

## **Informe consolidado de observaciones y respuestas al Proyecto de Resolución del Consejo Nacional de Estupefacientes:**

«Por la cual se modifican algunos artículos de la Resolución No. 0001 de 2015, *“Por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos”*».

### **1. OBSERVADOR: WILDER ORLANDO COLONIA ORTIZ**

Correo electrónico: [wildorland83@yahoo.es](mailto:wildorland83@yahoo.es)

El señor Wilder Orlando Colonia presenta una serie de observaciones y comentarios de carácter general sobre el marco normativo de control de sustancias químicas en el ordenamiento jurídico colombiano, interpretación personal de ciertas normas, la situación del departamento Amazonas, entre otros, sin embargo dado el proceso de participación ciudadana sobre un proyecto normativo en particular, se destacarán las observaciones y comentarios de carácter general y específico al proyecto de Resolución en particular.

### **COMENTARIOS PARTICULARES REFERENTES AL PROYECTO NORMATIVO:**

- 1. Comentario:** «La reglamentación de la aludida reforma normativa requiere de la expedición y modificación de actos administrativos reglamentarios, dentro de los que se destaca el que actualmente se pone a consideración, relativo a la modificación de la Resolución 001 de 2015 *“Por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre control de sustancias y productos químicos”*.»

**Respuesta:** Al respecto debe destacarse que teniendo en cuenta que la potestad reglamentaria del artículo 158 de la ley 2010 de 2019 la ejerce el Gobierno nacional, el presente proyecto de modificación de la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes responde al único propósito de fortalecer el control y fiscalización al cemento, producto químico utilizado en la producción ilícita de pasta/base de cocaína que ingresará a territorio nacional por los departamentos de Amazonas y Guainía, con ocasión de la expedición de la Ley 2010 de 2019, una vez esta norma sea reglamentada, en los términos de la misma Ley.

Entonces para precisar el tema, debe manifestarse que la regulación que se emite por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes se efectúa en virtud de las funciones y competencias contempladas especialmente en el literal c) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986 y los artículos 1 y 29 del Decreto Legislativo 1146 de 1990 adoptados como legislación permanente por el artículo 4 del Decreto 2272 de 1991 y no de la potestad reglamentaria de las leyes en los términos del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que corresponde al Gobierno nacional.

**2. Comentario:** *«El Departamento de Amazonas no se encuentra en riesgo de afectación frente a los cultivos ilícitos».*

**Respuesta:** Al respecto debe manifestarse que, efectivamente tal como usted lo cita, Amazonas es un departamento con una baja densidad de cultivo de hoja de coca, el último reporte de monitoreo de cultivos indica que tiene 122 hectáreas de hoja de coca, razón por la cual no puede ser categorizado como departamento de mayor afectación por cultivo de hoja de coca. Sin embargo, de acuerdo con el estudio técnico de cemento realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, el cual se anexa a esta comunicación, se evidencia una dinámica ilegal de cemento que se expone de manera general a continuación:

- Existencia de grupos narcotraficantes de origen colombiano en la franja triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú para el tráfico de sustancias químicas y drogas.
- Leticia es considerado el “centro de negocios”, para realizar contactos con grupos internacionales y adquirir hoja de coca, sustancias químicas o base de cocaína, con el fin de transportarlos hacia Brasil o Colombia, aprovechando rutas ilegales a través de los ríos Putumayo y Amazonas con destino a Iquitos –Perú.
- Tráfico de cemento para la producción de base de cocaína: vía fluvial proveniente de Manaus (Brasil), por el río Amazonas.
- Las principales incautaciones de cemento en Amazonas se realizaron en Puerto Nariño y Leticia.
- El procesamiento de la hoja de coca ya no solo se realiza en territorio colombiano.
- Incautaciones de cemento de origen brasilero, ecuatoriano y venezolano.

Por lo anterior, si bien Amazonas no es un departamento afectado por presencia de cultivos de hoja de coca, si es afectado de manera contundente por redes criminales de tráfico y desvío de cemento para producir clorhidrato de cocaína, que, ahora siendo punto autorizado para ingresar cemento importado, el Consejo Nacional de Estupefacientes, dentro de su competencia, establece medidas para contrarrestar la dinámica ilegal de cemento e impedir su desvío a los centros de producción ilícita de drogas en el territorio nacional.

