (2002) en Sentencia C – 790/02, se pronunció sobre el tema. Manifestó, que estas Corporaciones administrativas colegiadas de elección popular del orden departamental, no están facultadas para limitar derechos fundamentales y libertades ciudadanas, debido a que es un asunto amparado por reserva legal; por excepción, están dotadas de facultad normativa en ejercicio del poder de policía, en virtud al artículo 300 numeral 8 de la Norma superior, en efecto de complementar la Ley para mantener el orden público como fin imperativo de la Constitución, sin dejar de lado que esta facultad encomendada, está sujeta a las mismas disposiciones

constitucionales y además legales, sin poder regular en contrario, o adicionar algo que solo puede hacerse mediante Ley, que se traduzca en limitación de libertades y derechos fundamentales.

1.2.4.4. **Gobernadores:** Se les considera jefes de la administración seccional, son representantes legales de cada uno de los departamentos del territorio nacional, respectivamente, son agentes del Presidente de la república para mantener el orden público en el territorio correspondiente, atendiendo el precepto del artículo 303 de la Constitución política. (Const. P., 1991)

Adicionalmente, de conformidad a lo expuesto por García (2018) están dotados por el ordenamiento jurídico para ejercer poder de policía, en efecto de mantener el orden público. Por ello, los derroteros de su facultad normativa son previamente establecidos por la Norma superior, para ejercer en forma transitoria y excepcional, el poder de policía derivado de ordenanza habilitante emanada de las Asambleas departamentales, y, además, ejerce función de policía, mediante la expedición de actos administrativos de carácter particular, para gestionar administrativamente el poder de policía, sin que para ello sea necesaria ordenanza habilitante.

Como fue mencionado, la facultad normativa excepcional de esta autoridad administrativa unipersonal de elección popular, está consagrada en el artículo 300 numeral 9 de la Norma superior; esta, deriva de habilitación asignada por las Asambleas departamentales, mediante la expedición de una Ordenanza, para ejercer funciones precisas de la entidad habilitante. Esta habilitación, es de carácter pro tempore (Const. P., 1991); Es necesario aclarar que, según la definición de la Real Academia de la lengua Española (s.f.), el término pro tempore significa: "Temporal o transitoriamente". En sentido similar, García (2018) expone:

Un gobernador puede ejercer poder de policía por derivación y con los mismos límites que la asamblea departamental correspondiente por medio de una ordenanza habilitante temporal, aunque sea autoridad de policía y deba también ejercer la función de policía para conservar el

orden público en el departamento, como lo establece el artículo 303 de la Constitución Nacional, al establecer que el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público. (p. 215)

Con efecto ilustrativo, el Consejo de Estado (2018) mediante Sentencia del 03/05/18 expediente número 63001-23-31-000-2010-00281-01, sección quinta, argumentó que los Gobernadores de departamento en ejercicio del poder de policía, en circunstancias excepcionales buscando mantener el orden público, pueden adoptar medidas de policía siempre y cuando resulten razonables y proporcionales bajo la perspectiva de la Norma superior y la Ley, y adicionalmente, deben implementarse temporalmente.

1.2.4.5. **Alcaldes:** Se les considera jefes de la administración local, son representantes legales del respectivo municipio del territorio nacional en que fueron elegidos popularmente, de conformidad al artículo 314 de la Constitución política; se les atribuye por mandato expreso de la Norma superior en su artículo 315 numeral 2, conservar el orden público en el respectivo municipio. También, la importancia de esta autoridad administrativa unipersonal, respecto al mantenimiento del orden público a nivel local, de conformidad al texto constitucional, es que se establece como primera autoridad de policía del municipio. (Const. P., 1991)

Su facultad normativa ejerciendo el medio de policía, tendiente a mantener el orden público, es una facultad por derivación caracterizada por ser transitoria; de esta forma, se infiere de la exposición que realiza García (2018), cuando manifiesta que los Alcaldes pueden ejercer poder de policía si cuentan con un acuerdo municipal o distrital habilitante para el efecto, expedido por el Concejo municipal o distrital, que concede pro tempore sus funciones, atendiendo lo consagrado en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución.

De esta forma, es reiterado por la Corte Constitucional (2019) en Sentencia C – 204/19, en donde indica que, mantener el orden público establece el marco de acción de las autoridades, en este caso una autoridad administrativa unipersonal de elección popular, y a su vez, legitima su intervención mediante el medio de policía al proteger un asunto de interés general, como lo es el orden público. Adicionalmente, manifiesta que esta autoridad ejerce la facultad normativa derivada del poder de policía, mediante la expedición de actos administrativos de carácter general, abstracto e impersonal, y ejerce función de policía, cuando expide actos administrativos de carácter particular para gestionar administrativamente el medio de policía subordinante, o con la adopción de medidas concretas materiales, no normativas, para mantener el orden público.

Por otra parte, con efecto ilustrativo, el Consejo de Estado (2015) mediante Sentencia del 07/05/15 de la sala de lo contencioso administrativo, sección primera, expediente número 66001-23-31-000-2011-00063-01, declaró la nulidad de un decreto municipal, mediante el cual se adoptaron medidas de tránsito sobre la circulación de ciudadanos, con objeto de restablecer el orden público y garantizar una mejor convivencia ciudadana. Una razón de la declaratoria de nulidad, con relación al tema de estudio, estriba en que la medida restrictiva para mantener el orden público, limitó derechos fundamentales y no se adoptó con carácter temporal, y además fue establecida con llamado a la permanencia en el ordenamiento jurídico, a pesar de haberse adoptado en ejercicio de la facultad normativa derivada del poder de policía.

1.2.4.6. **Concejos municipales y distritales:** Son corporaciones colegiadas político - administrativas de elección popular, encargadas de realizar control político sobre la administración del municipio o distrito respectivo, de conformidad a lo establecido en el artículo 312 de la Constitución política. (Const. P., 1991)

Estas corporaciones, al igual que las Asambleas Departamentales, no hacen parte de la rama legislativa del poder público, y se les considera órgano colegiado deliberante de la gestión pública a nivel local, con encargo de representar a la comunidad ante el Gobierno, y desarrollar actividades de interés público al interior del respectivo municipio.

Su facultad normativa derivada del poder de policía, según lo expuesto por García (2018), está contenida en el artículo 313 numeral 9 de la Norma superior, para dictar normas para el control, la preservación y la defensa de los patrimonios ecológicos y culturales de la respectiva entidad territorial. Adicionalmente, afirma que el poder de policía de estas autoridades colegiadas, se puede ejercer en un escenario adicional; esto es, reglamentar el uso de los suelos, vigilar y controlar respectivamente las actividades relacionadas con construcciones y enajenaciones de bienes inmuebles destinados a vivienda, tal como es consagrado en el artículo 313 numeral 7 de la Norma superior.

Sintetizando lo expuesto sobre el poder de policía de las mencionadas corporaciones colegiadas encargadas del nivel local, bien sea municipal o distrital, bajo el respeto de la reserva legal que prohíbe limitar derechos fundamentales y libertades ciudadanas, se reduce a dos situaciones: (i) reglamentar uso de los suelos, vigilancia y control de actividades relacionadas con construcción y enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda, y, (ii) dictar las normas para controlar, preservar y defender los patrimonios ecológicos y culturales.

1.2.5. Tipos de poder de policía

Finalizada la exposición sobre las autoridades facultadas para ejercer poder de policía al interior del ordenamiento jurídico, se procede con la descripción de los tipos de poder de policía, específicamente sobre este medio de policía.

1.2.5.1. Poder subsidiario de policía: Para la aproximación al conocimiento sobre el tema, se acude a lo expuesto por García (2018), quien manifiesta que, debe considerarse como aquel tipo de poder de policía destinado a expedir normas no restringidas por reserva legal, para mantener el orden público, derivado de la competencia territorial de las Asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá D.C.

De forma expresa, la Ley 1801 de 2016 en artículo 12, determina cuales entidades ejercen este tipo de poder, y también las restricciones en ejercicio del mismo. Es necesario destacar la diferenciación entre los Concejos municipales y el Concejo del distrito capital de Bogotá, en el referido artículo. Se menciona, debido a que, todos los Concejos municipales están subordinados a las Ordenanzas expedidas por las Asambleas departamentales del respectivo territorio, a diferencia, del Concejo distrital de la ciudad de Bogotá que expresamente por mandato del párrafo 2 del artículo mencionado, no lo está. En consecuencia, se le da autonomía al Concejo distrital de Bogotá para regular ámbitos que considere pertinentes, dentro de sus facultades constitucionales, con independencia de lo prescrito por las ordenanzas de la Gobernación de Cundinamarca.

Por otra parte, la Corte Constitucional (2013) en Sentencia C – 511/13, manifestó que, en ciertos eventos la Constitución política autoriza a las autoridades administrativas colegiadas para ejercer poder de policía subsidiario, teniendo como norte, suministrar disposiciones complementarias no contempladas por el Congreso de la República para el mantenimiento del orden público, al expedir una Ley en ejercicio del poder de policía.

1.2.5.2. Poder residual de policía: Para la aproximación a la noción, se acude a lo expuesto por García (2018), quien afirma que se debe entender como la facultad normativa concedida a los demás Concejos municipales y distritales, diferentes al Concejo distrital de Bogotá, para expedir disposiciones normativas que busquen mantener el orden público.

En nueva oportunidad, es necesario tener presente lo expuesto por la Corte Constitucional (2013) en Sentencia C – 511/13, en donde manifestó que constitucionalmente algunas autoridades administrativas colegiadas, están facultadas para ejercer poder de policía residual, mediante la expedición de disposiciones con finalidades complementarias a la Ley, para mantener el poder público, siempre y cuando se observe y se respete la reserva legal, así como también, que las medidas adoptadas en virtud a la facultad normativa, respeten los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Adicionalmente, la Ley 1801 de 2016, en su artículo 13 expresa la titularidad de este poder de policía, así como también, establece limitaciones en su ejercicio.

1.2.5.3. Poder extraordinario de policía: Para la aproximación al conocimiento sobre la noción, se acude a lo expuesto por García (2018), quien manifiesta que se define como aquel poder de carácter transitorio, concedido a determinadas autoridades administrativas unipersonales de elección popular, para afrontar emergencias y desastres; estas autoridades son los Alcaldes y los Gobernadores, mediante acuerdo municipal o distrital, y ordenanza, respectivamente que les habiliten para el efecto.

Adicionalmente, deben tenerse presente los artículos 14 y 15 de la Ley 1801 de 2016, los cuales, regulan la figura; respectivamente en el artículo 14 manifiesta la titularidad, y las situaciones en que un Alcalde y un Gobernador ejercen este tipo de poder de policía, y el artículo 15 establece la transitoriedad de las medidas adoptadas en ejercicio de la facultad normativa, así como también, el respectivo informe a la corporación administrativa que se encargue del control político, bien sea

Consejo distrital o municipal en el caso de los Alcaldes, y Asambleas departamentales en el caso de los Gobernadores.

1.2.6. Nueva regulación mediante normas de policía vigentes desde enero de 2017 al porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal

De manera inicial, frente al periodo seleccionado para el estudio, se manifiesta que el Congreso de la república y el Presidente de la república, respectivamente, se sirvieron del medio de policía para proferir normas relacionadas con el porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de dosis de uso personal, tendientes a mantener el orden público y la convivencia pacífica entre las personas. De esta forma, la base normativa es la Ley 1801 de 2016, mediante la cual el Congreso de la república expide disposiciones de carácter preventivo para buscar establecer las condiciones necesarias para una convivencia al interior del territorio nacional, determina los presupuestos para el ejercicio del poder, función y actividad de policía, conforme a lo establecido en su artículo primero; la mencionada, se constituye como cuerpo normativo complejo, que busca regular el orden público, y delimita las facultades, obligaciones y principios que debe seguir la Policía nacional, como autoridad encargada del mantenimiento de ese orden, en virtud a mandato de la Norma superior. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la norma es expedida en virtud a la facultad normativa derivada del poder de policía, constitucionalmente concedida al órgano legislativo en el artículo 150 de la Norma superior, siendo esta de naturaleza jurídica, y proferida por vía general.

De esta manera, reviste importancia para el asunto en estudio este instrumento jurídico, en la medida que, el poder de policía, entendido como facultad normativa concedida constitucionalmente, permite establecer que comportamientos al interior del grupo social y cuales circunstancias de tiempo, modo y lugar, involucrados con el porte y consumo de drogas ilícitas en amparo de la dosis de uso personal, constituyen una afectación al orden público, la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana.

Por ejemplo, de manera inicial en literal c del artículo 33 de la misma Ley, se consideró el consumo de sustancias psicoactivas, como comportamiento que afectan la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas. También, desde la misma norma en artículo 34 No. 3, se consideran los comportamientos atentatorios a la convivencia en los establecimientos educativos; también, según el artículo 38 No. 1 literal e, afectan la integridad de los niños, niñas y adolescentes, cuando estos ingresan a lugares en donde se realicen actividades relacionadas al consumo; en mismo sentido, el numeral 5 literal b del artículo anterior, cuando se permite acceder o suministrarse de las sustancias a estas personas de especial protección; de igual forma, el numeral 6 literal a del mismo artículo, cuando las los individuos de especial protección son inducidos a consumir; entre otros de la misma norma.

Mencionado lo anterior, sea la oportunidad para referenciar lo expuesto por García (2018) sobre esta norma, quien indica que, establece los derroteros al interior del ordenamiento jurídico, para determinar que comportamientos relacionados con consumo y porte de sustancias psicoactivas en amparo de la dosis de uso personal, pueden generar afectación al orden público, bajo la perspectiva de la Norma superior de 1991, actualizando de esta forma el anterior código de policía expedido mediante Decreto presidencial número 1355 de 1970. También, destaca que el Congreso en ejercicio del poder de policía expide el actual código, situación que se constituye novedosa, ya que la norma de policía anterior, había sido expedida por la máxima autoridad administrativa del Estado en virtud a facultades extraordinarias delegadas por el Congreso, como es el caso del Decreto 1355 de 1970, derivado de la facultad consagrada en la Ley 16 de 1968.

Así mismo, es importante considerar que, la Corte Constitucional (2019) mediante Sentencia C – 253/19, sometió a control de constitucionalidad algunas disposiciones de la Ley 1801 de 2016, relacionadas con porte y consumo de drogas ilícitas. Específicamente, se ejerció la acción pública en contra del (i) artículo 33, numeral segundo, literal c, el cual establece el consumo de sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas en espacio público, aquellos espacios abiertos al público, o

aquellos que siendo privados trascienden a lo público, son comportamientos que afectan y son contrarios a la convivencia, porque afectan la tranquilidad y las relaciones respetuosas entre personas; también, se ejerció contra el (ii) artículo 140, numeral séptimo, el cual, establecía el consumo de bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en espacio público, como comportamientos contrarios al cuidado e integridad del mismo, haciendo énfasis en determinados lugares de ese espacio, como pueden ser los parques, coliseos, entre otros, para que fueran declarados condicionalmente exequibles por vulnerar derechos fundamentales, consistentes en el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y el acceso a espacio público.

El análisis a la decisión de la Corte Constitucional, es relevante frente al tema de estudio. De esta forma, es preciso memorar la manifestación sobre la finalidad de la Ley 1801 de 2016, con la cual se pretende armonizar los derechos de todas las personas, para gozar condiciones de convivencia pacífica y orden público en todo el territorio nacional, las cuales, permitan disfrutar y ejercer los derechos fundamentales consagrados en la Norma superior. Descendiendo sobre el asunto relativo a la regulación al porte y consumo de drogas ilícitas, la Corte precisa que es inexorable la tensión derivada de armonizar los derechos fundamentales de las personas consumidoras con las políticas de drogas, consistente respetar los derechos humanos y la dignidad humana de cada individuo, y el cumplimiento al compromiso internacional para combatir el porte y consumo de drogas, así como también, el crimen organizado, el cual, se lucra de la actividad de comercialización de esas sustancias de forma ilícita. También, son notables la reiteración sobre la protección constitucional y despenalización del acto de porte y consumo en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal, siempre y cuando no afecte el orden público ni los derechos de otras personas, y la precisión sobre el carácter limitado y no absoluto de los derechos fundamentales de las personas al momento de portar o consumir la droga en esas circunstancias, frente a los derechos fundamentales de otras personas no consumidoras, incluyendo sujetos que gozan de especial protección, como pueden ser los menores de edad.

