




La justicia  
es de todos

Minjusticia

INFORME DE AUDITORÍA  
GESTIÓN TÉCNICA PARA LA GENERACIÓN  
DE CONOCIMIENTO Y FORTALECIMIENTO  
DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE  
DROGAS.

Oficina de  
Control  
Interno  
(2020)

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos         </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia         </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

### 1. Objetivo de la auditoría:

Evaluar y verificar el cumplimiento de los criterios asociados a la generación de conocimiento y evidencia técnica sobre la problemática de las drogas, así como, su impacto en la formulación, actualización y aplicación de la política pública en el Ministerio de Justicia y del Derecho.

### 2. Alcance de la auditoría:

En el marco del objetivo definido, se evaluará el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2018 y 31 de diciembre de 2019.

### 3. Criterios de auditoría o parámetros normativos y jurisprudenciales:

Los parámetros o criterios que serán considerados para el análisis y verificación de la generación de conocimiento y evidencia técnica sobre la problemática de las drogas y su impacto en la formulación, actualización y aplicación de la política pública de drogas en el Ministerio de Justicia y del Derecho, serán los siguientes:

- Ley 13 de 1974 por medio de la cual se aprueba la Convención única sobre Estupefacientes 1961 - Naciones Unidas, enmendada por el Protocolo de 1972.
- Ley 43 de 1980 por medio de la cual se aprueba la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas 1971 (Convenio de Viena) - Naciones Unidas.
- Ley 67 de 1993 por medio de la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.
- Acto Legislativo 02 de 2017, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2020 Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”.
- Decreto 1206 de 1973, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes”.
- Ley 30 de 1986, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

- Resolución 0006 de 08 abril de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes “Por medio de la cual se adopta como fuente de información oficial en materia de drogas al Observatorio de Drogas de Colombia -ODC- y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 2897 de 2011, “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.
- Decreto 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.”
- Sentencias C- 630 / 2017, (Control automático y posterior de constitucionalidad de estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera) Sentencia T-080/17 y Sentencia T-236 de 2017 (Comunidades deben ser consultadas sobre los programas de aspersión de cultivos a realizarse en su territorio), Auto 387/19 (Verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017)<sup>1</sup>.
- Procedimiento - Desarrollo de Estudios e Investigaciones sobre drogas y actividades relacionadas - P-ANGD-06.


### 3. Metodología.

Para el desarrollo de la presente auditoría, la Oficina de Control Interno realizó la verificación de criterios de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, la consulta de información disponible en el Observatorio de Drogas de Colombia, los informes de seguimiento y monitoreo sobre la política de drogas publicados por Organismos Internacionales y, finalmente, las normas y jurisprudencia que hacen parte del marco regulatorio de la política.

La evaluación y verificación de la información se presenta en el siguiente orden: *i)* análisis de la información reportada a organismos multilaterales respecto a la política mundial, la estrategia hemisférica de drogas y la situación en Colombia. *ii)* Revisión de insumos, estudios e investigaciones para la formulación de la política pública de drogas,

---

<sup>1</sup> Se toma en consideración, como parámetros de auditoría, la jurisprudencia frente al tema, en la cual se expresa la obligatoriedad, no solo de la parte resolutoria, sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la ratio decidendi del fallo.

 <span style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0070C0; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

*iii)* documentos presentados ante el Consejo Nacional de Estupefacientes como aporte de evidencia técnica para la toma de decisiones y la formulación y aprobación de la política de drogas, *iv)* Seguimiento de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la política de drogas, y *v)* evaluación de la formulación y avance del plan de acción de la política “Ruta Futuro”.

Para el análisis de la situación de drogas en Colombia se solicitó la información reportada por el Estado colombiano ante organismos internacionales durante las vigencias 2018 y 2019, para ser contrastada con los informes realizados por la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas – (CICAD), y la oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito, especialmente el Mecanismo de Evaluación Multilateral, y el Informe Mundial sobre Drogas de UNODC.

En cuanto a los insumos, estudios e investigaciones que formaron parte del proceso de formulación de la política, la OCI consultó la información disponible en el Observatorio de Drogas en Colombia; de igual forma, se solicitó a la Dirección de Política de Drogas los documentos técnicos, financieros, jurídicos y de diagnóstico presentados al Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE, por parte del Ministerio de Justicia con el propósito de determinar el impacto en las decisiones de política; al mismo tiempo, se realizó una revisión de las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, con el fin de evidenciar el proceso decisorio de esta instancia.


De otra parte, se realizó un análisis en virtud de lo señalado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la política de drogas y el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias. Finalmente se exponen consideraciones frente al documento de la política “Ruta Futuro” y su plan de acción, teniendo presente el ciclo de la política pública en las fases de agendamiento, formulación, aprobación y adopción.

## **5. Descripción de conceptos claves.**

Para efectos de la presente auditoría, presentamos los siguientes conceptos claves:

- ✓ **Política Pública:** Es un instrumento de planeación que implica un proceso transparente y participativo, el cual requiere de conocimiento desde distintas perspectivas, contempla alternativas de solución y el reconocimiento de actores para lograr acuerdos sobre las metas que se quieren alcanzar y la manera de lograrlo, la inversión requerida y el tiempo proyectado para lograr el cambio<sup>2</sup>.
- ✓ **Estudio:** Es una actividad que busca la obtención de nuevos conocimientos, mediante el análisis de la información secundaria, en las manifestaciones de las

<sup>2</sup> Comúnmente el término política pública se usa para referirse o asociarse con normas de gestión institucional, acciones de gobierno, planes y programas, los cuales, aunque son instrumentos de planeación tienen un alcance diferente.

	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

drogas y su aplicación para la generación de propuestas para la intervención de la política pública, programas y proyectos sobre esta materia.

✓ Investigación: Es una actividad orientada a la obtención de nuevos conocimientos, mediante la recolección de información primaria, en las manifestaciones de las drogas y su aplicación para la solución al problema de las drogas a partir de la formulación de hipótesis u objetivos de trabajo y mediante la recolección de datos según el plan preestablecido que, una vez analizados e interpretados, modificarán o añadirán nuevos conocimientos a los ya existentes.

✓ Consejo Nacional de Estupefacientes: Es un órgano asesor del Gobierno Nacional para formular las políticas, los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas.

## 6. Desarrollo de la Auditoría.

### 6.1 Política mundial de drogas - Información reportada a Organismos Internacionales.

Resulta fundamental que las políticas públicas se construyan, implementen y evalúen con la participación activa de diferentes actores; en el caso de la política de drogas, los organismos internacionales cumplen un rol importante. En este sentido, el Estado colombiano ha suscrito diferentes tratados internacionales en materia de control de drogas y estupefacientes, en los cuales se destacan la convención única sobre estupefacientes de 1961, enmendada por el protocolo de 1972, la convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y la convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988.

Particularmente en Colombia, los instrumentos internacionales en materia de droga son monitoreados a través de dos sistemas multilaterales: el sistema de Naciones Unidas y el sistema de la Organización de Estados Americanos. El sistema de Naciones Unidas comprende la Oficina Contra la Droga y el Delito - UNODC, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes - JIFE, la Comisión de Estupefacientes - CND y la reunión de Jefes de Organismos Nacionales encargados de Combatir el tráfico Ilícito de Drogas -HONLEA que tiene lugar en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - (CEPAL).

Desde otra perspectiva, el Sistema Interamericano, realiza seguimiento de las políticas de drogas de los Estados miembro desde 1986, a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas - (CICAD), esta comisión asesora la implementación de la Estrategia Hemisférica de Drogas basada en evidencia técnica, y

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

ha desarrollado el Mecanismo de Evaluación Multilateral - MEM, con el propósito de verificar el cumplimiento de compromisos internacionales y realizar recomendaciones.


De acuerdo con lo anterior, el Decreto 1427 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.”, en su artículo 22, establece las funciones de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, dentro de las cuales se contempla la siguiente:

*“12. Realizar el seguimiento, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Asuntos Internacionales, al cumplimiento de los compromisos y recomendaciones internacionales en materia de drogas y actividades relacionadas.”*


La Oficina de Control Interno, considera que el reporte de información a organismos internacionales tiene como propósito establecer un punto de referencia respecto a la situación mundial de drogas e identificar aciertos y desafíos frente a las estrategias planteadas, a nivel mundial, para enfrentar esta problemática; en este sentido, el ejercicio de envío de información debe entenderse en medio de un proceso de *feedback* que permita al Estado recoger y tomar decisiones frente a lo señalado por organismos internacionales.