**3. Comentario:** *«Contrario a lo que se indica en las consideraciones del proyecto de acto administrativo, no es lógico que se importe cemento para Colombia, con todos los controles que una importación conlleva, para que se retorne al país de donde se importó, nuevamente sometiéndolo a controles de exportación, cuando los comerciantes y ciudadanos de los países vecinos lo pueden adquirir sin restricciones por tratarse de un producto de su mismo país».*

## Respuesta:

En los considerandos del proyecto de resolución se indica que en el contexto de interdicción del uso de cemento en la producción ilícita de pasta/base de cocaína se evidencia: existencia de grupos narcotraficantes de origen colombiano en la franja triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú para el tráfico de sustancias químicas y drogas; tráfico de cemento vía fluvial proveniente de Manaus (Brasil), contrabando abierto e incautaciones de cemento de origen brasilero, procesamiento de hoja de coca en frontera.

Dicha dinámica ilícita de tráfico y desvío de cemento y sustancias químicas no radica en la vulnerabilidad de la exportación de dichos insumos químicos, se dirige al desvío a los centros de producción ilícita de drogas al interior del departamento y a los laboratorios ilegales del territorio nacional, tal como lo reporta la Fuerza Pública junto con las cifras de incautación de cemento nacional e importado, originadas principalmente en Leticia y Puerto Nariño.

Por lo que siguiendo los compromisos internacionales y la normativa nacional vigente en cuanto a la obligación del Estado vigilar el comercio internacional de sustancias químicas controladas, controlar y fiscalizar las sustancias químicas en el territorio nacional y ante la habilitación de los departamentos de Amazonas y Guainía para la importación de cemento dado por la Ley 2010 de 2019, el proyecto de resolución tiene el propósito de fortalecer los mecanismos de control a la importación de cemento en los territorios en mención.

- 4. Comentario:** *«El proyecto de acto administrativo, pretende imponer controles sólo a la importación pero no al tránsito y transporte desde el mismo territorio colombiano cuando el cemento tenga como destino el Departamento del Amazonas, lo cual constituye un trato desigual y discriminatorio, más aún, si se tiene en cuenta que el cemento nacional debe transitar por el departamento de Huila y Putumayo, que si están afectados gravemente por cultivos ilícitos, y si es traído por río, debe transitar en su etapa final por la misma ruta que el traído desde Manaus en Brasil».*

## Respuesta:

Una de las líneas de acción para abordar la oferta ilícita de drogas consiste en vigilar y controlar la producción, comercio nacional e internacional y el uso de las sustancias y precursores químicos, lo cual a la fecha es una estrategia adoptada a nivel global a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, aprobada en Colombia por la Ley 67 de 1993 para responder al enorme aumento en la demanda y oferta de sustancias controladas y el rápido crecimiento de un lucrativo mercado ilegal.

Al respecto, el artículo 12 de la Convención de 1988 señala dentro de sus disposiciones la obligación de vigilar el comercio internacional para identificar operaciones sospechosas y notificarlas a las autoridades competentes de las partes interesadas (párrafo 9).

De igual manera, la Decisión 602 de 2014 de la Comunidad Andina, norma de carácter vinculante y cumplimiento inmediato en los países miembros, señala la responsabilidad de proteger y blindar el territorio aduanero comunitario frente a la eventualidad del desvío de sustancias químicas utilizadas para la producción ilícita de drogas e impone a los países miembros la exigencia de autorizaciones o permisos correspondientes expedidos por las autoridades administrativas competentes para importar o exportar sustancias químicas controladas.

Ahora bien, en lo que respecta a la normativa nacional en materia de control y fiscalización de sustancias químicas, designa al Consejo Nacional de Estupeficientes la función de expedir el listado de aquellas sustancias químicas que por su uso frecuente en el procesamiento ilícito de drogas deben estar sometidas a control directo del Estado a través de la implementación del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupeficientes como requisito destinado a las personas que requieran producir, importar, distribuir, almacenar y usar este tipo de sustancias para fines legítimos.

En este contexto, es importante resaltar en primera instancia que el proyecto de modificación se dirige a fortalecer la importación de cemento por los nuevos puntos habilitados por ley, siguiendo las obligaciones internacionales y los lineamientos nacionales que otorgan la competencia al Consejo Nacional de Estupeficientes en implementar mecanismos de control a las sustancias, actividades y sujetos de control que, de acuerdo con la evidencia representen una vulnerabilidad y riesgo de desvío de sustancias químicas a la producción ilícita de drogas, tal como se presenta en los considerandos del proyecto y en el estudio técnico de cemento en Amazonas.