El examen sobre las normas demandadas, se estructura sobre los cargos formulados por violación al principio constitucional de la dignidad humana, báculo del Estado social y democrático de derecho, manifestado para el caso a través del derecho fundamental del libre desarrollo de la personalidad, contenido la Constitución política en artículo 16, debido a que, los comportamientos determinados como contrarios a la convivencia, se erigen como restricciones irrazonables y desproporcionadas frente la posibilidad elegir libremente los planes de vida y que la persona sea el propio legislador de su destino, sin imposición del aparato estatal.

Derivado de la argumentación del órgano límite de la jurisdicción Constitucional, se reitera que las disposiciones policivas establecidas en el código son de carácter preventivo, y no sancionatorio o penal. Sin embargo, las medidas contempladas para restablecer el orden público y la convivencia pacífica al servicio de las autoridades de policía, no evitan la posibilidad de que la persona infractora sea merecedora de cargas económicas o destrucción de bienes que afectan el orden público, entre otras medidas de conformidad a lo consagrado en la norma. Pero, la protección derivada de la implementación de esas medidas es de naturaleza distinta a la sanción penal, en razón a que se protegen bienes jurídicos distintos, y no logran afectarse en igual medida los derechos fundamentales de los infractores, comparado al momento de ejercer la facultad punitiva del Estado, y su trascendencia y limitación de los mencionados derechos fundamentales.

Por otra parte, la Corte hizo examen del contexto jurídico de los apartes de la norma demandada, mediante el cual destacó que la regulación por conducto de las dos disposiciones es demasiado amplia, debido a que las expresiones utilizadas bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, no logran determinar con precisión, que tipo de sustancias son objeto de la regulación, debido a la complejidad del asunto y la gama de posibles sustancias involucradas. Adicionalmente, hizo énfasis en la amplitud y falta de precisión de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, consagradas en los artículos demandados, debido a que las circunstancias de tiempo y modo no se determinan claramente, y las

circunstancias de lugar son demasiado amplias, ya que se prohíbe el consumo de las sustancias en espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público por el numeral del literal del artículo 33, y se agrava la prohibición al comportamiento frente a las medidas adoptadas en el numeral del artículo 140, porque restringe todo consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacio público, con énfasis en lugares que hacen parte del mismo, como es el caso de los parques.

Lo anterior, deriva del test constitucional de razonabilidad y proporcionalidad de aquellas reglas de rango legal acusadas, implementado por la Corte en el análisis de constitucionalidad, en donde determinó que el impacto de las normas sobre el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad es realmente significativo, ya que las prohibiciones consagradas son aplicables a cualquier caso que involucre consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas, incluyendo aquellos consumos amparados por el criterio legal de la dosis de uso personal, situación derivada de la amplísima restricción desde las circunstancias de lugar frente a la realización de las conductas, haciendo que desde ambas se afecte la tranquilidad y las relaciones respetuosas entre las personas, o sea contrario al cuidado e integridad del espacio público. También, afirmo la Corte que, debido a la falta de claridad existente en la redacción normativa, fue generada una inversión al principio de libertad de las personas, ya que se concibe como excepción en eventos que las autoridades autoricen la realización de las conductas, y no como regla general, al ser comportamiento que está amparado por la Constitución política y reforzado mediante jurisprudencia, cuando no trasciende del ámbito personal.

Adicionalmente, consideró la Corte que al existir al interior del ordenamiento jurídico estas limitaciones amplias, genéricas y desproporcionadas, no son necesarias ni idóneas, a pesar de buscar fines imperativos, como lo son la convivencia ciudadana pacífica y el cuidado del espacio público, sirviéndose de medios constitucionalmente contemplados, los medios de policía. Esto, debido a que estas dos normas del aludido código, no son las únicas que regulan la conducta del porte y consumo de

drogas ilícitas, y la limitación derivada del poder de policía del legislador en las normas objeto de revisión, tendientes a generar las condiciones propicias para el goce de los derechos fundamentales de las personas, excedieron la facultad de cada individuo para auto determinar su propio destino y elegir libremente los planes de vida que estimen convenientes, debido a la falta de precisión de las circunstancias de tiempo, modo y especialmente de lugar. Lo anterior, permitió a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en las normas demandadas, no condicionó su executable, y tampoco removió la totalidad del texto de las normas demandadas, bajo el entendido que si existe posibilidad de afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas entre las personas, y afectar el cuidado e integridad del espacio público, mediante comportamientos relacionados al consumo de sustancias prohibidas, incluso bajo el amparo del criterio legal de la dosis de uso personal.

Por último, en relación a la Sentencia, la Corte aclaró dos aspectos esenciales frente al porte y consumo de sustancias psicoactivas en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal y el poder de policía: primero, manifestó que realizar el examen de constitucionalidad de las normas, no determina las circunstancias de tiempo, modo y lugar para que el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, amparados constitucionalmente, puedan realizarse sin afectar el orden público o los derechos de otras personas, ya que se limitó al examen de constitucionalidad de los apartes demandados, respetando la competencia democrática de autoridades administrativas unipersonales y colegiadas de elección popular para regular las conductas no sancionables penalmente; segundo, indicó que corresponde a las autoridades dotadas de las facultades normativas derivadas del poder de policía, determinar la forma en que los comportamientos afectan o no las relaciones respetuosas entre las personas, y el cuidado y la protección del espacio público.

De forma particular, se desarrollará con mayor profundidad sobre la incidencia restrictiva de los apartes demandados sobre la despenalización de las conductas, y la prohibición de realización de las mismas, en capítulo tercero del presente texto.

Prosiguiendo cronológicamente, derivado de la facultad reglamentaria de las Leyes, concedida constitucionalmente al Presidente de la república, también entendida como poder de policía de naturaleza jurídica haciendo uso de la vía general, se evidencia que fue implementada para reglamentar otra norma de policía, se alude al Decreto 1844 de 2018, el cual reglamentó el Decreto 1070 de 2015. De conformidad a lo anterior, la adición fue orientada específicamente a combatir el fenómeno ilícito del micro tráfico de drogas, al configurarse las conductas relacionadas con el porte, posesión y tenencia de drogas, como comportamientos que afectan el orden público, derechos de colectividades, y la salud pública.

Nótese, que esta norma deriva de la facultad reglamentaria de la máxima autoridad administrativa del país, dando como resultado un reglamento de policía con vocación de permanencia, en ejercicio de la facultad normativa del poder de policía, diferente a cuando ejerce las facultades extraordinarias consagradas en la Constitución política para los estados de excepción. Por ello, se hace necesario memorar lo argumentado por García (2018) respecto a la relación de la facultad reglamentaria del Presidente de la república con el poder de policía, en los siguientes términos:

La potestad reglamentaria es la facultad que tiene el ejecutivo de expedir los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para hacer que se cumplan las leyes, todas las leyes, leyes de diversas materias. Esta facultad es prácticamente de uso cotidiano y es a la que se acude con frecuencia en la producción de la mayoría de los actos administrativos. Los reglamentos de policía son una porción de esta producción, de lo cual puede deducirse sin dificultad que la potestad reglamentaria es el género y el poder de policía la especie (pp. 206 - 207).

Teniendo en cuenta lo anterior, el acto administrativo reitera que el porte, posesión y tenencia de drogas está prohibido constitucionalmente, y existen conductas en el espacio público que afectan la convivencia y el orden público, así no se estén consumiendo y no superen las cantidades legales de la dosis de uso personal. Por ello, se permitió que la autoridad de policía aplique el proceso verbal inmediato consagrado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, a todo individuo que porte cantidades de droga en el espacio público en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal, cuando la autoridad de policía advierta la posible infracción a la norma que reglamenta.

Es importante considerar que, el acto administrativo de forma expresa enuncia las drogas ilícitas que permiten verificar la infracción, y contempló el protocolo del medio de incautación y de la medida correctiva de destrucción del bien, cuando se determine la responsabilidad de la persona sobre la infracción a la norma de policía, para lo cual ordena a la autoridad competente la sujeción a la guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la policía nacional, del 27/06/18 de la dirección nacional de la policía, distinguida con número 1CS-GU-0005, la cual, consiste en una expresión de la gestión administrativa del poder de policía, es decir, proferida en virtud a la función de policía de la autoridad respectiva.

El Decreto mencionado, fue objeto de revisión constitucional con Sentencia del 30/04/20, expediente número 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 [acumulados], por la sección primera de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado (2020), derivado de dos demandas de nulidad acumuladas. La decisión, negó las pretensiones de nulidad en contra del acto administrativo demandado, pero, para conservar la validez del mismo al interior del ordenamiento jurídico, se condicionó su interpretación, en los siguientes aspectos:

Primero, el acto administrativo objeto de revisión, reglamenta los verbos portar, tener y poseer sustancias prohibidas de la Ley 1801 de 2016, cuando la conducta del individuo destinatario trascienda de su esfera íntima, bien sea por distribuir o comercializar las sustancias, o por afectar los derechos de

terceros y las colectividades; Segundo, referente a la regulación de la dosis de uso personal, estableció que el proceso verbal inmediato consagrado en el código y su respectiva reglamentación mediante el acto administrativo, únicamente será implementado cuando sea necesario verificar que la respectiva dosis amparada por el criterio legal, se utiliza para fines distintos al consumo de la persona portadora, afectando así derechos de otras personas; Tercero, reiteró que de conformidad a la Sentencia C – 253/19 de la Corte Constitucional, los comportamientos consagrados en los artículos 33, numeral segundo, literal c, y artículo 140 numeral séptimo de la Ley 1801 de 2016, referentes a los comportamientos de consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público, aquellos lugares abiertos al público o que siendo espacios privados llegan a trascender al espacio público, solo podrán corregirse por la policía nacional en ejercicio de la actividad de policía -entendida como medio de policía subordinado-, cuando las autoridades fijen acorde a la Norma superior, de forma proporcional y razonada, las circunstancias en que el acto de consumir en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal afecte el orden público.

Aunado a lo anterior, es necesario destacar el criterio manifestado en el fallo referenciado, sobre la protección de derechos de los consumidores de sustancias en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal, bajo el entendido que el acto administrativo no regula la conducta de los consumidores cuando no afectan el orden público ni los derechos de terceros, y adicionalmente, ese consumo bajo esas circunstancias no se prohibió administrativamente de forma absoluta, ya que el acto demandado busca combatir la distribución y comercialización de drogas, no contradecir la regla de la Sentencia C – 221/94, mediante la cual se despenalizó el consumo; en este sentido, manifestó la sección lo siguiente:

Indudablemente el acto acusado atiende a la finalidad de controlar los efectos nocivos que genera dicho negocio ilícito [micro tráfico o narcomenudeo] en las costumbres, en los esquemas valorativos y en las relaciones de poder, sin que se quisiera regular con el mismo un derecho

fundamental [libre desarrollo de la personalidad], en tanto fue expedido con el objetivo de reglamentar parcialmente la Ley 1801 de 2016 en lo relativo a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.

Es de resaltar, entonces, que los derechos relacionados con el uso y consumo de la llamada dosis mínima de SPA, no fueron regulados ni afectados por el Gobierno Nacional en el decreto 1844. (CE, sección 1ra, expediente número 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 [acumulados], p.120)

De forma particular, en capítulo tercero se abordará con mayor detenimiento sobre la posible incidencia restrictiva del reglamento de policía líneas atrás descrito, sobre la despenalización de las conductas de portar y consumir drogas ilícitas.

Por último, atendiendo el orden propuesto, se menciona la Ley 2000 de 2019, expedida en virtud al poder de policía concedido constitucionalmente al Congreso de la república, de naturaleza jurídica, sirviéndose de la vía general, la cual, de conformidad con su artículo primero establece parámetros de vigilancia al consumo y porte de drogas en amparo de los límites legales de dosis de uso personal, en lugares que son concurridos y transitados por menores de edad.

La norma en mención, se encargó de modificar artículo 34 de la Ley 1801 de 2016. Esto implica que, se constituyen como comportamientos contrarios a la convivencia el consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, incluyendo las cantidades de drogas en amparo de la dosis de uso personal, en espacio público o aquellos espacios abiertos al público en el área circundante a los establecimientos educativos, conforme a reglamentación que establezcan los alcaldes, como perímetros de prohibición para el consumo de sustancias psicoactivas.

Adicionalmente, también modificó el parágrafo 2 del artículo 140 de la misma norma, adicionó dos numerales (13 y 14) y tres párrafos, reforzando la prohibición de porte, consumo, ofrecimiento, distribución y comercialización de sustancias psicoactivas, incluyendo las cantidades amparadas por el

criterio legal de la dosis de uso personal, en el perímetro prohibido alrededor de los centros educativos, deportivos y parques, entre otras áreas que pueden ser frecuentadas por individuos no consumidores; por ejemplo, las zonas comunes en propiedades horizontales, las zonas históricas, y, las zonas declaradas de interés cultural, conforme a definición del alcalde del respectivo municipio.

También, la norma expedida en virtud a la facultad normativa derivada del poder de policía, estableció medidas correctivas que son aplicables a los comportamientos que fueron adicionados, creó salas de atención, rehabilitación y tratamiento integral al interior de los Centros de Atención en Drogadicción [art. 4], reiteró sobre la prohibición constitucional del porte o tenencia de drogas por vulnerar el derecho a la salud [art. 5], y, se encargó de modificar el título del código nacional de policía y convivencia, a código de nacional de seguridad y convivencia ciudadana [art. 6].

A la fecha de elaboración del presente escrito, no se han proferido Sentencias derivadas de acción pública de constitucionalidad, que permitan conocer las interpretaciones adecuadas a que haya lugar conforme a la Norma superior, en caso de incidir restrictivamente sobre la despenalización de las conductas. No emprender esta labor con fundamento en pronunciamientos judiciales, salvo mejor opinión en contrario, constituye un ejercicio riesgoso, ya que la imprecisión en que puede incurrirse es amplia, y se emitiría un juicio de valor difícil de sustentarse a sí mismo.

Sin perjuicio de lo manifestado hasta el momento, será desarrollado con mayor detalle en capítulo tercero, la posible incidencia restrictiva de las normas de policía sobre la despenalización de las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas, en amparo del criterio de la dosis de uso personal, y en ausencia de esta, se identificará la posible incidencia restrictiva de las normas de policía expedidas en virtud al poder de policía sobre las conductas despenalizadas, teniendo en cuenta el periodo analizado; esto significa, aquellas normas vigentes desde enero de 2017, que regulen las conductas despenalizadas.

Capítulo II: Marco teórico

2.1. Aumento de la producción y el consumo de drogas

Para la aproximación al conocimiento sobre el tema, se acude al resumen ejecutivo del informe mundial sobre las drogas 2020 elaborado por la Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020), en donde se afirma que el crecimiento del mercado de drogas y su consumo, se deben a varios factores. Por ejemplo, el crecimiento demográfico, el aumento de la densidad de población en las zonas urbanas debido a desplazamiento de zonas rurales por conflictos armados o situaciones económicas precarias, la crisis económica derivada de la pandemia causada por el COVID – 19 coronavirus, salud mental, entre otros, son algunos de los factores de incidencia mundial que posibilitan la expansión del consumo de drogas, afectando en mayor grado poblaciones en desarrollo o con niveles económicos inferiores, en comparación a otros sectores de la población, incrementando así la posibilidad de adquirir o ser propensos a trastornos derivados del consumo nocivo de sustancias, lo cual se debe entender como necesidad física o psicológica a consumir, y también facilita el escenario en que el tipo de sustancia o la cantidad consumida, pueda ser un consumo problemático, bien sea porque el individuo bajo su necesidad de satisfacción altere el orden público o llegue a cometer delitos para adquirir recursos económicos para continuar comprando las dosis que le exige el organismo o la mente.

De lo anterior, se infiere que el panorama mundial de la situación de los portadores y consumidores de drogas es desafortunado, complejo y pesimista, frente a tantos factores que le afectan, los cuales convergen y hacen que la regulación de sus conductas se haga más difícil, de forma que sea un reto más complejo abordar la regulación de las conductas y propender por armonía al interior del ordenamiento jurídico de cada país. Además, debe tenerse en cuenta que la cantidad de personas que consumen es cada vez mayor, la gama de sustancias que se consumen es más diversa, su incidencia sobre la salud es mayor, y la edad en que empiezan a consumir con el paso del tiempo es cada

vez menor, significando que la exposición a problemas derivados del consumo se intensifica con el paso del tiempo, y no deja de aumentar las posibilidades negativas asociadas. Adicionalmente, y con mayor importancia, debe afrontarse que las diferencias de género aumentan con relación a las drogas, porque las mujeres pueden ser expuestas a mayor discriminación y violencia por delitos relacionados con drogas.

