

ABC PROYECTO DE LEY REGULACIÓN DE LA HOJA DE COCA Y SUS DERIVADOS #CocaRegulada

1. ¿Qué es?

Es un proyecto de ley que busca regular el mercado doméstico de la hoja de coca y de sus derivados psicoactivos (cocaína) y no psicoactivos (bebidas, alimentos, cosméticos a base de hoja de coca).

2. ¿Cuál es su enfoque?

Este proyecto se rige por un enfoque de salud pública, Derechos Humanos y reducción de riesgo y daños.

3. ¿Cuál es el objetivo?

Quitarle el control del mercado de la coca a las estructuras criminales y así reducir los daños asociados al narcotráfico (violencia, hacinamiento carcelario, corrupción, violación de los derechos de los cultivadores y de los consumidores, deforestación, desconfianza en el Estado, entre otros).

4. ¿Por qué hay que regular?

La política prohibicionista no ha logrado obtener los resultados que se propuso cuando se adoptó varias décadas atrás. Los problemas de los cultivos de uso ilícito, el narcotráfico y el consumo de drogas se han agudizado y sus consecuencias adversas son cada vez más destructivas e inmanejables para el Estado y la sociedad colombiana. La mejor forma de prevenir el consumo y reducir los riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas es reconociendo su existencia y adoptando políticas de salud pública para hacer frente a esta situación.

Prueba del fracaso del enfoque prohibicionista actual es que:

- A. **El consumo de cocaína ha aumentado:** en Estados Unidos, el consumo de cocaína pasó del 2,2% en el 2010 al 2.7% en el 2018¹.
- B. **La cantidad de cocaína producida ha aumentado:** el potencial de producción de cocaína de calidad de exportación pasó de 400 toneladas métricas en 2008 a 887 en 2018, un aumento de más del 120%².
- C. **La pureza de la cocaína ha aumentado:** en Estados Unidos el porcentaje de pureza pasó del 46.4% en el 2013 al 64.3% en el 2017³.
- D. **El precio de la cocaína se ha mantenido relativamente estable:** entre el 2007 y el 2017, el precio al detal por gramo en Estados Unidos pasó de 82 a 96 dólares⁴.

¹ Naciones Unidas para la Droga y el Delito: <https://dataunodc.un.org/data/drugs/Prevalence-general>

² *National Drug Threat Assessment*, Departamento de Justicia Americano (2019). Disponible en: https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf

³ *National Drug Threat Assessment*, Departamento de Justicia Americano (2019). Disponible en: https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-01/2019-NDTA-final-01-14-2020_Low_Web-DIR-007-20_2019.pdf

⁴ Naciones Unidas para la Droga y el Delito: https://dataunodc.un.org/drugs/heroin_and_cocaine_prices_in_eu_and_usa-2017

#CocaRegulada



ivanmarulandag
felicianovalenciam



@ivanmarulanda
@FelicianoValen



@IvanMarulandaGomez
@FelicianoValenciaM

- E. **La erradicación de cultivos solo los desplaza hacia otras regiones.** Los costos que se han invertido a lo largo de décadas para la erradicación de cultivos de coca no son proporcionales a los resultados obtenidos. Entre el 2005 y el 2014 se invirtieron 8,8 billones de pesos al año para la erradicación de cultivos de coca, más de cinco veces el presupuesto anual de todo el sector agricultura. Sin embargo, el número de hectáreas de coca cultivadas en el 2015 (90.000 hectáreas) era superior al número de hectáreas cultivadas en el 2005 (86.000 hectáreas). Asperjar una hectárea de coca cuesta 72 millones de pesos y para erradicar una hectárea, se deben asperjar cerca de 30 hectáreas⁵.

5. **¿Cuáles han sido las principales consecuencias de la guerra contra las drogas en Colombia?**

La guerra contra las drogas ha tenido efectos devastadores para el país:

- A. **Ha sido un factor de violencia.** Se estima que en Colombia el narcotráfico causó la muerte de 3,800 personas en el 2008⁶.
- B. **Ha sido extremadamente costosa.** Se estima que en los primeros 15 años de este siglo Colombia, con financiación parcial del Gobierno de Estados Unidos, ha invertido cerca de USD\$1.200 millones por año para combatir la producción y tráfico de drogas y desarticular las organizaciones criminales vinculadas a este negocio⁷.
- C. **Deteriora el medioambiente.** En el 2017, el 24% de las áreas deforestadas en el país se relacionó con cultivos de coca. En el 2018, había 7.844 hectáreas de cultivo de coca en Parques Nacionales Naturales del país⁸.
- D. **Afecta el territorio, la cultura y la pervivencia de los pueblos y comunidades étnicas.** Las condiciones estructurales de exclusión y las dinámicas propias de la ilegalidad, favorecen la penetración de las economías cocaleras en territorios de las comunidades étnicas, que suelen tener menos presencia estatal, estar aisladas de los ejes de comunicación, o carecer de la red de infraestructuras de transporte para el desarrollo rentable de otras actividades económicas. Las comunidades indígenas y afro que habitan las zonas productoras y los corredores de tránsito, sufren los impactos del tráfico ilícito y la desmesurada política antinarcóticos en todos los ámbitos de vida: se afecta la sostenibilidad alimentaria y el equilibrio ecológico del territorio, las redes criminales imponen poderes de facto en desmedro de la autonomía de las comunidades, y se

⁵ Respuesta de la Presidencia de la República a derecho de petición de la Cámara de Representantes, 17 de octubre del 2018 y *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para a política de Drogas en Colombia (2015). Disponible en:

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

⁶ Mejía, D., & Restrepo, ¿Por Qué Está Colapsando la Prohibición Estricta? En G. d. LSE, *Acabando con la Guerra Contra las Drogas* (2014). La cifra corresponde a estimaciones para el año 2013.

⁷ *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Comisión Asesora para a política de Drogas en Colombia (2015). Disponible en :

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

⁸ Camilo Erasso & Maria Alejandra Vélez ¿Cultivos de coca causan deforestación en Colombia?, Documento Temático n°5 de 2020, CESED, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cesed.uniandes.edu.co/los-cultivos-de-coca-causan-deforestacion-en-colombia/>

incrementa la militarización y la violencia. La política antinarco del país también incrimina a los pueblos indígenas en cuyos resguardos hay plantaciones de coca, y estigmatiza una planta de profundo sentido ritual y cultural.

E. Es una de las principales razones detrás del hacinamiento carcelario:

- Entre 2005 y 2014, en Colombia fueron capturadas más de 720 mil personas por porte, tráfico o fabricación de drogas, lo que equivale a capturar a nueve personas cada hora o a 80 mil personas por año.
- Entre el 2000 y el 2014, el porcentaje de personas encarceladas por delitos de drogas aumentó en un 369%, mientras que el total de la población carcelaria aumentó en un 235%⁹.
- El tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es el tercer delito por el cual más personas se encontraban presas en el país en 2016 (13,28%), por debajo únicamente del hurto (15,86%) y del homicidio (15,61%).
- También es el delito por el cual más mujeres están condenadas (30%)¹⁰.

6. ¿Cuáles son los beneficios de regular la hoja de coca y sus derivados?

Si se regula, es muy probable que la violencia, el cultivo en zonas protegidas y la infiltración del narcotráfico en la política y las instituciones disminuyan. Además:

- A. Se podrían mejorar las condiciones de vida en las zonas cocaleras sin que estas sigan expuestas a las amenazas de grupos armados.
- B. El Estado podría utilizar los recursos recaudados del mercado regulado en la prevención y mitigación del daño asociado al consumo y en la investigación.
- C. Se reducirían las distorsiones causadas por los flujos financieros ilegales en la economía.
- D. Se recuperaría la confianza en el Estado en las zonas históricamente más afectadas por el narcotráfico.
- E. El Estado podría implementar las políticas necesarias para reducir y mitigar los daños asociados al consumo problemático de sustancias psicoactivas.
- F. La salud de los consumidores de drogas dejaría de estar en las manos de organizaciones criminales y pasaría a estar bajo el control y la supervisión del Estado.
- G. Se podría fomentar la comercialización de productos a base de hoja de coca, como té, harinas y bebidas energizantes, cuyos ingresos beneficiarían directamente a las zonas productoras de hoja de coca.
- H. Se podría promover la investigación sobre las propiedades medicinales de la hoja de coca.
- I. Se podría salvaguardar adecuadamente el patrimonio cultural de los pueblos indígenas sobre la planta de coca y fomentar las economías comunitarias.
- J. Se reduciría el hacinamiento carcelario.

⁹ Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L. Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia *Dejusticia* (2017). Disponible en : <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹⁰ Reporte de Drogas de Colombia, *Gobierno de Colombia* (2017). Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte_drogas_colombia_2017.pdf



- K. Se podría tener una política exterior con una agenda más diversa y menos dependiente de los intereses de los gobiernos extranjeros.
- L. Se contribuiría a disminuir la deforestación.

7. ¿Qué debemos entender en la regulación de la coca y sus derivados?