En segunda instancia, de acuerdo con la normativa vigente, no es competencia del Consejo Nacional de Estupeficientes disponer mecanismos de control al tránsito y transporte; sin embargo, cabe resaltar que las autoridades competentes de la vigilancia y control de sustancias químicas requerirán la exhibición de los documentos o la información que permita corroborar el origen y el destino lícitos de las sustancias y productos químicos sometidos a control, de manera tal que el tránsito y transporte sigue vigilado en todo el territorio nacional.

Por lo anterior, la implementación de mecanismos de control a la importación de cemento por Amazonas, así como también por Guainía no constituye un trato desigual y discriminatorio responde a la necesidad de fortalecer el control a una de las actividades vulnerables para el desvío de un producto utilizado en la producción de pasta/base de cocaína en el territorio nacional.

**5. Comentario:** *«Estos controles no están recayendo sobre la sustancia o producto, sino sobre la actividad de comercialización e importación de los comerciantes dedicados a esta, y no sobre los comerciantes que no importen el cemento, a pesar de que los presuntos riesgos son los mismos, teniendo en cuenta las rutas. No se están aplicando el derecho constitucional de igualdad ante la ley, pues como ya se dijo, los controles deben recaer sobre el producto, y sobre la totalidad de actores que participen en la cadena de producción y comercialización».*

## Respuesta:

El control de sustancias químicas utilizadas en la producción ilícita de drogas involucra, la sustancia per se sin diferenciar su origen, las actividades destinadas a la producción, importación, consumo, distribución y el almacenamiento, así como los sujetos que realicen las actividades antes mencionadas y los sitios en donde se utilizan, con el firme propósito de blindar el mercado legítimo de redes criminales dedicadas al desvío y tráfico ilícito de sustancias químicas para producir drogas, específicamente clorhidrato de cocaína y heroína.

La normativa de control y fiscalización de sustancias químicas evoluciona a la saga de la dinámica de los procesos de producción ilícita de drogas y a la vulnerabilidad del desvío y uso ilícito de las sustancias químicas basada en evidencia, con respecto al control de cemento es preciso señalar:

- El Consejo Nacional de Estupefacientes establece el control a la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento de cemento gris en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada y Meta mediante la Resolución 001 de 1996 debido a su desvío a la producción de alcaloides.
- En noviembre de 2002, el Consejo Nacional de Estupefacientes expide las Resoluciones 001 a 011 por medio de las cuales el control a la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento de cemento gris se extiende a los departamentos de Amazonas, Arauca, Bolívar, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.
- Posteriormente, el control de cemento se reglamentó a través de la Resolución 009 de 2009, la cual establece las medidas para controlar la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento. Adicionalmente, establece la obligación de solicitar certificado de carencia dependiendo de la zona de control. Amazonas se considera departamento controlado.
- En 2015, mediante Resolución 0001 el Consejo Nacional de Estupefacientes establece el control a la compra, distribución, consumo, producción, importación y almacenamiento de cemento en los 10 departamentos de mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos. Amazonas se excluye de los 10 departamentos controlados.

Ahora bien, ante la habilitación para el ingreso de cemento por Amazonas dado por la Ley 210 de 2019, teniendo en cuenta la obligación del Estado de vigilar el comercio internacional de sustancias químicas controladas por compromisos internacionales vigentes, se realizaron los respectivos estudios interinstitucionales que permitieron evidenciar una decisiva dinámica ilícita de tráfico y desvío de sustancias químicas en Amazonas para la producción de drogas, por lo que el Consejo Nacional de Estupefacientes identifica la necesidad de implementar mecanismos de control únicamente a la importación de cemento, ya que aplicando **el derecho constitucional de igualdad** no es procedente

categorizar a Amazonas como departamento productor de hoja de coca, cuando efectivamente las cifras demuestran que tiene una baja densidad de cultivo.

De esta manera, el proyecto de resolución se dirige únicamente a la necesidad de implementar controles a la importación de cemento por Amazonas y Guainía.