Por último, en este punto se resaltan dos aspectos: primero, el consumo de drogas es una situación que tiende al alza, lo cual se evidencia en los informes mundiales de drogas; segundo, la edad de inicio del consumo de las sustancias disminuye con el paso del tiempo. En consecuencia, estos aspectos incrementan la posibilidad de que en la sociedad se adquieran enfermedades relacionadas con trastornos por adicción al consumo de las sustancias, y la existencia de consumos problemáticos. Sin embargo, es momento para manifestar, que no todo consumo debe tender a ser problemático, o que todo consumo desempeñado por sectores menos favorecidos económicamente está fatalmente destinado a ser problemático, evitando así incurrir en prejuicios discriminatorios sin sustento. Lo que se pretende destacar en estas líneas, es que el consumo no deja de aumentar a nivel mundial, y puede evidenciarse en los aspectos aludidos líneas atrás, que, por su diversidad y extensión, desbordan el propósito del presente escrito.

2.2. Contexto nacional

Para la aproximación al conocimiento sobre la situación a nivel nacional, el Observatorio de Drogas de Colombia (2017), manifiesta con relación al tema de investigación que el consumo de drogas ilícitas está en aumento, debido a que la cantidad de personas que consume es mayor en relación a informes anteriores, y las sustancias se diversifican y amplifican, atrayendo más personas a consumo, debido a la posibilidad de experimentar sensaciones diversas, e incluso combinar esas sustancias para generar un efecto sinérgico entre los efectos derivados de las mismas. Adicionalmente, destaca que la

marihuana es la sustancia ilícita que más se consume y requiere un análisis con mayor detalle y reflexión, porque hay variaciones de la sustancia que son más potentes, como es el caso del componente THC tetrahidrocannabinol más elevado en algunas especies frente a otras; sin embargo, enfatiza que los consumos de sustancias no deben desestimarse por la cantidad de personas que lo realizan o porque sea la sustancia más consumida, ya que existe implicación a la salud individual y pública, y no excluyen la posibilidad de generar trastornos asociados a adicción al consumo. De lo anterior, al confrontar el análisis del panorama mundial con el nacional, es necesario manifestar que no son contradictorios, y Colombia a nivel local presenta los mismos inconvenientes del orbe, debido a que el aumento de drogas ilícitas está en aumento en relación a informes anteriores, y la edad de consumo también disminuye.

Adicionalmente, un aspecto importante sobre el tema, consiste en la diversidad de la situación de consumo en todo el territorio nacional. Esto, lo manifiesta bajo el entendido que hay departamentos en que el consumo de drogas ilícitas varía, y es mayor en determinados departamentos en confrontación a las estadísticas de otros. De esta manera, ilustra que la cantidad de personas que consumen drogas ilícitas en el departamento de Antioquia es mayor a la cantidad del Chocó, basados en el método estadístico de recolección de datos, entre otros comparativos.

En mismo sentido, la Comisión asesora para la política de drogas en Colombia (2013), destaca que el consumo de drogas en el país no ha disminuido, y por el contrario aumenta cada año, conforme se recolectan datos mediante instrumentos para el efecto, y permite evidenciar que algunas sustancias como el cannabis tiene aumentos de mayor consideración, frente a otras sustancias ilícitas. También, es necesario destacar, que la edad de inicio del consumo con el paso del tiempo se reduce, haciendo que las personas accedan a la sustancia a edades más tempranas, frente a épocas anteriores.

También, la dirección de promoción y prevención del ministerio de salud y protección social de Colombia (2018), indica que el consumo y el mercado de drogas ilícitas en Colombia son situaciones al

interior de la realidad social que van en aumento, y además hace precisión sobre aspectos negativos derivados del consumo, incluso experimental en edades tempranas, y en edades adultas, tanto a nivel individual, familiar, comunitario o social.

Por último, retomando lo expuesto por el Observatorio de Drogas de Colombia (2017), se atribuye como factor que aumenta el consumo al interior del país, el fenómeno de nuevas sustancias psicoactivas y drogas emergentes. En desarrollo a lo anterior, indica que se configura como una tendencia de alcance global, que seduce a las personas a la experimentación de sensaciones nuevas y distintas a las atribuibles a las drogas convencionales o comunes, lo cual combate los desarrollos toxicológicos y de tratamiento ante los efectos posibles derivados de la sustancia consumida. Por ello, fueron diseñados los sistemas de alertas tempranas, en busca de la mitigación de los efectos negativos asociados al consumo de esas nuevas sustancias. Adiciona, que el consumo de las nuevas sustancias además de representar un reto a las especialidades de la medicina y restablecimiento de la salud, se agrava en escenarios como el consumo de varias sustancias de forma simultánea para incrementar los efectos estimulantes al sistema nervioso, que, a su vez, puede llevar a un detrimento de la salud del individuo consumidor, aumentado por los efectos que cada sustancia de forma individual enfrenta al organismo.

2.3. Contexto local

Para la aproximación al conocimiento sobre la situación a nivel local en la ciudad de Bogotá, la Alcaldía mayor de Bogotá y la Secretaría distrital de salud (2016), recopiló información referente a la magnitud que posee el fenómeno del consumo de drogas tanto lícitas como ilícitas en la ciudad, recolectada a través de encuestas, para determinar que sustancias son aquellas que presentan mayor consumo. Adicionalmente, un aspecto importante del estudio lo constituye la comparación de la información entre el informe anterior del año 2009, y la actualización que se obtiene del referido del

año 2016, para determinar si existe o no aumento en la cantidad de personas consumidoras y el tipo de sustancia al que acuden. Lo indican en los siguientes términos: “Al analizar los cambios observados respecto al estudio realizado en 2009, se evidencia aumento significativo del consumo global de drogas ilícitas (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis y heroína), principalmente marihuana.” (p. 11). Por lo anterior, debe inferirse que la situación a nivel local en relación al consumo de drogas ilícitas, también está en aumento, y es un fenómeno que está en constante evolución y desarrollo, con especial atención por la droga marihuana, que concuerda en estudios internacionales, nacionales y locales como aquella sustancia que presenta mayor consumo.

2.4. Principios rectores de la política nacional de drogas

Como es mencionado por la Comisión asesora para la política de drogas en Colombia (2015), el Estado colombiano debe abordar la problemática de las drogas mediante políticas públicas diseñadas con un nuevo enfoque, para que se adecuen mejor a su carácter multidimensional, que involucra varios niveles y sectores, como es el caso de la producción, tráfico, consumo, entre otros; lo menciona, en virtud a que la experiencia adquirida por el Estado colombiano al combatir el narcotráfico, desencadenó una lucha que buscaba proteger la estabilidad misma del Estado, ante la amenaza de organizaciones delictivas con rango internacional, y su forma de financiación desde el mercado ilícito de comercialización de drogas. De lo anterior, se resalta la importancia que logró la prohibición y guerra contra las drogas frente a la amenaza de organizaciones delictivas a la estabilidad institucional y social del Estado, ya que las mismas se lucraban y financiaban por medio del mercado ilícito de las sustancias prohibidas, situación que generó la necesidad de mitigar los efectos violentos y nocivos derivados de esa actividad ilícita.

Sin embargo, sostienen que el enfoque de guerra contra las drogas y la constante evolución en la realidad social de esta problemática multidimensional, obligan a que la respuesta para enfrentarla

siga la misma trayectoria evolutiva con objetivo de ser más eficiente en su propósito, ante nuevos retos y complejidades que dicha evolución de la problemática acarrea. Pero, sostienen que debe realizarse una reflexión con mayor detenimiento sobre los sectores que componen esa problemática, asemejándolos a eslabones de una cadena. De esta forma, mencionan que el eslabón consistente en el consumo, ante su evolución merece mayor atención y un abordaje diferente a la punición o represión absoluta, ya que este enfoque dirigido contra este sector, que en la mayoría de los casos, llega a estar compuesto por personas en situación de vulnerabilidad, como es el caso de personas marginadas socialmente, con problemas de salud derivados del consumo de las sustancias que generan dependencia, o con condiciones económicas de precariedad, no es adecuado porque permite la posibilidad de vulnerar derechos o crear e incrementar las situaciones desfavorables. Por lo anterior, mencionan que el abordaje prohibicionista frente a las organizaciones criminales que buscan exclusivamente lucro económico mediante la comercialización de las sustancias ilícitas, debe diferenciarse de aquel que se dirige en contra de personas consumidoras de las sustancias derivadas de ese negocio ilícito, dada la falta de simetría en cuanto a la intención de afectar bienes jurídicamente tutelados. Por ello, es necesario que la respuesta Estatal atienda la característica multidimensional de la problemática, y se adecue mejor a la misma, teniendo en cuenta que las encuestas sobre consumo, han permitido conocer que la cantidad de personas que consumen es mayor, frente a la cantidad de épocas pasadas, y es una situación que se agrava, ya que las cifras van en incremento.

Adicionalmente, siguiendo la exposición del mismo referente, destaca su consideración sobre la política nacional de drogas, al manifestar que debe estar basada en principios concretos que permitan un abordaje más adecuado al carácter multidimensional de la problemática, alejándose de pretensiones irrealizables, como el caso de eliminar la droga o erradicar totalmente los cultivos del territorio nacional, para dar paso a una gestión más eficiente y adecuada por parte de las entidades públicas competentes. De conformidad a lo anterior, los principios rectores son los siguientes:

- a) Adopción de un enfoque de salud pública: Manifiestan que debe propenderse por regular el consumo de una forma que se prevenga de realizar consumos problemáticos y afectaciones a la salud relacionados con adicción a sustancias, así como también brindar tratamiento en salud y buscar la reducción de daños asociados a ese consumo. De lo anterior, se infiere que un elemento importante consiste en no criminalizar aquellos consumos que no trascienden de la esfera individual y no causan afectaciones al orden público, o no logran constituirse en delitos, porque puede llegar a ser más provechoso el enfoque que no busque exclusivamente la represión social.
- b) Adopción de un enfoque de derechos humanos: Afirman que es más beneficioso para el Estado dar prioridad al amparo de los derechos humanos de las personas consumidoras, frente a la represión indiscriminada impuesta desde diversos instrumentos internacionales, sin que implique desconocimiento de los mismos, o desconocimiento de las obligaciones internacionales para combatir las organizaciones delictivas con rango internacional, que se lucran a costa del desarrollo y la salud humana. Por lo anterior, es preciso afirmar que es más provechosa una perspectiva que implique analizar los estándares jurídicos desde los derechos humanos de las personas consumidoras, antes que combatir de forma incesante todos los eslabones que componen la realidad de las drogas, con especial cautela por las personas más afectadas como pueden ser aquellos marginados sociales con trastorno en su salud.
- c) Profundización del enfoque territorial: Sostienen que las problemáticas relacionadas con drogas, se adecuan conforme a las realidades, focos y características locales de cada territorio. Por ello, la tutela brindada por el ordenamiento jurídico, debe analizar esas características especiales de la población y el lugar en que se asientan, para hacer inmersión en las mismas, de forma que favorezca en mayor medida a esa población y su territorio, a cargo del gobierno local.

- d) Adopción de un enfoque de desarrollo humano: Frente a este principio, indican el eje de las políticas relacionadas con el tema de drogas es el bienestar humano. De esta forma, el Estado debe propiciar el desarrollo de potencialidades y capacidades de las personas involucradas con drogas, con objeto de que sean más autónomas para generar condiciones de vida más dignas, sin limitaciones o afectaciones de su libertad, para que también puedan enfrentar con mayor capacidad el problema que puede llegar a agobiarles por adicciones al consumo, o situaciones de marginación social.
- e) Desde y hacia la evidencia científica: Manifiestan que las políticas públicas relacionadas con el consumo de drogas y su prevención, deben ser analizadas y evaluadas por los resultados que generan o esperan generar, antes que por sus intenciones. Lo anterior, se debe a que estas políticas pueden ser objeto de manipulación, para adquirir apoyo popular por parte de grupos políticos, desde su ideología contraria a otro grupo político y social, que puede llegar a desencadenar el repudio por las conductas de porte y consumo, y también por las personas que despliegan al interior del grupo social estas conductas. Esto significa, que debe evitarse el análisis desde perspectivas que no tengan fundamento cuantitativo, porque pueden ser imprecisas, malintencionadas, entre otros.

2.5. Modelos abstractos de regulación de drogas

Para la aproximación al conocimiento, se acude a lo expuesto por la Comisión asesora para la política de drogas en Colombia (2013), en donde se referencia lo expuesto por Rodrigo Uprimny sobre la distinción teórica entre modelos de regulación sobre el tema.

En primer orden, está el modelo de prohibición extrema o guerra contra las drogas, caracterizado por castigar severamente las conductas relacionadas con drogas, con objetivo de erradicar las sustancias de la realidad social.

En segundo, está el modelo de reducción del daño, el cual se caracteriza por despenalizar el consumo, frente a la implementación de penas privativas de la libertad. Su objetivo, no es erradicar el consumo de drogas en el mundo, ya que se considera una pretensión irrealizable desde este modelo, y por ello, busca reducir los daños derivados del consumo en las personas, especialmente cuando hay trastornos o consumos peligrosos, y evitar daños derivados del control al consumo por parte de las autoridades. También, apunta a eliminar la barrera creada por la marginalización del consumidor, pero, mantiene la persecución punitiva de la producción, tráfico y distribución.

Tercero, está el modelo de la regularización, o legalización regulada, cuyo paradigma son las bebidas alcohólicas y el tabaco, bajo determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar, sin restricción para su consumo, incluso puede llegar a niveles significativamente nocivos y tóxicos, sin llegar a trascender jurídicamente alguna consecuencia por los comportamientos en materia de orden público para personas mayores de edad. Este modelo, no consiste en el mercado libre y sin vigilancia para la comercialización de las sustancias, llega a ser diferente, bajo el entendido que la distribución y consumo de las mencionadas es supervisado por el Estado, empeñándose en enfocar esfuerzos para que personas de especial protección, no accedan o consuman, o regular la publicidad que se haga sobre las mismas. De esta forma, un aspecto notable de este modelo, consiste en evitar que la circulación de las sustancias, sea monopolizada por organizaciones criminales, dando lugar a producción, distribución, consumo o porte desde la legalización o regulación a cargo del Estado, e incluso mediante la intervención de empresas que generan beneficio al aparato estatal en las etapas relacionadas con las sustancias al participar en ese mercado.

Cuarto y último, es el modelo de la liberalización, caracterizado por permitir que las sustancias prohibidas sean consideradas como mercancía lícita para su fabricación, tráfico, distribución y posterior consumo, con objeto de generar beneficios económicos y libertad de acceso a las sustancias, haciendo que la función preventiva y de control se anule paulatinamente hasta ser ineficaz. Algo importante

frente a este modelo, es la fundamentación en la autonomía del individuo antes que el bienestar social, o el interés general.

Para sintetizar, se acude a la exposición realizada por la comisión asesora para la política de drogas en Colombia (2015), mediante el siguiente cuadro:

Tabla 1.

Modelos de manejo jurídico de sustancias psicoactivas.

	I	II	III	IV
Tipo de política y denominación.	Prohibición estricta o "guerra a las drogas".	Prohibición flexible o "reducción del daño".	Despenalización flexible o "modelo de salud pública" o "legalización regulada" o "regularización".	Despenalización estricta o política de "liberalización general".
Algunos ejemplos históricos.	Estrategia de países como Estados Unidos y Rusia frente a las drogas prohibidas y de los países musulmanes frente al alcohol.	Estrategia holandesa, suiza y de otros países y ciudades europeas. Igualmente estrategia creciente en América Latina.	Política actual en muchos países frente al alcohol o el tabaco. Modelo propio de la Convención contra el Tabaco de la OMS.	Política dominante en el tabaco hasta hace pocos años.
Filosofía implícita y Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionismo moral o protección a la salud impuesta por el Estado. - Consumo es vicio moral, o delito, o degradación personal. - Es necesario erradicar todo consumo de drogas ilícitas, o al menos reducirlo significativamente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de los abusos y de los daños asociados al consumo. - Reducción de los daños asociados a las políticas de control en relación con el consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger salud pública en el marco de los derechos humanos. - Reducir los daños en todas las fases de la economía de la droga. - El consumo es tolerado pero desestimulado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Libre opción y escogencia. - Proteger al máximo la libertad individual y restringir la intervención del Estado. - Confianza en el papel regulador del mercado.
Papel del derecho penal y sancionador.	Máximo, en todas las fases de la economía de la droga (producción, distribución y consumo).	Mínimo en consumo y distribución minorista pero máximo en producción y distribución mayorista.	Mínimo en consumo, distribución y producción.	Prácticamente eliminado, al menos como política diferenciada frente a las drogas.
Uso de otros instrumentos	Mínimos, y siempre al servicio de la represión.	Fuertes y diferenciados en consumo, pero mínimos en relación con la oferta.	Fuertes y diferenciados en toda la cadena.	Papel regulador del mercado, por lo cual no hay instrumentos específicos.