Teniendo presente lo anterior, una vez revisado el reporte de información a Organismos Internacionales, la Oficina de Control Interno contrastó la información con el seguimiento que realizan dichos organismos a través de sus informes, razón por la cual se recomienda establecer un control y seguimiento a lo referido en estos documentos, para evaluar de forma continua la política pública, y plantear metas y estrategias que no se habían tomado en cuenta en la formulación inicial de la política.

A continuación, se detalla el nombre y tipo de reporte, la organización que solicitó la información, el tema o asunto y la fecha de envío; posteriormente, la OCI hace referencia a lo enunciado por los Organismos Internacionales en los informes y recoge las principales recomendaciones planteadas, las cuales deben considerarse para la implementación de la política de drogas en Colombia.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

Nombre del documento	Organización que requiere la información	Tema y/o asunto	Fecha de reporte
Cuestionarios para la séptima ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral MEM del Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD-OEA.	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD-OEA.	<p>En el marco de CICAD/OEA se ha establecido el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) como el instrumento para medir el progreso de las acciones ejecutadas por los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para abordar el problema hemisférico de las drogas y otros delitos conexos.</p> <p>El cuestionario pregunta por los principales avances del país en el marco del Plan de Acción Hemisférico para que sean insumo para la séptima ronda de evaluación del MEM.</p>	26 de abril de 2018.
Cuestionario del Programa Interamericano para el fortalecimiento de la Igualdad de Género en los Organismos encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (GENLEA/CICAD).	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD-OEA.	Insumos para el Programa Interamericano para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género en los Organismos Nacionales encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (GENLEA, por sus siglas en inglés). Este nuevo e importante programa de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), financiado por el Gobierno de Canadá, responde a la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de 2010 de la OEA, la cual indica que todas las políticas, medidas e intervenciones para enfrentar el problema mundial de las drogas deben tener en cuenta el componente de género.	La respuesta fue coordinada por la Dirección de Política, la respuesta fue emitida por las Fuerzas Militares.
Notificación de incautaciones de drogas 2017 para UNODC.	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.	Notificación de las operaciones de incautaciones de drogas del país para la vigencia 2018.	19 de junio de 2018.
Formato para recolección de información para el anuario estadístico de la Reunión Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA). Vigencia 2017.	Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) América Latina y el Caribe.	Cuestionario para el Anuario Estadístico HONLEA 2018.	15 de junio de 2018.
Aplicación de las recomendaciones aprobadas en la 27ª reunión de jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas (HONLEA).	Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) América Latina y el Caribe.	Aplicación de las recomendaciones aprobadas en la 27ª reunión de jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas, que sirve de insumo para la 28ª Reunión de los Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA 29ª) América Latina y el Caribe.	17 de junio de 2018.
Cuestionario para los informes anuales (ARQ) Vigencia 2017.	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.	Cuestionario para recolección de insumos par el Informe Mundial de sobre las Drogas.	28 de junio de 2018.
Formulario D JIFE Reporte vigencia 2017.	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – JIFE.	Información anual sobre sustancias utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.	28 de junio de 2018.
Formulario de consulta a los países sobre desarrollo alternativo incluyendo el preventivo.	Grupo de Expertos sobre el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Comisión Interamericana para el Control del	Formulario de consulta a los países sobre desarrollo alternativo integral incluyendo el preventivo para la evaluación del Grupo de Expertos sobre el Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas	15 abril de 2019.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

Nombre del documento	Organización que requiere la información	Tema y/o asunto	Fecha de reporte
	Abuso de Drogas CICAD-OEA.	CICAD-OEA.	
Medidas para hacer frente a la utilización de sustancias químicas no fiscalizadas en la fabricación ilícita de drogas.	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – JIFE.	Medidas para hacer frente a la utilización de sustancias químicas no fiscalizadas en la fabricación ilícita de drogas.	16 de mayo de 2019.
Notificación de incautaciones de drogas 2018 para UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.	Notificación de las operaciones de incautaciones de drogas del país para la vigencia 2018.	25 de junio de 2019.
Reporte de Nuevas sustancias Psicoactivas identificadas. Vigencias 2017 y 2018.	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.	Reporte de Nuevas sustancias Psicoactivas identificadas. Vigencias 2017 y 2018.	25 de junio de 2019.
Cuestionario para los informes anuales (ARQ) Vigencia 2018.	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.	Cuestionario para recolección de insumos para el Informe Mundial de sobre las Drogas.	25 de junio de 2019.
Formulario D JIFE Reporte vigencia 2018	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – JIFE.	Información anual sobre sustancias utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.	26 de junio de 2019.
Aplicación de las recomendaciones aprobadas en la 28ª reunión de jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas (HONLEA).	Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) América Latina y el Caribe.	Aplicación de las recomendaciones aprobadas en la 28ª reunión de jefes de los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas, que sirve de insumo para la 29ª Reunión de los Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA 29ª) América Latina y el Caribe.	19 de julio de 2019.
Formato para recolección de información para el anuario estadístico de la Reunión jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA). Vigencia 2018.	Reunión de jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) América Latina y el Caribe.	Cuestionario para el Anuario Estadístico HONLEA 2018.	25 de julio de 2019.
Cuestionario de JIFE sobre Cultivo, fabricación y uso de productos de cannabis para fines médicos y científicos.	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – JIFE.	Cultivo, fabricación y uso de productos de cannabis para fines médicos y científicos.	1 de agosto de 2019.
Diccionario multilingüe 2019.	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC.	Diccionario multilingüe de precursores y productos químicos frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional.	24 de septiembre de 2019.



Sin perjuicio de lo anterior, los reportes realizados por el Ministerio de Justicia se encuentran reflejados en diferentes informes; sin embargo, considerando su nivel de relevancia en el estudio de la política de drogas en Colombia, la Oficina de Control Interno, presenta las recomendaciones del Informe Mundial de Drogas – 2019 (UNODC) y el Informe del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD.

El Informe Mundial de Drogas - 2019 (UNODC), hace mención de Colombia en diferentes apartados; sin embargo, son tres los aspectos más destacados, en primer lugar, se destaca la voluntad política y los esfuerzos desplegados por el Estado colombiano, para reducir los cultivos ilícitos en el país, especialmente, después de la firma del acuerdo de paz alcanzado en 2016, el documento puntualmente señala: *“Las iniciativas de desarrollo alternativo han permitido que los campesinos de algunas de las regiones centrales del país que anteriormente se hallaban bajo el control de las FARC abandonen el cultivo de arbusto de coca y se incorporen a la economía lícita. El resultado ha sido una reducción drástica de la producción de cocaína. Sin embargo, en otras zonas controladas anteriormente por las FARC se han instalado grupos delictivos que han ocupado el vacío dejado y han expandido el cultivo. El desarrollo alternativo únicamente puede prosperar si se le presta atención constante y se integra en objetivos de desarrollo más amplios.”*


Pese a que, inicialmente, el informe hace mención a los esfuerzos realizados por el Estado colombiano en la lucha contra las drogas ilícitas, también se advierte que la producción de cocaína ha alcanzado cifras récord a nivel mundial, se estima que superó las 1.976 toneladas (Con un grado de pureza del 100%), lo que representan un aumento del 25% con respecto al año anterior; respecto a esta situación, Colombia produjo el 70% de la cocaína a nivel mundial, y experimentó una expansión del 17 % de la superficie dedicada al cultivo de arbusto de coca y un aumento del 31 % de la producción de coca.<sup>3</sup>

En tercer lugar, el informe mundial, reporta la incautación de 1.275 toneladas de cocaína durante el año 2017: el 90% de las incautaciones se sitúan en América; en Colombia se incautó el 38% del total mundial; al mismo tiempo, la ONU reconoce un avance significativo por cuenta de las 52.001 hectáreas de arbusto de coca erradicadas manualmente.

De otra parte, respecto al Mecanismo de Evaluación Multilateral, la Oficina de Control Interno destaca la coherencia que guarda la política Ruta Futuro con los ejes y lineamientos planteados por la estrategia hemisférica. No obstante, el informe MEM - 2019 para Colombia, plantea recomendaciones en diferentes aspectos; en primer lugar, se señala que el Estado carece de una fuente de financiación específica para el desarrollo de dichos proyectos, especialmente de las acciones que tienen a cargo las entidades territoriales y autoridades municipales.

---

<sup>3</sup>UNODC. Conclusiones y consecuencias en materia de políticas, Informe Mundial de Drogas - 2019. Página 10. Disponible en: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf)

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

La CICAD, advierte que no existen mecanismos judiciales que permitan penas alternativas al encarcelamiento y penas proporcionales en lo relacionado con delitos menores conexos a las drogas, resaltando también la ausencia de juzgados y tribunales especializados en esta materia. En cuanto a las estrategias para reducir la demanda de drogas, la comisión observa que el país no adelanta programas de prevención orientados especialmente a los grupos poblacionales como los estudiantes de nivel preescolar, la población en situación de calle, población LGTBI, pueblos indígenas, migrantes o refugiados.