**6. Comentario:** *«Conforme con lo anterior, nuestro departamento Amazonas, no se encuentra dentro de los diez (10) departamentos con mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos y por lo tanto los controles de las sustancias que por disposición del Consejo Nacional de Estupefacientes deben tenerlo y por sus mismas disposiciones no se deben aplicar, consideramos que la redacción de la norma se encuentra ajustada a derecho y que con la inclusión de las dos nuevas zonas o aduanas de introducción no se pone en riesgo algún bien jurídico, ni se modifica alguna condición externa del país, pues ello escapa de la esfera de control y competencia de las autoridades nacionales».*

### **Respuesta:**

Amazonas es un departamento con una baja densidad de cultivo de hoja de coca, el último reporte de monitoreo de cultivos indica que tiene 122 hectáreas de hoja de coca, razón por la cual no puede ser categorizado como departamento de mayor afectación por cultivo de hoja de coca. Sin embargo, de acuerdo con el estudio técnico de cemento realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Antinarcoóticos de la Policía Nacional, se evidencia una dinámica ilegal de cemento:

- Existencia de grupos narcotraficantes de origen colombiano en la franja triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú para el tráfico de sustancias químicas y drogas.
- Leticia es considerado el “centro de negocios”, para realizar contactos con grupos internacionales y adquirir hoja de coca, sustancias químicas o base de cocaína, con el fin de transportarlos hacia Brasil o Colombia, aprovechando rutas ilegales a través de los ríos Putumayo y Amazonas con destino a Iquitos –Perú.
- Tráfico de cemento para la producción de base de cocaína: vía fluvial proveniente de Manaus (Brasil), por el río Amazonas.
- Las principales incautaciones de cemento en Amazonas se realizaron en Puerto Nariño y Leticia.
- El procesamiento de la hoja de coca ya no solo se realiza en territorio colombiano.
- Incautaciones de cemento de origen brasilero, ecuatoriano y venezolano.

Por lo anterior, si bien Amazonas no es un departamento afectado por presencia de cultivos de hoja de coca, si es afectado de manera contundente por redes criminales de tráfico y desvío de cemento para producir clorhidrato de cocaína, que, ahora siendo punto autorizado para ingresar cemento importado por



mandato de la Ley 2010 de 2019, el Consejo Nacional de Estupefacientes, dentro de su competencia, establece la necesidad de implementar medidas para contrarrestar la dinámica ilegal de cemento e impedir su desvío a los centros de producción ilícita de drogas en el territorio nacional.

**7. Comentario:** *«Si bien el Consejo Nacional de Estupefacientes, es la entidad competente para determinar los controles, también es necesario que consulte la realidad política, social y económica de cada región, si Amazonas no contara con condiciones especialísimas no tendría el basto régimen de excepciones normativas que actualmente tiene, dentro de las que se destaca la excepción en el cobro de IVA, al posibilidad de importar directamente por su aduana, la resiente inclusión de esta dentro de las que tiene autorizada la importación de cemento, a lo que se debe sumar el deber legal de comercializar el producto únicamente dentro del departamento del Amazonas».*

#### **Respuesta:**

Con respecto a la consulta de la realidad política, social, económica de Amazonas en particular, es necesario indicar que desde el Taller Construyendo País del pasado 9 de noviembre de 2018, el Ministerio de Justicia y del Derecho adquirió el compromiso de evaluar la situación del comercio de cemento en el departamento de Amazonas, debido a que sus autoridades regionales indicaron un posible desabastecimiento. De esta manera, se adelantaron diversas reuniones con diferentes entidades y representantes del orden nacional, entre las que se mencionan: Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales – DIAN, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Defensa Nacional y la Procuraduría General de la Nación, Aeronáutica Civil, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana y las Consejerías de la Presidencia de la República para la Competitividad y la Gestión Público Privada y para las Regiones.

Como resultado de estas reuniones, el Ministerio de Justicia y del Derecho propuso convocar al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), para que, en el seno de esta reunión, se planteara la situación de oferta legítima y se analizaran las alternativas frente al control del cemento.

El Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) en sesión del 23 de mayo de 2019 determina que la necesidad de realizar un estudio técnico de cemento en Amazonas que permita reconocer la oferta legítima y la dinámica ilícita de este insumo químico controlado.

El 26 de noviembre de 2019, el Ministerio de Justicia y del Derecho presentó el estudio de cemento realizado en conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, el cual contiene entre otros: i) el contexto técnico, normativo y de interdicción del uso de cemento en la producción ilícita de pasta/base de cocaína, ii) el análisis de la oferta legítima de cemento en todo el territorio nacional y en el departamento del Amazonas y iii) las recomendaciones de control de cemento.

Las conclusiones y recomendaciones del estudio permitieron reconocer la necesidad de fortalecer el control a la importación de cemento en Amazonas, tal como lo propone el proyecto de modificación de la Resolución 0001 de 2015.