La regulación del mercado de la hoja de coca y de sus derivados parte de la distinción entre:

- A. El tipo de producto o derivado: psicoactivo (cocaína) o no psicoactivo (harina, té y bebidas energizantes, cosméticos, etc.);
- B. El tipo de uso: problemático, no problemático, científico y farmacéutico;
- C. La etapa en la cadena de valor: cultivo, transformación, distribución, comercialización y consumo.

8. ¿Cómo funcionaría la regulación del cultivo de hoja de coca?

El **cultivo** de la hoja de coca estará permitido siempre y cuando:

- A. Se encuentre en áreas con presencia de cultivos identificados en el Censo de Cultivos Ilícitos realizado en el 2019 por la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito y estén fuera de Parques Nacionales Naturales¹¹.
- B. Se encuentre en resguardos indígenas.
- C. Pertenezca a campesinos, indígenas u organizaciones sin ánimo de lucro residentes en las áreas mencionadas anteriormente.

9. ¿Cómo funcionaría la regulación de los procesos de transformación, distribución y comercialización de la hoja de coca y sus derivados?

La **hoja de coca y sus derivados NO psicoactivos** (tales como las bebidas y los alimentos) podrán ser producidos y comercializados en todo el territorio nacional, sin más condiciones que las establecidas comúnmente para el mismo tipo de productos. Los cultivos de coca destinados al consumo propio o a usos tradicionales y ancestrales en los territorios de las comunidades indígenas seguirán siendo regulados por la autoridad indígena respectiva en ejercicio de su autogobierno.

En cuanto a los derivados psicoactivos de la coca, como la cocaína, se establece que la compra de la hoja y su transformación estará bajo el control del Estado. Así, el Gobierno definirá un monto anual de hoja de coca que le comprará a los cultivadores para la posterior transformación y producción de cocaína. Estos dos procesos serán realizados por medio de establecimientos farmacéuticos o centros de investigación que cuenten con la licencia requerida.

La reglamentación de la distribución de los derivados psicoactivos de la coca dependerá de su uso. Podrá tener tres usos:

- A. **Uso no problemático (consumo ocasional y recreativo)**: para los consumidores no problemáticos, la cocaína será distribuida a través de la red de salud así como de las

¹¹ El cultivo de coca en Parques Nacionales estará permitido únicamente cuando se traslape con territorios de comunidades indígenas que la utilicen con fines ancestrales y tradicionales.

farmacias que se acrediten para ello. Los consumidores deberán registrarse en una base de datos anonimizada y asistir a una cita médica previa.

- B. **Uso problemático (consumo que afecta la salud y el entorno del individuo):** su distribución estará bajo el control de las secretarías de salud municipales y se hará con el objetivo de reducir los riesgos y mitigar los daños en la salud y el entorno del individuo.
- C. **Uso farmacéutico e investigativo:** se otorgarán licencias a establecimientos acreditados para transformar la hoja de coca para fines farmacéuticos e investigativos.

10. ¿Se protegerá a los pequeños cultivadores?

Sí. El cultivo de la hoja de coca estará permitido únicamente para campesinos e indígenas ubicados en zonas donde hoy existen cultivos de coca y sus respectivas asociaciones y cooperativas. Esto con el objetivo de garantizar que los beneficios de este nuevo mercado se transfieran solamente a estas poblaciones históricamente afectadas por la guerra contra las drogas.

11. ¿Se protegerán los derechos de los pueblos indígenas?

La coca es una planta sagrada para distintos pueblos indígenas, que la utilizan desde épocas remotas con diversos fines: alimenticio, medicinal, ritual y simbólico, e incluso medio de intercambio. El proyecto de ley reconoce que los usos, prácticas y saberes sobre la planta de coca tienen arraigo en las comunidades indígenas y su herencia cultural y, por tanto, deben ser objeto de protección. En consecuencia:

- reivindica la autonomía de los pueblos indígenas para regular el cultivo, uso y consumo de la hoja de coca dentro de sus territorios,
- establece salvaguardas para proteger los derechos derivados del conocimiento tradicional y ancestral de la planta,
- propone el fomento de las iniciativas de economía comunitaria basadas en la comercialización de la hoja de coca y su transformación no psicoactiva, y
- destina a favor de los pueblos indígenas parte de recursos y rentas obtenidos por la comercialización de la hoja de coca y de sus derivados.