Tomado de "informe final de los lineamientos para un nuevo enfoque de drogas en Colombia" elaborado por la Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. 2015.

(http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)

Nota: El cuadro resume los modelos abstractos de regulación de drogas.

En virtud a lo anterior, es necesario manifestar que la exposición de los modelos se considera útil para la investigación, pero, no se aspira enmarcar la regulación del Estado colombiano, incluso sobre aquella derivada de la facultad normativa del poder de policía, debido al riesgo de imprecisión en que podría incurrirse; además, se debe tener en cuenta que los objetivos del estudio no apuntan hacia conocer el modelo de regulación vigente. No obstante, se considera un buen referente teórico sobre la temática expuesta, necesario para su desarrollo, razón por la cual, se dio lugar a la referencia breve del mismo.

2.6. Despenalización del porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal en Colombia

Se incluye esta temática en el marco teórico, debido a la importancia que implica en todo estudio relacionado con la regulación a los comportamientos de porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, para su adecuado entendimiento en el contexto nacional. Teniendo en cuenta lo anterior, debe mencionarse inicialmente que, es una de las etapas que ha tenido la regulación de los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas en amparo de los límites de la dosis de uso personal en Colombia, posterior al modelo de guerra contra las drogas o prohibición absoluta. Para la aproximación al conocimiento, se acude a lo expuesto por Uprimny et. al (2010), quienes manifiestan que, la etapa se logra gracias al cambio del modelo de lucha contra las drogas generado jurisprudencialmente, mediante Sentencia C – 221/94 de la Corte Constitucional, Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

La Corte Constitucional (1994), mediante el instrumento en mención, decide sobre la exequibilidad del literal j del artículo 2 (se adopta la definición de dosis para uso personal de drogas) y el artículo 51 (sanciones al individuo que porte cantidades de droga consideradas como dosis de uso personal) del estatuto nacional de estupefacientes, Ley 30 de 1986. El principal cambio, se manifiesta en

el título de la Sentencia: despenalización del consumo de la dosis personal. Inicia, la concepción de una perspectiva que prioriza la dignidad humana, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad de cada individuo que porta y consume drogas, al ser derechos fundamentales y un principio democrático, respectivamente, que son amparados por la filosofía liberal y no autoritaria de la Constitución política de 1991 y es deber del Estado social y democrático de derecho colombiano su garantía.

Es preciso recordar, de conformidad a lo expuesto por Iregui et. al. (2015), que mediante la expedición del estatuto nacional de estupefacientes se reconoció el derecho a los consumidores, de acceder a una pena menos gravosa. Aun así, mediante la Sentencia se genera un cambio importante, al establecer que ya no debe haber consecuencia jurídica penal, entendida como sanción, al individuo consumidor que esté amparado por las cantidades consideradas como dosis de uso personal, bajo el entendido que ese consumo, es una decisión libre y autónoma que solo corresponde al individuo que despliega la conducta, amparada constitucionalmente por ser ejercicio de sus derechos fundamentales. También, es necesario recordar que el estatuto mencionado, Ley 30 de 1986, había reconocido el derecho al tratamiento en salud para las personas afectadas por adicción al consumo de drogas, pero, en la argumentación el Magistrado, destacó que esos procedimientos no deben considerarse obligatorios ni sancionatorios, ya que es decisión autónoma del individuo consumidor, acceder o no a estos tratamientos para mejorar su estado de salud, y el legislador no puede interferir en esa autonomía ya que estaría vulnerando sus derechos fundamentales.

En mismo sentido, se considera importante la reflexión de Guzmán y Uprimny (2010) sobre el tema de la despenalización del consumo de la dosis de uso personal, mediante la cual infirieron que de conformidad a lo expuesto por la Corte Constitucional, imponer sanción de arresto y multa, o medida de rehabilitación obligatoria sin mediar consentimiento, excede las posibilidades del Estado para intervenir en las decisiones autónomas de esos individuos, con efecto de buscar garantizar el derecho a la salud,

adecuando un modelo de comportamiento ideal que pueda imponerse a los individuos consumidores, con énfasis en que el consumo de drogas no sea una conducta que afecte a terceros, ya que solo deriva del fuero interno decisorio del individuo. También, consideraron que el argumento más importante en la Sentencia, es que la imposición de sanciones al consumidor, por el hecho de consumir cantidades de droga amparadas por el criterio legal de la dosis de uso personal, va en contra del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad del consumidor, consagrado en el artículo 16 de la Norma superior, ya que, no permite que cada individuo decida de forma autónoma como orientar su vida, siendo los límites para esta situación, el respeto a los derechos de otras personas.

Siguiendo la exposición de los referentes, afirman que la Corte Constitucional mediante la providencia aludida, esgrime de forma adicional dos argumentos. En primer lugar, imponer sanciones a los individuos consumidores en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal, es una manifestación del peligrosismo penal, doctrina incompatible con el Estado social y democrático de derecho, y la filosofía garantista de la Constitución política de 1991, ya que, imponer sanciones a los consumidores ante situaciones que no afectan derechos de otras personas, puede ser una situación que afecte los derechos fundamentales, y a la vez, desconocer la dignidad humana de la persona destinataria de la sanción. En segundo lugar, establecer sanciones penales por el porte y consumo de drogas amparadas por el criterio legal de la dosis de uso personal, es mecanismo propicio para generar discriminación a los consumidores, frente a las demás personas del grupo social; ejemplifican la situación discriminatoria, frente a otros consumidores de drogas legales (alcohol y tabaco), que pueden llegar a generar un daño social mayor derivado de su consumo, por la incidencia en el comportamiento de los individuos, pero, no son sustancias penalizadas, y no involucran la misma responsabilidad por el hecho de consumir, frente a las drogas ilícitas bajo el límite de dosis de uso personal.

Adicionalmente, destacan que la Sentencia reconoció que el derecho penal no puede ser la respuesta única para combatir y desalentar el consumo de drogas, teniendo en cuenta que el Estado

puede optar por otras medidas que tensionen menos los derechos fundamentales de los consumidores, como por ejemplo es la implementación de medidas educativas antes que tratamientos de rehabilitación obligatorios no consentidos, tal como sugirió el magistrado en la Sentencia de constitucionalidad de 1994.

Por último, la Corte Constitucional (1994) en la Sentencia aludida, no desconoce que los comportamientos despenalizados, pueden llegar a afectar el orden público y la convivencia pacífica, razón por la cual, debe ser objeto de control mediante medios jurídicos diferentes a la sanción penal, e indicó que corresponde a las autoridades de policía reglamentar la forma en que esos comportamientos deben controlarse, sin llegar a vulnerar los derechos fundamentales mediante sanciones punitivas.

2.7. Guerra fallida contra las drogas, y abordaje desde la perspectiva del desarrollo humano en la prevención del consumo

Para la aproximación al conocimiento sobre el tema, es necesario acudir a lineamientos nacionales y recomendaciones de organismos internacionales sin funciones jurisdiccionales. Por lo anterior, en primer momento, declara la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s.f.), lo siguiente:

[l]a violencia y el crimen organizado asociados al tráfico de drogas ilícitas constituyen uno de los problemas más graves de América Latina. Frente a una situación que se deteriora a cada día con altísimos costos humanos y sociales, es imperativo rectificar la estrategia de “guerra a las drogas” aplicada en los últimos treinta años en la región.

Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas. (p. 7)

De esta forma, mencionan que el modelo prohibicionista, a pesar de buscar un fin imperativo como lo es la erradicación de las drogas, ha generado consecuencias sociales costosas y negativas, las cuales, debido al aumento de la situación de las drogas a nivel mundial, de forma correlacional, también aumentan las consecuencias negativas asociadas a la implementación del mencionado modelo. Por ejemplo, el costo económico es elevado para mantener el sistema y la dirección del mismo, ya que se combaten organizaciones criminales con alcance internacional, lo cual implica que los Estados aúnen esfuerzos para el combate, y la inversión en aspectos como la salud o la educación, sea en consecuencia menor; también, un factor negativo influyente, es la criminalización del consumo y su efecto de marginalización social a los consumidores, debido a la falta de apoyo desde políticas públicas en salud, obligando a las personas a acudir a mercados ilegales controlados por organizaciones criminales para poder consumir, situación que se agrava en presencia de trastornos de consumo a sustancias con mayor efecto nocivo, o también frente a personas habitantes de barrios marginales con ingresos económicos bajos, convirtiendo a esos individuos objetivo del crimen organizado, víctimas de explotación y deterioro de su salud. Adicionalmente, este escenario también incrementa las posibilidades para que enfermedades contagiosas, se transmitan con mayor facilidad, como sucede en el caso de compartir jeringas para consumir sustancias inyectables.

En mismo sentido ilustrativo, está la consideración sobre la consecuencia más notable de la prohibición de drogas en Estados Unidos de América, ya que, la orientación represiva del Estado mediante el ordenamiento jurídico, permitió combatir penalmente las conductas relacionadas con drogas, y en efecto generó la privación de la libertad de muchos individuos reclusos en prisión, en comparación a décadas anteriores en las cuales no se implementaba con tanto empeño el combate.

Teniendo en cuenta lo anterior, también es necesario destacar la perspectiva del Ministerio de salud y protección social de Colombia (2018) frente al consumo, la cual, contrasta con la perspectiva represiva y prohibicionista que orienta una guerra indiscriminada contra las drogas en todos sus niveles.

De esta forma, al empeñarse en la labor de orientar al Gobierno nacional y habitantes del territorio para prevenir el consumo de sustancias, con fundamento en evidencia, sostiene que el enfoque adecuado para el abordaje de la prevención del consumo de las sustancias, es desde las perspectivas de desarrollo humano y salud pública; sostiene que la perspectiva del desarrollo humano, no solo debe medirse por variables económicas, ya que deben incidir variables sociales, que den evidencia de las capacidades humanas para que los individuos beneficiados, sean consumidores o no, gocen de un estado de salud aceptable, que no impida su desarrollo al interior del grupo social.

En desarrollo de lo anterior, sostiene que la prevención debe propender por ampliar la libertad de bienestar y agencia, desarrollando tanto capacidades individuales como colectivas al interior del grupo social, para que se beneficien de buenas condiciones físicas, mentales, cognitivas, jurídicas, etc.; además, hace énfasis en que todo abordaje preventivo, sin distinción de si el individuo es consumidor o no, debe tener como norte la promoción de la salud y bienestar, mediante políticas que fomenten la adquisición y desarrollo de estilos de vida que mejoren y no deterioren el estado de salud en sus diversos niveles.

Por otra parte, Pereira y Cruz (2017), en punto a la perspectiva sobre el abordaje del porte y consumo de drogas, indican que se enmarca en la obligación del Estado colombiano de cumplir la agenda internacional de desarrollo sostenible 2015 – 2030 y sus objetivos, derivada de las Convenciones internacionales sobre drogas, y los mecanismos multilaterales de la Organización de las Naciones Unidas. Se constituye como compromiso internacional, al cual se adiciona lo pactado entre el Estado colombiano y el movimiento FARC – EP, mediante los acuerdos de paz del año 2016, como derrotero para ayudar a superar el problema de las drogas ilícitas. Indican que a pesar de no incluirse de forma expresa las políticas de drogas en la agenda 2015 – 2030, los objetivos derivados de la misma, abordan de forma estructural algunos de los factores que llevan a las personas a producir, comercializar, traficar y consumir las drogas, motivo por el cual, sí están en relación, destacando como objetivo supremo el

desarrollo humano. Por ello, la relación se hace más fuerte, derivado de los objetivos de desarrollo sostenible “consistente en garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (. . .) [f]ortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol” (objetivo número 3, Indicador 5, p. 22).

Adicionalmente, destacan la importancia de United Nations General Assembly Special Session – UNGASS [Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas] celebrada en 2016, referente al tema de las drogas, en donde se evidenció que no existe consenso a nivel internacional sobre la forma óptima de abordar el problema de las drogas, y la necesidad de implementar estrategias diferentes a la prohibición sin límite, ya que sus resultados no corresponden a los esperados.

Por otra parte, la comisión asesora para la política de drogas en Colombia (2013), destaca la importancia de implementar enfoques distintos a la prohibición absoluta mediante la fuerza que puede proporcionar el ordenamiento jurídico al Estado, representado en sus autoridades públicas, como sucede en el caso de nuevos enfoques basados en la salud pública y derechos humanos. De esta forma, afirman que contribuye en mayor medida al desarrollo humano, aplicar medidas enfocadas a la reducción de riesgos y daños asociados al consumo.

Por último, lo referenciado hasta el momento en favor de enfoques distintos a la prohibición absoluta de drogas ilícitas, concuerda con lo mencionado por la Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia (s.f.), en donde hace énfasis en que el abordaje del problema de las drogas ilícitas mediante prohibición, no resuelve el problema inmerso en la realidad social cotidiana; por el contrario, profundiza y crea situaciones más graves asociadas a la violencia, estigmatización, criminalización y discriminación de consumidores, especialmente en aquellos casos que impliquen trastornos de consumo. También, destacan la importancia de la educación, apoyo desde salud y concientización para obtener resultados positivos, frente a la disuasión del consumo como sucede con drogas legales, como lo son el tabaco y las bebidas alcohólicas.

Capítulo III: ¿Restricción razonable para mantener el orden público? o ¿nueva prohibición absoluta?

De manera inicial, se afirma que la labor investigativa permite inferir que, la hipótesis formulada fue apoyada parcialmente por la información recopilada y referenciada, en virtud a la técnica documental implementada para aprehender datos. La anterior afirmación, derivado de los exámenes de constitucionalidad al que fueron sometidas las nuevas normas de policía vigentes desde enero del año 2017, emanadas de la facultad normativa del poder de policía, no tienen incidencia restrictiva alguna sobre la despenalización de los comportamientos del porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, ya que la finalidad de estas no es tipificar como delito la realización de las conductas mencionadas. Por otra parte, teniendo en cuenta que la despenalización lograda jurisprudencialmente no fue afectada atendiendo lo manifestado en los instrumentos jurisprudenciales referenciados sobre la constitucionalidad de las normas de policía vigentes desde enero del año 2017, consecuentemente, se enfocó la atención sobre la restricción desde la facultad normativa del poder de policía, con objeto de mantener el orden público y la convivencia pacífica entre las personas, frente a la realización de las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal; En virtud a esto, se afirma que las normas de policía tienen incidencia restrictiva sobre el despliegue de los comportamientos despenalizados, incluyendo aquellas situaciones en que los mismos no trascienden de la esfera íntima del sujeto y están bajo los límites legales de la dosis de uso personal, lo cual será desarrollado en el presente capítulo.

Ahora, derivado de la somera mención acerca de la validación de la hipótesis y la respuesta al interrogante de la investigación, se pone en conocimiento la estructura que tendrá el presente capítulo, con objeto de realizar una exposición más detallada de cada norma de policía junto a su respectivo examen de constitucionalidad, así: se divide en dos subtítulos, primero, incidencia restrictiva de las normas de policía sobre la despenalización de las conductas, y segundo, incidencia restrictiva de las normas de policía sobre las conductas despenalizadas. Nótese, que la diferencia entre ambos subtítulos,

a pesar de usar las mismas palabras en diferente orden, estriba en la afectación a la despenalización; Mientras en el primero se expone la posibilidad de haber incidido restrictivamente sobre la despenalización, configurándose esto en volver a sancionar penalmente a los portadores y consumidores de drogas ilícitas bajo los límites de la dosis de uso personal, en segundo subtítulo, se expone la posibilidad de haber incidido restrictivamente sobre la realización a las conductas despenalizadas, al no hallarse sanción punitiva desde la nueva normativa en virtud a los exámenes de constitucionalidad.