**8. Comentario:** *«En los anteriores términos, muy respetuosamente recomiendo que se mantenga la normatividad vigente, es decir, la redacción vigente de la resolución 001 de 2015, en lo que respecta al Departamento de Amazonas. En caso de que se realice la modificación, por considerarse imprescindible, que la misma recaiga sobre el producto y todas las actividades, no solamente sobre la importación, pues esto genera desigualdad y discriminación, lo que llevaría a una presunta inconstitucionalidad de la norma».*

**Respuesta:**

Ante la mencionada habilitación para el ingreso de cemento por Amazonas y teniendo en cuenta el compromiso del Estado de vigilar el comercio internacional de sustancias químicas controladas y la competencia del Consejo Nacional de Estupeficientes de fortalecer los mecanismos de control a sustancias químicas, sujetos, actividades y lugares de uso con el fundamento de los debidos estudios que permitieron reconocer la dinámica ilícita que lo destaca como eje de conectividad y centro de negocios para el tráfico y desvío de cemento, otros insumos químicos controlados y drogas, se requiere fortalecer el control y fiscalización a la importación de cemento por Amazonas con el propósito de monitorear el ingreso legítimo a territorio nacional e impedir su desvío a los centros de producción ilícita de drogas en país.



## 2. OBSERVADOR: LUIS ALFREDO RODRÍGUEZ PRADA

Correo electrónico: [grangirardot@gmail.com](mailto:grangirardot@gmail.com)

El señor **Luis Alfredo Rodríguez Prada** presenta una serie de observaciones y comentarios de carácter general sobre el marco normativo de control de sustancias químicas en el ordenamiento jurídico colombiano, interpretación personal de ciertas normas, la situación del departamento Amazonas, entre otros, sin embargo dado el proceso de participación ciudadana sobre un proyecto normativo en particular, se destacaran las observaciones y comentarios de carácter general y específico al proyecto de Resolución en particular.

### COMENTARIOS PARTICULARES REFERENTES AL PROYECTO NORMATIVO:

1. **Comentario:** «La reglamentación de la aludida reforma normativa requiere de la expedición y modificación de actos administrativos reglamentarios, dentro de los que se destaca el que actualmente se pone a consideración, relativo a la modificación de la Resolución 001 de 2015 “*Por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre control de sustancias y productos químicos*”.»

**Respuesta:** Al respecto debe destacarse que teniendo en cuenta que la potestad reglamentaria del artículo 158 de la ley 2010 de 2019 la ejerce el Gobierno nacional, es importante resaltar que el presente proyecto de modificación de la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes responde al único propósito de fortalecer el control y fiscalización al cemento, producto químico utilizado en la producción ilícita de pasta/base de cocaína que ingresará a territorio nacional por los departamentos de Amazonas y Guainía, con ocasión de la expedición de la Ley 2010 de 2019, una vez esta norma sea reglamentada, en los términos de la misma Ley.

Entonces para precisar el tema, debe manifestarse que la regulación que se emite por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes se efectúa en virtud de las funciones y competencias contempladas especialmente en el literal c) del artículo 91 de la Ley 30 de 1986 y los artículos 1 y 29 del Decreto Legislativo 1146 de 1990 adoptados como legislación permanente por el artículo 4 del Decreto 2272 de 1991 y no de la potestad reglamentaria de las leyes en los términos del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que corresponde al Gobierno nacional.

2. **Comentario:** «*Importante saber si las menos de 240 hectáreas de cultivos establecidos en los departamentos de Amazonas y Guainía, en realidad puede soportar la producción de estas 1.400 toneladas. Igualmente, esto reflejaría que los 10 departamentos fichados con mayores cultivos, tiene una producción muy distante, tanto que son los vigilados*».

**Respuesta:** De acuerdo con los estudios interinstitucionales realizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho se concluye que la extracción de pasta básica/ base de cocaína se realiza directamente en el territorio, por lo anterior existe una relación directa entre la presencia de cultivos ilícitos, la producción de hoja de coca, la demanda de sustancias químicas y la producción de pasta básica/base de cocaína.

Los métodos de procesamiento de la hoja de coca varían levemente de una región a otra, no obstante, mediante un proceso de estandarización de la información es posible estimar un potencial aproximado de la producción de pasta/base de cocaína que permite determinar la demanda ilícita de sustancias químicas para los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos y el requerimiento ilícito de cemento.

El total nacional de producción de pasta/ base de cocaína a partir de las hectáreas productivas de hoja de coca durante el 2018 corresponde a 1400 toneladas, para lo cual se requiere un total 70.000 toneladas de cemento. Para Amazonas el requerimiento ilícito es 187 toneladas de cemento.