Esta iniciativa no desarrolla el marco normativo de los derechos de los pueblos indígenas sobre la planta de coca. El proyecto plantea que las materias concernientes a pueblos indígenas que requieran de regulación estatal, serán objeto de un tratamiento especial a expedirse en el marco de la Mesa Permanente de Concertación Nacional con los pueblos y organizaciones indígenas dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley. Esta vía es óptima para fomentar que se supere el vacío normativo relacionado con la propiedad intelectual sobre la planta de coca, así como los obstáculos que en la actualidad enfrentan las comunidades indígenas para comercializar los productos de hoja de coca por fuera de los territorios tradicionales.

12. ¿Cuáles son las restricciones para el consumo que establece el proyecto de ley?

El consumo de derivados psicoactivos de la hoja de coca tendrá las siguientes restricciones:

- A. Estará prohibido el consumo para niños, niñas y adolescentes.
- B. Estará prohibido todo tipo de publicidad y promoción de estos productos.

#CocaRegulada



ivanmarulandag
felicianovalenciam



@ivanmarulanda
@FelicianoValen



@IvanMarulandaGomez
@FelicianoValenciaM

- C. Estará prohibido su consumo en establecimientos educativos, deportivos, y frecuentados por niños, niñas y adolescentes; medios de transporte, entre otros.
- D. Cualquier persona interesada en consumir derivados psicoactivos de la hoja de coca de manera recreacional deberá registrarse previamente en una base de datos, asistir a una cita médica y solo tendrá acceso a una dosis máxima de consumo semanal.

13. ¿Por qué ayudaría este proyecto de ley a disminuir la deforestación?

Por un lado, porque permitiría que los cultivos de coca se hagan dentro de la frontera agrícola y no entre los bosques primarios. Por otro lado, porque la rotación de cultivos como causante de la pérdida de bosques no tendría lugar pues ya no habría necesidad de eludir a las autoridades.

14. ¿Es posible regular el mercado de coca y sus derivados en Colombia sin incumplir los tratados internacionales?

Partiendo de la base de que en el contexto actual es poco probable a corto plazo que se reformen las principales convenciones internacionales en materia de drogas, Colombia dispone de cuatro posibilidades para reformar su política de drogas sin que esto signifique una violación al Derecho Internacional¹².

La primera alternativa consiste en priorizar un enfoque de Derechos Humanos, para poner los tratados sobre Derechos Humanos por encima de las convenciones que tratan el tema de las drogas de manera específica. Esto fue, por ejemplo, lo que hizo Uruguay en el 2013 cuando reglamentó el mercado de marihuana.

Una segunda opción consiste en retirarse de los tratados para luego volver a unirse haciendo las salvedades necesarias sobre los artículos que irían en contra del marco regulatorio escogido a nivel nacional. Esto fue, por ejemplo, lo que hizo Bolivia para poder permitir el uso tradicional de la hoja de coca sin incurrir en una violación de los tratados internacionales.

La tercera consiste en incumplir respetuosamente los tratados sobre drogas. Esta opción, por ejemplo, ha sido antes escogida por países como Canadá. En este caso, Colombia seguiría siendo parte de los tratados, aceptando abiertamente que su legislación interna contraviene lo estipulado en dichos tratados, pero socializando y explicando su decisión, haciendo alusión a los principios dentro de los cuales se enmarcan estos tratados (promover la salud y el bienestar de la humanidad y los valores centrales de la carta de la ONU) y, además, comprometiéndose a respetar las demás disposiciones, así como a seguir presentando los informes correspondientes y atendiendo las inquietudes de los estados vecinos.

Finalmente, la última opción consiste en juntarse con otros países que comparten el mismo enfoque frente a la política de drogas para hacer modificaciones “inter se” de los tratados sobre drogas. Este es un mecanismo establecido dentro de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 para que un grupo de Estados Miembros modifique un tratado “entre ellos” con el fin de “conciliar la necesidad de salvaguardar la estabilidad de los tratados con los

¹² Comisión Global de Drogas, Regulación, el Control Responsable de las Drogas, (2018). Disponible en : https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

requisitos de un cambio pacífico”¹³. Este mecanismo permite ajustar los tratados internacionales a normativas nacionales, sin que los países se vean obligados a irrespetarlos o a retirarse de estos.

15. ¿Este proyecto es compatible con la Constitución?

Sí. A partir de la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional sobre el artículo 49 de la Constitución desde la sentencia C-221 de 1994, es claro que dicho artículo protege el derecho a la salud de los colombianos como derecho fundamental, finalidad que cumple la presente iniciativa. Adicionalmente, es de resaltar que el proyecto de ley está en línea con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, enmarcado en el artículo 16 de la Constitución Política, y con el derecho a una vida digna y a la dignidad humana, entendida como por la Corte Constitucional como vivir como cada quien quiera, vivir bien y vivir sin humillaciones.