De otra parte, en relación a las estrategias empleadas para la reducción de la oferta de drogas, la comisión manifiesta que el país no elabora o implementa planes específicos con base en los resultados de las investigaciones o estudios realizados, para mitigar y reducir los impactos ambientales negativos ocasionados por los cultivos ilícitos y producción ilícita de drogas.

Frente a las medidas de control, Colombia cuenta con un sistema de alertas tempranas para identificar y realizar trazabilidad de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y de los estimulantes de tipo anfetamínico, así como de las demás sustancias sometidas a fiscalización internacional. Sin embargo, el país no cuenta con marcos regulatorios ni directrices para identificar y abordar los desafíos que presentan las NSP y estimulantes de este tipo.

La Oficina de Control Interno, desde ya, recomienda estudiar estrategias que permitan incorporar en el Plan de Acción de la Ruta Futuro las recomendaciones planteadas por los organismos internacionales, como parte de la mejora continua y el cumplimiento de los instrumentos internacionales que el Estado colombiano ha suscrito en materia de control y fiscalización de estupefacientes.

## **6.2 Insumos, estudios e investigaciones para la formulación de la Política de Droga.**

En el marco de la problemática de drogas, son diversos los hechos que han permitido profundizar en el conocimiento para contribuir a la formulación de política en Colombia, permitiendo al problema de drogas cobrar un papel relevante en la agenda pública; estos acontecimientos se convirtieron en principales fuentes de información que aportaron insumos para la construcción de los documentos “Lineamientos de la Política Nacional de Drogas” y “Ruta Futuro”. En este sentido, la OCI considera que, paralelo a los estudios e investigaciones realizados por el Ministerio de Justicia en el marco del Observatorio de Drogas en Colombia, se han señalado lineamientos en materia de política por medio de otras herramientas que también resultan ser adecuadas para atender el asunto de drogas en Colombia.

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

A nivel internacional, el desarrollo de la UNGASS 2016<sup>4</sup>, significó un punto de inflexión frente al debate de drogas, señalando una ruptura y revisión del consenso alrededor de la política mundial y como se ha abordado el tema hasta el momento, el proceso adelantado planteó nuevos retos en torno a la política y las estrategias para contrarrestar eficazmente la problemática de drogas.

Otro aspecto relevante, tiene que ver con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias - FARC, el 24 de noviembre de 2016, documento que plantea en el punto 4, lineamientos y estrategias para generar una “Solución al Problema de Drogas Ilícitas”; teniendo presente lo señalado en este acuerdo, el Congreso de la República aprobó el acto legislativo 02 de 2017, el cual instó a las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, fijando criterios y parámetros de interpretación en virtud de lo acordado.


Como consecuencia de los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional expidió el Decreto - Ley 896 de 2017 “*Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito*”; el desarrollo de este programa recoge en gran parte los principios de una nueva visión que atiende las causas y consecuencias del fenómeno de la droga.

De otra parte, la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, realizó el informe final de recomendaciones, entregado al gobierno nacional en 2015, a través del documento “Lineamientos para un nuevo enfoque de política de drogas en Colombia”, el cual recoge las recomendaciones para la elaboración de objetivos estratégicos, competencias de cada entidad y mecanismos para la coordinación, el monitoreo, la evaluación y la generación de evidencia sobre la efectividad de la política, desde un enfoque de salud pública respetuoso de los derechos humanos<sup>5</sup>.

En cuanto a las percepciones de los ciudadanos, el Dialogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia 2014 - 2015, propició la expresión de distintas perspectivas de grupos de interés, donde se evidenció la necesidad de tomar en cuenta las opiniones de los usuarios de drogas, sus familias, los jóvenes, y las comunidades partiendo de un enfoque de salud pública para asegurar resultados e impacto en la política de drogas.

<sup>4</sup> Sesión especial de la Asamblea General de Naciones unidas, siglas en inglés, UNGASS - United Nations General Assembly Special Session.

<sup>5</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. 2015. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Disponible en: [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/informe\\_final\\_comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Como se ha señalado antes, la OCI encuentra pertinente hacer seguimiento e incorporar lo indicado por los Organismos Internacionales en la implementación de la política, toda vez que se derivan compromisos de acuerdo con los tratados internacionales en materia de droga suscritos por el Estado colombiano.

Por otro lado, las decisiones que en política de droga se adopten, están llamadas a desarrollar no solo lo contenido en el documento Ruta Futuro, también deben procurar materializar lo expresado en otros instrumentos legales e incluso, tomar como criterio de aplicación e interpretación lo planteado en ellos, como es el caso de lo expuesto en el punto 4 del Acuerdo de Paz “Solución al Problema de Drogas Ilícitas”, el cual tiene carácter de política de Estado.

En lo que respecta a la participación ciudadana, la OCI considera que el ejercicio de recoger las expresiones de la ciudadanía debe ser una función permanente que alimente la discusión y deliberación continua de la política; es decir, la validación tanto de los objetivos y las metas propuestas no solo deben ser construidos con las recomendaciones iniciales planteadas en el Dialogo Nacional del Futuro de las drogas en Colombia, pues además se debe contar con una herramienta que permita alimentar continuamente todo el ciclo de la política pública, con el sentir de la ciudadanía, no solo en la etapa de formulación.


Ahora bien, como parte de los insumos necesarios para la formulación de la política Ruta Futuro, la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas y la Subdirección Estratégica y de Análisis, en virtud de las funciones definidas en el decreto 1427 de 2017, adelantaron, de acuerdo a sus planes de acción correspondientes a las vigencias 2018 y 2019, un total de 25 estudios e investigaciones con el fin de generar insumos y evidencia técnica para la formulación de la política de drogas; diez (10) de estos documentos fueron realizados durante el año 2018 y quince (15) durante el 2019.

En la revisión de los estudios e investigaciones contratados y entregados durante las vigencias 2018 y 2019, se evidenció el aporte que realizan en la formulación de metas e indicadores de la política en sus diferentes pilares, sirviendo para la elaboración de diagnósticos y establecer líneas base para la construcción de indicadores, lo cual revela la coherencia entre la agenda investigativa del Observatorio de Drogas y la política Ruta Futuro.

Efectuada la verificación de los estudios e investigaciones, la Oficina de Control Interno organizó de acuerdo a la temática que desarrolla cada documento, su aporte en la política Ruta futuro de acuerdo a los objetivos de la misma, su estructura en pilares y dimensiones estratégicas; a continuación, se relacionan los estudios desarrollados en los años 2018 y 2019:


 <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <span>La justicia es de todos</span> <span>Minjusticia</span> </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

PILAR POLÍTICA PÚBLICA RUTA FUTURO	NOMBRE DEL DOCUMENTO.	DESCRIPCIÓN
<b>Ruta Futuro</b>	<b>Lineamientos Política Nacional de Drogas 2017: publicado en el año 2018</b>	Documento base para la formulación de la Política Pública "Ruta Futuro"
	<b>Reporte de Drogas de Colombia 2018. Reporte de Drogas de Colombia 2019.</b>	Informe anual que presenta el diagnóstico del problema en sus diferentes manifestaciones, así como el balance de las acciones y resultados de las estrategias adelantadas por el Gobierno Nacional, territorial y otros actores.
<b>Pilar 1: Reducir el consumo de sustancias psicoactivas.</b>	<b>Informe nacional de la demanda de tratamiento a personas consumidoras de sustancias psicoactivas- Sistema Único de Indicadores para Centros de Atención en Drogadicción "SUICAD".</b>	Insumo para formulación de acciones del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro en el Objetivo estratégico 3. Tratamiento Integral del Pilar 1.
	<b>Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población General -2019</b>	Insumo para la formulación del plan de acción Pilar 1
	<b>Análisis de variables asociadas con el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas en población escolar - 2019</b>	Reducir el consumo de sustancias psicoactivas, en particular lo relacionado con el desarrollo de programas y estrategias que buscan disminuir el contacto temprano con las sustancias psicoactivas.
	<b>Documento sobre relación entre involucramiento parental y consumo de SPA en población escolar. - 2019</b>	Insumo para el diseño de la campaña de prevención de consumo en medios de comunicación y para articular acciones con el Ministerio de Educación y el ICBF y para la definición de indicadores y metas del objetivo estratégico 1 - Orientado a al desarrollo de Entornos protectores.
<b>Pilar 2: Reducir la disponibilidad de drogas ilícitas</b>	<b>Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos - 2018 Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017</b>	Insumo para la formulación de acciones específicamente en el objetivo estratégico 1 orientado a la reducción de los cultivos ilícitos.
	<b>Caracterización agro cultural del cultivo de amapola y de los territorios afectados - 2018</b>	Insumo para la formulación del objetivo estratégico 1. Reducir los cultivos ilícitos del Pilar 2 de la Política Ruta Futuro.
	<b>Documento Indígenas, la planta sagrada y los problemas asociados al narcotráfico y documento analítico frente al comportamiento de la problemática de drogas en comunidades étnicas. 2019</b>	Hace parte de la revisión y análisis de los procesos de consulta previa adelantados en cumplimiento de la sentencia SU-383 de 2003 elementos descritos por la Corte Constitucional en materia de afectación a territorios indígenas y otros elementos, el documento recopila toda la información analítica pertinente.
	<b>Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas - Caracterización de condiciones socioeconómicas de</b>	Este documento es insumo para el desarrollo de los procesos de formación relacionado con el Marco Técnico de Acción