Por la baja densidad de hoja de coca, tal como indica el proyecto de resolución, Amazonas no puede ser categorizado como un departamento de mayor afectación por cultivo de hoja de coca.

De esta manera, el proyecto de resolución se fundamenta en el riesgo de un potencial de producción nacional, el cual se abastece de insumos químicos controlados procedentes del desvío de la industria legítima, de la producción clandestina y del ingreso ilegal al territorio nacional o contrabando, razón por la cual ante la habilitación del ingreso de cemento por Amazonas y la evidente dinámica ilícita de tráfico y desvío de cemento en este departamento, el Consejo Nacional de Estupefacientes determina la necesidad de implementar controles a la importación de este insumo químico controlado utilizado para la obtención de pasta/base de cocaína.

- 3. Comentario:** *«Es importante con cifras verificar que en lo que respecta al departamento del Amazonas el pico de importación fue de menos de 18.000 toneladas de cemento en la fase inicial de construcción del aeropuerto, cantidad muy distante de 70.000 toneladas enunciadas. La justificación del uso de estas 18.000 tn se puede hacer con un peritazgo técnico confrontando también la entrada de arena, Gravilla, Ladrillos ingresados del Brasil».*

**Respuesta:**

El requerimiento ilícito nacional de cemento, de acuerdo con el último reporte de hoja de coca de 2018, corresponde a 70.000 toneladas para la obtención de 1400 toneladas de pasta/base de cocaína, cuya disponibilidad responde al desvío del mercado legítimo, la producción clandestina y el ingreso ilegal a territorio nacional.

Con respecto al pico de importación de cemento en Amazonas, correspondiente a menos de 18.000 toneladas de cemento, es importante indicar que se considera que estas ingresaron incumpliendo lo señalado por el Decreto 2272 de 1991 dado que esta norma con fuerza de Ley sólo habilita el ingreso de sustancias químicas controladas por el Consejo Nacional de Estupefacientes por las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta y por las zonas francas ubicadas en Barranquilla, Buenaventura y Cartagena. Sólo hasta la expedición de la Ley 2010 de 2019 (previa reglamentación), el ingreso de cemento por Amazonas y la aduana que se habilite, podrá ser realizado, de acuerdo con lo que determina la Ley.

Lo anterior sustenta la vulnerabilidad y el riesgo de la importación de cemento por Amazonas, que anudado a la evidente dinámica ilícita reportada por los estudios interinstitucionales que señalan:

- La existencia de grupos narcotraficantes de origen colombiano en la franja triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú para el tráfico de sustancias químicas y drogas.
- Leticia es considerado el “centro de negocios”, para realizar contactos con grupos internacionales y adquirir hoja de coca, sustancias químicas o base de cocaína, con el fin de transportarlos hacia Brasil o Colombia, aprovechando rutas ilegales a través de los ríos Putumayo y Amazonas con destino a Iquitos –Perú.
- Tráfico de cemento para la producción de base de cocaína: vía fluvial proveniente de Manaus (Brasil), por el río Amazonas.
- Las principales incautaciones de cemento en Amazonas se realizaron en Puerto Nariño y Leticia.
- El procesamiento de la hoja de coca ya no solo se realiza en territorio colombiano.
- Incautaciones de cemento nacional, de origen brasilero, ecuatoriano y venezolano.

Fundamentan el proyecto de resolución dirigido a fortalecer una de las fuentes de desvío de sustancias químicas controladas utilizadas en la producción de pasta/base de cocaína.

- 4. Comentario:** *«Igualmente, manifiesto lo curioso ingenuo que resulta ser considerar que el control se ejerza únicamente en el cemento importado que tiene toda la trazabilidad y en el cual las autoridades tienen los convenios multilaterales con los países vecinos, para hacer el seguimiento respectivo en el tránsito hasta el destino y la correspondiente nacionalización. No lo mismo con el cemento nacional que debe viajar por el segundo departamento con más cultivos ilícitos y por aguas compartidas con Ecuador, Perú y Brasil y en el cual no se hace ningún control ni al producto ni al comercializador. Importante sería indagar las compras de cemento hechas con destino al Amazonas y las efectivamente llegadas, esto dado a la profunda crisis en el desarrollo de obras de infraestructura que se puede evidenciar».*

### Respuesta:

El proyecto de resolución dirigido a fortalecer la importación de cemento por Amazonas y Guainía responde a la obligación de vigilar el comercio internacional para identificar operaciones sospechosas y notificarlas a las autoridades competentes de las partes interesadas establecida por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, aprobada en Colombia por la Ley 67 de 1993 para responder al enorme aumento en la demanda y oferta de sustancias controladas y el rápido crecimiento de un lucrativo mercado ilegal.