3.1. Incidencia restrictiva de las normas de policía sobre la despenalización de las conductas

3.1.1. Ley 1801 de 2016

La norma en mención es el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana (antes código nacional de policía y convivencia ciudadana), la cual fue expedida en virtud al poder de policía del Congreso de la república, conferido desde las disposiciones de la Constitución política. Recapitulando lo mencionado sobre la nueva regulación mediante normas policivas a las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de la dosis de uso personal, vigentes desde enero de 2017, la presente Ley se constituye como la base normativa para la regulación de las conductas en todo el territorio nacional, en el período estudiado. Esta, es norma de carácter preventivo, la cual se destina a proteger el orden público y la convivencia pacífica entre las personas. La misma, se configura como cuerpo normativo complejo, y regula varias posibles conductas relacionadas con el porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal; por ejemplo, expresa la forma en que pueden llegar a afectar la convivencia en establecimientos educativos, integridad de personas de especial protección como los niños y adolescentes, entre otros.

Mediante la técnica documental implementada para la aprehensión de datos, se evidenció que la norma frente a la regulación de algunas de las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas, fue

objeto de revisión constitucional mediante la Sentencia C – 253/19 de la Corte Constitucional, la cual se dirigió para declarar condicionalmente exequibles el literal c, del numeral segundo, del artículo 33, y el numeral séptimo del artículo 140, y resolvió con la declaratoria de inexecutable de las expresiones bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, de cada artículo, respectivamente. Frente a la posible incidencia restrictiva sobre la despenalización de las conductas, se procede a su exposición.

De manera inicial, la Corte Constitucional (2019) en la Sentencia mencionada, al determinar el contexto normativo de los textos demandados, analiza el objeto y los objetivos específicos de la Ley, consagrados en los artículos 1 y 2, respectivamente. De esta forma, en cuanto al objeto, referenciando de forma expresa el artículo primero, indica que consiste en establecer condiciones necesarias para la convivencia en el territorio nacional mediante medios preventivos. De este punto, resalta el órgano límite que las disposiciones son de carácter preventivo y no represivo, destinadas a la garantía de la convivencia pacífica al interior del grupo social, para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas en el territorio nacional.

Por otra parte, en referencia a la misma providencia, se evidenció que la Corte haciendo análisis sobre los objetivos específicos de la norma para determinar su contexto, específicamente sobre el primero del artículo segundo, pone en conocimiento la naturaleza de la misma.

El mencionado objetivo, con fin ilustrativo, se referencia a continuación:

Artículo 2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS: Con el fin de mantener las condiciones necesarias para la convivencia en el territorio nacional, los objetivos específicos de este Código son los siguientes:

1. Propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público.

De esta forma, continuando con la providencia de la Corte Constitucional (2019), indica que la norma al buscar propiciar comportamientos tendientes a la convivencia pacífica en el grupo social, no se destina a someter, obligar o compungir a las personas para que se comporten de determinada manera considerada como correcta; por ello, al determinar el contexto normativo, indica que son normas de carácter preventivo y no sancionatorio o punitivo, debido a que el sentido básico de la norma de policía, consiste en buscar y no obligar al interior del grupo social condiciones de convivencia pacífica, para intentar armonizar los derechos de los destinatarios. Sobre este punto, basado en la argumentación de la entidad, se infiere que la norma tiene una finalidad diferente de las normas penales, debido a que el instrumento expedido por el legislador en virtud al poder de policía, tiene una naturaleza más propositiva de las condiciones de convivencia pacífica y orden público, dirigida a todas las personas involucradas, frente a la norma punitiva [ejemplo Ley 599 de 2000], tendiente a sancionar exclusivamente al individuo infractor que afecte determinados bienes jurídicos tutelados amparados por esa norma. Esto significa, que mientras la norma penal se dirige en contra del infractor, la norma de policía tiene un alcance más amplio en cuanto a las personas destinatarias, porque la misma es destinada para todas las personas del grupo social en el territorio nacional, sean o no infractoras de sus disposiciones.

Adicionalmente, en la misma providencia, la Corte al analizar de forma particular el medio que fue elegido por el legislador sirviéndose de la facultad normativa constitucionalmente concedida por el poder de policía, para establecer una prohibición policiva de carácter general, consistente en no consumir bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en determinados espacios por ser contrarios a la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, son comportamientos merecedores de medidas correctivas, conforme se consagra en el mencionado literal C del numeral segundo del artículo 33, afirmando que no es un mecanismo excluido del ordenamiento jurídico al tener origen en la Constitución política. Por ello, frente al carácter o naturaleza de la prohibición policiva, indica que no es

de carácter penal, debido a que el legislador tiene prohibido optar por normas punitivas que atenten contra el principio de legalidad, incluso cuando están en búsqueda de fines constitucionales inaplazables e imperiosos, como es el caso de buscar el orden público y la convivencia pacífica para la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, medios que se excluyen por su peso de Estado social y democrático de derecho. Para reforzar lo manifestado hasta el momento sobre el particular, se acude a la siguiente referencia:

la Sala sabe que en un estado social y democrático de derecho le está vedado al Legislador lograr fines constitucionales, así sean imperiosos, mediante normas de carácter punitivo o sancionatorio que no respetan el principio de legalidad; son un medio excluido del debate democrático. No importa cuál sea el delito o el tipo de amenaza que pueda estarse enfrentando, no importa cuál sea el apoyo que la medida legislativa haya recibido en el Congreso; una norma legal penal que viola el principio de legalidad es inconstitucional, es un medio excluido bajo el orden constitucional vigente. Por esto, es preciso señalar en el presente caso que, aunque existen razones para cuestionar la norma por el grado de vaguedad y ambigüedad de su texto, la regla acusada (contenida en el Artículo 33) no es de carácter penal y no supone, por tanto, las consecuencias que ese tipo de disposiciones fijan frente a la libertad y los derechos de las personas. (CC, C-253/19, 2019, p. 71)

En sentido similar, en la misma providencia, al analizar de forma particular el medio policial para prohibir los comportamientos de consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público y en los parques, so pena del merecimiento de medidas correctivas, conforme se consagra en el numeral séptimo del artículo 140, indicó que el legislador sirviéndose de la facultad normativa del poder de policía constitucionalmente concedida, no implementó medios excluidos jurídicamente por el orden democrático y constitucional, para buscar fines imperativos consagrados en la Norma superior,

tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas, para el caso analizado se materializa en el escenario denominado espacio público, tienen origen en la Norma de normas misma.

De lo referenciado hasta el momento, se espera haber memorado la naturaleza no penal de las normas de policía, particularmente sobre aquellas relacionadas con los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal. Partiendo de lo anterior, conforme a lo expuesto por el órgano límite constitucional, se afirma que, si la norma no llega a tener naturaleza penal, en consecuencia, no puede llegar a afectar o tener incidencia restrictiva sobre la despenalización lograda vía jurisprudencial de las conductas desde 1994, porque son objetos de regulación diferentes. De esta forma, se evidenció del análisis particular realizado de los artículos demandados por la Corte, para regular las conductas que fueron objeto de revisión constitucional, que los mismos se ajustan al contexto del mismo código, al ser normas que buscan propiciar la convivencia pacífica, y no sancionar penalmente.

Sin embargo, hasta este punto deben mencionarse dos aspectos: primero, a pesar de no tener la misma naturaleza las normas penales con las policivas, si pueden dar lugar a que una conducta contraria al código nacional de seguridad y convivencia ciudadana, y a la vez tipificada como conducta contraria por el código penal, (como pueden llegar a ser conductas relacionadas con porte y consumo de drogas ilícitas que superen ligeramente el límite legal de la dosis de uso personal [dosis de aprovisionamiento], o se pueda inferir por la autoridad de policía que a pesar de portar una cantidad legalmente permitida, tiene la intención de comercializar), pueda ser puesta en conocimiento por la autoridad de policía a la fiscalía general de la nación, para que inicie la acción penal derivada de la infracción a la norma punitiva y origine una acción independiente y distinta a las medidas correctivas de la norma de policía, atendiendo la autoridad de policía a lo consagrado en el parágrafo 2 del artículo 25 del mencionado código; Segundo, cuando se hace referencia a medidas correctivas implementadas en virtud a la norma

de policía, estas deben ser coherentes al objeto y objetivos específicos que le estructuran. Por ello, no puede afirmarse que un medio de policía, derivado de norma de policía, es sancionatorio. Para el efecto demostrativo, se referencia lo consagrado en el artículo 172 y párrafo primero del código nacional de seguridad y convivencia ciudadana, mediante el cual de forma expresa se indica:

Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia.

PARÁGRAFO 1o. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia. (L. 1801, art. 172, prg. 1, 2016)

3.1.2. Decreto 1844 de 2018

La norma en mención fue proferida por el Presidente de la república en uso de la facultad reglamentaria derivada del poder de policía, consagrada constitucionalmente para la máxima autoridad administrativa del Estado. Retomando lo mencionado sobre el presente decreto, mediante el cual se agregó un capítulo al decreto 1070 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa), para reglamentar de forma parcial el código nacional de policía y convivencia (ahora código nacional de seguridad y convivencia ciudadana), en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas. De esta forma, la adición buscó combatir el fenómeno ilícito del micro tráfico de drogas, al configurarse como conductas relacionadas con el porte y tenencia de drogas, como comportamientos que afectan el orden público, los derechos de colectividades, y la salud pública. Adicionalmente, este acto administrativo permitió que la autoridad de

policía implemente el proceso verbal inmediato consagrado en el artículo 222 del mencionado código, a todo individuo que porte cantidades de droga en el espacio público en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal, cuando esa autoridad advierta la posible infracción de la norma de policía y los comportamientos allí consagrados como contrarios a la convivencia pacífica y el orden público. Además, enuncia el medio a implementar y la medida correctiva correspondiente (incautación y destrucción del bien), por parte de la autoridad de policía, ante una vulneración de la norma de policía reglamentada.

Derivado de la técnica documental para aprehender datos implementada, se evidenció que el mencionado acto administrativo fue sometido a examen de constitucionalidad, por efecto de dos demandas de nulidad acumuladas, las cuales llevaron a condicionar la interpretación de la norma para que sea concordante a los mandatos de la Norma superior y el ordenamiento jurídico.

Frente al tema que ocupa la atención en el presente subtítulo, se recopiló lo siguiente sobre la incidencia restrictiva del acto administrativo sobre la despenalización del porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal:

De manera inicial, en Sentencia del 30/04/20 expediente No. 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados), sala de lo contencioso administrativo, sección primera del Consejo de Estado (2020), se determina que los fundamentos para proferir el acto administrativo demandado, son: el orden público, la convivencia pacífica, la tranquilidad de las personas, la integridad del espacio público, el respeto a los derechos de las colectividades y de las personas en particular, y controlar el fenómeno denominado narcomenudeo o micro tráfico, con especial énfasis en este último. Lo anterior, es realizado para diferenciar la conducta de portar cantidades de droga bajo los límites legales de la dosis de uso personal para consumir posteriormente sin afectar los derechos de otras personas, frente al porte de las sustancias destinadas a la comercialización ilícita.

Adicionalmente, en el fallo se memora que prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estas sustancias que lucran organizaciones criminales, es una obligación emanada de variedad de

instrumentos de carácter internacional ratificados por Colombia, y también por las normas que rigen al país. Por ello, destaca que en el informe técnico presentado por el Gobierno frente a las razones que justifican la expedición del acto administrativo, se precisó que la reglamentación de la Ley 1801 de 2016, sobre el porte y consumo de sustancias prohibidas en espacio público era inaplazable y necesaria desde una perspectiva de salud pública, ya que en ocasiones el porte de sustancias en amparo de los límites legales, era implementado para mimetizar fines de tráfico ilícito y de comercialización, lo cual apareja incremento en la oferta y consumo de las sustancias, así como problemas de salud asociados a la adicción al consumo. Sin perjuicio a lo anterior, determina que el porte y posterior consumo propio de las sustancias psicoactivas bajo los límites legales de dosis personal, es una situación amparada por el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta su relación estrecha con la comercialización o tráfico ilícito.

De lo anterior, es necesario resaltar del examen de constitucionalidad la estrecha relación existente para la sección entre el fenómeno del micro tráfico o narcomenudeo, y las conductas amparadas por el ordenamiento jurídico de porte y consumo de drogas bajo los límites legales de dosis personal y de aprovisionamiento. El interés sobre este punto, estriba en la relación existente entre conductas merecedoras de sanción penal, como es el caso del tráfico de estupefacientes, y conductas plenamente respaldadas constitucionalmente, el caso del porte y consumo bajo límites legales. De esta forma, se relacionan las conductas lo suficiente para mencionar que, una es dependiente subordinada de la otra, bajo el entendido que, los portadores y consumidores de drogas ilícitas deben acudir en muchas ocasiones al tráfico ilícito de las sustancias para su adquisición, y posteriormente conlleva al porte y consumo de la cantidad adquirida.

Concatenado a lo anterior, también es necesario recordar el reconocimiento por la sección encargada del examen de constitucionalidad sobre el acto administrativo, la difícil labor que enfrentan las autoridades de policía frente al fenómeno del control al narcomenudeo o micro tráfico de las sustancias, por las relaciones que existen entre el porte y consumo de esas drogas con la

comercialización ilícita. Por lo anterior, afirmar que las relaciones son tres: primero, la conducta de portar las sustancias lesionando los intereses colectivos del grupo social, o lesionando derechos de personas consideradas particularmente; segundo, la comercialización de las sustancias generando las consecuencias negativas del narcotráfico (salud pública, seguridad, economía, entre otros); y tercero, portar las drogas ilícitas sin afectar derechos ajenos, el medio ambiente, la salud pública, comercializar, entre otros, para posteriormente consumir para sí mismo la sustancia, sin que trascienda de su esfera individual y no afecte los derechos de otras personas. De las anteriores conductas, la última es amparada por el ordenamiento jurídico, al considerar que no llega a transgredir el elemento antijurídico de la norma penal, mientras que las otras dos son merecedoras de sanción punitiva por ser consideradas delito de conformidad al artículo 376 del código penal.

Con fundamento en lo anterior, la entidad sostiene en el fallo que, para configurarse el elemento antijurídico para infringir la norma penal mencionada en artículo 376 con los comportamientos relacionados con el porte de las sustancias bajo los límites legales de la dosis de uso personal, del cual es consecuencia el consumo, requiere analizar el uso que se dio a la sustancia, y a ello debe asimilarse el procedimiento de policía verbal inmediato aplicable de conformidad a la reglamentación del acto administrativo objeto de la revisión constitucional, en cuanto al análisis sobre la afectación a la norma de policía. Adicionalmente, finaliza la distinción entre las conductas relacionadas con el porte de sustancias y el micro tráfico, como a continuación se referencia:

De ahí que nuestro sistema jurídico excluya la posibilidad de penalizar al usuario de sustancias psicotrópicas en lo que atañe exclusivamente al acto de consumo, y exija que las medidas de carácter policivo establecidas para señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la práctica de consumo resulta nociva para la sociedad, sean proporcionales y justificadas. (CE, Sala de lo contencioso administrativo, sección 1ª, expediente No. 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados). p. 80, 2020)

Otro elemento resaltable de la decisión, que contribuye al entendimiento del tema de afectación a la despenalización, lo constituye la consideración frente al cargo de transgresión del principio de reserva legal con la aplicación de sanciones a las conductas relacionadas con el porte de drogas ilícitas, aun cuando están amparadas bajo los límites legales. Al respecto, indica que el cargo se desestima y no debe prosperar, debido a que no se crearon sanciones nuevas que excedan el origen legal de la norma reglamentada, Ley 1801 de 2016, y el acto demandado, no desatendió la subordinación a la Ley que reglamenta, porque la máxima autoridad administrativa del Estado, se limitó a reglamentar las conductas prohibidas previstas legalmente –y previamente- de portar, tener o poseer drogas. También, sostiene que la medida correctiva que establece el acto administrativo, corresponde a los comportamientos taxativamente prohibidos por la norma reglamentada, y que la actuación asociada a la destrucción del bien, la droga ilícita, no es una sanción penal, al cumplir con lo sostenido en la Sentencia C – 221/94, mediante la cual se despenalizan las conductas de porte y consumo de drogas en amparo de los límites legales de la dosis de uso personal, porque tiene fines pedagógicos, sin trascender a la órbita punitiva. Con fundamento en lo anterior, precisa que la norma acusada, busca el mantenimiento del orden público, la convivencia pacífica, y combatir el micro tráfico, y no tiene incidencia alguna sobre los derechos fundamentales amparados jurisprudencialmente y la despenalización de las conductas de portar y consumir drogas en amparo de los límites legales. Sintetiza la argumentación sobre el cargo, en los siguientes términos:

la Sala considera que el decreto 1844 no instituyó ni un tipo ni alguna sanción y tampoco desconoció los artículos 6º, 28 y 29 de la Constitución, o dejó de considerar el contenido de la jurisprudencia de las altas Cortes sobre esta materia, razón por la que el cargo relacionado con el eventual desconocimiento de los principios de tipicidad, legalidad y reserva legal en materia sancionatoria, carece de vocación de prosperidad. (CE, Sala de lo contencioso administrativo,

sección 1ª, expediente No. 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados). p. 108, 2020)

En conclusión, de lo recopilado y referenciado hasta el momento en virtud a la técnica documental para aprehender datos implementada, es posible afirmar en gracia de discusión que, las normas de policía vigentes desde enero de 2017, no incidieron restrictivamente sobre la despenalización de las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, con fundamento en los pronunciamientos derivados del examen de constitucionalidad, respectivamente. Esto, se afirma sobre la Ley 1801 de 2016 y el Decreto 1844 de 2018, debido a que fueron analizados por las autoridades judiciales competentes. Pero, no se afirma lo mismo sobre la Ley 2000 de 2019, debido a que a la fecha no existe pronunciamiento que decida sobre la constitucionalidad de la misma, que permita inferir si existe incidencia restrictiva alguna sobre la despenalización de las conductas bajo los límites legales, razón por la cual, no se corre el riesgo de incurrir en imprecisión haciendo análisis que carecen de fundamento jurisprudencial que le den soporte.