 <b>La justicia es de todos</b> <b>Minjusticia</b>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

	<b>mujeres relacionadas con problemas de drogas. - 2019</b>	(MTA) para la Reducción del consumo de SPA en el sistema penitenciario y carcelario.
	<b>Actualización de la fórmula de asignación de cupos de gasolina en zonas de frontera - 2019.</b>	Actualizar la metodología de asignación de cupos de gasolina y demás combustibles de acuerdo con las necesidades legítimas y el requerimiento ilícito para la producción de drogas. Fortalecer el Sistema de Información de Combustibles Líquidos administrado por el Ministerio de Minas y Energía
	<b>Estudio de Análisis del mercado de cemento en Colombia y su relación con el narcotráfico - documento restringido.</b>	Este documento fue insumo para analizar alternativas al control del cemento.
	<b>10 boletines de alerta como resultado del monitoreo de nuevas sustancias psicoactivas y drogas emergentes (Etilpentilona, 2C-C, Alliescalilna, AMB Fubinaca y 25NBOH) -2018 (1- opioides, 2-MDMA, 3-DMT 4- 1P-LSD- 5. cannabis). - 2019</b>	Insumo para formulación de acciones del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro en el objetivo estratégico 4. Reducir la disponibilidad de drogas de síntesis y NSP del Pilar 2.
<b>Pilar 3. Desarticular las estructuras criminales</b>	<b>No aplica (No se encontraron estudios relacionados con este pilar)</b>	<b>No aplica (No se encontraron estudios relacionados con este pilar)</b>
<b>Pilar 4. Afectar las economías y rentas criminales</b>	<b>Documento técnico sobre la identificación de los flujos económicos, actores, bienes y servicios asociados en los eslabones del narcotráfico (Cadena de valor del narcotráfico) 2018.</b>	Insumo para aumentar la eficiencia y la eficacia de las operaciones de control del flujo de drogas hacia mercados internacionales en su fase de circulación por el territorio nacional.
	<b>Análisis a Sistemas de supervisión ALA/CFT (antilavado de activos y contra la financiación de terrorismo) – efectividad, dificultades y retos - 2019</b>	Este análisis es insumo para el diseño de acciones de prevención de lavado de activos a través del fortalecimiento de capacidades de entidades supervisoras como la DIAN, MINTIC, Supersolidaria y SuperSociedades y sirvió de insumo para la definición de las acciones plasmadas en del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro en su Pilar 4.

Frente a la generación de conocimiento e investigación, se recomienda en el marco del observatorio de Drogas en Colombia, fomentar la innovación y el desarrollo de actividades orientadas a fortalecer las capacidades de la ciudadanía y los servidores público para la formulación de política publica, de igual forma generar espacios para permitir a la ciudadanía cocrear y aportar en la formulación de política pública, es decir, establecer una herramienta que genere conocimiento y comunicación en doble vía.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>Código: F-SE-01-02</b>
		<b>Versión: 03</b>

### 6.3 Documentos presentados al Consejo Nacional de Estupefacientes.

El Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE, es un órgano asesor del Gobierno Nacional adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>6</sup>. El Consejo es presidido por la Ministra de Justicia<sup>7</sup> y la Secretaria Técnica la ejerce la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas.<sup>8</sup>

La ley 30 de 1986 establece las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes en el artículo 91, de las cuales en este informe se enfatiza en las siguientes:

- a) *Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente, el Consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;*
- b) *Conforme al ordinal anterior, señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos deba adelantar.*
- c) *Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste;*
- d) *Supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de Policía Judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia;*
- e) *Mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del Gobierno colombiano con la de otros Estados, y de obtener la asistencia que fuera del caso;*


#### 6.3.1. Análisis preliminar de la Información.

Aunque el Consejo Nacional de Estupefacientes se encuentra conformado por diferentes entidades del Gobierno Nacional, de acuerdo con el alcance de la presente auditoría, la Oficina de Control Interno, solo se referirá a la revisión de los documentos técnicos, jurídicos y de diagnóstico, presentados por el Ministerio de Justicia a consideración del Consejo, los cuales se relacionan a manera de resumen en la siguiente tabla:

<sup>6</sup> Decreto 12106 de 1973. "Por el cual se crea el Consejo Nacional de Estupefacientes". Artículo 1.

<sup>7</sup> Ley 30 de 1986 "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones". Artículo 90, literal a.

<sup>8</sup> Decreto 1427 de 2017, "Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho". Artículo 22.

 <b>La justicia es de todos</b>	<b>Minjusticia</b>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
			Versión: 03


SESIÓN	AÑO	AGENDA DE LA SESIÓN	DOCUMENTO TÉCNICO	ENTIDAD RESPONSABLE	DOCUMENTOS JURÍDICOS/DIAGNÓSTICO
22-mar	2018	8. Problemática asociada a la importación de cemento	Presentación. Cupos de importación de cemento	Subdirección de control y fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Ministerio de Justicia y del Derecho.	Presentación. Problemática asociada a la importación de cemento
28 - Jun	2018	5. Presentación Sentencia T-300 de 2017. Orden de Realización de proceso de consulta previa	No aplica	Ministerio de Justicia y del Derecho	Presentación Sentencia T-300 de 2017. Orden de Realización de proceso de consulta previa
13 - Dic	2018	(...) 2. Presentación y aprobación del Proyecto Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de drogas	Proyecto de Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de drogas	Ministerio de Justicia y del Derecho	No aplica
19 - Dic	2019	(...) 2. Presentación del Plan de Acción de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas –Ruta Futuro	Plan de Acción de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas –Ruta Futuro.	Ministerio de Justicia y del Derecho	No aplica
19 - Dic	2019	4. Situación de abastecimiento de cemento en Leticia, Amazonas.	Estudio “Sustancias Químicas Utilizadas Frecuentemente en la Producción Ilícita de Drogas – Control y Fiscalización de Cemento Estudio Técnico”	Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, en conjunto con Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Policía Nacional de Colombia.	No aplica
19 - Dic	2019	5. Presentación. Seguimiento a los procesos de consulta previa para la erradicación de cultivos ilícitos	No aplica	Ministerio de Justicia y del Derecho	Procesos de Consulta Previa y Posterior en el Marco de la Erradicación de cultivos ilícitos

La mayor parte de los documentos que presentó el Ministerio de Justicia para estudio del Consejo, son de carácter técnico o de diagnóstico; sobre los documentos jurídicos, este informe presenta un análisis detallado en una sección subsiguiente.

Como se puede observar, en la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes del día 13 de diciembre de 2018 se presentó el documento técnico “Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de drogas”; según lo informado por la Dirección de Política de Drogas, en respuesta al cuestionario enviado por la OCI, en esa misma sesión fue aprobada la política pública Ruta Futuro.

De igual forma, en sesión del 19 de diciembre de 2019, el Ministerio de Justicia presentó a consideración del Consejo, el plan de acción de la Política Ruta Futuro;



 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

como lo informó la secretaría técnica, el plan de acción fue aprobado en esa misma sesión.


Sin perjuicio de lo anterior, a la Oficina de Control Interno le fue imposible verificar esta información, toda vez que en virtud del artículo 94 de la ley 30 de 1986, los asuntos tratados y las actas del Consejo Nacional de Estupefacientes son de carácter reservado.

Conforme a lo anterior, la misma ley 30 de 1986 en su artículo 92, le otorgó la facultad el Consejo para adoptar medidas y concretar decisiones a través de resoluciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento. La OCI solicitó a la Dirección de Política y Actividades Relacionadas enviar las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes en los años 2018 y 2019<sup>9</sup>, las cuales se relacionan a continuación.