16. ¿Qué pasaría con la cocaína que se exporta para su consumo ilegal en otros países?

La cocaína que se produzca y se transporte para el consumo ilegal en otros países será prohibida. Las sanciones serán las mismas contempladas actualmente en el código penal.

El Estado colombiano deberá abogar por la modificación de los tratados internacionales que prohíben la coca y la cocaína y propiciar acuerdos con otros países para la exportación legal de cocaína a otros países.

17. ¿Ya hay países que han regulado el mercado de la coca?

Sí. Perú y Bolivia ya cuentan con legislaciones que permiten cultivar la hoja de coca y comercializar sus derivados no psicoactivos bajo ciertas condiciones. Sin embargo, en ninguno de estos países se ha regulado la transformación, comercialización y consumo de la cocaína.

18. ¿Cómo evitar que la regulación del mercado de la coca y de la cocaína aumenten el consumo de cocaína en el país?

La evidencia en otros países demuestra que el consumo de sustancias psicoactivas depende menos del tipo de legislación vigente que de factores sociales, económicos y culturales. El número de usuarios arrestados, organizaciones desmanteladas o la severidad de la pena no afectan significativamente el consumo de sustancias psicoactivas.¹⁴ Según la Encuesta Global de Drogas del 2015, solo el 2% de los consumidores de cocaína consideraron que la preocupación de ser detenido por la policía había contribuido a su decisión de dejar de consumirla.

En cambio, medidas como la prohibición de toda clase de publicidad, advertencias sobre los riesgos asociados al consumo de drogas, el tipo y el nivel de impuestos y políticas de salud pública de reducción y mitigación del daño, pueden tener efectos significativos en la reducción del consumo.

Finalmente, si bien la evidencia en algunos casos todavía es preliminar y no es del todo equiparable con la regulación de la cocaína, los estudios existentes en Uruguay, Estados Unidos y

¹³ Comisión Global de Drogas, Regulación, el Control Responsable de las Drogas, (2018). Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

¹⁴ MacCoun, R. and Reuter, P. Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times & Places, New York: Cambridge University Press, (2001).

Canadá indican que la regulación del cannabis no afecta de manera significativa el consumo de este. En algunos casos, el consumo aumenta justo después de su regulación pero después de un tiempo su consumo vuelve a disminuir.

19. ¿Qué usos y propiedades tiene la hoja de coca?

La coca debería considerarse y consumirse de la misma manera que el té, el café o el cacao pues no hay evidencia de que sea nociva para la salud y, aún menos, que tenga efectos similares a los alcaloides químicamente aislados derivados de ella, como la cocaína¹⁵. Por el contrario, sus usos y propiedades son múltiples.

Algunos productos que se pueden derivar de la hoja de coca son: bebidas alcohólicas (vinos, cervezas, aguardientes), bebidas energizantes, harinas, tés, aromáticas e infusiones, panes, pasteles, confiterías, pastas de dientes y geles y aceites.

La hoja de coca también contiene propiedades medicinales: mejora la energía, el estado de ánimo y la digestión y podría contribuir al manejo de la obesidad, diabetes, depresión, déficit de atención (TDAH), enfermedades cardiovasculares y afecciones digestivas. Además, la hoja de coca tiene propiedades nutricionales pues contiene calcio, fósforo, hierro, vitaminas (caroteno tiamina, riboflavina), proteína vegetal y antioxidantes¹⁶.

La hoja de coca podría contribuir a reducir los daños causados por estimulantes como la cocaína, brindando alivio a la ansiedad y mejorando las relaciones entre las comunidades terapéuticas y los clientes. Asimismo, sus propiedades antimicrobianas podrían emplearse para prevenir la gingivitis y la caries dental. Finalmente, la coca puede ser empleada en la agricultura, como fertilizante orgánico y plaguicida¹⁷.

¹⁵ Un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud en 1995 y posteriormente censurado por el Gobierno estadounidense, no encontró evidencia de que masticar hojas de coca o productos de coca entera tuviera consecuencias negativas para la salud. Restrepo, D.A.; Saenz, E.; Jara-Muñoz, O.A.; Calixto-Botía, I.F.; Rodríguez-Suárez, S.; Zuleta, P.; Chavez, B.G.; Sanchez, J.A.; D'Auria, J.C. *Erythroxylum* en el foco: revisión interdisciplinaria de un género ignorado, Serie Documentos Cede, 2020-11. Disponible en:

https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2020-11.pdf

¹⁶ ibid

¹⁷ Ibid.