3.2. Incidencia restrictiva de las normas de policía sobre las conductas despenalizadas

Teniendo en cuenta lo manifestado hasta el momento en el presente capítulo, tomando como fundamento los argumentos de las autoridades judiciales frente a la incidencia restrictiva de las normas de policía sobre la despenalización de las conductas, se procede a referenciar un objeto diferente. Lo anterior, es consecuencia de lo evidenciado en los pronunciamientos mencionados, que se manifestaron particularmente sobre el tema, y se configuran como elementos clarificadores y obligatoriamente vinculantes para todas las autoridades relacionadas con drogas, así como también para las personas amparados por el ordenamiento democrático, sin distinción si sean portadores o consumidores.

Derivado de no haber incidencia restrictiva a la despenalización de las conductas, consecuentemente, se optó por determinar si las normas de policía buscando mantener el orden

público y la convivencia pacífica del grupo social en el territorio nacional, tuvieron incidencia restrictiva alguna sobre la realización de las conductas mencionadas, con fundamento en las mismas Sentencias referenciadas.

3.2.1. Ley 1801 de 2016

El examen de constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 33 y 140, permitió evidenciar mediante la técnica documental implementada que, la norma de policía expedida por el Congreso de la república sirviéndose del poder de policía, restringió la realización de las conductas de porta y consumir drogas en amparo del límite legal de la dosis de uso personal en el territorio nacional, de forma que fue necesario declarar la inexecutable de las respectivas expresiones de los artículos demandados.

De manera inicial, debe tenerse en cuenta la manifestación de la Corte Constitucional (2019) en Sentencia C – 253/19, sobre el deber de los Estados para proteger derechos fundamentales, buscando armonizar las políticas de drogas bajo la perspectiva de la dignidad humana. Sobre el particular, manifiesta que la situación genera dificultad a todos los países, debido a que se enfrentan a la bifurcación de proteger derechos fundamentales, o combatir el consumo de drogas y el narcotráfico, lo cual involucra implementar mecanismos jurídicos, que generan restricciones o privaciones a la realización de las actividades relacionadas con drogas, tanto en su expresión más fuerte y peligrosa, como lo es el narcotráfico orquestado por organizaciones criminales con alcance internacional, o contra el eslabón más débil de esa cadena, el consumidor, que en muchas ocasiones llegan a ser personas marginadas socialmente y en condiciones económicas precarias. Adicionalmente, menciona que para cada Estado es obligatorio cumplir con los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, situación que necesariamente genera conflicto y dificultad en el propósito de armonizar la protección de

derechos fundamentales con los mecanismos jurídicos orientados a enfrentar la problemática, entre lo cual, está integrada la regulación al consumo y porte de esas drogas.

Por otra parte, en la misma providencia referenciada, la Corte indicó que los derechos fundamentales en el Estado social y democrático de derecho, no son de carácter absoluto, ya que están limitados por los derechos fundamentales de otras personas, el interés general y la protección al espacio público. Bajo esta premisa, encausa la argumentación para manifestar que, la limitación de los derechos fundamentales de las personas que despliegan los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas, está plenamente justificada en el ordenamiento jurídico. Pero, hace énfasis aclarando que por justificada que llegue a ser una limitación de derechos de un individuo o de un grupo proporcionalmente inferior al mayoritario del grupo social, no implica consecuentemente su validez incuestionable bajo los lineamientos de la Norma de normas del Estado, debido a que, no exime la obligación de todo juez de brindar protección constitucional a los derechos fundamentales y humanos, mediante su garantía o restablecimiento, en cada caso particularmente considerado. Teniendo en cuenta esto, se infiere de la manifestación de la Corte que, las limitaciones a los comportamientos poseen justificación constitucional, pero esto, no debe conducir de forma inexorable a que todas las limitaciones sean aceptadas sin contradicción o valoración por el grupo social destinatario, porque tanto la protección del bienestar general, entre otros fines, debe garantizarse por el ordenamiento jurídico a través de las instituciones, como también los derechos de poblaciones de menor cantidad de personas. De esta forma, la argumentación es admisible bajo la perspectiva de la regulación a los comportamientos de porte y consumo de drogas bajo los límites legales, porque deben garantizarse los derechos fundamentales de aquellas personas que los despliegan, incluso, cuando los mismos pueden llegar a entrar en conflicto con los intereses opuestos en el escenario democrático, también válidos, y en este escenario, se manifiesta la función del juez competente de la acción pública de exequibilidad de la norma, al intentar buscar la armonía de la regulación sobre los derechos fundamentales de las personas,

tanto restringiendo los comportamientos de portadores y consumidores, como los de las personas que no realizan los comportamientos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte implementó un test estricto sobre la razonabilidad y proporcionalidad constitucional de los apartes de la norma de policía demandada frente al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, con intención de dar objetividad al examen, siguiendo criterios jurisprudenciales para el efecto. De esta forma, indicó que el test se desarrolla en tres pasos: 1. Analizar el fin buscado por la medida; 2. Analizar el medio empleado; y, 3. Analizar la relación entre medio y fin. Realiza el test mencionado sobre cada artículo demandado, debido a que protegen bienes jurídicos diferentes, siendo del primero (artículo 33) la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, y del segundo (artículo 140) la integridad del espacio público.

Frente al objeto de estudio del presente subtítulo, resultan provechosas y determinantes, las consideraciones de la Corte del test mencionado sobre cada medida adoptada a través de la norma de policía, frente a la limitación al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Por ello, cuando analizó la limitación contenida en el aparte demandado del artículo 33, afirmó que no es razonable constitucionalmente, a pesar de buscar fines constitucionales imperiosos, debido a que, impone en el grupo social una prohibición desproporcionada, no necesaria, ni idónea.

Inicia, realizando el análisis sobre la razonabilidad del aparte de la norma acusada, destacando que la finalidad de la prohibición establecida por el legislador sirviéndose del poder de policía, consiste en mantener la tranquilidad y las relaciones respetuosas entre las personas, como presupuestos necesarios para la existencia de la convivencia pacífica. Prosigue, manifestando que, el medio elegido por el legislador consiste en establecer que los comportamientos consumir bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, no se pueden realizar por ser contrarios a la convivencia pacífica, ya que afectan la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, y al establecerlo, no optó por determinar las condiciones de tiempo y modo, y en cuanto a las de lugar, determinó mínimamente las condiciones, de

forma que se configuran en muy amplias al manifestar que, se prohibía el comportamiento en espacio público, espacio abierto al público o que siendo privado trascienda al espacio público. Continúa, indicando que, la relación entre el medio de policía empleado y el fin no es necesaria, debido a que, es lesiva al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, porque existen medios de policía en la misma norma e incluso penales de otras normas, que pueden colaborar en la búsqueda de esa finalidad sin tensionar el derecho fundamental en el grado en que el aparte del artículo demandado lo hace, o brindar protección jurídica suficiente en caso de conductas punibles. También, manifiesta que no es necesaria la relación medio y fin, porque no es aceptable considerar que todo acto de consumo asociado a las sustancias, implique el riesgo de afectación de la tranquilidad y las relaciones respetuosas mediante riñas, ya que no existe estricta necesidad entre las sustancias, tanto alcohólicas como psicoactivas, y la situación que afecta el bien jurídico, sin llegar a desconocer que, si pueden ser catalizadores de las mismas, no responde a relación de necesidad ineludible, pudiéndose afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas sin consumir lo más mínimo, así como no se pueden afectar después de consumir excesivamente. La Corte, se empeñó en manifestar que, no se demostró por las entidades que propugnaban la constitucionalidad del aparte del artículo demandado, las razones por las cuales, debía mantenerse la regulación amplia, general y con vocación de absolutismo, sobre las conductas despenalizadas, principalmente el consumo de la sustancia, y el porte para llevarlo a cabo.

De lo anterior, se resalta que el apartado de la norma demandada, a juicio de la Corte, no se considera necesario, porque no supero el escrutinio del juez constitucional en cuanto a la relación entre medio empleado y fin buscado; sin embargo, la Corte determinó en los pasos restantes del test implementado que, el fin constitucional buscado y el medio legal utilizado, no son contrarios al Estado social y democrático de derecho, y no están excluidos de su implementación por el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, sobre la proporcionalidad del apartado del mismo artículo 33, argumentó que es una medida desproporcionada por imponer limitaciones amplias al derecho fundamental del libre desarrollo de la personalidad de la persona que despliega las conductas, a pesar de proteger plenamente los bienes jurídicos buscados, en este caso la tranquilidad y las relaciones respetuosas. Desarrolla lo expuesto, indicando que las medidas correctivas aplicables a los infractores, pueden llegar a afectar potencialmente el derecho a la salud, específicamente, mediante tratamientos obligatorios de rehabilitación, para los cuales debe mediar el consentimiento informado de la persona consumidora y portadora.

Como fue mencionado al iniciar el presente subtítulo, la Corte implementó el test constitucional estricto de razonabilidad y proporcionalidad de la medida de policía legal, a cada parte demandada de la Ley 1801 de 2016. De esta forma, habiéndose descrito lo manifestado por la Corte frente al numeral 2 del literal C del artículo 33, se procede a exponer lo referente al numeral 7 del artículo 140.

Al respecto, la Corte indica que la finalidad de la prohibición establecida por el legislador sirviéndose de la facultad normativa derivada del poder de policía, consiste en garantizar el cuidado e integridad del espacio público, lo cual, se establece como una finalidad constitucionalmente imperiosa, expresamente señalada en el artículo 82 de la Constitución política. Frente al medio legalmente elegido, consiste en prohibir el comportamiento de consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público, y con especial énfasis en los parques, el cual considera no excluido por el ordenamiento jurídico para destinar al grupo social. Continuando su exposición, manifiesta que la relación entre el medio implementado y el fin buscado, hace que no sea necesario, a pesar de buscar fines constitucionalmente consagrados. Indica sobre el particular que, no existe relación ineludible de necesidad entre el consumo de las sustancias alcohólicas y psicoactivas, y la afectación material al espacio público y a los parques. También, sostiene que el aparte de la norma no es necesario, bajo el entendido que, existen otras disposiciones del mismo código e incluso protección penal, que permiten el

cuidado del espacio público, incluso sin mediar consumo de alguna de las sustancias. Frente a la proporcionalidad del aparte de la norma, la Corte no esgrime en profundidad dentro del test, la razón por la cual el aparte del numeral del artículo 140 demandado sea desproporcional; sin embargo, hace énfasis en que la norma establece una prohibición amplia y general redactada con vaguedad, que prohíbe virtualmente todo acto de consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público y los parques, siendo comportamientos que afectan su cuidado e integridad, razón por la cual, debe entenderse que también es desproporcionada y la aplicación de las medidas correctivas por la vulneración de la norma de policía, también pueden llegar a afectar los derechos del consumidor, individualmente considerado.

En síntesis, la Corte concluye que ambos apartados normativos relacionados con el porte y consumo de drogas ilícitas, no superaron satisfactoriamente el test estricto de razonabilidad y proporcionalidad al que fueron sometidos, frente a la vulneración al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, debido a la amplia e innecesaria prohibición de las conductas, haciéndolas virtualmente prohibidas en todo momento y lugar, debido a que la redacción de ambas disposiciones carece de claridad frente al no especificar las condiciones de tiempo y modo, y frente a las de lugar hace que el comportamiento ya no pueda ser desplegado por las personas en lugar diferente a lugares muy reservados como puede ser su hogar, invirtiendo con ello el principio de libertad, y haciendo que el comportamiento de forma general esté prohibido, pero, en ocasiones excepcionales sea autorizado por las autoridades competentes, lo cual vulnera el derecho fundamental mencionado. También, y no menos importante, resultan las consideraciones sobre la falta de idoneidad de los textos demandados para evitar la vulneración a los bienes jurídicos protegidos, porque ya existen otros mecanismos en la misma norma, con mayor claridad sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar (ejemplo: ante niños, en espacios escolares, entre otros), que permiten la protección constitucionalmente buscada.

Por lo anterior, es oportunidad de manifestar que la Sentencia de constitucionalidad, permite evidenciar la incidencia restrictiva sobre las conductas despenalizadas del porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, particularmente generada mediante el literal c del numeral 2 del artículo 33, y el numeral 7 del artículo 140, desde el momento de su vigencia, hasta la fecha en que fue proferida la Sentencia declarando la inexecutable de las expresiones demandadas.

3.3.2. Decreto 1844 de 2018

Frente al acto administrativo mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó los comportamientos relacionados con el porte y tenencia de sustancias psicoactivas de la Ley 1801 de 2016, es necesario considerar frente a la posible incidencia restrictiva de la norma de policía, en este caso la reglamentaria, sobre las conductas despenalizadas, puede extraerse desde la modulación realizada por la sala de lo contencioso administrativo, sección primera del Consejo de estado (2020) de la Sentencia del 30/04/20, expediente No. 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados), frente a la aplicación del acto administrativo demandado, derivado de pretensión subsidiaria de una de las partes demandantes, y de solicitud del agente del ministerio público, procurador delegado para la conciliación administrativa.

Frente a la pretensión subsidiaria de la parte demandante, la Sección manifiesta que la parte no argumentó sobre el alcance de la petición; pero, frente a la solicitud del agente del Ministerio público, indicó que las razones que soportan la solicitud, fueron expuestas debidamente en concepto allegado al proceso, teniendo en cuenta que solicitó a la autoridad judicial denegar las pretensiones de nulidad de los procesos acumulados, y a la vez, modular los efectos de la Sentencia frente a la aplicación del acto administrativo.

Teniendo en cuenta el origen de la solicitud de modulación de efectos de la Sentencia, el agente del Ministerio público sostuvo que, con fundamento en lo decidido por la Corte Constitucional en

Sentencia C – 253/19 (referenciada frente a la norma de policía anterior), sobre la exequibilidad de algunas expresiones de los artículos 33 y 140 de la Ley 1801 de 2016, y la razonabilidad y proporcionalidad de las prohibiciones a los comportamientos en ellos descritos, conllevan por necesidad a que la tenencia y porte de sustancias estupefacientes se entienda en concordancia al ordenamiento jurídico, especialmente, sobre los apartes de la norma reglamentada y el juicio de exequibilidad respectivo de los mismos, evitando una aplicación aislada y autónoma, en virtud al contenido del artículo primero del acto demandado.