RESOLUCIÓN	FECHA	AÑO	EPÍGRAFE
<b>0001</b>	23-mar	2018	Por la cual se aprueban, asignan y distribuyen los recursos del presupuesto del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado FRISCO para la vigencia fiscal 2019
<b>0002</b>	28-mar	2018	Por la cual se modifica el numeral 2 del artículo 11 de la Resolución 0001 de 2015: se unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias
<b>0003</b>	6-jul	2018	Por medio de la cual se determinan las entidades responsables del proceso de consulta previa ordenado por la Sentencia T-300 de 2017 de la Corte Constitucional
<b>0004</b>	28-dic	2018	Por la cual se aprueba un traslado presupuestal asignado al Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - Frisco para la vigencia 2018
<b>0001</b>	13-sep	2019	Por la cual se modifica la Resolución 0001 del 23 de marzo de 2018 del Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la cual se aprueban, asignan y distribuyen los recursos del presupuesto del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado Frisco para la vigencia fiscal 2019
<b>0002</b>	28-oct	2019	Por la cual se aprueba el presupuesto del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado —FRISCO— para la Vigencia Fiscal 2020

Las resoluciones del CNE se refieren al trámite de aprobación de las vigencias del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado – FRISCO; por otro lado, a través de resolución también se actualizó la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos y se determinaron las entidades encargadas de realizar el proceso de consulta previa ordenado por la Corte Constitucional.

<sup>9</sup> Disponible en: [https://drive.google.com/open?id=1q8MNWhZRA8qhFv6\\_Ki2bGtjZgbxWHiXu](https://drive.google.com/open?id=1q8MNWhZRA8qhFv6_Ki2bGtjZgbxWHiXu)

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03


### 6.3.2 Reserva Legal de los documentos.

La reserva legal de documentos en la cual se amparó la dependencia auditada, impidió un análisis profundo a la OCI, respecto al proceso de aprobación y los mecanismos de adopción de la política Ruta Futuro. Por esta razón, se hace necesario precisar lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 57 de 1985; *“El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo”*, en el mismo sentido, la Corte Constitucional reconoció en Sentencia T-705 de 2007, que la reserva de información es oponible frente a terceras personas que pretendan tener acceso a este tipo de información, exceptuándose de esta regla, *i) el titular de la información, dada la protección que tiene esta persona de acceder a estos documentos, en virtud del derechos fundamental al Habeas data, ii) las autoridades que soliciten documentos de carácter reservado en ejercicio de sus funciones, según el artículo 20 de la ley 57 de 1985.*

Aunado a lo anterior, la ley 1755 de 2015 en su artículo 27 reiteró la inaplicabilidad de las excepciones. *“El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo”*. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior permite concluir que tanto la jurisprudencia como la ley permitieron de forma excepcional el levantamiento de la reserva de determinada información o documentos para las autoridades judiciales, legislativas y administrativas que los soliciten para el ejercicio de sus funciones. En este sentido, el desarrollo de la auditoría interna se encuentra contemplado en el artículo 12 del decreto 1427 de 2017, *“Funciones de la Oficina de Control Interno. Además de las señaladas en las leyes vigentes sobre la materia, son funciones de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces, las siguientes.... 7. Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y sistemas de información del Ministerio y recomendarlos correctivos a que haya lugar... 17. Desarrollar programas de auditoría, y formular las observaciones. y recomendaciones pertinentes.”*

Como quiera que el documento de política pública se aprobó en sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes el día 13 de diciembre de 2018, la Oficina de Control Interno tiene fundamento legal y competencia de acuerdo con las funciones que desarrolla para conocer el acta por medio del cual se aprobó la

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos           </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia           </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Ruta Futuro, por cuanto el documento guarda relación directa con el propósito de la auditoría.

### 6.3.3 Inquietudes sobre la formulación de la Política Pública – Ruta Futuro.

Resulta sumamente relevante para el análisis del proceso de formulación, aprobación y adopción de la política pública - Ruta Futuro, precisar el rol del Consejo Nacional de Estupeficientes por cuanto cada uno de estos pasos contemplan elementos y acciones distintas.

En este sentido, es preciso mencionar que de acuerdo al artículo 91 de la ley 30 de 1986, hace parte de las funciones del Consejo Nacional de Estupeficientes, la siguiente: “a) Formular, para su adopción por el Gobierno Nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente, el Consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas.” (Subrayado fuera de texto).

De igual forma, La ley 1955 de 2019 por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, establece en su artículo 2, que hace parte integral de la ley el documento Bases del Plan Nacional de desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad; señala lo siguiente:


*“Implementar la política integral contra las drogas basada en estrategias efectivas que buscan reducir el consumo y la disponibilidad de drogas, con especial énfasis en cultivos ilícitos; desarticular organizaciones criminales; afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas”<sup>10</sup>.*

De la misma manera, establece como parte de las estrategias que,

*“El Gobierno nacional implementará la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, aprobada por el Consejo Nacional de Estupeficientes. La implementación de esta política deberá estar articulada con las diferentes políticas sectoriales, las estrategias contempladas en este Plan Nacional de Desarrollo y la oferta institucional existente”<sup>11</sup>.* (Subrayado fuera de texto).

<sup>10</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo - 2018 -2022. I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia, ítem A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.” y el Objetivo 3. Política integral de lucha contra las drogas (erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad, prevención del consumo y acción unificada).

<sup>11</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo - 2018 -2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Página 23. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

A juicio de la OCI, resulta claro que el Consejo Nacional de Estupefacientes es el órgano encargado de formular y aprobar la política pública para enfrentar el problema de las drogas; sin embargo, no queda resuelto cual es el instrumento legal o normativo por el cual se debe adoptar el documento “Ruta Futuro”, en especial si toma en consideración el carácter reservado de las actas.


Entre otras de las funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes, señaladas por la ley 30 de 1986, en el artículo 91, se establece, c) “Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste;”. En el mismo sentido el Artículo 92. dispone que, *Las resoluciones que dicte el Consejo para el ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior son de obligatorio cumplimiento.*

Realizada la verificación de los Actos Administrativos expedidos por el Consejo Nacional de Estupefacientes en las vigencias 2018 y 2019, no se encontró resolución de este órgano por la cual se adopte la política pública Ruta Futuro, razón por la cual se preguntó a la Dirección de Política y Actividades Relacionadas, sobre la expedición de algún acto administrativo o propuesta normativa para la adopción de la Política Publica Ruta Futuro; en respuesta a esta solicitud de información la dependencia informó a la Oficina de Control Interno que, hasta la fecha, no se había expedido norma o acto administrativo alguno para la adopción de la política por parte del Gobierno Nacional.

Ante la ausencia de una norma o instrumento legal por la cual se adopte la política pública, a juicio de la Oficina de Control Interno no se tiene claridad de la formalidad, del objeto y ámbito de aplicación, entrada en vigencia y la debida publicación del documento definitivo de la Ruta Futuro.

Como quiera que el literal C del artículo 91 de la Ley 30 de 1986, insta al Consejo a dictar normas y proponer al Gobierno Nacional para el cumplimiento de funciones, la OCI recomienda revisar en el marco del CNE cuál es el instrumento legal o el acto administrativo por el cual el Gobierno puede adoptar la política pública ruta futuro.

Ahora bien, desarrollado el proceso de formulación y aprobación del documento Ruta Futuro, como política integral para enfrentar el problema de las drogas, la OCI considera que, la ausencia de un marco normativo y regulatorio claro y definido en cuanto a la adopción del documento, podría generar dificultades para controlar la implementación de la política; en este sentido, el cumplimiento de objetivos y el desarrollo de estrategias se encuentran sujetos a la voluntad política de las entidades del sector justicia y las que integran el Consejo Nacional de Estupefacientes; no obstante, se requiere de la concurrencia de los entes territoriales para adelantar las 268 acciones interinstitucionales contempladas en

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos           </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia           </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

el plan de acción que, sin un direccionamiento claro y definido mediante un instrumento legal, puede constituir un riesgo de ejecución de la política.

Lo anterior, no solo denota un riesgo en la implementación de la política, también plantea un desafío para que los lineamientos contenidos en el documento ruta futuro sean asumidos como una política de Estado que trasciendan en el mediano y largo plazo. En este sentido se recomienda realizar una revisión que permita establecer qué instrumentos técnicos y normativos se deben generar no solo para desarrollar lo contenido en la política pública, también en lo dispuesto en el punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera que en virtud del Acto Legislativo 02 de 2017, se constituye como documento de política pública de Estado.