De igual manera a la responsabilidad de proteger y blindar el territorio aduanero comunitario frente a la eventualidad del desvío de sustancias químicas utilizadas para la producción ilícita de drogas y a la exigencia de expedir autorizaciones o permisos para importar o exportar sustancias químicas controladas de acuerdo con lo establecido por la Decisión 602 de 2014 de la Comunidad Andina.

Así mismo y ante la necesidad de establecer medidas para contrarrestar la dinámica ilegal de cemento evidenciada en Amazonas e impedir su desvío a los centros de producción ilícita de drogas en el territorio nacional de acuerdo con la competencia que la normativa nacional vigente le otorga al Consejo Nacional de Estupefacientes.

- 5. Comentario:** *«En la parte resolutive se debe aclarar si el cemento es susceptible de control por que puede tener mal uso, si este control se va a ejercer de manera general al producto, sea nacional o importado, y/o a los comercializadores, sean de producto nacional o importado. Esto en armonía a la equidad e igualdad que todo colombiano debe ser tratado en iguales condiciones sin discriminación».*

### Respuesta:

El control de sustancias químicas utilizadas en la producción ilícita de drogas involucra, la sustancia per se sin diferenciar su origen, las actividades destinadas a la producción, importación, consumo, distribución y el almacenamiento, así como los sujetos que realicen las actividades antes mencionadas y los sitios en donde se utilizan, con el firme propósito de blindar el mercado legítimo de redes criminales dedicadas al desvío y tráfico ilícito de sustancias químicas para producir drogas, específicamente clorhidrato de cocaína y heroína.

La normativa de control y fiscalización de sustancias químicas evoluciona a la saga de la dinámica de los procesos de producción ilícita de drogas y a la vulnerabilidad del desvío y uso ilícito de las sustancias químicas basada en evidencia, con respecto al control de cemento es preciso señalar:

- El Consejo Nacional de Estupefacientes establece el control a la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento de cemento gris en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada y

Meta mediante la Resolución 001 de 1996 debido a su desvío a la producción de alcaloides.

- En noviembre de 2002, el Consejo Nacional de Estupefacientes expide las Resoluciones 001 a 011 por medio de las cuales el control a la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento de cemento gris se extiende a los departamentos de **Amazonas**, Arauca, Bolívar, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada.
- Posteriormente, el control de cemento se reglamentó a través de la Resolución 009 de 2009, la cual establece las medidas para controlar la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento. Adicionalmente, establece la obligación de solicitar certificado de carencia dependiendo de la zona de control. **Amazonas** se considera departamento controlado.
- En 2015, mediante Resolución 0001 el Consejo Nacional de Estupefacientes estable el control a la compra, distribución, consumo, producción, importación y almacenamiento de cemento en los 10 departamentos de mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos. Amazonas se excluye de los 10 departamentos controlados.

Ahora bien, ante la habilitación para el ingreso de cemento por Amazonas dado por la Ley 2010 de 2019 y teniendo en cuenta la obligación del Estado de vigilar el comercio internacional de sustancias químicas controladas por compromisos internacionales vigentes, se realizaron los respectivos estudios interinstitucionales que permitieron evidenciar una decisiva dinámica ilícita de tráfico y desvío de sustancias químicas en Amazonas para la producción de drogas, por lo que el Consejo Nacional de Estupefacientes identifica la necesidad de implementar mecanismos de control únicamente a la importación de cemento, ya que aplicando el derecho constitucional de igualdad no es procedente categorizar a Amazonas como departamento productor de hoja de coca, cuando efectivamente las cifras demuestran que tiene una baja densidad de cultivo.

De esta manera, la parte resolutive señala claramente la necesidad de implementar controles únicamente a la importación de cemento por Amazonas y Guainía.

**6. Comentario:** *«Las anteriores observaciones van encaminadas a solicitar se tenga en cuenta que el Hidróxido de sodio, cemento, gasolina y ACPM, consideradas de consumo masivo:1-deben tener el mismo trato y 2-independiente de su origen o nacionalidad ya que tienen el mismo potencial».*

Al establecer controles sugiero:

- 1- Tener en cuenta el uso principal o predominante.

- 2- Tanto para el estado como para los empresarios los controles deben ser los necesarios, proporcionales y de manera objetiva para no generar más tramites y burocracias. Esto para hacer ágil los tramites de abastecimiento
- 3- Los controles se deben hacer al producto independiente el origen, dado que lo que se controla es el producto. Por lo tanto, los certificados y registros, si se determinan necesarios, deben ser para toda comercialización manteniendo equitativa la oferta

### **Respuesta:**

El control de sustancias químicas utilizadas en la producción ilícita de drogas involucra, la sustancia per se sin diferenciar su origen, las actividades destinadas a la producción, importación, consumo, distribución y el almacenamiento, así como los sujetos que realicen las actividades antes mencionadas y los sitios en donde se utilizan, con el firme propósito de blindar el mercado legítimo de redes criminales dedicadas al desvío y tráfico ilícito de sustancias químicas para producir drogas, específicamente clorhidrato de cocaína y heroína.

A la fecha, se controlan 33 sustancias químicas (Artículo 4 de la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes), todas por su evidente uso en la producción ilícita de drogas. Cabe resaltar que el listado de las sustancias químicas sometidas a control guarda concordancia con la aplicación de Acuerdos Internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, Decisión 602 de la Comunidad Andina de Naciones) y obedecen a la problemática nacional fundamentados en las diversas leyes, decretos y resoluciones expedidas.

Finalmente, es necesario indicar que “el trato de las sustancias químicas controladas” o mecanismos de control, así como la normativa de control y fiscalización de sustancias químicas evoluciona a la saga de la dinámica de los procesos de producción ilícita de drogas y a la vulnerabilidad del desvío y uso ilícito de las sustancias químicas basada en evidencia, por lo que ante la habilitación para el ingreso de cemento por Amazonas y teniendo en cuenta el compromiso del Estado de vigilar el comercio internacional de sustancias químicas controladas y la competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes de fortalecer los mecanismos de control a sustancias químicas, sujetos, actividades y lugares de uso con el fundamento de los debidos estudios interinstitucionales que permitieron reconocer la dinámica ilícita que destaca a Amazonas como eje de conectividad y centro de negocios para el tráfico y desvío de cemento, otros insumos químicos controlados y drogas, se requiere establecer control a la importación de cemento por Amazonas con el fin de monitorear el ingreso legítimo a territorio nacional e impedir su desvío a la producción ilícita de drogas en el país.



- 3. OBSERVADOR: DIANA MARCELA PINZÓN SIERRA – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**  
Correo electrónico: [dpinzons@mincit.gov.co](mailto:dpinzons@mincit.gov.co)

**COMENTARIOS PARTICULARES REFERENTES AL PROYECTO NORMATIVO:**

- 1. Comentario:** *« Respecto al proyecto de modificación aprobado por el CNE lo hemos revisado y encontramos que prevé el control a través del Sicoq, sin embargo, no parece muy clara la excepción que se propone en el párrafo 1 del artículo 2 de la Resolución 0001/15, pues en la medida que los departamentos de Amazonas y Guainía no hagan parte de los 10 departamentos con mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos de coca, estarían en el ámbito de aplicación de las disposiciones de control generales en todo el territorio, sin que sea necesario indicarlo expresamente. En este sentido y dado que con la resolución se señala que las actividades dirigidas a la importación de cemento en los departamentos de Amazonas y Guainía sí requerirán de autorización, la cual no se exige para la importación en el resto del país, proponemos indicar que estas importaciones por los dos departamentos se regirán por las disposiciones de control en todo el territorio nacional y por las que se están impartiendo con la resolución».*

**Respuesta:**

La estructura del proyecto de resolución involucra un primer artículo dirigido únicamente a identificar la territorialidad del control, es decir la identificación de las sustancias y las actividades sujetas a control en el territorio nacional o en los 10 departamentos de mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos.

Las exigencias o requerimientos, entendidos como la expedición de certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes o certificado de registro y la exigencia de registro de movimientos en la plataforma de control se explican en los subsecuentes artículos.

De igual manera, la redacción del artículo 1 inicia indicando “las disposiciones de consignadas en la presente resolución se aplicarán en todo el territorio nacional”

Por lo anterior, no se encuentra necesario realizar la modificación sugerida, puesto que el proyecto de resolución no está incluyendo requerimientos adicionales a las medidas de control nacional.

En conclusión, no se acogen las observaciones realizadas al proyecto específico de regulación, dado que se considera que el articulado presentado, sirve de mejor manera al interés general