En virtud a lo anterior, la Sección atendió favorablemente a la solicitud del agente del Ministerio público, para modular los efectos de la Sentencia sobre la aplicación del acto administrativo desde el control de legalidad, al considerarlo indispensable para que subsista la norma policiva al interior del ordenamiento jurídico. Con efecto clarificador, se referencia lo manifestado por la autoridad judicial:

el decreto 1844, en relación con las conductas asociadas al porte, tenencia y posesión de SPA [sustancias psicoactivas], debe aplicarse cuando tales comportamientos traspasen la esfera íntima del consumidor en los siguientes eventos: i) por la comercialización y distribución de SPA, o ii) porque se afecten los derechos de terceros o de la colectividad. (CE, Sala de lo contencioso administrativo, sección 1ª, expediente No. 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados). p. 127, 2020)

Adicionalmente, en la parte resolutive reitera textualmente lo referenciado, y manifiesta que el acto administrativo conservará la validez bajo el entendido que, el proceso verbal inmediato a cargo de los miembros de la Policía, solo se aplicara cuando sea necesario verificar que la droga bajo los límites de la dosis de uso personal portada, sea utilizada para fines distintos a consumo propio, con fundamento en evidencias que permitan llegar al conocimiento que, la persona portadora de droga afecta derechos de otras personas o la colectividad misma.

Por lo anterior, es posible inferir que las disposiciones contenidas en el acto administrativo demandado, incidieron restrictivamente sobre las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, desde la vigencia del acto mediante el cual se reglamentan a los comportamientos regulados por la Ley 1801 de 2016, hasta la fecha en que se notificó la modulación de los efectos de la Sentencia mencionada, sobre la aplicación del mismo. Por ello, en el examen realizado por la autoridad judicial se optó por la modulación del acto en cuanto a su aplicación para que sea concordante al ordenamiento jurídico, y ordenó a las autoridades de la policía nacional implementar el procedimiento verbal inmediato, basados en evidencia que permita inferir que el individuo portador afecta los derechos de terceros, y destinará la sustancia para fines distintos a su propio consumo.

Teniendo en cuenta que, el acto administrativo regula el porte, posesión y tenencia de sustancias psicoactivas, la Sección vio la necesidad de reiterar la situación referente a la prohibición del consumo bajo los límites legales de la dosis de uso personal, cuando los comportamientos afecten la tranquilidad y las relaciones respetuosas, y el cuidado e integridad del espacio público. Sobre el particular, en la parte resolutive de la decisión referente a la aplicación del procedimiento verbal inmediato, manifiesta lo siguiente:

Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, “dentro de los límites que impone el orden constitucional” y de manera “razonable y proporcionada”, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público. (CE, Sala de lo contencioso administrativo, sección 1ª, expediente No. 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados). p. 129, 2020)

De lo anterior, nótese que la posibilidad de implementar el procedimiento verbal inmediato para corregir conductas relacionadas con el consumo de drogas ilícitas en los artículos reglamentados, está sujeta a que las autoridades fijen de forma razonable y proporcionada, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en que esa conducta llega a afectar el orden público, sin desconocer que la Sentencia C – 253/19, manifestó que existen otras medidas de policía aplicables frente a los comportamientos, cuando llegan a afectar derechos ajenos y el orden público.

Por último, respecto a la Ley 2000 de 2019 expedida por el Congreso de la república en virtud a la facultad normativa del poder de policía, derivado de la técnica investigativa implementada, se evidencia que no hay a la fecha de elaboración del escrito, pronunciamiento judicial en ejercicio del control de constitucionalidad, que permita evidenciar la posible incidencia restrictiva sobre las conductas despenalizadas, razón por la cual no se incurre en riesgo de redactar algo que no posee fundamento jurídico, y pueda ser considerado un juicio de valor aislado, tal como fue manifestado en su oportunidad, sobre la incidencia restrictiva de la norma sobre la despenalización de las conductas.

Conclusiones

- Los medios de policía son instrumentos jurídicos al servicio del Estado, con propósito de mantener el orden público, los cuales son poder, función y actividad de policía.
- El poder de policía es un medio caracterizado por tener naturaleza normativa, que, mediante actos generales, impersonales y abstractos, busca promover la convivencia social pacífica y el orden público. Estos actos, derivan de la facultad de expedir Leyes y reglamentos de policía por las autoridades constitucionalmente facultadas.
- La función y la actividad de policía, también son medios de policía, que se subordinan al poder de policía, bajo el entendido que, la función permite gestionar administrativamente el medio de policía subordinante, y la actividad permite materializar al interior del grupo social, acciones para garantizar el orden público mediante agentes autorizados, estando doblemente subordinado a los otros medios de policía, tanto al poder y función; también, debe tenerse en cuenta que solo el poder de policía se encarga de regular libertades fundamentales, estando prohibido para los otros dos medios de policía hacerlo, por ser asuntos amparados por reserva legal.
- La definición sobre el concepto dosis de uso personal está consagrada en literal j del artículo 2 del estatuto nacional de estupefacientes, Ley 30 de 1986.
- El concepto policía, bajo perspectiva jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, reiterada posteriormente por la Corte Constitucional, es un concepto multívoco, expuesto en cuatro sentidos: i) Actividad del Estado; ii) Autoridades de policía; iii) Institución; iv) policía judicial (apoyo investigativo a la fiscalía general de la nación).
- Los medios de policía se dividen en dos categorías: i) medios de naturaleza jurídica; y, ii) medios de naturaleza material.

- o La categoría de medios de naturaleza jurídica, dependiendo la vía de expedición del instrumento jurídico admite la siguiente sub clasificación: i) vía general (poder de policía); y, ii) vía particular (función de policía).
- Los límites al poder de policía de conformidad a lo expuesto admiten dos perspectivas: primera, una jurisprudencial de la Corte Constitucional que los fijó mediante Sentencia C- 492 de 2002; y segunda, una instrumental atendiendo la jerarquía normativa al interior del ordenamiento jurídico, iniciando desde la Constitución política, seguida de las Leyes, descendiendo a los reglamentos de policía expedidos por autoridades administrativas unipersonales o colegiadas, respectivamente con la posibilidad aparejada e inseparable, de ejercer control de constitucionalidad de las respectivas Leyes a cargo de la Corte Constitucional, o de la jurisdicción contencioso – administrativa para el caso de los reglamentos.
- Son autoridades facultadas constitucionalmente para servirse del medio poder de policía: por antonomasia el Congreso de la república; Presidente de la república, en ejercicio de las funciones legislativa (temporal), y administrativa (con vocación de permanencia); Asambleas departamentales; Gobernadores de departamento; Alcaldes municipales y distritales; y, Concejos municipales y distritales.
- Son tipos de poder de policía, de conformidad a lo consagrado en la Ley 1.801 de 2016 (código nacional de seguridad y convivencia ciudadana): i) poder subsidiario de policía: aquel que permite la expedición de normas no restringidas por reserva legal, derivado de la competencia territorial de las Asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá; ii) poder residual de policía: aquel que permite la expedición de normas no restringidas por reserva legal, derivado de la competencia territorial a los demás Concejos municipales y distritales, diferentes al Concejo distrital de Bogotá, para expedir disposiciones normativas que busquen mantener el orden público; iii) poder extraordinario de policía: debe entenderse como aquella facultad normativa concedida

transitoriamente, a determinadas autoridades administrativas unipersonales de elección popular, para afrontar emergencias y desastres. Las autoridades facultadas son los Alcaldes y los Gobernadores, mediante acuerdo municipal o distrital, y ordenanza, respectivamente que les habiliten para restablecer el orden público en el territorio en que son competentes.

- Derivado de la técnica investigativa documental implementada, se evidenció que para el periodo estudiado, las normas de policía vigentes desde enero de 2017, mediante las cuales se regulan los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas en amparo del criterio de la dosis de uso personal son: i) Ley 1801 de 2016, código nacional de policía y convivencia ciudadana; ii) Decreto presidencial 1844 de 2018, mediante el cual se reglamenta la tenencia, posesión y porte de sustancias psicoactivas, de los comportamientos contenidos en la Ley 1801 de 2016; y, iii) Ley 2000 de 2019, mediante la cual se modifican y agregan disposiciones al código nacional de seguridad y convivencia ciudadana, y el código del menor, para proteger menores de edad en entornos educativos y espacio público, derivado del porte y consumo de sustancias psicoactivas en amparo del criterio legal de la dosis de uso personal.
 - o La técnica investigativa implementada para aprehender datos, permitió evidenciar que mediante Sentencia C-253/19 de la Corte Constitucional, se sometieron a control de constitucionalidad el numeral 2 del literal c del artículo 33, y el numeral 7 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, los cuales determinaban la forma en que los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de la dosis de uso personal eran contrarios a la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, y el cuidado e integridad del espacio público.
 - o La técnica investigativa implementada para aprehender datos, permitió evidenciar que mediante Sentencia de la sección primera de la sala de lo contencioso administrativa del Consejo de Estado, derivado de dos demandas de nulidad acumuladas, expediente número

11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 [acumulados], se decidió sobre el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad en contra del Decreto presidencial 1844 de 2018 (reglamento de policía), en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.

- o La técnica investigativa implementada para aprehender datos, permitió evidenciar que la Ley 2000 de 2019, no ha sido objeto de revisión constitucional.
- El resumen ejecutivo del informe mundial sobre las drogas 2020 permite evidenciar que el crecimiento del mercado de drogas y el consumo de las mismas, es una situación que ha aumentado con el paso de los años, debido a gran variedad de factores de incidencia global. Consecuencias de ello son que, más cantidad de personas consumen las sustancias, y la edad de inicio del consumo es más temprana.
- La situación a nivel nacional, no es diferente al panorama global, debido a que el estudio implementado por el Observatorio de Drogas de Colombia en el año 2017 y otros estudios nacionales, ponen en evidencia que la cantidad de personas que consume, y las sustancias a las que acuden, aumentan con el paso del tiempo, frente a estudios anteriores. Así mismo, permiten conocer que la situación de consumo en el país, de acuerdo a datos que reflejan la situación a nivel departamental, no es uniforme, y hay departamentos en que el consumo es mayor frente a otros.
- A nivel local en la ciudad de Bogotá D.C., el estudio de consumo de sustancias psicoactivas de 2016, permite evidenciar que la cantidad de personas que consumen, y las sustancias a las que acuden, es mayor en comparación al estudio anterior realizado en la misma ciudad en el año 2009.

- La marihuana (cannabis por su nombre científico), desde los estudios mundial, nacional y local, concuerdan en manifestar que es la droga ilícita con mayor índice de consumo, por la cantidad de personas que acuden a la misma.
- La política pública nacional de drogas, de conformidad a lo manifestado por la comisión asesora para la política de drogas en Colombia en 2015, debe abordarse con un enfoque diferente a la prohibición absoluta, en virtud a la constante evolución y carácter multidimensional de la problemática. Esto, debido a la diferencia que existe frente al período en que el narcoterrorismo desestabilizó al Estado mediante actos sistemáticos de violencia, y porque se ha distinguido la falta de simetría en cuanto a la capacidad desestabilizadora y generadora de violencia en el territorio nacional, entre todos los sectores relacionados con la problemática de las drogas. Por ello, manifiestan que no debe combatirse de forma igual al consumidor, en comparación a la organización delictiva que se lucra con el comercio ilícito de las sustancias. En desarrollo a esto, manifiestan que la política nacional mencionada, debe basarse en principios concretos para abordar mejor ese carácter multidimensional de las drogas, alejándose de pretensiones irrealizables, como el caso de eliminar la droga del territorio nacional, y adecuarse mejor a las necesidades de las personas. Estos principios son: i) Adopción de un enfoque de salud pública; ii) Adopción de un enfoque de derechos humanos; iii) Profundización del enfoque territorial; iv) Adopción de un enfoque de desarrollo humano; y, v) Desde y hacia la evidencia científica.
- Los modelos abstractos de regulación de drogas, son una distinción teórica de la regulación sobre las drogas. Estos modelos son: i) prohibición extrema o guerra contra las drogas; ii) reducción del daño; iii) regularización, o legalización regulada; y, iv) liberalización. Ahora, es oportuno reiterar que, el presente escrito no pretende distinguir el modelo abstracto que implementa el Estado Colombiano, cuál de estos se desempeñaría de forma más óptima, o la distinción de las ventajas

de cada modelo, el objeto de estudio es diferente si se revisan los objetivos del trabajo (ver la introducción).

- La etapa de despenalización del porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal en Colombia, se logró gracias al cambio del modelo de lucha contra las drogas generado jurisprudencialmente, mediante Sentencia C – 221/94 de la Corte Constitucional, Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Mediante este instrumento, se concibe una perspectiva que prioriza la dignidad humana, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad de cada individuo que porta y consume drogas, al ser derechos fundamentales y un principio democrático, respectivamente, que son amparados por la filosofía liberal y no autoritaria de la Constitución política de 1991 y es deber del Estado colombiano su garantía. También, en la decisión se determinó que los procedimientos para el tratamiento de salud de las personas consumidoras, no deben tener carácter obligatorio o sancionatorio, ya que debe ser una decisión autónoma de la persona consumidora, el restablecimiento de su salud mediante procedimientos de rehabilitación, sin que esté permitido al legislador interferir sobre esa decisión. Adicionalmente, en la providencia se reconoció que la respuesta única para desalentar el porte y consumo de drogas, no puede ser sancionatoria mediante normas penales, debido a que, se vulnera el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía individual, y más gravemente, el principio democrático de dignidad humana. Por ello, se manifiesta en la providencia, que existen medios más nobles frente a los derechos constitucionalmente consagrados, que acudir a sanciones penales, como es el caso de implementar medidas educativas para disuadir sobre el consumo y sus efectos.
- En virtud a lo manifestado en lineamientos de organizaciones nacionales, y recomendaciones de organismos internacionales sin funciones jurisdiccionales, es posible inferir que la estrategia de lucha indiscriminada y a ultranza contra las drogas, es una estrategia que debe rectificarse,

rediseñarse y reorientarse, debido a que genera costos sociales y humanos nocivos a los sectores más débiles relacionados con la problemática, por ejemplo, los consumidores con trastornos de salud asociados a adicción al consumo de las sustancias.

- En cuanto a la incidencia restrictiva de las normas de policía vigentes desde enero de 2017, sobre la despenalización de las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de la dosis de uso personal, se evidenció mediante la técnica documental para aprehender datos que, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto presidencial 1844 de 2018, respectivamente interpretadas en cuanto al objeto de estudio del presente texto, mediante las Sentencias judiciales de los exámenes de constitucionalidad que, no incidieron sobre la despenalización de las conductas, debido a que, el objeto de regulación de las normas de policía, es diferente al de las normas penales.
- Consecuencialmente, en cuanto a la incidencia restrictiva de las normas de policía vigentes desde enero de 2017, sobre las conductas despenalizadas de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites de la dosis de uso personal, se evidencio mediante la técnica documental para aprehender datos lo siguiente:
 - o Frente a la Ley 1801 de 2016, hubo una restricción no ajustada a la Constitución por parte de la norma de policía, lo cual, condujo a declarar la inexequibilidad de las expresiones bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas de los apartes demandados de los artículos 33 y 140, por no superar el test estricto de proporcionalidad y razonabilidad implementado por la Corte, específicamente sobre la relación entre el medio implementado y el fin buscado.
 - o Frente al Decreto presidencial No. 1844 de 2018, la sección encargada del examen de constitucionalidad, moduló los efectos de la Sentencia sobre la aplicación del mismo, para que subsista y sea coherente con el ordenamiento jurídico, específicamente sobre la

posibilidad que tienen las autoridades de policía para implementar el procedimiento verbal inmediato, contenido en la Ley reglamentada, cuando el comportamiento de portar, poseer o tener las sustancias psicoactivas, sea destinado a fines diferentes al consumo propio, con fundamento en evidencia que permita llegar a la convicción por parte de la autoridad de policía sobre ese uso distinto al amparado constitucionalmente. Esto significa que, el procedimiento verbal inmediato contenido en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, solo podrá implementarse cuando los comportamientos reglamentados por el acto administrativo, trasciendan de la esfera íntima del individuo, y potencialmente pueda afectar los derechos de otros individuos o de la colectividad.

- Respecto a la incidencia restrictiva de la Ley 2000 de 2019 sobre la despenalización de las conductas, o sobre la realización de las conductas despenalizadas, en virtud a la técnica documental implementada, se determinó que no existen pronunciamientos judiciales que resuelvan sobre la exequibilidad del mismo, que permitan inferir la incidencia restrictiva en ambos aspectos por la norma de policía. Por esta razón, no se optó por realizar juicios de valor carentes de fundamento jurídico vinculante, que permita dilucidar específicamente al respecto.
- Los pronunciamientos judiciales derivados del examen de constitucionalidad sobre las normas de policía analizadas, no establecieron las condiciones de tiempo, modo y lugar en que las personas pueden portar o consumir drogas ilícitas; se restringen a analizar los cargos por los cuales, las normas se ajustan o no a la Constitución política. Por lo anterior, las autoridades judiciales, mencionan que corresponde al gobierno nacional, reglamentar la forma en que los comportamientos afectan la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas, y el cuidado e integridad del espacio público. Situación que, al momento de elaborar el presente escrito, no se ha definido.

Recomendaciones

Primero, respecto a la finalidad del presente texto, debe tenerse en cuenta que la pretensión fue caracterizar de manera sucinta el concepto poder de policía en Colombia, para conocer si hay incidencia restrictiva sobre la despenalización de los comportamientos del porte y consumo de drogas ilícitas, en amparo de los límites legales de la dosis de uso personal. Por ello, no debe entenderse como una crítica contra alguna de las instituciones democráticas y autoridades administrativas facultadas constitucionalmente para ejercer poder de policía, o, frente a los instrumentos jurídicos de policía vigentes en el periodo estudiado, y sus respectivos análisis de constitucionalidad, relacionados con los comportamientos con drogas. Se reitera que, la recopilación de la información y el análisis de la misma, permitió abordar la investigación desde las perspectivas descriptiva e histórica.

Segundo, debe tenerse en cuenta que los comportamientos relacionados con porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal abordados en la investigación, corresponden a aquellos realizados por personas mayores de edad capaces legalmente, razón por la cual, debe suprimirse la posibilidad de que menores de edad, y otras personas que, por circunstancias contempladas legalmente, no estén dotados de plena capacidad de ejercicio, se involucren con los mismos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, existen medidas penales, policivas, e incluso de infancia y adolescencia, orientadas a proteger a estas personas, para que no se involucren en el porte y consumo, o evitar riesgos de consumo en presencia de los mismos.

Tercero, el presente texto no debe entenderse como una manifestación desde la ciencia jurídica, orientada a la proliferación de un consumo sin restricciones, debido a la posibilidad de afectar la salud de las personas consumidoras, afectar derechos de otras personas no consumidoras, afectar la salud pública, la convivencia pacífica, el espacio público, el orden público, entre otros. También, no debe entenderse como una especie de apoyo a las medidas restrictivas absolutas de los comportamientos de porte y consumo de drogas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, en busca del orden

público y la convivencia pacífica, como fines constitucionales y legales imperiosos. Esto, se debe a que jurídicamente no es viable limitar esos comportamientos, porque contradicen los postulados de la Constitución política y su filosofía, pero no se desconoce que pueden ser limitados justificadamente.

Cuarto, la información recopilada y el análisis de la misma, permite exhortar a las autoridades públicas facultadas constitucionalmente para ejercer poder de policía, para que empeñen su labor de mantener el orden público y la convivencia pacífica en el territorio nacional, buscando la armonía de los derechos de las personas portadoras y consumidoras de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, con aquellas que no lo son. Para el efecto, pueden servirse del medio de policía, creando espacios físicos que permitan a las personas desplegar sus comportamientos amparados constitucionalmente, sin afectar los derechos de otras personas, la convivencia pacífica, la integridad del espacio público, o la salud pública. Incluso, la Ley 1801 de 2016, en artículos 33 y 140, ya permiten dilucidar la posibilidad de autorizar excepcionalmente el consumo de las sustancias, por las autoridades locales respectivas en ejercicio del tipo de policía que les corresponde. Incluso, debe memorarse las implementaciones de salas de uso supervisado de drogas en Europa, y los beneficios a salud y reducción de daños de los consumidores. Situación que no ha sido ajena en el contexto nacional, pero, la medida legislativa tendiente al efecto, no prosperó y no logró materializarse en Ley de la república. Sin embargo, es escenario para destacar medidas locales que se orientan bajo el modelo de reducción de daños asociados al consumo, como llegan a ser los CAMAD en Bogotá, el proyecto CAMBIE, e incluso los CAD (centros de atención en drogadicción), que buscan el mejoramiento de la salud de las personas, sirviéndose de conocimiento multidisciplinario. También, reiterar que en el territorio nacional el uso de cannabis con fines medicinales y científicos, está reglamentado, entre otros.

Lo anterior, deberá hacerse con fundamento en las Sentencias de constitucionalidad sobre las normas de policía vigentes desde el periodo estudiado y sus reglas jurídicas, las cuales concuerdan en que los comportamientos de las personas que portan y consumen drogas ilícitas bajo los límites legales

de la dosis de uso personal, sin afectar los derechos de otras personas, la salud pública, y no trascender de la esfera íntima del individuo, merecen pleno amparo constitucional al estar estrechamente relacionados con los derechos fundamentales de los individuos, y el principio de dignidad humana que estructura al Estado social y democrático de derecho, y también, con los derechos humanos reconocidos en diversidad de instrumentos internacionales, ratificados por Colombia.

También, las mencionadas Sentencias, concuerdan en que los derechos fundamentales de todas las personas no son absolutos, y en virtud a esto, existen limitaciones justificadas por el ordenamiento jurídico a los comportamientos que puedan llegar a afectar el orden público, que para el caso del porte y consumo de drogas ilícitas es enmarcado. Teniendo en cuenta esto, no toda restricción debe entenderse fatalmente destinada a prosperar, ya que, el juez constitucional es encargado de amparar y proteger los derechos fundamentales de las personas en cada caso particular.

Quinta, consiste en que toda regulación derivada del poder de policía frente a los comportamientos de porte y consumo de drogas ilícitas bajo los límites legales de la dosis de uso personal, debe propender por ser más coherente con todo el ordenamiento jurídico, especialmente sobre las Sentencias de constitucionalidad que son imprescindibles para el objeto de estudio. Por ello, debe tenerse en cuenta la despenalización de las conductas de porte y consumo de drogas ilícitas, mediante Sentencia C – 221/94 de la Corte Constitucional, desde la cual, se estableció el punto de apoyo sobre la forma en que jurídicamente debe abordarse la situación. La providencia, adoptó una perspectiva constitucional que priorizó la dignidad humana, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad de cada individuo que porta y consume drogas bajo los límites legales, eliminó la posibilidad de implementar la sanción penal como medio disuasivo y de represión ante esos comportamientos, bajo determinadas circunstancias de tiempo, modo y lugar; en caso contrario, daría posibilidad de discriminar a esos consumidores de las otras personas del grupo social, y tensionaría excesivamente los derechos fundamentales de las personas destinatarias. También, debe memorarse

que frente a la respuesta mediante el derecho penal, como única medida válida para enfrentar el consumo y disuadir a su realización, tampoco se ajusta a la Constitución política, razón por la cual, el Estado debe servirse de mecanismos diferentes, como es el caso de la educación, como medida más noble con los derechos fundamentales para disuadir al porte y consumo de drogas, sin llegar a desconocer que el consumo es una elección de vida libre y autónoma, dotada de amparo constitucional pleno.

Sexta y última recomendación, el mercado de las sustancias denominadas drogas ilícitas no está a cargo o bajo la tutela del Estado, lo cual, impide verificar la nocividad de las sustancias que se consumen, materializándose esto, en falta de apoyo para las personas consumidoras. Por ejemplo, una empresa encargada de la producción, control de calidad y comercialización de sustancias, puede ayudar a disminuir el riesgo de que las sustancias consumidas posean elementos perjudiciales a la salud, agregados sin evidencia científica, en búsqueda de aumentar el efecto alucinante, estimulante o depresor.

Colofón: se espera haber abordado adecuadamente el tema, memorando que la armonía de los derechos entre personas portadoras y consumidoras, con personas que no lo son, debe ser una búsqueda incesante para la ciencia jurídica, apoyada e incluso subordinada en conocimientos multidisciplinarios que fomenten el desarrollo humano.

Lista de Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría distrital de salud. (2016). Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá, D.C.

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/locales/CO031052016-estudio-consumo-sustancias-psicoactivas-bogota-2016.pdf>

CAMBIE: programa integral para personas que se inyectan drogas, (2020, 13 de agosto). ¿Qué es cambie? <https://proyectocambie.com/cambie/>

Clavijo, D. Guerra, D., & Yáñez, D. (2014). Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho. Ibáñez.

Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. (2013). Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas.

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/Lineamientos5318-CA.pdf>

Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. (2015), Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia.

http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/documentos_tecnicos_comision_asesora.pdf

Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, (s.f.), Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma.

http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf

Consejo de Estado [CE], sala de lo contencioso administrativo, sección primera, abril 30, 2020, C. P.: R.

Serrato, expediente número 11001-03-24-000-2018-00387-00 Y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados). (Colombia). Obtenido el 07 de agosto de 2020.

<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/232/11001-03-24-000-2018-00387-00.pdf>

Consejo de Estado [CE], sala de lo contencioso administrativo, sección quinta, mayo 03, 2018, C. P.: C.

Moreno, expediente número 63001-23-31-000-2010-00281-01. (Colombia). Obtenido el 25 de mayo de 2020. <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=63001-23-31-000-2010-00281-01>

Consejo de Estado [CE], sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección A, septiembre

21, 2016, C. P.: M. Velásquez, expediente número 68001-23-31-000-2004-01609-01(38350). (Colombia). Obtenido el 22 de junio de 2020.

[http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=68001-23-31-000-2004-01609-01\(38350\)](http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=68001-23-31-000-2004-01609-01(38350))

Consejo de Estado [CE], sala de lo contencioso administrativo, sección primera, mayo 07, 2015, C. P.: M.

Velilla, expediente número 66001-23-31-000-2011-00063-01. (Colombia). Obtenido el 29 de septiembre de 2020. <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Document/?docid=66001-23-31-000-2011-00063-01>

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Obtenido el 22 de abril de 2020.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional [CC], junio 06, 2019, M. P.: D. Fajardo. Sentencia C – 253/19, (Colombia). Obtenido

el 15 de julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-253-19.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 15, 2019, M. P.: A. Linares. Sentencia C – 204/19, (Colombia). Obtenido

el 14 de julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-204-19.htm>

Corte Constitucional [CC], julio 31, 2013, M.P.: N. Pinilla. Sentencia C – 511/13, (Colombia). Obtenido el

21 de julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-511-13.htm>

Corte Constitucional [CC], septiembre 10, 2008, M.P.: M. Cepeda. Sentencia C – 879/08, (Colombia),

Obtenido el 07 de agosto de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-879-08.htm>

Corte Constitucional [CC], agosto 31, 2004, M. P.: R. Uprimny. Sentencia C – 825/04, (Colombia).

Obtenido el 04 de julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-825-04.htm>

Corte Constitucional [CC], septiembre 24, 2002, M. P.: C. Vargas. Sentencia C – 790/02, (Colombia).

Obtenido el 11 de julio de 2020. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-790-02.htm)
C-790-02.htm

Corte Constitucional [CC], agosto 27, 2002, M. P.: Á. Tafur. Sentencia C – 689/02, (Colombia). Obtenido

el 06 de agosto de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-689-02.htm>

Corte Constitucional [CC], noviembre 06, 1997, M. P.: C. Gaviria. Sentencia C – 570/97, (Colombia).

Obtenido el 21 de julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-570-97.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 05, 1994, M. P.: C. Gaviria. Sentencia C – 221/94, (Colombia), Obtenido

el 05 de agosto de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-221-94.htm>

Decreto 1844/18 [Dec.] Octubre 01, 2018. Presidente de la república de Colombia. (Colombia). Obtenido

el 16 de noviembre de 2020.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88843>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Escuela Superior de la Administración Pública [ESAP],

(2011), Las Asambleas Departamentales y su papel en la gestión pública para el desarrollo: guía para diputados y ciudadanos. *Guías para la gestión pública territorial*. (9).

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Asambleas%20Departamentales.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP] y Escuela Superior de la Administración Pública [ESAP],

(2011.). Los concejos municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios: Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. *Guías para la gestión pública territorial*, (8), 5-231.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Concejos%20Municipales.pdf>

Escuela Superior de la Administración Pública [ESAP], y Barreto, J. (2008) Derecho Constitucional:

programa administración pública territorial. <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/3-Derecho-Constitucional.pdf>

García, Y. (2018). El poder de policía en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016. *Pensamiento jurídico*, (47), 201 - 233.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/61050>

Guzmán, D. y Uprimny Y. (Enero 19, 2010). La prohibición como retroceso: la dosis personal en Colombia. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*.

<https://www.tni.org/es/publicacion/la-prohibicion-como-retroceso>

Hernández, R. (2014). Metodología de la investigación. Interamericana editores S.A.

Iregui, P., Palacios M., Torres M., Moreno, S., & Triana, B.(2017). El consumo de drogas en Colombia: una reflexión desde el derecho internacional de los derechos humanos. *Documentos CEDE*, (10).

1-35. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8695?locale-attribute=en>

Jiménez, W. (2011). *Elementos para la constitucionalización del derecho de policía* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/7858/697332.2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Legarre, S. (2005). El poder de policía en la historia constitucional estadounidense. *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*. 12(1), 55 - 78.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041339005>

Ley 2000/19, noviembre 14, 2019. Diario Oficial [D.O.]: 51137 (Colombia), Obtenido el 25 de septiembre de 2020.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2000_2019.html#:~:text=Por%20medio%20de%20la%20cual,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.

Ley 1801/16, julio 29, 2016. Diario Oficial [D.O.]: 49949 (Colombia), rige a partir del 29 de enero de 2019. Obtenido el 24 de agosto de 2020.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Ley 30/86, enero 31, 1986. Diario Oficial [D.O.]: 44169 del 21 de septiembre de 1986 (Colombia). Obtenido el 17 de julio de 2020.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2774#:~:text=Adquirir%20a%20trav%C3%A9s%20del%20Fondo,causen%20dependencia%20y%20sus%20precursores>.

Ministerio de salud y protección social – Dirección de promoción y prevención, (2018). Lineamiento de prevención del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas.

<http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/lineamiento-nacional-prevencion-consumo-sps.pdf>

Morales, P. y Cubillos, L. (2009). *¿se justifica la existencia de las asambleas departamentales?* [trabajo de grado, Pontificia universidad javeriana].

<https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/16922>

Observatorio de Drogas de Colombia [ODC], (2017). Reporte de drogas de Colombia 2017.

http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte_drogas_colombia_2017.pdf

Organización de Estados Americanos [OEA], (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José de Costa Rica), Obtenido el 23 de julio de 2020.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CONVENCION%20AMERICANA%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS.%20LEY%2016%20DE%201972.php#:~:text=Toda%20persona%20tiene%20derecho%20a%20que%20se%20respete%20su%20integridad,dignidad%20inherente%20al%20ser%20humano.>

Organización de las Naciones Unidas [ONU], (2020). World Drug Report 2020.

https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Drogas/Resumen_Ejecutivo_o._Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2020.pdf

Pereira, I. y Cruz, L. (2017). *Un ejercicio de equilibrio: la política de drogas en Colombia después de UNGASS 2016*. DEJUSTICIA. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/Un-ejercicio-de-equilibrio-versi%C3%B3n-final-PDF-para-WEB.pdf>

Quintero, J. (2012). Los CAMAD de Bogotá: Los centros de atención médica a drogadictos entre el discurso político y la acción técnica. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*. 26, 1-12.

<https://www.tni.org/my/node/960>

Real Academia de la lengua Española [RAE]. (s.f.). Diccionario de la Lengua Española.

<https://dle.rae.es/pro%20tempore>

Real Academia de la lengua Española [RAE]. (s.f.). Diccionario de la Lengua Española.

<https://dle.rae.es/mult%C3%ADvoco?m=form>

Uprimny, R., Guzmán, D., Parra, J., & Bernal, C., (s.f.). Políticas de drogas frente al consumo en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos. 1-29.

<https://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/02/colombia-usuarios.pdf>

Uvalle, R. (1990). Origen, cobertura y objetivos de la ciencia de la policía. *Revista de administración pública*. (76), 57–73.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/76/pr/pr6.pdf>

Zuleta, P., Santos, D., & Zuleta, H., (2019). Centros de atención móvil a drogodependientes (CAMAD).

Documentos CEDE, (4), 1-23. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/41068>