#### **6.4 Seguimiento a Sentencias de la Corte Constitucional - Política de Drogas.**

Por considerarse un aspecto importante para la formulación de la política de drogas, la Oficina de Control Interno, en esta sección, realiza un análisis de lo ordenado por la Corte Constitucional, frente al programa de aspersión aérea, lo cual resulta relevante toda vez que la Ruta Futuro contempla dentro del pilar dos (2) *Reducir la Disponibilidad de la Droga*, Objetivo Estratégico 1. Reducir los cultivos ilícitos, el programa de la aspersión aérea como parte de las estrategias.


*“Sin perjuicio de lo anterior, tomando en consideración que la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas contempla la reanudación de la aspersión aérea –previo cumplimiento de las normas vigentes y los protocolos establecidos por la Corte Constitucional-, se generará una instancia adicional que permita facilitar el seguimiento de la política de modo que se atiendan los lineamientos jurisprudenciales para esta modalidad de erradicación y se generen ajustes normativos que permitan materializar efectivamente esta política”<sup>12</sup>. (Subrayado fuera de texto).*

Las sentencias T-080 y T-236 de 2017 de la Corte Constitucional<sup>13</sup>, fijaron criterios sobre dos aspectos importantes; en primer lugar, lo referido a la participación de las comunidades étnicas, frente a las actuaciones del gobierno que en materia de política de drogas les afectan; en segundo lugar, la evidencia técnica y científica para determinar el daño y afectación del programa de aspersión aérea que, en todo caso, tienen como propósito proteger la salud humana y el medio ambiente.

En cuanto al primer aspecto, la Corte consideró el proceso de consulta previa como un instrumento de participación cuando la erradicación de cultivos se desarrolla en territorios indígenas, colectivos de comunidades afrodescendientes,

<sup>12</sup> Documento Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018. Página. Pilar 2. Objetivo estratégico 1. *Reducir los cultivos ilícitos*. Página 43.

<sup>13</sup> La Corte constitucional se ha referido en diferentes oportunidades frente a este tema, ver sentencias SU-383 de 2003, T-080, T-236 y T300 de 2017.

 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">             La justicia es de todos           </div> <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">             Minjusticia           </div>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

y minorías étnicas quienes son sujetos de especial protección; así mismo, fijó parámetros para la consulta posterior en los casos que se deba resarcir los daños ocasionados a las comunidades o se adelantaron procesos de consultas previas deficientes, para establecer el nivel de afectación (Riesgos a la salud y al medio ambiente), con lo cual se busca ponderar la protección de la integridad étnica y el legítimo interés de mantener la seguridad nacional y el orden público, como manifestación del Estado Social de Derecho.

En cuanto a los criterios de la consulta previa como mecanismo de participación referidos por la Corte Constitucional, se indica que el *procedimiento apropiado* es aquel que se basa en un nivel de participación que va más allá de la intervención de las comunidades en los organismos decisorios, sean estos de carácter nacional o local<sup>14</sup>; en todo caso, el proceso de consulta debe contar con los siguientes parámetros mínimos; (i) Concretar acuerdos, (ii) *Realizar preconsulta* (iii) *realizarse antes de tomar la decisión normativa*, (iv) *la buena fe de las partes requiere de la información oportuna y suficiente* (v) *debe realizarse acompañamiento por parte del Ministerio Público*, (vi) *la consulta debe tener efectos sobre la decisión a adoptar*.


Ahora bien, el grado de afectación debe considerar elementos culturales, sociales y económicos de la vida de la comunidad, afectaciones al ambiente, a la salud humana, a los cultivos lícitos y a las fuentes de agua, a la vida en comunidad, a las costumbres alimentarias de la misma y a su posibilidad de subsistencia y autodeterminación como grupo étnico, además de contar con un mecanismo de seguimiento.

La Sentencia también se refiere a los casos en los cuales no se pueda establecer un acuerdo por medio del mecanismo de consulta, situación en la cual, el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá reunirse con los representantes de las principales autoridades indígenas en Colombia y determinar el grado de afectación de la implementación del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato - PECIG, sobre los derechos fundamentales de las minorías étnicas bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad, más aún al tratarse de medidas que involucran afectaciones claras al medio ambiente y posibles afectaciones a la salud humana<sup>15</sup>. En todo caso, el fundamento de la decisión no podrá ser únicamente la discrecionalidad que tiene el Consejo Nacional de Estupefacientes para adoptar la medida.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional al referirse al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos por aspersión aérea con Glifosato, consideró que existen razones para fijar un nivel de protección alto, puesto que, a su juicio, no se

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 236 de 2017. 4.7.2. *Procedimiento apropiado*.


<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 236 de 2017. Consideraciones, 4.7.5.

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

había estudiado de manera completa el impacto del programa, persistían controversias respecto a los riesgos de la sustancia escogida y de acuerdo con la ubicación geográfica de los cultivos ilícitos se afectan territorios con mayor riqueza natural y biodiversidad del país, razones por las cuales, la Corte exigió tomar una decisión frente a la reanudación o no del programa fundada en la evidencia objetiva y concluyente que demuestre la ausencia del daño para la salud y el medio ambiente, lo cual en palabras de la Corte significa que: *“Esto no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto”*.

De manera similar a lo dispuesto frente a la consulta previa, la Sentencia T-236 de 2017, fijó parámetros para determinar de forma objetiva sobre la base de evidencia científica el riesgo a la salud humana y el medio ambiente a través de un proceso decisorio; en este sentido, se instó al Gobierno Nacional a realizar un estudio jurídico para promover cambios normativos dirigidos a asegurar una estructura decisoria que brinde una protección constitucional razonable del derecho a la salud, sin el cual no podrá reanudarse el PECIG.

Lo resuelto en la sentencia T-236 de 2017 por la Corte Constitucional, se recopila en las siguientes seis (6) órdenes; (i) amparar el derecho a la consulta previa, la salud y el ambiente sano de las comunidades indígenas y afrodescendientes, asentadas en el municipio de Novita – Choco. (ii) desarrollar el proceso de consulta mediante proceso adecuado. (iii) Ordenar al CNE no reanudar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato– PECIG. (iv) El CNE, solo podrá modificar la decisión de no reanudar el PECIG, cuando haya diseñado y se haya puesto en marcha, por medio de las medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las características señaladas por la Corte. (v) La Defensoría del Pueblo, La Procuraduría General de la Nación deberán supervisar el cumplimiento del fallo. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como entidad que preside el Consejo Nacional de Estupefacientes, informará a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Corte Constitucional en un término de sesenta (60) días hábiles el cumplimiento del punto segundo, y en un término de seis (6) meses sobre las medidas legislativas y/o reglamentarias que se hayan adoptado para cumplir los puntos resolutive segundo, tercero y cuarto de la sentencia, así como sobre su implementación. (vi) Establecer de común acuerdo entre el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, la manera de hacer seguimiento al fallo. Igualmente ordena por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho a las entidades que conforman el CNE cumplir con las instrucciones que desde el Ministerio Público se impartan para la supervisión del cumplimiento del fallo.

	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

De acuerdo el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia, el Consejo Nacional de Estupefacientes debía determinar las entidades encargadas de adelantar el proceso de consulta con las comunidades étnicas de Novita – Choco, mediante el proceso apropiado, teniendo en cuenta los parámetros referidos y señalados anteriormente para establecer el grado de afectación causado en la integridad física, cultural, social y económica de dichas comunidades por el programa de erradicación de cultivos ilícitos por aspersión aérea con glifosato y fijó un tiempo para realizar la acción por un término de sesenta (60) días hábiles prorrogables por treinta (30) días adicionales.

La Oficina de Control interno, observa que se han adelantado acciones para dar cumplimiento a lo dispuesto en el ordinal segundo de la sentencia T-236 de 2017, como la expedición de la resolución 004 de 2017, en la cual se determina como entidades responsables por parte del Gobierno Nacional para adelantar la consulta al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.


De igual forma, el Consejo Nacional de Estupefacientes presentó solicitud para dar inicio al proceso de consulta previa, ante el Ministerio del Interior. Se realizó una reunión de coordinación y preparación el 3 de octubre de 2017 con las entidades llamadas a adelantar y acompañar el proceso de consulta. Posteriormente la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior se desplazó al Municipio de Nóvita - Choco, y realizó reunión de consulta previa en etapa de preconsulta con el Resguardo Indígena el Tigre y el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita - COCOMAN, reunión en la cual por solicitud de las comunidades se decidió adelantar el proceso de manera separada.

Posteriormente, durante diferentes reuniones sostenidas con el resguardo indígena El Tigre, se lograron concretar acuerdos y surtir el trámite de consulta previa en 2019. No obstante, con el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita no fue posible establecer acuerdo, agotándose el proceso de consulta previa en las reuniones sostenidas con la comunidad los días 29, 30 y 31 de octubre de 2019, razón por la cual corresponde en este momento al Consejo Nacional de Estupefacientes expedir resolución frente a los resultados del proceso de consulta.

Con respecto a lo dispuesto en el ordinal 4, el Consejo Nacional de Estupefacientes, podrá modificar la decisión de reanudar el PECIG, cuando se haya diseñado y puesto en marcha, por medio de medidas legales y reglamentarias que sean pertinentes, un proceso decisorio con las siguientes características mínimas:

- (i) La regulación deberá ser diseñada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos e independientes de las mismas.
- (ii) La regulación debe derivarse de una evaluación



	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

de los riesgos a la salud y al medio ambiente, en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado, la evaluación debe realizarse de manera continuada. (iii) Se debe incluir una revisión automática de las decisiones cuando se alerte de nuevos riesgos, en las que se deben incluir entidades nacionales y territoriales ambientales, del sector salud y el ministerio público. (iv) La investigación científica sobre el riesgo planteado por la actividad de erradicación, que se tenga en cuenta para tomar decisiones, deberá contar con condiciones de rigor, calidad e imparcialidad, de acuerdo con los parámetros fijados en la sentencia por Corte Constitucional. (v) Los procedimientos de queja deberán ser comprensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo. (vi) En todo caso la decisión que se tome deberá fundarse en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente.


En audiencia realizada el día 7 de marzo de 2019 sobre el seguimiento al fallo T-236 de 2017, la Ministra de Justicia y del Derecho informó las acciones adelantadas para el cumplimiento del fallo, al igual que señaló el estudio adelantado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el terreno, el cual permitió concluir que no se conservan residuos de glifosato en los predios que fueron asperjados.

En relación a las órdenes referidas en los ordinales 3 y 4 de la sentencia, el Ministerio de Justicia indicó que el Gobierno Nacional ha mantenido la suspensión de la aspersión aérea; sin embargo, el Consejo Nacional de Estupefacientes ha desarrollado nuevas estrategias para la erradicación de cultivos ilícitos entre las cuales creó el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Terrestre en tres modalidades: (i) aspersion de espalda, (ii) estacionario y, (iii) teledirigido mediante drones, métodos que aplican el herbicida a menos de 1.5 metros de distancia de la planta. Sin embargo, señaló que la aspersión terrestre mediante drones solamente aplicó como prueba piloto y no tuvo mayor eficacia frente a la erradicación de los cultivos ilícitos<sup>16</sup>.

De acuerdo con lo anterior, pese a que se han adelantado acciones tendientes a cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional, aún no se concluye con el proceso, lo cual impide adelantar parte de las estrategias que se contemplan en el pilar 2 de la política Ruta Futuro.

En cualquier caso, sobre la decisión que tome el Consejo Nacional de Estupefacientes, respecto a reanudar o no el programa de aspersión aérea, la OCI recomienda tener en cuenta el derecho a participar de las comunidades en la toma de decisiones frente a la situación planteada, teniendo presente que si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional se refiere a la consulta previa, el cual es

<sup>16</sup> Intervención Ministerio de Justicia, audiencia pública 7 de marzo de 2019, Anexo I. Auto 387 - 2019.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

un derecho fundamental de las minorías étnicas, el derecho a la participación no se agota en este mecanismo y en los grupos poblacionales referidos, la participación ciudadana es un derecho fundamental de todos los ciudadanos el cual se materializa mediante el diálogo, la deliberación y la incidencia en las decisiones que los afectan.

En línea con lo anterior y en aras de garantizar el derecho a la participación, la OCI recomienda generar espacios o instancias que permitan reflejar e involucrar a la ciudadanía en todo el ciclo de la política pública (antes, durante y después), lo que implica un esfuerzo considerable por parte de la administración para establecer canales de diálogo directos y genuinos con las comunidades, afectadas en la implementación de la política. Con el fin de que la participación sea efectiva se requiere que la autoridad pública reconozca la importancia de las recomendaciones ciudadanas y exista una retroalimentación de las mismas.

## **6.5 Plan de Acción y avance de la Política Pública.**


Teniendo en cuenta que el plan de acción fue presentado en el mes de diciembre de 2019 al Consejo Nacional de Estupefacientes y la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, actualmente se encuentra consolidando información relacionada con el plan; la OCI advierte sobre situaciones identificadas a partir de la información disponible y precisa recomendaciones al respecto.

En primer lugar, se definió como instancia de coordinación y articulación de la política el Consejo Nacional de Estupefacientes liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; en este sentido el documento Ruta Futuro señala:

*“La coordinación y la articulación son elementos críticos para tener un impacto notable y cuantificable en los resultados de esta política, por lo cual se requiere la consolidación de una instancia de coordinación y articulación nacional y territorial del más alto nivel. En tal sentido, y sin perjuicio de eventuales ajustes en la institucionalidad estatal, se utilizará la capacidad y las funciones establecidas para el Consejo Nacional de Estupefacientes y los Consejos Seccionales de Estupefacientes, para articular el avance integral sobre las metas y los impactos buscados”<sup>17</sup>.*

La Oficina de Control Interno, advierte que no se contempló en el desarrollo de la política Ruta Futuro una instancia de participación la cual se encuentre integrada por representantes de la sociedad civil, con el propósito de realizar seguimiento al plan de acción, deliberar y discutir temas de la política pública. Frente a esta situación, es preciso señalar que el artículo 2 de la Constitución Política establece como uno de los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de los

<sup>17</sup> Documento Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas - 2018. Página 6.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

De acuerdo con lo anterior, la ley 489 de 1998, en el capítulo VIII desarrollo criterios en relación a la democratización de la gestión pública haciendo énfasis en la democracia participativa, con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

La OCI, recomienda como se ha mencionado anteriormente, generar espacios de dialogo y deliberación que permitan a la ciudadanía proponer y realizar recomendaciones frente a la política pública durante todo el ciclo de la política, en virtud de lo contemplado en la Ley estatutaria 1757 de 2015 en el artículo 104, el cual establece como una obligación del Estado en todos sus niveles, *“a. Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación”*.


En segundo lugar, en cuanto a la construcción del plan de acción, el Ministerio de Justicia ha liderado, con el acompañamiento del Departamento de Planeación Nacional, alrededor de 90 mesas de trabajo con 29 entidades del nivel nacional, lo cual ha permitido la concertación y construcción del plan de acción de la política, los indicadores, metas, acciones, cronogramas y presupuestos asociado a las diferentes dimensiones. En todo caso, la OCI llama la atención sobre la importancia de establecer una alineación del plan de acción con la planeación estratégica de las entidades encargadas de la implementación.

La OCI evidencia que no se cuenta con una herramienta para realizar el seguimiento al cumplimiento de las acciones contenidas en el plan. Si bien, el Plan Nacional de Desarrollo dispone la creación del centro Estratégico de Seguimiento y Evaluación el cual será parte del Observatorio de Drogas de Colombia<sup>18</sup>, todavía no se encuentra en funcionamiento, razón por la cual el seguimiento lo realiza la Dirección de Política en calidad de secretaria técnica del CNE.

Por otro lado, para el desarrollo de las 268 acciones contenidas en el plan de acción de la política, se estima un costo total de 4,4 billones de pesos. Para la OCI es importante alertar que 109 acciones no se encuentran financiadas, especialmente la contenidas en los pilares 3, *desarticular y afectar las estructuras criminales* (21 acciones) y 4, *Afectar las economías y rentas criminales* (25 acciones)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo - 2018 -2022. I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. Política integral de lucha contra las drogas Estrategias Pagina 63. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

<sup>19</sup> Informe Ejecutivo Plan de Acción de la Política Ruta Futuro 2019 - 2022. Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas. Diciembre -2019.

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Del mismo modo, la OCI observa que el 95% de los recursos (\$4.2 billones de pesos) necesarios para implementación de la política se concentran en el pilar 2. *Reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos;* especialmente, en lo que respecta a la reducción de los cultivos ilícitos.

Se recomienda estudiar en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes alternativas para posicionar la Ruta Futuro como política de Estado, para trascender indistintamente de los cambios de gobierno, lo que implica avanzar en destinar y asegurar recursos para financiar las acciones y estrategias en el mediano y largo plazo.

## 7. Análisis de Riesgo.


La OCI revisó los riesgos identificados en relación a los procesos “Gestión técnica para la generación de conocimiento y fortalecimiento de la formulación de la política de drogas” y los riesgos frente al proceso “Formulación y adopción de Políticas” los cuales hacen parte del desarrollo de la presente auditoría.

En cuanto a los riesgos del proceso “Gestión técnica para la generación de conocimiento y fortalecimiento de la formulación de la política de drogas”, la OCI considera que han sido identificados de forma adecuada, en consecuencia, se observa coherencia en las causas, los efectos y los controles formulados.

Respecto a los riesgos del proceso de “Formulación y adopción de políticas”, identificados por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, según el mapa de riesgos corresponden a los siguientes:

Riesgo	Clasificación del Riesgo	Control Existente
Inadecuada formulación de políticas	Riesgo de Gestión	Los profesionales designados diligencian los formatos con los requisitos establecidos en el procedimiento, cada vez que se le asigne la elaboración de documentos de política.
		Los profesionales designados realizarán los borradores necesarios para la formulación de documentos de política pública.
		Capacitaciones y Sensibilizaciones.
No se formulen políticas para satisfacer el interés general	Riesgo de Corrupción	Los profesionales designados diligencian los formatos con los requisitos establecidos en el procedimiento, cada vez que se le asigne la elaboración de documentos de política
		Los directores de las dependencias misionales revisan el borrador de las políticas elaborado por su equipo de trabajo para verificación de los viceministros.

En cuanto al riesgo de gestión “Inadecuada Formulación de Políticas Públicas”, los controles podrían resultar poco efectivos, tal como se señaló en el informe, respecto a la adopción y publicación de la política pública Ruta Futuro, no existe

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

claridad frente al documento que formaliza la decisión de aprobación de la política, lo que genera inseguridad jurídica.

Adicionalmente, la OCI identificó que no se ha realizado una revisión adecuada del marco normativo para la formulación y adopción de política pública, en especial lo relacionado con la participación ciudadana en el ciclo de la política pública. En este sentido, la ausencia de un control sobre el particular podría conllevar al quebrantamiento del ordenamiento jurídico.


Por otro lado, respecto al riesgo de corrupción identificado, los controles no guardan relación alguna con las causas, razón por la cual, no se encuentran orientados a prevenir o corregir el origen del riesgo. Como se señaló anteriormente, son características de una política pública, el sentido explícito y público de los documentos y las decisiones congruentes que están acompañadas de procesos participativos y el consenso de diferentes actores, si se cumplen estas condiciones se brinda transparencia al proceso y se garantiza la prevalencia del interés general.

## CONCLUSIONES

Luego de haber abordado el proceso de socialización del informe preliminar de auditoría, se ajustaron algunos aspectos propios del presente acápite, teniendo bajo consideración que el desarrollo de la auditoría conserva su esencia, fundada en las evidencias encontradas en el curso de la misma, sin perjuicio de la naturaleza de las conclusiones aquí reseñadas, las cuales giraron en torno a recomendaciones, en lo fundamental, después de haberse acordado que no había lugar a hallazgos, bien porque la dependencia líder del proceso aportó evidencias (*ex post* a la socialización) que superaban la presunta violación de un criterio, o porque existieron fundadas argumentaciones jurídicas que daban cuenta de problemas de competencia exclusiva de la Dirección de Política de Drogas.

Ahora bien, evaluado el proceso de formulación de la política Ruta Futuro, se detectan situaciones susceptibles de mejora; en primer lugar, se hace necesario precisar el trámite de aprobación y adopción de la política pública, por cuanto no es posible determinar cómo se expresa la decisión de aprobación de la misma, si bien se entiende que el Consejo Nacional de Estupefacientes en un órgano asesor del gobierno nacional facultado para formular y tomar decisiones de política, el hecho de no adoptar la política pública por medio de un acto administrativo puede generar incertidumbre administrativa y jurídica frente a la implementación y de lo consignado en el documento.

Aunque la política Ruta Futuro, ha sido concertada con diferentes actores institucionales para el cumplimiento de metas y objetivos contenidos en la política, se requiere propiciar espacios que involucren diferentes actores no institucionales


	<b>FORMATO</b> <b>INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

los cuales permitan evaluar y alimentar la política en sus distintas fases, garantizando el derecho a la participación ciudadana, en especial a las comunidades y grupos de interés que hacen parte del ámbito que desarrolla la política pública.

Por último, la Oficina de Control Interno, identifica desafíos importantes para la implementación de la política pública en el corto plazo, especialmente los referidos a la financiación de la totalidad de acciones previstas en plan de acción de la política y en el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias de la Corte Constitucional.

### **Recomendaciones.**

- La formulación y la evaluación de una política pública en el Ministerio de Justicia y del Derecho debe basarse en un proceso estandarizado que contemple la hoja de ruta a través de la cual las autoridades puedan establecerlas, incorporando unos criterios y contenidos mínimos que permitan definir dicha categoría. También es importante contemplar el parámetro regulatorio que cobija a la formulación de la política pública, bien sea una Ley, un acto administrativo del MJD o un acta de órgano colegiado, como acontece en el caso bajo examen, donde la política pública fue aprobada mediante un acta de un consejo asesor. Esta es una recomendación que deberá abordarse en conjunto con la Oficina de Planeación.
- Si bien las evidencias asociadas al documento que soportaba la formulación de la política pública Ruta Futuro fue aportada luego del proceso de socialización, se recomienda que para futuras labores de evaluación y verificación por parte de la Oficina de Control Interno, se suministre dicha información *ab initio*, en la medida en que las autoridades de control constituyen una excepción en lo que concierne al suministro de información que goza de reserva legal.
- Las políticas públicas, como instrumentos de planeación, deben valorar las situaciones en el corto, mediano y largo plazo; en este sentido, se recomienda analizar el alcance y la vigencia en el tiempo de la Ruta Futuro, toda vez que se ha definido un plan de acción hasta el año 2022, y la visión, objetivos y estrategias deberían trascender al periodo de tiempo del gobierno.
- La OCI recomienda atender las recomendaciones señaladas por el grupo de expertos en el Mecanismo de Evaluación Multilateral Colombia - 2019 de la CICAD en los componentes de fortalecimiento Institucional, reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y cooperación internacional que se han mencionado en la parte inicial del informe.
- A juicio de la OCI, resulta importante establecer instancias de coordinación y articulación diferentes al Consejo Nacional de Estupefacientes, que involucren a

 <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">La justicia es de todos</span> <span style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-left: 10px;">Minjusticia</span>	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

diferentes grupos poblacionales y comunidades, con el propósito de realizar seguimiento y evaluación permanente de la política y permitan aportar valor en todo el ciclo de la misma, garantizando el derecho a participación de la ciudadanía y sobre todo, que haya consistencia con la identificación de actores en el proceso de formación de la agenda.<sup>20</sup>

- Se recomienda desarrollar herramientas que permitan fortalecer la capacidad de liderazgo de la ciudadanía frente a la problemática de drogas, lo cual permita evaluar de manera técnica a las instituciones, de forma transversal;

- Se recomienda fomentar espacios de innovación con la ciudadanía tendientes a generar valor público y aportar a la formulación de política pública y el desarrollo de programas asociados. En este sentido el Observatorio de Drogas en Colombia podría extenderse más allá de la consolidación y publicación de la información.

- Una vez consolidado el plan de acción de la política, se recomienda a la Dirección de Política de Drogas realizar seguimiento y control teniendo en cuenta los lineamientos fijados en la guía metodología SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación.


- La OCI recomienda elaborar y presentar una propuesta al Consejo Nacional de Estupefacientes, que permita asegurar el cumplimiento de los parámetros fijados por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T - 236 de 2017, para determinar con base en evidencia científica, el grado de afectación y riesgo a la salud y el medio ambiente generado por la actividad de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato.

Sin perjuicio de las decisiones que se adopten por parte la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas para atender las recomendaciones señaladas por la OCI en el presente informe, deberá formular un plan de mejoramiento para las recomendaciones que se detallan a continuación:

- Realizar una revisión jurídica respecto de la naturaleza del instrumento legal adecuado para la adopción de las políticas del Ministerio de Justicia y proponer ajustes al procedimiento de formulación de políticas públicas, en coordinación con la Oficina de Planeación.

- Generar una herramienta que permita el seguimiento y evaluación de la política Ruta Futuro por parte de la ciudadanía y propiciar espacios de deliberación y

<sup>20</sup> Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la Gestión Pública. - Julio - 2018. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2ljUBdeu/view\\_file/34271987](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2ljUBdeu/view_file/34271987)

	<b>FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA</b>	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

consulta para garantizar el derecho a la participación en la toma de decisiones relacionadas con la problemática de drogas, en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política y el artículo 2º de la Ley 1757 de 2015.

Con un muy cordial saludo,

**ALEXANDER HERNÁNDEZ C.**  
Profesional – OCI.

**DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno.