

MICROTRÁFICO Y COMERCIALIZACIÓN DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN PEQUEÑAS CANTIDADES EN CONTEXTOS URBANOS

Insumos para la elaboración de
política pública con perspectiva territorial

2015

Gobierno de Colombia

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Javier Andrés Flórez Henao
Director de Política de Drogas y Actividades Relacionadas

Martha Paredes Rosero
Subdirectora Estratégica y de Análisis
Coordinadora Observatorio de Drogas de Colombia

Fundación Ideas para la Paz

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva

Patricia Bulla
Coordinadora Área Seguridad y Política Criminal

Boris Yesid Ramírez
Coordinador Área Gestión del Conocimiento

Isaac de León Beltrán
Investigador Principal

Autores de los textos

Isaac de León Beltrán – Investigador Fundación Ideas para la Paz, Santiago González Plazas – Coordinador temático, Ministerio de Justicia y del Derecho, Camila Patiño – Consultora del Ministerio de Justicia y del Derecho, Miguel Serrano – Investigador Fundación Ideas para la Paz, Yofre Cortes, IJ – Investigador de la ESPOL, Alejandra González Ferro – Asistente de Investigación Fundación Ideas para la Paz.

Agradecimientos

Este trabajo fue posible gracias a la colaboración de las siguientes organizaciones y personas: Fiscalía General de la Nación – FGN, Policía Nacional - Dirección de Policía Judicial –DIJIN, Escuela de Postgrados de Policía-Miguel Antonio Lleras Pizarro, Red de Organizaciones que intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISSS), Corporación Viviendo de Cali, Fundación Procrear de Bogotá, Corporación Surgir de Medellín y Arca de Noé de Pasto. Para el desarrollo de este trabajo se contó con la valiosa colaboración de Marye Sáenz, Diego Duque, Jenny Fagua, Gabriel Gutierrez. De igual forma, se agradecen los comentarios de Raúl Félix Tovar, Juan Carlos Garzón, Juan Carlos Celis, Silverio Espinel, Cesare Cattini.

Esta publicación hace parte de los productos de los convenios de asociación 0459 y 0548 de 2015 suscritos entre la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho- y la Fundación Ideas para la Paz.

© Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia
Todos los derechos reservados
Enero de 2016, Bogotá - Colombia

Edición No. 1

Diseño y Diagramación
Quid Diseño Esencial

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ENFOQUES DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	8
2.1. Enfoque territorial	8
2.2. Enfoque de derechos humanos	11
2.3. Enfoque de integralidad de la intervención	13
2.4. Enfoque etario	14
2.5. Enfoque de género	14
2.6. Enfoque de gradualidad en la respuesta	15
2.7. Enfoque de seguridad ciudadana	15
3. EJES PARA AFRONTAR E INTERVENIR EL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN ESCENARIOS URBANOS	16
3.1. Ejes y componentes para afrontar el microtráfico de SPA orientado al mercado nacional	16
3.2. Ejes y componentes para afrontar la comercialización de SPA en escenarios urbanos	17
4. ESTRATEGIAS PARA LA INTERVENCIÓN	20
4.1. Estrategias para afrontar el microtráfico	20
4.2. Estrategias para la intervención integral sobre la comercialización de SPA en centros urbanos	21
4.3. Estrategias de intervención de acuerdo con el nivel de afectación territorial	22
4.4. Ejes transversales para afrontar la comercialización de SPA	23
5. HERRAMIENTAS PARA LA INTERVENCIÓN DEL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN ESCENARIOS URBANOS	24
5.1. Herramientas para afrontar el microtráfico de SPA orientado al mercado nacional	25
5.2. Herramientas para afrontar la comercialización de SPA en escenarios urbanos	27
6. PRACTICAS LOCALES IDENTIFICADAS PARA INTERVENIR Y AFRONTAR EL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN ESCENARIOS URBANOS	34
6.1. Acuerdos informales	35
6.2. Programa «emprende-aprende»	35
6.3. Protección integral de jóvenes, niños y niñas adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente	36
6.4. Programa «jóvenes activando su ciudadanía»	36
6.5. Programa de atención temprana frente al consumo de sustancias psicoactivas ilegales: la experiencia de IDIPRON	36
6.6. Programa de promoción del autocuidado del habitante de la calle	37
6.7. Programa Centros de Atención Médica a Drogodependientes	37
6.8. Experiencia municipio de Andes Antioquia	37
6.9. Programa Brazos Abiertos, Sao Paulo, Brasil	39

7. INSTANCIAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL	41
7.1. Espacios de articulación en el nivel nacional	41
7.2. Espacios de articulación en el nivel departamental	42
7.3. Espacios de articulación a nivel municipal o distrital	43
8. RECOMENDACIONES SISTEMICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS CONTRA EL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS	47
9. HOJA DE RUTA PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DEL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN CONTEXTOS URBANOS	49
ANEXO	53
BIBLIOGRAFÍA	55

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es proponer unos lineamientos de política pública para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA en escenarios urbanos. Estos lineamientos pueden ser usados como una guía para el diseño de un Plan Nacional y como una guía para el diseño de programas de control del microtráfico y comercialización de SPA en los departamentos y municipios. Los lineamientos se han definido a partir de los niveles de afectación y vulnerabilidad de los territorios, de manera que las respuestas a la problemática sean más precisas y apropiadas. En este trabajo el territorio urbano ocupa un lugar central porque la evidencia señala que la venta y el consumo de SPA se concentran espacialmente en las ciudades y esto se relaciona con afectación en la calidad de vida de los ciudadanos en esos lugares.

Los lineamientos se construyen a partir de la variedad en la comprensión de la situación problemática de las drogas. El uso del concepto de «situación problemática» invita a reconocer que hay procesos mentales en cada individuo que le dan más importancia a unas variables que a otras, y por lo tanto, hay múltiples maneras de describir una situación que se considera indeseable (Aldana-Váldes & Reyes-Alvarado, 2004). De acuerdo con la Organización de Estados Americanos es relevante hacer explícito el modo en que se entiende “el problema de las drogas” porque esto tiene un impacto en la asignación de los recursos del Estado y la sociedad para enfrentar la situación (Organización de Estados Americanos, 2012).

Dicha comprensión describe los elementos clave del problema desde un punto de vista teórico y «político».¹ Los elementos clave de la situación problemática son los actores, sus acciones, las normas que regulan dichas acciones y las relaciones entre los actores. El punto de vista teórico hace referencia al conjunto de proposiciones lógicamente conectadas entre sí que sirven para explicar y predecir el comportamiento de actores y variables relevantes del problema. El punto de vista político llama la atención sobre el énfasis que los actores pueden hacer sobre ciertas variables al momento de enfrentar el problema. El punto de vista político en este documento no se refiere a la adscripción de los actores a un partido político sino a la preferencia por privilegiar una comprensión del problema por encima de otras. Por ejemplo, aquellos actores que perciban el problema del microtráfico y la comercialización de «pequeñas cantidades» de drogas en escenarios urbanos como un problema de seguridad privilegian las acciones de la Policía y de la Fiscalía General de la Nación. Por el contrario, aquellos actores que perciban la situación como un problema de salud pública entonces harán énfasis en las acciones del sistema de salud. En

¹ El concepto de lo «político» se usa en este trabajo para llamar la atención sobre las preferencias de intervención de los involucrados en el problema del microtráfico y la comercialización de SPA. Las preferencias de intervención se pueden explicar por los intereses de los involucrados, los cuales son una manifestación de la comprensión tácita o explícita del problema. Cada persona tiene una comprensión sobre la situación problemática. Por lo tanto, cuando hay múltiples comprensiones se genera una deliberación en torno a la construcción de un modelo mental compartido sobre la situación problemática (Senge, 2012). En dicha deliberación los intereses se enfrentan y por lo tanto se produce una discusión que podría ser denominada «política».

el mismo sentido, se puede afirmar que algunos perciben el problema como un asunto de educación y de modo consecuente reclaman un papel clave a los actores del sistema educativo. La comprensión del problema de las drogas resulta de la deliberación entre múltiples actores e intereses porque son múltiples las dimensiones de afectación. Al privilegiar una única forma de comprender la situación se corre el riesgo de perder los aportes de otras formas de comprensión.² Así, en este ejercicio se propone la construcción de un modelo mental compartido y complejo sobre el problema de las drogas en contextos urbanos.

El punto de vista teórico y el punto de vista político permiten identificar el modelo mental que guía la acción de la sociedad y el Estado en el control del problema del microtráfico y comercialización de SPA. Ahora bien, conviene llamar la atención sobre lo siguiente: el modelo mental compartido que guía la acción de los actores puede emerger en la discusión nacional y en la discusión territorial. En la discusión nacional se presentan elementos generales que enriquecen la comprensión global del problema y en la discusión local el modo en que esos elementos se mezclan para construir una respuesta a la medida de cada territorio. Esto significa que cada ciudad tiene el reto de construir una representación del problema de la comercialización y el microtráfico ajustada a las particularidades del territorio. Desde esta perspectiva, no hay un modelo único que represente y guíe la intervención de los actores del Estado y la sociedad cuando se enfrenta el problema de las drogas en cada territorio.

² El problema de las drogas tiende a polarizar a la opinión pública. Es por esa razón que uno de los retos de los funcionarios públicos y de los expertos es construir un lenguaje que no radicalice las posiciones sobre el asunto. Las opiniones extremas suelen tener un rendimiento político porque aún hay deseos y temores con respecto al problema de las drogas. Para los diseñadores de política, el problema puede ser visto desde una perspectiva impersonal pero para las familias que lo padecen es una tragedia biográfica. Con respecto a la construcción de un punto de vista integral se puede leer la siguiente propuesta: «Existen elementos que de manera aislada ponen el énfasis sobre la seguridad ciudadana, sobre los derechos humanos y sobre la salud pública. Sería preciso integrar estos elementos dentro de una sola visión respetuosa de la diferencia para avanzar hacia enfoques integrales de prevención y mitigación del fenómeno.» (González-Plazas, 2015)

La relación entre el Estado y la sociedad en la formulación de una política pública para enfrentar el problema del tráfico y la comercialización de SPA: una oportunidad de aprendizaje para el Estado local

El Estado se encuentra conformado por un conjunto de organizaciones del nivel nacional y subnacional. Cada una de estas organizaciones tiene unos objetivos y una forma particular de comprender los problemas. Además, cada organización usa indicadores diferentes para monitorear acciones y registrar efectos. Estas organizaciones tienen un carácter formal en el sentido de ser entidades burocráticas, es decir, que sus funciones se encuentran determinadas en gran parte por la Constitución, la ley y la jurisprudencia. Estas normas definen el significado de muchas de las palabras que guían la intervención del Estado. Por otro lado, se encuentran las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas se pueden identificar grupos cultural y étnicamente diferentes. También hay organizaciones con vocación religiosa que intervienen en el problema de las drogas. Estas organizaciones no son burocráticas y por eso son capaces de actualizar rápidamente su percepción de la realidad. Al no estar supeditadas a los significados estrictamente jurídicos las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer distinciones más precisas sobre lo que sucede en el territorio. Esto es consecuencia de la presencia territorial de estas organizaciones y la construcción de confianza con los pobladores de un barrio o un sector de la ciudad y la imbricación de la sociedad civil en la vida cotidiana. La conexión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es una oportunidad de aprendizaje para los procesos de intervención en la medida en que las categorías jurídicas y los mandatos legales en ocasiones no son suficientes para describir la densidad de las relaciones económicas y sociales “ilegales” en un territorio. De esta manera, el Estado puede “aprender” por medio de estas instancias de intermediación con la sociedad y lograr así intervenciones a la medida de los problemas de cada territorio. Así, la sociedad civil no sólo participa en la provisión de bienes y servicios que mejoran el bienestar sino que ayuda al Estado a poder “observar” y hacer distinciones pertinentes sobre el problema de las drogas en barrios y comunas. La articulación entre una comunidad y la economía ilegal de las drogas se puede percibir como sociológica y económicamente más compleja cuando el lenguaje jurídico es acompañado por los conceptos de la vida diaria que usa la comunidad para describir su situación. La corresponsabilidad del Estado y la sociedad local en la solución de los problemas supone la tendencia de las burocracias a homogenizar en contraste con la mirada diferenciadora de la sociedad en el territorio. En esta tensión sobre lo que se observa en los contextos urbanos es que se diseña la política local para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA. [Ver por ejemplo las iniciativas Zonas de Orientación Escolar, Zonas de Orientación Universitaria y Centros de Escucha y Acogida Comunitaria]

El documento justifica la importancia del territorio urbano en el análisis e intervención del problema de las drogas y llama la atención sobre la complejidad de la intervención ateniendo las particularidades de cada ciudad y cada entorno urbano. Con respecto a la complejidad de la intervención vale la pena señalar que es muy difícil construir una respuesta única y estandarizada al problema de las drogas en cada territorio. Habrá

elementos comunes pero también matices locales sociales, geográficos y políticos que pueden ser definitivos al momento de implementar una política. Por esa razón se propone un conjunto de enfoques que son la base para el diseño de la política pública en relación con el problema del microtráfico y comercialización de SPA; política que debe ser liderada por los mandatarios locales. Estos enfoques definen el campo de juego de la intervención de la sociedad y el Estado, y se ajustan a los escenarios construidos por la OEA en relación con el problema de las drogas. El documento inicia con la presentación de un conjunto de conceptos rectores que facilitan la construcción de una representación mental compartida sobre el problema de las drogas en contextos urbanos. Este marco conceptual se propone para acotar la cuestión y no se consideran como algo terminado. Por último, se presenta un conjunto de programas que los gobernadores y alcaldes pueden aplicar para que la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de la población afectada sean garantizados.

Delimitación del objeto de los lineamientos de política pública

Los lineamientos de política pública son acotados por: i) una comprensión de la dinámica racional criminal individual y organizacional; ii) una comprensión de los Derechos Humanos como guía para la acción; iii) una comprensión de las dinámicas de los mercados ilegales de SPA en los territorios urbanos. Al unir estas visiones se puede construir un conjunto de intervenciones que focaliza los recursos del Estado y la sociedad en aquellos territorios en donde hay una mayor afectación de los derechos fundamentales como consecuencia de la consolidación de mercados ilegales de drogas.

2. ENFOQUES DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El objetivo de esta sección del documento es presentar un conjunto de lineamientos que deben servir para guiar la intervención del Estado. Estos lineamientos deben ser entendidos como el marco de principios normativos que hacen coherente los esfuerzos del Estado al enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de las drogas. Los lineamientos, en su calidad de principios, tienen una vocación de protección de los derechos fundamentales. Dada la complejidad del problema que se aborda se advierte que en algunos casos los enfoques tienen puntos de encuentro y puntos de tensión los cuales pueden ser analizados a partir de un racionamiento constitucional el cual enfatiza en la protección de los derechos fundamentales. Los enfoques son: territorial, de derechos, de integralidad, etario, de género, de gradualidad en la respuesta y de seguridad y se desarrollan a continuación.

2.1. Enfoque territorial

Territorios urbanos para focalizar los esfuerzos para enfrentar el problema del microtráfico y comercialización de SPA³

El microtráfico y la comercialización de SPA se concentran espacialmente en algunas zonas de las ciudades (Rocha, 2013). Dicha concentración se encuentra asociada a la

³ En el artículo "Frontera Imaginaria: una aproximación desde el quehacer policial", cuyo autor es Yofre Cortes, y publicado por la Fundación Ingeniería Jurídica, se muestra que el crimen organizado tiene una vocación por el control territorial en la medida en que es funcional para las economías criminales. Desde ese

presencia de sitios de expendio y consumo de SPA que se caracterizan por un alto grado de deterioro urbano y social (Reyes, Guio, & Escobedo, 2013) . Este hecho coincide con el comportamiento de otros delitos. Por ejemplo, se ha encontrado que el homicidio se concentra en algunos barrios y calles de modo persistente en ciertos barrios de la ciudad de Bogotá. En algunos casos la concentración persiste a lo largo de décadas (Fundación Ideas para la Paz, 2013).

Se ha encontrado que la comercialización de SPA coincide espacialmente con otros delitos. Esto quiere decir que en aquellas zonas urbanas en las que se presenta un alto número de casos de venta y consumo de SPA se presenta también un alto número de delitos como hurtos, lesiones personales y homicidios. Al revisar los datos se encontró que en esas zonas se ha creado un entorno favorable para la comisión de múltiples delitos. La alta concentración espacial de delitos y su conexión con la comercialización de SPA, y los problemas de persecución penal en esos territorios han llevado a proponer el concepto de “zona de impunidad”. Una “zona de impunidad” es aquella área en una ciudad en la que hay una persistente comercialización de SPA y en la que es poco probable la investigación y condena de aquellos que cometen graves infracciones penales (De León-Beltrán & Garzón, Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia, 2014). La zona de impunidad aparece como resultado de la gestión de las organizaciones criminales que racionalmente procuran constituir un entorno favorable para la comisión de delitos. La organización criminal hace esfuerzos por controlar las acciones del Estado y las acciones de los ciudadanos que viven en el territorio (Becker, 1976).

El concepto de «zonas de impunidad» se ha propuesto con el fin de llamar la atención sobre el proceso que permite la construcción de un orden económico y social favorable para las economías ilegales. Las zonas de impunidad han sido reconocidas en el Plan Nacional de Desarrollo y demandan acciones integrales del Estado y la sociedad con el fin de restituir los derechos fundamentales de los afectados en esos territorios. En la sección 5.4 del PND se puede leer que el concepto de zonas de impunidad puede ser útil para focalizar la intervención social integral del Estado con el fin de alcanzar el control de los territorios (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Las actividades económicas ilegales requieren un orden social distinto a las actividades económicas legales. Esto es así porque el Estado y el derecho no regulan las actividades económicas al margen de la ley. Desde esta perspectiva, las economías ilegales demandan unas instituciones favorables para esta clase de transacciones (Duncan, 2015). Estas instituciones al margen de la ley tienen el mismo papel que las instituciones de la economía legal, a saber: disminuir la incertidumbre de las transacciones (North, 1990). Estas instituciones ilegales son coherentes con la sustitución del capital social legal por el capital social perverso (Rubio, 1997). Es decir, los vínculos sociales que promueven el desarrollo económico y social en una economía legal son desplazados por vínculos que promueven el desarrollo de una economía ilegal.

Por lo tanto, en las zonas de impunidad hay unas reglas de juego que facilitan el comercio ilegal y la solución de las controversias. Una ventaja de usar el concepto de zonas de

punto de vista, hay una gestión territorial de la inseguridad producto de la planeación y ejecución de actividades de las organizaciones al margen de la ley (Cortes, 2015).

impunidad es que demanda un papel para el Estado y la sociedad en el territorio. Este concepto sustituye, en cierta forma, el concepto de “zona de tolerancia”, el cual subraya – al menos tácitamente – la aceptación de la sociedad y el Estado de un territorio en el que hay un orden económico y social ilegal en el que hay una afectación de derechos fundamentales.

La ventaja de intervenir territorios urbanos específicos en relación con la comercialización de sustancias psicoactivas ilegales es que se focalizan espacialmente los recursos escasos del Estado y la sociedad. Así, las intervenciones tienen el reto de identificar sectores urbanos en donde hay una afectación de los derechos fundamentales como consecuencia de estar inserto en la cadena de valor criminal de las SPA.

La intervención en los territorios afectados dependerá del grado de consolidación de las economías ilegales relacionadas con la comercialización de las SPA. Por esa razón, la intervención en un territorio en el cual las organizaciones criminales están tratando de construir un referente espacial para la venta de SPA es diferente a la intervención en una zona de impunidad. En el primer caso puede ser suficiente el control de la policía de vigilancia en coordinación con los habitantes del barrio mientras que en el segundo quizás sea necesaria la participación coordinada y sostenida de varias secretarías de gobierno. En resumen, la intervención del Estado y la sociedad depende del grado de consolidación territorial de la economía ilegal de las SPA.

Cada una de estas intervenciones permite restaurar el Estado social de derecho en función de la complejidad del problema. En aquellos casos en los que sólo se necesita la vigilancia pública de la Policía Nacional para evitar que un parque o una esquina se conviertan en un referente espacial la intervención es menos compleja que en aquellos casos en los que hay una “olla” con más de 20 años de funcionamiento. En este último caso se demanda la coordinación sostenida en el tiempo de múltiples actores. Con respecto a este último caso se puede decir lo siguiente: hay indicios de que la intervención en las “ollas” de varias ciudades capitales (llevada a cabo en 2014) que se caracterizó por la demolición de las instalaciones fijas en las que se vendía y manufacturaban las dosis no eliminó estas economías ilegales. En la mayoría de los casos la Policía Nacional fue la única responsable de la intervención. Al final, se produjo un ajuste en la economía de las SPA que se observó en el traslado y creación de nuevas instalaciones (Reyes, Guio, & Escobedo, 2013).⁴

Cada ciudad tiene una dinámica espacial específica en relación con la economía ilegal de las SPA. Además, en cada ciudad la economía ilegal de las SPA se encuentra en un estadio de desarrollo distinto. No todas las ciudades capitales tienen un mercado de drogas

⁴ La economía criminal de las ollas tiene una particularidad: hay unas ollas que cumplen un papel económico central y otras un papel económico periférico. Esta distribución espacial de funciones es un indicador de la gestión del riesgo criminal. Pocos actores pueden tener acceso a los centros de gerencia criminal y por lo tanto, interactúan con centros de distribución adyacentes. De esta manera se crea un sistema económico de SPA al margen de la ley que dificulta su eliminación. Después de la vigorosa intervención del Estado en 2014 algunos autores afirman lo siguiente: «Las ‘ollas’ son estructuras complejas donde hay concentraciones (‘ollas’ mayores) rodeadas de ‘ollas’ satélites. En el caso de Bogotá, la mayor sería el Bronx y las satélites San Bernardo y ‘Cinco huecos’. Aun en el supuesto de que se golpeen todas las ‘ollas’ centrales al mismo tiempo, el ‘sistema’ adsorbería el negocio en las periferias, algo que es mucho más difícil de controlar.» (Reyes, Guio, & Escobedo, 2013)

comparable al de Bogotá, Cali y Medellín. Incluso entre barrios de las mismas ciudades hay diferencias en relación con el microtráfico, la comercialización y el consumo de drogas. Hay procesos comunes pero en cada entorno urbano también hay particularidades que son más fáciles de percibir por los actores que enfrentan el problema en el nivel local. En ese sentido, es difícil observar y monitorear todas las variables relevantes desde el nivel central y por lo tanto es recomendable que los planes de intervención sean diseñados en cada ciudad. Hay evidencia estadística-espacial que muestra una disminución de los delitos en aquellos cuadrantes en los que se han planeado actividades de vigilancia pública de acuerdo con una comprensión de los fenómenos (Ramírez, Bulla , Rodríguez, García, & Acosta, 2014).

La cantidad de distinciones en torno a la economía ilegal de las SPA puede sobrepasar la capacidad de la planeación central para definir cursos de acción estandarizados para todas y cada una de las ciudades. Así, cada ciudad tiene el reto de diseñar y ejecutar una política para el control del microtráfico y la comercialización de las SPA de acuerdo con las distinciones que cada equipo de gobierno y cada sociedad local pueda hacer en cada ciudad. Estas distinciones se pueden basar en la propuesta de lineamientos del Ministerio de Justicia y del Derecho con respecto al problema de la venta y consumo de drogas en entornos urbanos. Con este marco conceptual la intervención en cada ciudad será distinta, e incluso puede ser distinta a una escala aún más baja; comunas, localidades, UPZ, barrios, sectores, manzanas o calles, pueden ser objeto de intervención legítima por parte del Estado y la sociedad local. Los matices que puedan hacer el Gobierno y la sociedad local, junto con las entidades del orden nacional, permitirá el diseño de una política pública ajustada a las necesidades del territorio.

Este enfoque es consistente con el hecho de que los gobiernos locales, en especial las alcaldías, tienen una responsabilidad formal en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Hay espacios de coordinación institucional legalmente constituidos que pueden ser usados para diseñar respuestas integrales con vocación territorial a nivel de ciudad. En la medida en que el tráfico y la comercialización de SPA se encuentre asociado con problemas de convivencia y seguridad los alcaldes cobran un papel fundamental en la integración de la oferta institucional local que enfrenta el problema.

2.2. Enfoque de derechos humanos

El ser humano en el centro de la intervención del problema del microtráfico y la comercialización de SPA

La cadena de actividades del microtráfico y la comercialización de SPA requiere la participación muchas personas. En esta cadena de actividades hay una división del trabajo criminal en el que cada uno aporta a la producción de los bienes finales que deben llegar a manos de los consumidores. Cada una de estas actividades se encuentra tipificada en el Código Penal y puede ser objeto de persecución penal. Sin embargo, la mayor parte de estas actividades no son visibles para la ciudadanía y difícilmente pueden ser observadas por las organizaciones responsables de aplicar la coerción penal. Por ejemplo, la producción de las dosis personales no es algo que se realice en el espacio público. Tampoco son públicas las acciones relacionadas con el manejo de dinero ni la asignación de los turnos de venta en un sitio de expendio. Lo que sí suele ser visible para la ciudadanía

es la venta y el consumo de SPA. La venta y el consumo de dosis se denominan narcomenudeo y suele ser objeto de censura social.

Sin embargo, el consumo de drogas y el porte de la dosis personal ya no es un delito en Colombia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que los ciudadanos no tienen la obligación de cuidar de su salud y que el consumo de drogas es algo que corresponde a la esfera personal. Para la Corte el acto de consumir y portar una dosis personal no debe ser objeto de persecución penal. Si se adopta un punto de vista liberal, el derecho penal sólo debería aplicarse cuando la conducta de una persona afecta a terceros. Si se aplica este razonamiento jurídico los consumidores de sustancias psicoactivas ilegales no deberían ser considerados criminales. La cuestión es que si bien hay un marco legal que declara que los consumidores no son delincuentes, aún persisten prácticas discriminatorias en la sociedad y en algunos funcionarios del Estado en contra de consumidores de SPA. Estas prácticas violan el derecho a la salud, la dignidad y la igualdad de los consumidores de drogas y son resultado de un estigma social en contra de estas sustancias.

Las organizaciones criminales dedicadas al microtráfico y comercialización de SPA han aprovechado la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia para usar consumidores problemáticos como vendedores de droga; también los usan para distribuir la droga. Esta política de reclutamiento de la mano de obra ha generado gran confusión entre los operadores jurídicos porque enfrentan el problema de tratar al consumidor como un criminal o tratar al consumidor como una víctima. Una ventaja de usar un consumidor como vendedor es que su trabajo no será remunerado en dinero sino en especie, con lo cual se cuida aún más el flujo de caja de la organización criminal. Desde el punto de vista de división del trabajo criminal, el consumidor-expendedor puede ser fácilmente reemplazable y en ese sentido pueden ser vistos como la parte más débil de la cadena de actividades del microtráfico y la comercialización. Desde el punto de vista del análisis económico de las organizaciones criminales los consumidores no son los empresarios del delito y por lo tanto no son los determinadores de las infracciones. La cuestión es que es menos costoso para el Estado encarcelar a un consumidor-expendedor que al líder de una organización narcotraficante. Hay evidencia de un proceso de aprendizaje criminal en la cadena de actividades del narcotráfico (De León-Beltrán, Aprendizaje Criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes, 2014).

La protección de los derechos humanos de los consumidores expendedores es un lineamiento en el diseño de la política para enfrentar el problema del microtráfico y comercialización de SPA. Entre los derechos fundamentales que se deben proteger a esta población se encuentra el derecho a la salud.

Por otra parte, en la cadena de valor del microtráfico y la comercialización se pueden identificar personas que participan en el proceso criminal con el ánimo de contar con una fuente alternativa de ingresos, lo cual es consecuencia – al menos parcial – de la precariedad de oportunidades laborales del entorno. Por ejemplo, aquellas personas que han crecido y viven en una zona de impunidad construyen referentes económicos y sociales en el marco de la ilegalidad. En una situación así, las oportunidades de trabajo en una economía ilegal como el tráfico y comercialización de SPA tienen una alta legitimidad y

gozan de aprobación social por parte de la comunidad. Estos individuos no sólo ejecutan un rol dentro de una cadena de valor ilegal sino que también tienen otros roles dentro de su comunidad. En ese sentido, los infractores también pueden ser padres de familia, vecinos y líderes comunitarios; y cada uno de estos roles puede ser visto como una oportunidad para que el Estado y sociedad local diseñen políticas públicas orientadas al bienestar de las personas.

El enfoque de derechos permite reconocer que, por ejemplo, en las zonas de impunidad se ha institucionalizado un orden económico y social al margen de la ley en el cual hay graves afectaciones de derechos fundamentales. En las áreas de impunidad sobresale la afectación del derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a una vivienda digna. La mayoría de estas afectaciones pueden ser anteriores a la formación de un mercado ilegal de drogas pero en el largo plazo persisten como resultado del reforzamiento que hacen las organizaciones criminales de su entorno. En las zonas de impunidad los hechos delictivos son una manifestación de un conjunto de causas y, por lo tanto, en estas áreas la seguridad es sólo una de las dimensiones del problema. Así, el enfoque de derechos humanos integra el problema de las drogas al problema más amplio del desarrollo económico y social de las comunidades que habitan territorios urbanos deprimidos, que es donde suele concentrarse el expendio y consumo de drogas ilegales. El reto del Estado y de la comunidad local es mejorar la provisión de derechos fundamentales con el fin de reemplazar la legitimidad de las organizaciones criminales por la legitimidad del Estado. Esta sustitución de legitimidades será consecuencia de un aumento del bienestar de los ciudadanos.

2.3. Enfoque de integralidad de la intervención

Proteger el goce efectivo de todos los derechos fundamentales en el territorio

El concepto de integralidad hace referencia al deber de garantizar simultáneamente todos los derechos fundamentales así como a la cooperación entre las organizaciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil al momento de enfrentar el problema de las drogas en ciudades y territorios específicos. En ese sentido, la integralidad llama la atención tanto a los fines (los derechos) como a los medios (el Estado y la sociedad). Esta cuestión es relevante porque la seguridad es un derecho que en su protección debe ajustarse armónicamente con los demás derechos. «...La búsqueda de seguridad no puede ser utilizada para vulnerar o disminuir otros derechos humanos.» (Gómez Rojas, Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, 2007).

El tráfico y comercialización de SPA se encuentra relacionado con la afectación de derechos humanos de los ciudadanos que habitan un territorio. La afectación de los derechos aumenta el riesgo de que la cadena de valor criminal se consolide; si no hay oportunidades laborales, si no hay oportunidades de educación y si no hay viviendas dignas se configura un escenario favorable para el surgimiento de organizaciones ilegales que tratan de proveer sustitutos de estos derechos. En otras palabras, el goce de los derechos fundamentales determina la vulnerabilidad de la comunidad que habita un barrio o una zona frente a la venta y consumo de SPA; un menor goce de derechos aumenta la vulnerabilidad frente a las organizaciones dedicadas a esta clase de actividades ilegales.

Para aumentar el goce efectivo de derechos se requiere identificar las organizaciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en el proceso de provisión de derechos fundamentales. A cada derecho fundamental le corresponde una red de organizaciones y dicha red construirá acuerdos particulares sobre la secuencia de las intervenciones. Intervenir integralmente el territorio significa que se procura atender la mayor cantidad de derechos fundamentales con el fin de crear un orden institucional legal y legítimo. La construcción del orden legal supone el fortalecimiento del capital social de la comunidad en los escenarios territoriales afectados.

2.4. Enfoque etario

La importancia de diferenciar la edad de los afectados por el problema del microtráfico y comercialización de SPA

El microtráfico y la comercialización de estupefacientes afecta a la población de acuerdo con la edad. Se ha encontrado que los jóvenes varones en condiciones de vulnerabilidad tienden a vincularse a las estructuras criminales como parte del proceso de inicio de una carrera delincencial. Estos jóvenes reconocen las oportunidades laborales que ofrece el mercado de las drogas como consecuencia de haber estado expuestos a entornos de ilegalidad. En estos entornos hay unos símbolos que refuerzan la idea del éxito de las actividades ilegales asociadas al mercado de las drogas. Los primeros oficios se relacionan con la recolección de información y el transporte de pequeñas cantidades de sustancias ilegales. Al mismo tiempo, una gran cantidad de jóvenes se inicia el consumo de drogas (Minjusticia-Minsalud-Observatorio de Drogas de Colombia, 2013). En ambos casos los jóvenes se convierten en víctimas de la cadena de valor criminal, ya sea ejecutando actividades dentro de una organización ya sea como consumidores. Hay una coincidencia nacional e internacional acerca de la importancia de la prevención del consumo de SPA y sobre la prevención de la vinculación de los jóvenes en situación de riesgo a estructuras criminales (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015). Aquellos jóvenes que adelantan una carrera criminal exitosa pueden convertirse en adultos empresarios al margen de la ley y de este modo reproducir modelos de comportamiento criminal. En este caso el enfoque etario se ajustará también al papel que juega el adulto dentro de la cadena de valor criminal, teniendo en cuenta que en calidad de adulto se disminuye la exposición penal por la ejecución de acciones violentas y aumenta el riesgo de exposición penal en calidad de determinante. Por último, aquellos adultos mayores que se han convertido en adictos demandan también un enfoque diferencial en la medida en que requieren una protección diferencial de derechos.

2.5. Enfoque de género

La importancia de diferenciar las poblaciones vulnerables y las afectadas por el microtráfico y la comercialización de SPA

Hay grupos especialmente vulnerables en el mercado de drogas ilícitas; algunos de ellos son los niños y niñas, otros las mujeres. Las mujeres suelen ser víctimas tanto en calidad de consumidoras como en condición de miembros de las redes de distribución de sustancias. Los procedimientos de policía deben seguir un protocolo particular cuando hay mujeres infractoras y por eso las estructuras las reclutan. El enfoque de género llama la atención sobre poblaciones vulnerables que son instrumentalizadas por organizaciones criminales

dedicadas al mercado de las drogas. En resumen, ser mujer es un factor de vulnerabilidad en los mercados de las drogas (Ministerio de Salud, 2014).

2.6. Enfoque de gradualidad en la respuesta

La intervención del Estado y la sociedad en función de la consolidación de la economía criminal

Hay una escala en la afectación territorial del microtráfico y la comercialización de sustancias. Dicho en otras palabras, hay varios tipos de “ollas” y varios tipos de “expendio”; no hay una realidad estándar de estos dispositivos económicos y sociales de la economía del narcotráfico (González-Salas, Microtráfico y narcomenudeo: realidades y retos, 2015). En algunos territorios la afectación ha constituido zonas de impunidad mientras que en otros sólo hay un sitio de expendio en formación. En la zona de impunidad la intervención implica el esfuerzo total del Estado nacional y local para recuperar la gobernabilidad mientras que en el segundo la intervención consiste con un aumento de la vigilancia pública ejercida por la Policía Nacional. Una consecuencia de los grados de afectación es que exige una gradualidad en la intervención estatal. En aquellos territorios en los que hay una grave amenaza a la gobernabilidad del Estado y un deterioro grave de los derechos fundamentales de los afectados se requiere una intervención acompañada de persecución penal. Un ejemplo de ello son las zonas de impunidad urbana en las que hay una grave afectación de los derechos humanos. Por el contrario, en aquellas áreas en donde hay un mínimo registro de la comercialización de drogas puede ser suficiente el trabajo preventivo relacionado con la promoción de entornos protectores. Un ejemplo de esto es la prevención de la venta y consumo de sustancias en los alrededores de los colegios. En otras palabras, cuando la economía criminal asociada a la venta de drogas se encuentra consolidada el reto para el Estado es mayor en comparación con las economías criminales en formación. Este gradiente en la afectación permite identificar el gradiente en la intervención.

2.7. Enfoque de seguridad ciudadana

El Estado y la sociedad local crean las condiciones para mejorar la seguridad y la convivencia en sectores urbanos específicos.

La cadena de valor del microtráfico y la comercialización de estupefacientes genera recursos para transformar negativamente los territorios y crear zonas de impunidad. Dicha transformación conlleva en primer lugar el cambio en el comportamiento de los actores del Estado responsables de la convivencia y seguridad ciudadana por medio de la corrupción y la coerción. Cuando este cambio se produce, las organizaciones del Estado dejan de aplicar la ley en esos territorios, lo cual aumenta la probabilidad de ocurrencia de otras infracciones. En segundo lugar, las organizaciones criminales desarrollan la capacidad para aplicar sus “normas” con el fin de regular el mercado ilegal. En un contexto así, los delitos tienden a concentrarse espacialmente allí en donde los recursos de la economía ilegal inducen la expulsión de las organizaciones estatales. De esta manera, cuando se ha consolidado una economía urbana asociada al mercado de las drogas ilegales se produce un deterioro de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Los indicadores de varias ciudades señalan que en aquellos territorios en los que hay un mercado dinámico y de gran tamaño de drogas ilegales se produce gran cantidad de hurtos, lesiones personales y homicidios. Así, el enfoque de seguridad ciudadana se posa en unos territorios

específicos en donde se demanda la mejora de los indicadores relacionados con las contravenciones y delitos. Por lo tanto, la seguridad ciudadana implica el control territorial del Estado.

3. EJES PARA AFRONTAR E INTERVENIR EL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN ESCENARIOS URBANOS

El objetivo de esta sección es presentar los ejes de intervención del Estado al enfrentar el problema del microtráfico y comercialización de SPA. La palabra “eje” es usada en este contexto como las guías básicas de intervención del Estado. En ese sentido los ejes identificados responden a las dos dimensiones de afectación que han sido privilegiadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho. La primera dimensión de afectación es la **legalidad-gobernabilidad**, la cual se expresa en la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas emanadas por el mismo Estado en un territorio. La segunda dimensión de afectación del microtráfico y la comercialización es el **capital social y las capacidades** de las comunidades, las cuales son afectadas por la consolidación de los mercados ilegales de SPA (Ver: *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de guía metodológica*. Ministerio de Justicia y del Derecho-Fundación Ideas para la Paz, 2016). El capital social es entendido como las redes sociales que usan los individuos para resolver sus problemas y las capacidades son las oportunidades que tiene cada individuo para lograr un proyecto de vida buena. En las zonas en las que hay una alta concentración de venta y consumo de SPA el capital social suele ser sustituido por el capital social perverso, es decir, aquellas relaciones interpersonales que facilitan la comisión de infracciones graves. En las mismas zonas de alta afectación de SPA se encuentra que los proyectos de vida individual se insertan en los mercados ilegales y con ello las capacidades individuales tienden a ser menores, con lo cual se disminuye la libertad. En resumen, los ejes procuran unir el mandato de legalidad con las aspiraciones de desarrollo económico y social en los territorios afectados por los mercados ilegales relacionados con el microtráfico y comercialización de SPA. Vale la pena señalar que los ejes para la intervención permiten clasificar de modo agregado las acciones básicas de intervención del Estado.

3.1. Ejes y componentes para afrontar el microtráfico de SPA orientado al mercado nacional

Los lineamientos de política pública para afrontar el microtráfico y la comercialización de SPA en escenarios urbanos aportan una guía para el diseño de un Plan Nacional que debe ajustarse a los niveles territoriales departamental, distrital y municipal. Se han definido a partir de los niveles de afectación y vulnerabilidad de los territorios, de manera que las respuestas a la problemática sean más precisas y apropiadas. Como se ha sustentado anteriormente, los procesos asociados al microtráfico y la comercialización se encuentran estrechamente ligados, pero se diferencian en las características del producto, en los actores involucrados y en los escenarios de ocurrencia. Por tal motivo, se propone que se afronte de manera diferenciada. Un primer eje es para minimizar el riesgo de que la sustancia base entre a las ciudades (afectación en materia de gobernabilidad y legalidad). El segundo eje es para minimizar el riesgo de formación de zonas de impunidad en los entornos urbanos (afectación en materia de capacidades y capital social). Estas afectaciones están acorde con la definición del problema desde la teoría del riesgo como

se evidencia en la metodología de caracterización. (Ver: *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de guía metodológica*. Ministerio de Justicia y del Derecho-Fundación Ideas para la Paz, 2016).

Para los productos base de origen natural el microtráfico se origina en las zonas de producción y concluye en los centros de acopio en los centros urbanos, haciendo uso de toda la red vial que permite el acceso a las ciudades y centros poblados. Para los productos base de origen sintético el origen se ubica principalmente dentro de los centros urbanos, presentando alta movilidad de los puntos de producción y muy bajos requerimientos de espacio para la preparación del producto terminado, lo que lo hace de muy difícil detección.

Por otra parte, el microtráfico se encuentra estructuralmente articulado a organizaciones criminales, por lo que su abordaje debe considerar el aumento de la eficacia y eficiencia de la persecución penal como dimensiones centrales de la acción. Bajo estas consideraciones, **el eje de recuperación de la legalidad y la gobernabilidad** para combatir el microtráfico incluye dos componentes principales:

a) Componente de fortalecimiento de la vigilancia pública

Consiste en el fortalecimiento del conjunto de dispositivos sociales e institucionales orientados a aumentar la capacidad, eficacia y eficiencia de la detección de rutas del microtráfico, de la interdicción de cargamentos de SPA en condición de producto base, de la investigación de las redes criminales asociadas, y de la intervención policial sobre zonas urbanas afectadas por la presencia de organizaciones criminales que ejercen algún nivel de control sobre el territorio.

b) Componente de persecución penal

Consiste en el fortalecimiento de los dispositivos de investigación y persecución penal de las organizaciones criminales involucradas en procesos de microtráfico, por medio del aumento en las capacidades de las entidades responsables de su agencia, en estrecha asociación con los dispositivos de vigilancia pública.

3.2. Ejes y componentes para afrontar la comercialización de SPA en escenarios urbanos

Afrontar la comercialización de SPA en los centros urbanos tiene como escenarios principales de ocurrencia las zonas de expendio de SPA, y presenta variaciones significativas en los niveles de consolidación de zonas de impunidad. Tomando en consideración que la comercialización de SPA afecta los ejes de legalidad y gobernabilidad del territorio, así como el eje de las capacidades de las comunidades y el capital social existentes, se han definido componentes de actuación para afrontarlo de forma diferencial:

Eje de Recuperación y/o consolidación de la legalidad y la gobernabilidad en el territorio

El eje de gobernabilidad es aquel sobre el que se desarrolla y consolida el imperio de la ley en el territorio. Dado que la comercialización de SPA tiene como punto de inicio el establecimiento de un punto de expendio de SPA, y como punto de mayor intensidad la consolidación de una zona de impunidad en un escenario intraurbano, las intervenciones

orientadas a recuperar y/o consolidar la legalidad en el territorio tendrán que tener un gradiente de intensidad creciente de acuerdo con el nivel de afectación de la gobernabilidad.

El eje de Gobernabilidad orientado hacia la recuperación y consolidación de la legalidad en el territorio incluye los siguientes componentes que a su vez constituyen tipos de intervenciones:

a) Componente de persecución penal a la comercialización de SPA

Aplicación sistemática de dispositivos de identificación, investigación criminalística, persecución policial, captura y juzgamiento de personas miembros de organizaciones criminales asociadas a la comercialización de SPA en escenarios intraurbanos.

b) Componente de vigilancia pública

Este componente implica el fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional para ejercer el control del comportamiento ciudadano en el espacio público cooperando con las capacidades de vigilancia de la ciudadanía.

El eje de legalidad y gobernabilidad incluye el fortalecimiento de la acción del Gobierno local y de la institucionalidad en su conjunto, pero también la aplicación de medidas orientadas a aumentar la seguridad ciudadana por medio del reforzamiento de la vigilancia pública sobre las dinámicas de comercialización de SPA. En este sentido, incluye no sólo el ajuste de estrategias y planes de acción policial, sino también la incorporación de las distintas expresiones de organización y acción colectiva para contribuir en la prevención del establecimiento de puntos de expendio, así como en la articulación con las entidades locales para aumentar la velocidad y eficacia de reacción frente a procesos de establecimiento de puntos de expendio.

Junto con lo anterior, incluye elementos asociados a la implementación efectiva de los mecanismos de regulación de uso del suelo, pero también a acciones orientadas a mejorar las oportunidades de inserción social y económica de personas que encarnan mayores niveles de susceptibilidad frente a las organizaciones y redes criminales. De este modo, aspira a desarrollar una estrategia activa de prevención del expendio de SPA en el escenario intraurbano.

Eje de desarrollo de capacidades y fortalecimiento del capital social

El eje de desarrollo de «capacidades» y fortalecimiento de «capital social» tiene como ámbito de desarrollo el fortalecimiento del capital social en los escenarios intraurbanos afectados por procesos de comercialización de SPA. En tal sentido, establece el marco para las intervenciones orientadas a reducir el grado de exposición a la amenaza, la susceptibilidad de las comunidades y personas para insertarse dentro de las redes de comercialización, y la capacidad para recuperarse de los daños provocados por la comercialización de SPA de acuerdo con el nivel de afectación y el tipo de escenario.

El concepto de capacidades hace referencia a los proyectos de vida buena que una persona puede elegir libremente. El enfoque de capacidades es otra forma de hablar de las libertades pero teniendo en cuenta que los recursos en posesión de un sujeto no son un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar una vida valiosa.

En este texto se supone que el capital social y las capacidades se encuentran afectados por la consolidación de un mercado ilegal. Al incluir los «proyectos de vida buena» en el análisis y la planeación de la intervención se puede construir un puente entre el problema de las drogas y el problema del desarrollo urbano. El puente entre desarrollo económico, capacidades y capital social contiene las aspiraciones de cada individuo con lo cual se respeta el principio kantiano de que cada uno es un fin en sí mismo y no un mero medio para los fines de otros.

c) Componente de atención de emergencia al consumo asociado a la comercialización

Planificación y ejecución de medidas y acciones de asistencia prioritaria a consumidores problemáticos de SPA articulados a las redes de comercialización, como medio para la restitución de derechos y para la desarticulación de las redes de comercio ilícito.

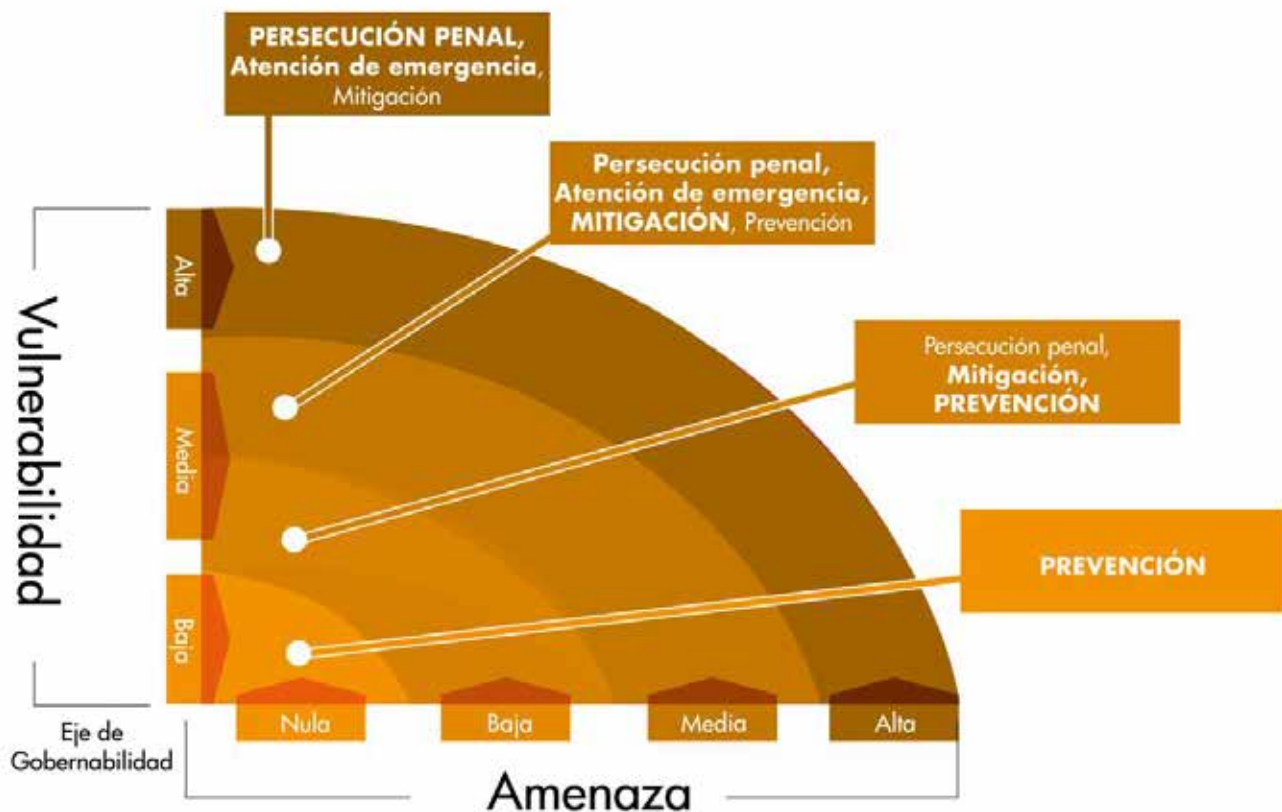
d) Componente de mitigación del riesgo por comercialización de SPA

Planificación y ejecución de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo del establecimiento y consolidación de zonas de expendio de SPA. Incluye medidas para la reducción de la disponibilidad de SPA en el territorio, y de otras medidas para la reducción de la susceptibilidad y del grado de exposición a la amenaza.

e) Componente de prevención del expendio de SPA

Conjunto de acciones orientadas a evitar el establecimiento de puntos de venta en una zona intraurbana. Incluye medidas para el sostenimiento o mejoramiento del capital social favorable a la legalidad, y para el fortalecimiento de las estrategias de vigilancia pública que incluyen a las comunidades y sus organizaciones en el propósito de mantener las zonas intraurbanas libres de puntos de expendio y consumo de SPA.

Las intervenciones sobre el territorio se realizarán de acuerdo con el nivel de afectación particular, de manera que las actuaciones consideren la situación específica del escenario de ocurrencia de la comercialización de SPA. En este sentido, la intensidad con la que se aplique cada uno de los tipos de intervención dependerá del nivel de amenaza y vulnerabilidad registrado. En los escenarios que presenten niveles altos de amenaza y vulnerabilidad, tendrán mayor intensidad las acciones de persecución penal y atención de emergencia para la población consumidora asociada a las redes de comercialización; cuando los niveles de amenaza y vulnerabilidad disminuyen hasta un nivel medio, se reducen las acciones de persecución penal y se aumentan las de mitigación, con un aumento progresivo de las acciones en el ámbito de la prevención de la comercialización. Finalmente, en los escenarios intraurbanos en los cuales se registra baja vulnerabilidad y un nivel nulo de amenaza, las acciones están enfocadas a la prevención. Lo anterior se esquematiza en la siguiente ilustración.



4. ESTRATEGIAS PARA LA INTERVENCIÓN

El objetivo de esta sección es identificar un conjunto de estrategias genéricas de intervención del Estado en el control del microtráfico y comercialización de SPA en pequeñas cantidades. Las estrategias genéricas son aquellas que debe aplicar el Estado al momento de enfrentar un problema complejo, es decir, una situación problemática en la que hay múltiples actores interesados y múltiples distinciones superpuestas. El concepto de genérico hace referencia a los pilares que guían la intervención del Estado en materia de mercados ilegales de SPA. Las dos estrategias están relacionadas con el diagnóstico que del problema hace cada ente territorial en su respectivo territorio. El diagnóstico se hace en dos ejes. El primero de ellos mide la afectación del mercado de SPA en términos de legalidad-gobernabilidad, es decir, la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas vigentes. En ese mismo eje también se puede registrar la tendencia de la comunidad para aceptar la regulación del Estado en la vida cotidiana. En segundo eje se concentra en el capital social y las capacidades. Dichos conceptos llaman la atención sobre la capacidad de las comunidades locales para estar integradas con el fin de resolver problemas diarios. El concepto de capacidad hace referencia a la libertad que ejerce cada individuo en pos de un proyecto de vida buena por fuera de la ilegalidad.

4.1. Estrategias para afrontar el microtráfico

Afrontar el microtráfico implica escenarios regionales. Por ello, las instancias principalmente obligadas son el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales. Las estrategias para afrontar el microtráfico se han estructurado a partir de los ejes de vigilancia pública y persecución penal. Las estrategias a implementar son las siguientes:

Estrategias para el eje de fortalecimiento de la vigilancia pública

- Fortalecimiento de la capacidad de detección de productos base en tránsito.
- Fortalecimiento de la capacidad de interdicción de SPA desde las zonas de producción.
- Fortalecimiento de las unidades de investigación del crimen organizado en los centros urbanos.
- Fortalecimiento de la capacidad de intervención policial sobre zonas urbanas bajo el control de agentes del crimen organizado.

Estrategias para el eje de persecución penal

- Fortalecimiento de la investigación especializada en redes de microtráfico.
- Fortalecimiento de la capacidad de integración regional de SIJIN con Fiscalía General de la Nación.
- Fortalecimiento de las relaciones entre Fiscalía General de la Nación con jueces especializados en enfrentar organizaciones criminales.

4.2. Estrategias para la intervención integral sobre la comercialización de SPA en centros urbanos

Afrontar la comercialización de SPA ocurre en escenarios intraurbanos. Por ello, las instancias principalmente obligadas son los gobiernos municipales, con apoyo de los departamentos y del Gobierno Nacional.

Tomando en consideración que la comercialización de SPA produce efectos de reducción de la legalidad y, paralelamente, de las capacidades y del capital social existente en un escenario intraurbano específico, las estrategias para su abordaje deben garantizar una acción sobre los dos ejes de afectación. Por ello, las estrategias de intervención incluyen componentes orientados hacia la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad, los cuales deben implementarse de manera simultánea y coordinada. De otra parte, las estrategias deben considerar el nivel de afectación del escenario intraurbano específico, con el fin de que la respuesta sea proporcional a la magnitud del daño causado.

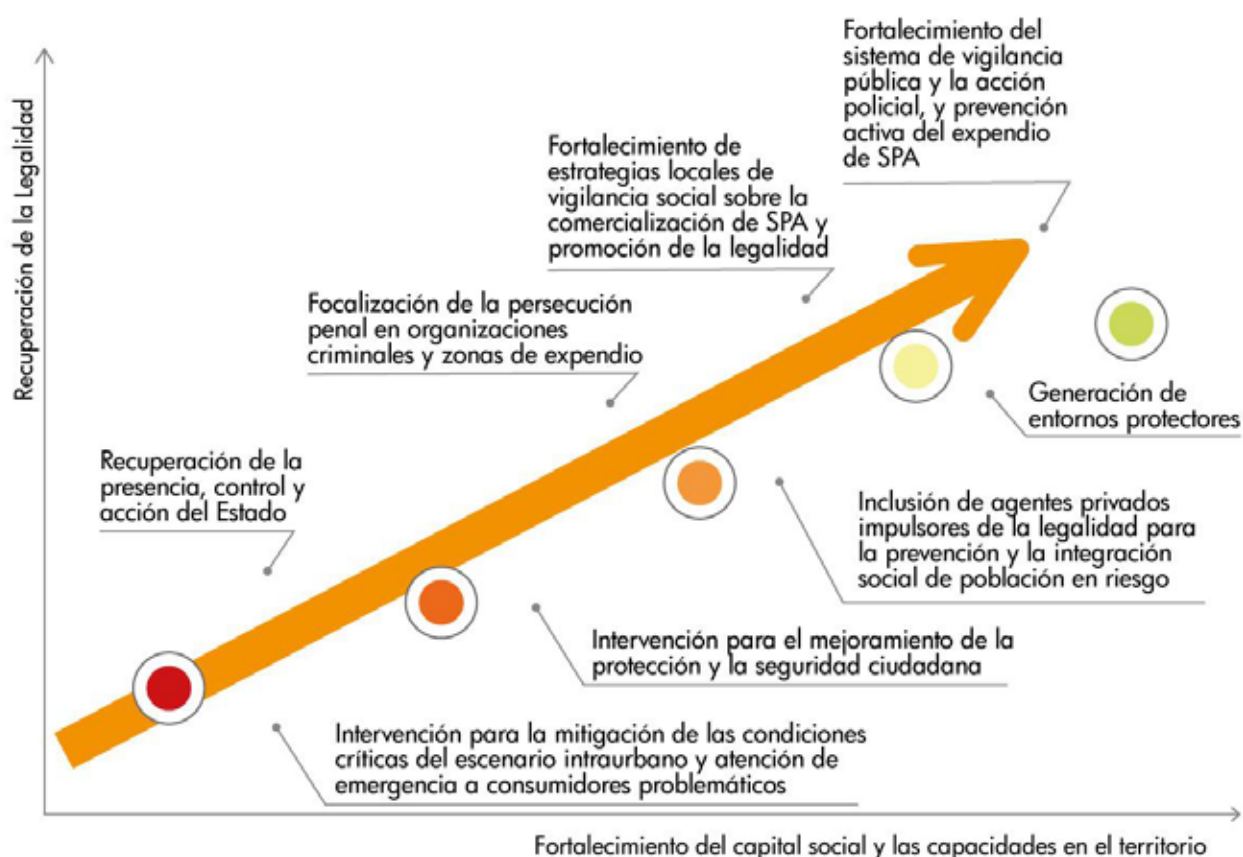
Finalmente, bajo el principio de gradualidad, las estrategias están concebidas para ser aplicadas en una secuencia que conduzca de los niveles de mayor afectación hasta escenarios de afectación nula. De este modo, se espera que las acciones tengan continuidad en el tiempo, y que los cambios en las estrategias obedezcan al reconocimiento de la transformación en las condiciones del escenario intraurbano específico. Bajo estas consideraciones, las estrategias a implementar en contra de la comercialización de SPA en entornos urbanos estarían en función del grado de afectación de estos mercados y serán las siguientes:

4.3. Estrategias de intervención de acuerdo con el nivel de afectación territorial

Nivel de afectación intraurbana	Estrategias de intervención	
	Componente de reducción de la amenaza	Componente de reducción de la vulnerabilidad
Alto	Recuperación de la presencia, control y acción del Estado	Intervención para la mitigación de las condiciones críticas del escenario intraurbano y atención de emergencia a consumidores problemáticos
Medio - alto	Focalización de la persecución penal en organizaciones criminales y zonas de expendio	Intervención para el mejoramiento de la protección y la seguridad ciudadana
Medio - bajo	Fortalecimiento de estrategias locales de vigilancia social sobre la comercialización de SPA y promoción de la legalidad	Inclusión de agentes privados impulsores de la legalidad para la prevención y la integración social de población en riesgo
Bajo	Fortalecimiento del sistema de vigilancia pública y la acción policial, y prevención activa del expendio de SPA	Generación de entornos protectores

El proceso de recuperación de la legalidad y de fortalecimiento del capital social, se presenta en la siguiente ilustración.

Ilustración 4: Esquema de aplicación de las estrategias para afrontar la comercialización de SPA en los escenarios intraurbanos según su nivel de afectación.



Los puntos de colores indican la consolidación del mercado ilegal de drogas. El punto rojo es una zona de impunidad, es decir, un territorio urbano en el que se concentra la venta de drogas y ocurren muchas infracciones graves. En ese territorio el orden social legal ha sido sustituido por el orden social criminal. El punto verde señala un territorio en el que no hay transacciones relacionadas con drogas y en el cual los ciudadanos se comportan de acuerdo con las normas del Estado. El reto es pasar del punto rojo al punto verde. En el documento *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de guía metodológica*. Ministerio de Justicia y del Derecho-Fundación Ideas para la Paz, 2016, se observan las fases que permiten pasar de un punto de expendio a una zona de impunidad. Este es un proceso gradual que en ocasiones requiere años de intervención de las organizaciones criminales. De modo semejante, la intervención puede requerir muchos años de trabajo porque implica la construcción de un nuevo orden social en territorio del cual el Estado había sido expulsado.

4.4. Ejes transversales para afrontar la comercialización de SPA

El concepto de «ejes transversales para el afrontamiento» se usa con el fin de identificar las generalidades de la intervención del Estado en los territorios afectados por la comercialización de las SPA. Estas generalidades son válidas para cualquier situación problemática en la que intervenga el Estado. Sin embargo, conviene resaltarlas aún más cuando se enfrenta el problema de las drogas debido a que este problema se suele analizar e intervenir únicamente desde una óptica de la seguridad ciudadana. El primero de los ejes transversales llama la atención sobre las necesidades de producción de conocimiento sobre el problema de las SPA en cada territorio. En ese sentido, cada municipio y cada departamento tienen el reto de producir evidencia que guíe la intervención del Estado. El segundo eje nos recuerda que la intervención en los territorios urbanos afectados por el problema de las SPA debe ser integral; y ello significa en este contexto que – por ejemplo – la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la secretaria responsable de la planeación urbana, y la secretaria a cargo de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes deberían ponerse de acuerdo en el modo en que intervendrían en aquellas zonas altamente afectadas por los mercados ilegales en cuestión. Por último, y no menos importante, se encuentra el eje transversal que ha sido denominado programa anticorrupción. Este eje es relevante porque son los funcionarios del Estado los principales responsables de la aplicación de las normas. Si ellos no cumplen con sus deberes legales entonces las organizaciones criminales aumentarán su capacidad para regular y consolidar los mercados ilegales vinculados con las SPA. El Gobierno Nacional cuenta con un programa anticorrupción que debe ser aplicado en el control de los mercados criminales urbanos de SPA. Estos tres ejes transversales deben ser invocados en la construcción de cualquier política local de intervención.

Junto con las estrategias que se aplicarán para los escenarios intraurbanos de acuerdo con su nivel de afectación, se desarrollarán los siguientes ejes transversales en la escala municipal.

Gestión de la información y el conocimiento al nivel municipal

Consiste en la recolección, procesamiento y sistematización de información y conocimiento en torno a la problemática de comercialización de SPA en el escenario municipal, y particularmente en el medio urbano.

Integración y coordinación de las acciones del Estado al nivel municipal

Consiste en la conformación y/o fortalecimiento de las instancias y espacios de coordinación requeridos para proyectar, planificar e implementar las estrategias bajo el enfoque de integralidad, facilitando la concurrencia de los diferentes agentes concernidos.

Programa anticorrupción

Consiste en la identificación de los puntos débiles de la cadena de aplicación de la justicia en relación con la comercialización de SPA y en la implementación de un programa de acción que reduzca al mínimo posible las oportunidades de acción corrupta de los diferentes agentes estatales concernidos en la vigilancia y control. Los programas anticorrupción pueden ser del nivel nacional o del nivel territorial.

5. HERRAMIENTAS PARA LA INTERVENCIÓN DEL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN ESCENARIOS URBANOS

El objetivo de esta sección es presentar un conjunto de herramientas para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA en escenarios urbanos.

El concepto de «herramienta» se refiere a aquellas prácticas recomendadas por el Estado y que cuentan con el respaldo de una norma del nivel nacional. El concepto de herramienta es relevante en este contexto porque la recomendación de una práctica implica profundas consecuencias sobre la vida de muchas personas en un territorio y por lo tanto es relevante contar con el mayor respaldo democrático y técnico posible. Incluso, contando con la evidencia es deseable que cualquier experiencia de intervención en el mercado de las SPA sea sometida a la discusión en la correspondiente instancia de deliberación técnica y democrática. Desde este punto de vista, una política pública, un programa o cualquier iniciativa del Estado o de la sociedad civil que goce de la aprobación de una instancia nacional como por ejemplo un ministerio o el equivalente a un espacio técnico de planeación será denominado en este texto como «herramienta». Por definición, los actos emanados por el Congreso de la República son herramientas, así como aquellos que son promulgados por el Gobierno Nacional. En ambos casos la herramienta se convierte en un mandato y por lo tanto es de obligatorio cumplimiento.⁵

⁵ El Código Penal de Colombia (Ley 599 de 2000) fue modificado por la Ley 1453 de 2011. Esta última aumentó las penas relacionadas con el narcotráfico. La Ley penal es una de las herramientas para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de drogas ilícitas. Sin embargo, la discrecionalidad en la aplicación de la misma por parte de los operadores jurídicos se encuentra estrictamente regulada por el Código de Procedimiento Penal. No hay una única forma en que se pueden aplicar estas herramientas ya que ello depende en últimas de la política criminal explícita o implícita de la Fiscalía General de la Nación y también de las orientaciones dogmática-doctrinales de los fiscales responsables de la persecución penal. En resumen, el Código Penal es una herramienta de intervención en el problema de las drogas que se encuentra en manos de la Fiscalía General de la Nación y de los actores involucrados en el proceso penal.

Las herramientas se presentan en función de los dos procesos agregados de la actividad criminal relacionada con las SPA, a saber: microtráfico y comercialización. Para cada uno de ellos se presentan las correspondientes herramientas. Algunas de ellas se pueden aplicar a las dos cadenas de valor criminal pero hay otras que sólo se pueden aplicar a una de ellas.

5.1. Herramientas para afrontar el microtráfico de SPA orientado al mercado nacional

El concepto de microtráfico se refiere al conjunto de actividades que permite el transporte de SPA desde las zonas de producción hasta los centros de abastecimiento urbano. El microtráfico comprende actividades en las que se requiere el desarrollo de una estructura logística para el movimiento de pequeñas cantidades antes de su procesamiento en dosis personales. Conviene recordar esta distinción económica y criminal fundamental en la que se basa este documento: «el microtráfico es anterior a la comercialización de SPA.»

El Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un Nuevo País

La primera herramienta es la Ley 1753 de 2015, que es el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país* (PND). En dicha Ley se presenta el modo en que el Estado colombiano enfrentará el problema del microtráfico y comercialización de SPA en el territorio nacional. No hay en la Ley una referencia explícita al microtráfico pero se llama la atención sobre la necesidad de “Armonizar el enfoque institucional en cuanto al entendimiento de la amenaza como redes complejas flexibles y resilientes...”. En la Ley del Plan de Desarrollo la palabra “microtráfico” no se encuentra. Sin embargo, ello no impide el reconocimiento de que es una parte esencial en la cadena de valor criminal que permite abastecer los mercados ilegales de SPA de las grandes ciudades.

El microtráfico no es un objeto privilegiado de la persecución penal porque aún no hay un modelo mental compartido sobre el conjunto de actividades que lo componen sino que se considera dentro de la gran denominación de “narcotráfico”. El transporte de SPA en pequeñas cantidades desde los sitios de producción hasta los centros de acopio de las ciudades es difícil de investigar porque se confunde con los flujos de comercio de los bienes que son producidos en el sector rural y que luego viajan hasta las ciudades. Muchos de estos productos tienen una naturaleza agrícola y por lo tanto sirven para ocultar las sustancias, e incluso es razonable que se usen los mismos canales de distribución en la medida en que es muy costoso controlar todos los camiones que transportan alimentos desde los sitios de producción hasta los sitios de distribución. Además, aún no se investigan las redes económicas y sociales que conectan los sitios de producción con las ciudades que tienen un mercado amplio de consumidores.

En la sección del PND, «7.D.6.b. Desarticular las economías ilegales a nivel territorial, se puede leer la preocupación del Gobierno Nacional por enfrentar las economías criminales, cualquiera que sea su naturaleza. Si bien los incentivos de los responsables de la vigilancia pública y el control penal alientan la interdicción de droga destinada a los mercados extranjeros también hay cadenas logísticas responsables de abastecer los centros urbanos de Colombia. El PND nos recuerda que las redes criminales aprenden, es decir renuevan sus prácticas y tienen una vocación por el control de los territorios.

En resumen, el PND demanda en primer lugar una caracterización del microtráfico y luego la creación de los incentivos adecuados para que los responsables de la vigilancia pública

puedan identificar los patrones más comunes de este proceso de transporte, ya sea muy cerca de los sitios de salida o cerca de los sitios de llegada en las ciudades.

La Directiva 0001 del 4 de octubre de 2012 de la Fiscalía General de la Nación

La FGN está cambiando su modelo de investigación criminal con el fin de priorizar y focalizar los esfuerzos de persecución penal. Para ello se han creado comités nacionales y seccionales de priorización de casos. Esta capacidad es relevante porque muchos casos están relacionados entre sí y eso puede aumentar la calidad y efectividad de las imputaciones. Esta infraestructura organizacional puede ser usada para seleccionar aquellos canales de microtráfico que muestren una mayor capacidad de afectación medida por el volumen de droga movilizada desde los sitios de producción hasta las ciudades. La FGN declara que «La posibilidad de asociar casos a partir de la identificación de elementos comunes permite combatir de manera más efectiva la criminalidad organizada» y ello redundará en una mejora en la seguridad ciudadana.

La Resolución 1954 de 2013 de la Fiscalía General de la Nación (FGN)

La segunda herramienta es la Resolución 1954 de la Fiscalía General de la Nación, la cual permite la creación de estructuras de investigación criminal para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA. En dicha Resolución se crea una nueva estructura organizacional al interior de la FGN con el fin de investigar aquellas organizaciones y estructuras dedicadas al tráfico de drogas con vocación para atender a los mercados locales. La norma le permite a los Fiscales seccionales responsables de investigar los delitos relacionados con SPA coordinar de mejor manera los recursos de investigación criminal disponibles en la SIJIN y en el CTI.

La creación de este nuevo diseño organizacional a nivel seccional demanda la asignación de nuevos recursos, y algunos de ellos pueden provenir de los gobiernos territoriales. Por ejemplo, los recursos para movilidad, reactivos e infraestructura pueden ser resultado de la alineación entre la FGN y el Gobierno local. Los recursos de movilidad, reactivos, tecnologías e infraestructura asignados contra el microtráfico deben ser el resultado de una convergencia estratégica entre los alcaldes y los directores seccionales de la FGN, e incluso entre los mandatarios locales y el Fiscal General de la Nación.

A continuación se citan algunos apartes de la exposición de motivos de la Resolución, los cuales muestran la preocupación por el fortalecimiento del mercado interno de SPA:

«Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 211 de la Ley 906 de 2004, se podrán conformar Grupos de Tareas Especiales con la autorización del Fiscal General de la Nación, Director Nacional o Seccional de Fiscalía, grupos que estarán integrados por fiscales y miembros de la policía judicial que se requieran de acuerdo a la complejidad de la investigación que se adelante.

Que para lograr una adecuada y más efectiva gestión de la investigación de situaciones en la Fiscalía General de la Nación, encaminada a fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho, implica adoptar instrumentos de política criminal que permitan racionalizar, en función de la aplicación de unos criterios materiales de priorización, el orden de atención de las peticiones ciudadanas de justicia.

Que en Colombia el tráfico de drogas ha mutado en sus modos y estructuras como resultado de diversos factores asociados a la reconfiguración de estas a nivel nacional y una nueva orientación hacia la apertura de mercados internos.

Que como consecuencia de esas mutaciones se han generado nuevas formas de criminalidad asociadas al fenómeno del Narcotráfico, consolidándose en otras dinámicas delictivas denominadas Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades, Microtráfico y/o Narco Menudeo.» (Apartes tomados de la Resolución 1954 de 2013 de la Fiscalía General de la Nación).

El Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) de la Policía Nacional

La Policía Nacional de Colombia aprobó mediante Resolución en 2014 el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. El MNVCC es un método de trabajo que permite identificar y atender las causas de los delitos y contravenciones en un territorio. El MNVCC se puede aplicar en el contexto rural o en el urbano. En el caso del microtráfico el MNVCC tendría el reto de incluir en la planeación del servicio de vigilancia aquellas actividades que aumenten la probabilidad de interdicción de SPA en territorios afectados por estos hechos. Las herramientas de planeación son aplicadas por los comandantes de las unidades y en especial por los comandantes de estación. Este proceso de planeación permitirá concentrar la vigilancia pública – e incluso alinear otras entidades del Estado - en los territorios con mayor afectación. Este proceso de planeación tiene un componente espacial que facilita la concentración de las actividades del cuerpo de policía en los territorios con mayor presencia y flujos de microtráfico. De acuerdo con este modelo la complejidad de los problemas exige la participación de otros actores además de la Policía y se puede aplicar tanto en los centros de producción como en las ciudades en donde se concentra el consumo.

5.2. Herramientas para afrontar la comercialización de SPA en escenarios urbanos

El concepto de comercialización de SPA hace referencia al conjunto de actividades que permite producir las dosis personales de droga y realizar la transacción comercial con el comprador-consumidor. La última fase de la comercialización de SPA se denomina “narcomenudeo”, la cual consiste en el encuentro entre comprador y vendedor, y el correspondiente cambio de propiedad de la SPA a cambio de dinero. La transacción por lo general necesita un referente espacial. Los referentes espaciales como parques, esquinas o manzanas, inducen la aparición de focos de concentración de actividades delictivas asociadas con el funcionamiento de estos mercados. A continuación se presentan algunas herramientas para enfrentar el problema de la comercialización de SPA en entornos urbanos. Cada una de las herramientas cuenta con un respaldo normativo del orden nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un Nuevo País

El PND usa la palabra “narcomenudeo” y entiende por ello el expendio de SPA en pequeñas cantidades. En la sección 5.4 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se puede leer el nuevo enfoque del Gobierno para enfrentar el problema: Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios.

Para lograr esta intervención se requiere en primer lugar hacer una caracterización del narcomenudeo pero prestando especial atención al territorio. En segundo lugar, la intervención debe tener una dimensión de inclusión social orientada al mejoramiento de la calidad de vida de la población afectada por estos mercados ilegales en los territorios identificados. En tercer lugar, el PND demanda identificar los procesos de innovación de

las organizaciones criminales dedicadas al narcomenudeo así como también identificar las múltiples actividades dentro de la división del trabajo criminal en la cadena de valor del narcomenudeo. Por último, el PND declara que los territorios que se han convertido en zonas de impunidad deben ocupar un lugar central en la agenda de intervención del Estado en el nivel nacional y en el nivel territorial. Esta intervención será el resultado de la planeación coordinada entre las organizaciones del Estado responsables de la legalidad, la gobernabilidad y el desarrollo de capacidades. Esta forma de enfrentar el problema de las zonas de impunidad tiene un enfoque de recuperación del espacio público y demanda el trabajo preventivo para disminuir el riesgo de que otras áreas urbanas se conviertan en zonas de impunidad.

El PND incluye la dimensión de la salud pública. En la sección 5.5. se encuentra lo siguiente: Prevención y atención del consumo problemático de drogas desde la perspectiva de salud pública. Esta forma de abordar el problema fortalece la responsabilidad de los actores del sistema de salud en relación con el consumo de drogas. En particular, el Plan Nacional de Desarrollo declara que «...el Gobierno Nacional se propone compatibilizar las obligaciones en materia de drogas con el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos identificando estrategias que permitan orientar los efectos negativos de las políticas de drogas altamente represivas...». Los siguientes son los mandatos del legislador:

El mandato del legislador en relación con el problema del consumo de drogas desde una perspectiva de salud pública

El mandato del legislador en el Plan Nacional de Desarrollo, Todos por un Nuevo País, 2014-2018. Sección 5.5. Prevención y atención del consumo problemático de drogas desde la perspectiva de la salud pública	Interpretación del mandato del legislador en perspectiva de acciones y responsabilidades sectoriales.
Se avanzará en equilibrar el presupuesto público en materia de drogas para fortalecer la capacidad estatal de diagnóstico, atención y rehabilitación de consumidores.	El Ministerio de Salud y secretarías de salud diseñarán mecanismos para diagnosticar y rehabilitar consumidores en el marco del sistema de salud.
Se adoptarán los mecanismos de regulación en materia de drogas que determinan las normas vigentes, con especial énfasis en la atención al consumo a temprana edad.	El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y las secretarías de salud trabajaran coordinadamente para prevenir el consumo de SPA a temprana edad.
El Gobierno Nacional mantendrá un nivel de seguimiento más riguroso a las entidades de salud privadas y públicas responsables de ofrecer tratamiento, al igual que el cumplimiento de los estándares de calidad y derechos de los pacientes.	El Ministerio de Salud y las secretarías de salud regularán la calidad de la atención de las EPS y las IPS en relación con el tratamiento de consumidores de SPA.
Fortalecimiento institucional para reducir la magnitud del uso problemático de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida	El Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y las secretarías de salud promoverán estilos de vida saludables con el fin de prevenir el consumo de SPA.

saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo problemático de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.	
Promoción de la convivencia social y la salud mental con el fin de fortalecer entornos que promuevan el desarrollo de habilidades, vínculos afectivos, redes de apoyo y capacidades en la población colombiana, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.	El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y las secretarías de salud fortalecerán entornos protectores de niños, niñas y adolescentes con el fin de prevenir el consumo de SPA.
Prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas orientado a la disminución de la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas y las afectaciones al bienestar y desarrollo y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia.	El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y las secretarías de salud diseñarán y ejecutarán programas para disminuir el riesgo de contacto temprano de los niños, niñas y adolescentes con SPA.
En el ámbito de tratamiento se mejorará la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas.	El Ministerio de Salud y las secretarías de salud mejorará la calidad de la atención a los consumidores problemáticos.
Reducción de riesgos y daños con el fin de prevenir las afectaciones de los consumidores de sustancias psicoactivas que no tienen la voluntad o la capacidad para dejar el uso de drogas.	El Ministerio de Salud y las secretarías de salud promoverán la reducción del riesgo de los consumidores que no tienen la voluntad para dejar las SPA.
Implementación programas sólidos de mitigación del daño asociado al consumo problemático, tales como el intercambio de jeringas y los tratamientos con medicamentos que reducen la dependencia.	El Ministerio de Salud y las secretarías de salud diseñarán programas para disminución del daño como los relacionados con el manejo de jeringas y tratamientos para disminuir drogodependencia.

Conviene tener en cuenta que la Ley 1566 de 2012 hace el siguiente reconocimiento en el primer artículo: «Reconózcase que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.» Esta misma Ley demanda que los gobiernos locales asignen recursos para la atención del problema del consumo de drogas. Así, el Sistema de Salud se convierte en un actor clave en la atención del problema de las drogas en Colombia y en especial en relación con los consumidores problemáticos.

En resumen, el PND combina la dimensión social, la dimensión punitiva y la dimensión de la salud pública para enfrentar el problema del narcomenudeo. La dimensión social reconoce que hay personas afectadas en sus derechos fundamentales. La dimensión punitiva que hay personas que han cometido graves delitos y que deben enfrentar la coerción penal. La dimensión de salud pública se basa en el hecho de que el consumo de drogas puede ser atendido por los operadores del sistema de salud.

Sentencia T - 043 de 2015 de la Corte Constitucional: la atención del habitante de calle

El habitante de calle suele ser un consumidor problemático de SPA. Esta clase de consumidor es altamente rentable para las organizaciones criminales debido al consumo frecuente de un elevado número de dosis. En ocasiones también son usados por las organizaciones delincuenciales para expender drogas lo cual tiene la ventaja de producir confusiones entre los operadores jurídicos responsables de adelantar los procesos de judicialización. El habitante de calle ha sido objeto de especial protección por parte de la Corte Constitucional. En la Sentencia T-043 de 2015 el alto tribunal declara que esta clase de ciudadanos deben ser atendidos como individuos que sujetos de plenos derechos y que merecen por lo tanto el acompañamiento del Estado. Dice la sentencia mencionada:

"...las condiciones de los habitantes de la calle resultan ser un buen rasero para evaluar la vigencia real de un Estado social y democrático de derecho, consagrado en el artículo 10 de la Constitución Política. Al igual que cualquier otro ser humano, el habitante de la calle cuenta con una trayectoria, con un pasado, tiene necesidades y sentimientos, así como una explosiva creatividad e ingenio por explotar. Entre ellos han desarrollado además formas de socialización, ocultas y alternas pero existentes. La Procuraduría General de la Nación, por su parte, habrá de velar porque las entidades responsables cumplan con sus metas y cronogramas de operación."

En conclusión, los habitantes de calle deben ser atendidos por los gobiernos locales. Si esto no ocurre los mandatarios locales corren el riesgo de ser investigados disciplinariamente. La Sentencia T-043 coincide con la Ley 1641 de 2013, la cual tiene como propósito «...establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.» La Ley obliga al Ministerio de Salud a reglamentar la política pública para atención del habitante de calle. Esta es una política pública obligatoria para todas las entidades del Estado que tengan una relación con el fenómeno y sean responsables de acuerdo con sus competencias. Los entes territoriales son responsables de diseñar e implementar la política de habitante de calle.

La Directiva 0001 del 4 de octubre de 2012 de la Fiscalía General de la Nación

La priorización y focalización de los esfuerzos de investigación criminal han sido consignados en esta norma, la cual cuenta con una herramienta fundamental para hacer más efectiva las investigaciones: la asociación de casos. La asociación de casos permite identificar patrones delictivos (espaciales, por tipo penal, por modus operandi) y de este modo facilita la elaboración de redes criminales. En el caso de la comercialización la evidencia apunta a que unos pocos individuos cometen un gran número de delitos y muchos de ellos son denunciados por la ciudadanía. El narcomenudeo requiere la coordinación de múltiple actores y actividades y por eso demanda la división del trabajo criminal. Uno de los retos de la investigación a partir de la asociación de casos es la asignación de recursos a las unidades especializadas con el fin de que la recolección de evidencia se pueda convertir en prueba y para ello se debe ajustar estrictamente al Código de Procedimiento Penal; sólo de esta manera y se pueda lograr la condena de toda la estructura criminal dedicada al narcomenudeo. El desmantelamiento de una organización criminal dedicada al narcomenudeo consume un tiempo de investigación criminal mayor en comparación con delitos cometidos por un único individuo porque las actuaciones de

los fiscales y los funcionarios de policía judicial requieren controles judiciales en la medida en que es frecuente la afectación de algunos derechos fundamentales como la intimidad.

La Resolución 1954 de 2013 de la Fiscalía General de la Nación (FGN)

El proceso de priorización y focalización adelantado por la FGN en materia de control del mercado ilegal de SPA tiene un correlato organizacional que son las Unidades Especiales Antinarcoáticos.

Artículo 2°. Creación: Cada Dirección Seccional de Fiscalías exceptuando Bogotá, deberá asumir el conocimiento de la situación del Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades, Microtráfico o Narco Menudeo con la conformación de un grupo de tareas especiales o una unidad seccional de acuerdo con la dinámica del fenómeno en la región.

Estas unidades serán las responsables de adelantar las investigaciones penales en contra de las estructuras criminales dedicadas a la comercialización de SPA. El reto es que los entes territoriales y otras entidades del orden nacional sean capaces de desarrollar una estructura organizacional solidaria con los esfuerzos de la Fiscalía General de la Nación, ya sea para coordinar acciones o para alinear recursos. Estas unidades están funcionando pero declaran que los recursos asignados en materia de movilidad y talento humano son escasos.

El Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC) de la Policía Nacional

Uno de los retos del MNVCC es armonizar los esfuerzos que se hacen desde la Policía de vigilancia con los trabajos de investigación criminal (SIJIN-CTI). En ese sentido, hay amplias posibilidades de cooperación entre la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (quien es responsable de la implementación del Modelo) y la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana de reciente creación de la Fiscalía General de la Nación, quien es responsable de la aplicación de los principios de priorización y focalización. La armonización permitirá que aquellos que ejecutan actividades de vigilancia pública y aquellos que ejecutan actividades de investigación criminal coordinen sus esfuerzos.

Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA

La Política Nacional de Reducción del Consumo fue aprobada en 2007 y su elaboración fue liderada por el entonces Ministerio de la Protección Social. El propósito de la política «...es reducir la incidencia y prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y mitigar el impacto negativo del consumo sobre el individuo, la familia, la comunidad...». Además de este propósito la Política contiene además un objetivo general que muestra unos compromisos con la preservación de la calidad de vida y la libertad de las personas. El objetivo general de la Política «...es ofrecer una respuesta integrada, participativa, corresponsable, efectiva y eficaz frente al consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, a partir de un marco común de referencia ético, filosófico, conceptual, operativo y de gestión.» De esta manera, la Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA revela que la atención del problema requiere una mirada ética conectada con una visión operacional. La Política tiene como ejes operativos la prevención, la mitigación y la superación. Con respecto a la prevención el fin último es disminuir la probabilidad de consumir SPA en cualquier momento del ciclo vital y el modo de lograrlo es por medio de la construcción de redes de integración e inclusión. La mitigación procura disminuir el daño

que produce el consumo sobre el individuo y sus seres más cercanos y para ello presta especial atención a una adecuada y pronta detección. Por último, se encuentra la superación, la cual tiene como principio el desarrollo de una capacidad de respuesta de largo plazo y construida a la medida de cada individuo afectado por el consumo de SPA. El concepto de redes de integración e inclusión han servido para construir políticas públicas a partir de la evidencia. Un ejemplo de ello son las Zonas de Orientación Escolar, las Zonas de Orientación Universitaria y los Centros de Escucha.

Zonas de Orientación Escolar (ZOE)

Las ZOE son un mecanismo de intervención en los territorios escolares que articula la oferta institucional del Estado con iniciativas de la sociedad civil con el propósito de brindar servicios de acogida, escucha activa, acompañamiento y capacitación tanto a los estudiantes como a los profesores afectados tanto por el problema de las drogas y el alcohol. Esta intervención permite mejorar la calidad de vida de los afectados gracias a la disminución de los factores de exclusión social. Las ZOE funcionan a partir de la Investigación Acción, es decir, que no se trata sólo de comprender el problema sino que los participantes procuran involucrarse y resolver la situación. Las ZOE pueden ser lideradas tanto por miembros de la comunidad educativa como por vecinos del entorno escolar. Las ZOE tienen una gran capacidad para prevenir y mitigar los daños relacionados con el consumo de sustancias. Las ZOE son redes sociales locales que construyen soluciones a la medida de cada persona y de cada entorno escolar (Observatorio de Drogas del Eje Cafetero, 2012). «Las ZOE son una alternativa de dispositivo comunitario y constituyen una alternativa para el manejo de las situaciones de consumo de sustancias psicoactivas (SPA) al interior del contexto escolar. Integran en su funcionamiento a diversos actores pertenecientes a la comunidad educativa, a las redes institucionales y los miembros de la comunidad local que las rodean. Tienen como propósito transformar el pensamiento que genera exclusión, discriminación, estigma y sufrimiento. El fuerte del trabajo de la ZOE radica en generar una estrategia, centrada en las redes, que contribuya a resignificar y transformar aquellas ideas y prácticas que plantean que el consumo de SPA es el único y principal responsable de las situaciones de inseguridad que se dan al interior del centro educativo. El objetivo general de las ZOE es fortalecer la comunidad educativa y sus redes para prevenir los riesgos de exclusión y estigma social de las personas que han usado o usan SPA y/o están afectadas por problemáticas asociadas al consumo. Como dispositivo de trabajo comunitario, las ZOE constituyen un espacio relacional que busca reducir la exclusión social y la deserción escolar, mejorar la calidad de vida de los actores que la integran y prevenir situaciones de vulnerabilidad, por medio de servicios y acciones de acogida, escucha activa, acompañamiento, atención, asistencia, formación y capacitación, entre otras.» (Camila Patiño, Resumen de las ZOE. Documento preparado para la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 2015).

Zonas de Orientación Universitaria (ZOU)- [Ver Anexo]

Las ZOU son redes sociales adaptativas que han elaborado una ruta de detección y atención temprana para atender casos de consumo de sustancias psicoactivas en entornos de educación superior. La ruta ha sido diseñada para ser amigable con los afectados y sólo en situaciones emergencia acude a los servicios del sistema de salud. Las ZOU direccionan a los jóvenes hacia alcohólicos anónimos, hacia centros de escucha o centros

de acogida según la gravedad del caso. A veces pueden enviar a los jóvenes a hogares de paso o a comedores comunitarios dependiendo del caso. En todos los casos las ZOU han desarrollado capacidades de escucha activa y tratan a las personas del área como individuos. Las ZOU han sido implementadas en el Eje Cafetero (Observatorio de Drogas del Eje Cafetero, Minsalud, Gobernación de Risaralda, Universidad Católica, Fundación Área Andina, Universidad Tecnológica de Pereira, 2012). En esta iniciativa ocupa un lugar privilegiado la Comunicación para el Cambio del Comportamiento, que consiste en la creación de mensajes positivos que permita hacer cambios permanentes en la comunidad y los individuos. Las ZOU identifican las representaciones sociales asociadas a la estigmatización y la exclusión y en ese sentido tratan de cambiar los referentes simbólicos de la comunidad local.

Centros de Escucha y Acogida Comunitaria

Los centros de escucha y acogida comunitaria son una innovación social que permite atender rápidamente a las necesidades de una población altamente excluida y no solo por cuestiones de consumo problemático de SPA. Los centros cuentan con un equipo de personas, una sede de atención y un territorio en el que opera. «Entre los pasos esenciales para su construcción se encuentran: la realización de acciones de prevención primaria y de enganche, la elaboración de un diagnóstico comunitario, la construcción de una red de líderes de opinión, la construcción de un equipo de trabajo y una red operativa, la construcción de una red de recursos comunitarios e institucionales.» (RAISSS Colombia, s.f). Una de las bases conceptuales de los Centros de Escucha y Acogida es la atención oportuna del sufrimiento social. El siguiente es el significado de RAISSS: Red de Organizaciones que intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social. Los centros de escucha son una tecnología organizacional que se inserta en la vida cotidiana de las comunidades y por ese motivo construye fuertes relaciones de confianza que luego le permiten escuchar activamente, mediar y organizar. El centro de escucha brinda una atención primaria a los afectados por la venta y consumo de drogas y facilita el tránsito entre la ilegalidad y la legalidad por medio de la colaboración para que las personas puedan mejorar sus oportunidades en el mercado laboral o para mejorar el acceso a la educación y la salud. Los centros de escucha se convierten en la bisagra entre la oferta de recursos del Estado y una comunidad vulnerable. Este es un modelo de atención basado en un modelo de inclusión social comunitario.

Los Centros de Escucha como espacio de encuentro social.

Los centros de escucha comunitarios constituyen un tipo de dispositivo de bajo umbral y son el resultado del proceso de construcción de un dispositivo de trabajo para el desarrollo del tratamiento con base comunitaria. Se encuentra al servicio de toda la comunidad, no únicamente de aquellos con problemas de consumo de SPA y busca transformar las condiciones que generan sufrimiento. Su intención fundamental es fomentar la movilización de diversos actores sociales e institucionales y la articulación de los recursos públicos, privados y comunitarios, para que las personas en situación o en riesgo de exclusión social, accedan a los estándares básicos en lo referente a salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo y seguridad social, desde una perspectiva de derechos, propiciando de esta manera su participación en la vida social de forma libre, autónoma y en igualdad de condiciones. Es importante tener en cuenta que la naturaleza del centro de escucha no es dar respuesta a todo y que no constituye un centro de tratamiento encubierto o de asesoría para personas con problemas. Escuchar, capacitar, mediar y organizar son las funciones fundamentales del Centro de Escucha. Su objetivo es dar respuesta inmediata a las demandas y necesidades de una población en particular, en un territorio determinado, a partir del sistema de redes que ha interconectado y de la participación de todos los actores sociales que la integran y la representan. Los tipos de redes que logran movilizar la estrategia hacia la inclusión social son:

i) Red subjetiva: Conjunto de personas e interacciones significativas en la vida de cada persona; ii) Red de líderes de opinión formales e informales: Constituida por personas que hacen parte activa de la comunidad, realizan acciones, opinan e influyen a algunos grupos o algún tipo de movimiento al interior de la comunidad; iii) Red Operativa: Equipo de trabajo y su red subjetiva para la implementación de una estrategia que se involucra con una comunidad local para fomentar procesos de inclusión social; iv) Red de Recursos Comunitarios e institucionales: Conjunto de actores que pertenecen a la comunidad, que son directamente contactados por los operadores durante el trabajo de calle.

Dentro de las funciones que realiza un centro de escucha se encuentran: la escucha, el acompañamiento, la organización de recursos para dar respuesta a las demandas y necesidades de la población, la orientación, la acogida, la mediación comunitaria, la capacitación, y la canalización y referencia de personas a servicios disponibles en la comunidad. Como parte de las acciones puntuales que lleva a cabo el centro de escucha incluyen las de animación sociocultural, las de enganche, las de intervención psicosocial, las de producción de servicios que respondan a las demandas de la comunidad, el trabajo de calle, la escucha activa, la educación para la prevención, el fortalecimiento de las relaciones, el trabajo, la reducción de daños y riesgos, la derivación y canalización de casos a la red de servicios y la Identificación, construcción, fortalecimiento, evaluación y seguimiento a las redes. Fragmento elaborado por Camila Patiño. Asesora del Ministerio de Justicia y del Derecho.

6. PRACTICAS LOCALES IDENTIFICADAS PARA INTERVENIR Y AFRONTAR EL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN ESCENARIOS URBANOS

El objetivo de esta sección es identificar un conjunto de prácticas para enfrentar el microtráfico y la comercialización de SPA. El concepto de práctica se refiere a un conjunto de actividades que han sido probadas en los territorios con el fin de controlar el problema de las SPA. Sin embargo, las prácticas no cuentan con un sustento normativo del nivel nacional. Pueden tener el respaldo de normas expedidas por los alcaldes, gobernadores,

consejos y asambleas pero se consideran prácticas mientras no hayan sido objeto de deliberación en una instancia del orden nacional. Esta distinción es útil porque evita recomendar la aplicación de ciertas prácticas que fueron exitosas en un municipio y trasplantarlas sin mayor revisión a otro. Las prácticas se concentran en la comercialización porque no hay mayor evidencia sobre el modo en que las instituciones responsables de la persecución penal hayan atacado el problema del microtráfico de acuerdo con un plan sistemático.

Algunas prácticas identificadas hacen un énfasis en los derechos fundamentales y pueden ser usadas por los mandatarios locales para enfrentar y mitigar la venta y consumo de sustancias psicoactivas en la población y territorios vulnerables. Los programas listados tienen una característica central: parten del supuesto de que los actores que viven la ciudad y padecen los problemas del consumo de SPA tienen un conocimiento específico sobre la dinámica de los mercados criminales y por lo tanto es útil integrarlos en el proceso de formulación de la política.

6.1. Acuerdos informales

Acuerdos informales entre las autoridades para la judicialización de los eslabones débiles

Hay un alto número de infractores de la ley penal relacionados con la comercialización. Esto es particularmente crítico en las grandes ciudades. Sin embargo, muchos de estos infractores son consumidores problemáticos y un número no despreciable de ellos son habitantes de la calle. En una situación como esta los policías de vigilancia enfrentan el dilema de presentar ante un fiscal una persona que muestra serios indicios de ser un consumidor problemático pero, al mismo tiempo, ha infringido la ley penal porque portaba una cantidad de sustancia muy superior a los límites establecidos por la Ley. En una situación como esta la Policía y la seccional de la Fiscalía han construido acuerdos para no procesar penalmente a esta clase de infractores. Para ello han acordado protocolos que permiten terminar de modo anticipado el proceso penal. Estos acuerdos han servido para estabilizar la población carcelaria. Una de las ventajas de estos acuerdos informales es que permite concentrar los recursos en infractores graves y no en los eslabones más débiles de la comercialización. Esta es una práctica informal que puede ser definida como una “política criminal territorial”.

6.2. Programa «emprende-aprende»

El emprendimiento como herramienta de prevención del consumo de sustancias psicoactivas ilegales

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito promueve el emprendimiento de los jóvenes en situación de vulnerabilidad; este programa se denomina Emprende-Aprende. Estos emprendimientos inducen el desarrollo de competencias sociales y cognitivas que aumentan la probabilidad de un proyecto de vida con una mejor calidad de vida para los jóvenes empresarios. Además, el programa facilita el aprendizaje del proceso de acumulación de activos. De acuerdo con UNODC y la CEPAL este programa disminuye el riesgo de consumo de drogas ilegales así como también la participación en actividades criminales relacionadas con el mercado de sustancias psicoactivas. Los emprendimientos de los jóvenes en situación de pobreza y exclusión disminuyen la

exposición a la violencia y aumenta la probabilidad de movilidad social por medio de oportunidades en la economía legal (UNODC-Emprende Aprende. Escuelas de Emprendimiento Juvenil, 2015).

6.3. Protección integral de jóvenes, niños y niñas adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Los niños y niñas que entran al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente tienen una alta probabilidad de ser policonsumidores. De igual manera, los niños y niñas en situación de explotación sexual y comercial suelen presentar también problemas de consumo problemático. Se estima que el 70% de los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de explotación han consumido o aún consumen drogas. La atención de estos menores demanda el diseño de una ruta de atención que empieza con la valoración e identificación de las sustancias consumidas para después diseñar el proceso de desintoxicación. A lo largo de este proceso los niños y niñas tienen contacto con nutricionistas, preparadores físicos, médicos y psiquiatras. Este esfuerzo institucional demanda la construcción de una infraestructura física de atención.

6.4. Programa «jóvenes activando su ciudadanía»

En Bogotá, la Secretaría Distrital de Integración Social, desarrolló un programa que busca prevenir el consumo de sustancias psicoactivas por medio del desarrollo de las capacidades de participación política en los jóvenes que se encuentran en zonas vulnerables. Estas competencias de deliberación política son acompañadas por las dimensiones artística, cultural y recreativa. Esto se produce en el marco de la promoción de la Ley de la juventud. En este mismo proceso se les enseña a los jóvenes las características de un trabajo digno y se promueve también la prevención del embarazo adolescente. Estas actividades son secuenciales y se llevan a cabo en el territorio.

6.5. Programa de atención temprana frente al consumo de sustancias psicoactivas ilegales: la experiencia de IDIPRON

Para el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud los niños y jóvenes no son sólo un grupo de edad sino que son sujetos sociales que tienen una identidad adscrita a unos símbolos. IDIPRON declara que el consumo y la adicción a sustancias psicoactivas es una enfermedad que debe ser atendida por el sistema de salud y para ello cita la Ley 1566 de 2013 en su artículo 1, la cual declara lo siguiente: "...el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las políticas públicas nacional en salud mental y para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto adoptadas por el Ministerio de Salud...". El Instituto ha constituido un sistema de vigilancia epidemiológica que le permite diseñar una política de atención basada en la evidencia. El modelo de atención de IDIPRON interviene a los jóvenes que tienen consumo problemático con medicina ambulatoria. La población de interés para esta institución son los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Un punto clave es la valoración que hacen los médicos en una entrevista inicial; en la misma entrevista se entrega información sobre los riesgos del consumo de drogas. En fases posteriores se realiza una entrevista con la familia del afectado. En el proceso se aplican sesiones terapéuticas basadas en medicina

china la cual se reporta como una alternativa efectiva en comparación con la medicina tradicional. Además, los jóvenes participan en talleres para el manejo de conflictos interpersonales, manejo de la violencia y salud sexual y reproductiva.

6.6. Programa de promoción del autocuidado del habitante de la calle

El objetivo de este programa de la Secretaría Distrital de Integración Social es dignificar a los habitantes de la calle por medio de la promoción de prácticas de higiene y el cuidado de la alimentación. El contacto con los habitantes de calle es aprovechado para capacitar en competencias ciudadanas tales como la convivencia pacífica. El programa cuenta con vehículos para el transporte de los funcionarios públicos. Una de las aspiraciones de esta iniciativa es el aumento de la autoestima de los ciudadanos de la calle por medio del mejoramiento de su calidad de vida. El programa cuenta con centros de autocuidado que tienen los siguientes servicios: protección todos los días de la semana, servicios sanitarios, duchas, banco de ropas, peluquería. Hay también un área de atención psicosocial que induce el fortalecimiento de los hábitos de autocuidado al lado de espacios de escucha activa. El contacto con esta población es aprovechado para construir la historia clínica de los habitantes de la calle.

6.7. Programa Centros de Atención Médica a Drogodependientes

El programa de Centros de Atención Médica a Drogodependientes del Distrito Capital fue concebido como un mecanismo de salud pública para que por medio de una instalación móvil se pudieran prestar servicios de salud a consumidores problemáticos que eran habitantes de calle. La atención en salud tenía como propósito mitigar el daño causado por el consumo de SPA y disminuir el riesgo de muerte violenta asociada a los conflictos entre consumidores (Ver: Reporte de Drogas de Colombia 2015, Ministerio de Justicia y del Derecho). El programa así como otras prácticas mencionadas están en proceso de revisión y evaluación. Dicha evaluación se hará a partir de la evidencia recolectada sobre el funcionamiento del programa. Este ejercicio puede centrar su mirada en la articulación de los procesos del programa o en el impacto sobre la salud de la población objetivo. Otro indicador para medir el impacto de este programa es la disminución de indicadores de muertes violentas en los sectores intervenidos (esto es relevante en el caso de que el programa sea concebido también como un programa de seguridad y convivencia ciudadana). Los resultados de la evaluación permitirán analizar la calidad del diseño y la implementación de esta política pública.

6.8. Experiencia municipio de Andes Antioquia⁶

La experiencia del municipio Andes se presenta como una práctica exitosa local en materia de control del problema de la comercialización de drogas porque a partir de la unión del enfoque de seguridad con el enfoque de protección de derechos humanos se logra una intervención territorial que disminuye las afectaciones del mercado ilegal de SPA en un

⁶ La experiencia del municipio Andes-Antioquia es transcrita del Reporte de Drogas de Colombia 2015, con pequeños ajustes en la puntuación del texto original. Ver: *Reporte de Drogas. 2015. Ministerio de Justicia y del Derecho*, Bogotá, páginas 151-154. De acuerdo con el Reporte de Drogas, la sección fue redactada con el apoyo de Lina María Alvares y Alejandro Londoño, funcionarios de la Gobernación de Antioquia. En el mismo documento el Ministerio de Justicia y del Derecho expresa su agradecimiento a la gobernación de Antioquia y de las autoridades del municipio de Andes por compartir esta experiencia de aprendizaje institucional. El inicio y el fin de la transcripción se señala con comillas.

territorio urbano específico. Además, esta experiencia utiliza los conceptos de entornos protectores con el fin de alinear la oferta institucional del municipio en unos barrios en los que el Estado no aplicaba la ley desde hace varios años. Este es un ejemplo de cómo se puede articular la coerción penal con la prevención en materia de consumo problemático de sustancias psicoactivas ilegales.

a) Antecedentes

El municipio de Andes ha presentado desde el año 2013 diferentes, problemáticas que afectan el orden social e institucional relacionadas con el incremento de situaciones asociadas con la oferta y demanda de drogas ilícitas. El aumento del consumo de estupefacientes, y la intensificación de dinámicas delictivas como el homicidio, hurtos y extorsiones se asocian con procesos relacionados con el desarrollo de fenómenos de criminalidad que atentan contra la seguridad y tranquilidad de los habitantes del municipio. En el marco de la estrategia de Seguridad Integral de la Secretaría de Gobierno se adelanta un plan interinstitucional en dos fases para atender esta problemática: la primera de acercamiento e información sobre la problemáticas, vulnerabilidades, recursos y los actores que hacen presencia en el municipio y, la segunda, de articulación, construcción y ejecución de acciones concretas de intervención con el fin de contener las dinámicas delictivas asociadas a la oferta de drogas ilícitas y fortalecer las acciones de prevención y mitigación de la demanda.

Características y componentes del programa

Bajo la línea de articulación contemplada en la estrategia de Seguridad Integral de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, se han realizado acciones de coordinación intra e interinstitucionales con la administración del Municipio de Andes. Se trata de conocer las percepciones sobre la problemática y las acciones implementadas en coordinación con las autoridades policiales, militares, y judiciales, secretarías y dependencias de la Gobernación, bajo la estrategia departamental, Prevenir es mejor.

Líneas de trabajo

- i) Disuasión y judicialización. Fortalecimiento de procesos de seguridad como capturas, allanamientos, incautaciones, vigilancia y demás acciones implementadas por la unidad de microtráfico de la Policía Nacional y la política de control al microtráfico de la Gobernación de Antioquia;
- ii) Prevención situacional. Son todas aquellas acciones que se realizan con el fin de recuperar espacios públicos desaprovechados por la comunidad y que se constituyen en zonas de miedo, algunas utilizadas para la venta y/o el consumo de estupefacientes. Se han identificado seis zonas, en las cuales se desarrollan acciones que buscan recuperar el tejido social y favorecer los factores de protección frente al consumo de drogas;
- iii) Prevención comunitaria: Este trabajo está dirigido a fortalecer los procesos comunitarios, familiares y personales, a partir del acercamiento a la oferta deportiva y cultural como factores de protección frente a la violencia. Además, la activación de procesos de participación y empoderamiento comunitario.

La articulación de los diferentes actores institucionales participantes gira entorno a las prácticas deportivas, artísticas y educativas que posibilitan revisar y generar estrategias

para procurar que la oferta institucional se focalice en las zonas y personas con mayores vulnerabilidades y se potencie los factores de protección. Inicialmente se propusieron ejercicios de comprensión del consumo de SPA, en el esquema de intervención psicosocial: ¿Qué pasa en el territorio, qué hace que los jóvenes consuman SPA? ¿Quién consume? ¿Qué consume? ¿Por qué consume? ¿Qué factores culturales, familiares y de personalidad inciden en el consumo de SPA?, es decir, instaurar un diálogo social y comunitario, que interrogue las causas, consecuencias y correcciones de rumbo, que se deben plantear como respuesta a la problemática. También se han considerado las ofertas institucionales presentes en el contexto, revisando cómo se encuentran operando en las zonas de mayor vulnerabilidad, y que efectivamente éstas llegan a las personas caracterizadas y visibilizadas a fin de correlacionar oferta y demanda. Las acciones incluyen espacios de auto reflexión, desarrollo de habilidades para la vida, uso del tiempo libre, manejo del estrés y de las tensiones y expresión de afectos y sentimientos. Todas representan una oportunidad para que la comunidad sea un factor de protección, en sí mismo, de los individuos más jóvenes, considerados en su potencial y fortalezas más significativas. La presencia de actores ilegales que faciliten el acceso a sustancias psicoactivas se neutralizan con intervenciones psicosociales, culturales y deportivas las cuales permiten enriquecer a los individuos y comunidades. La introspección contribuye a crear entornos protectores para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Principales desafíos del Programa Entornos Protectores aplicado en el municipio Andes

Uno de los mayores desafíos que el programa presenta es la incertidumbre con respecto a su continuidad, financiamiento y posibilidades de expansión a otros municipios con características similares. Se requiere avanzar hacia la necesaria institucionalización de las relaciones entre los distintos actores del programa.»

6.9. Programa Brazos Abiertos, Sao Paulo, Brasil⁷

El programa Brazos Abiertos es relevante en este contexto porque es un ejemplo de la unión de la coerción penal, la vigilancia pública de la policía y la atención de emergencia a los habitantes de calle que presentan consumo problemático de drogas. Este es un programa que ha construido indicadores para monitorear el número de consumidores atendidos así como la restitución de derechos, principalmente relacionados con la salud, para la población afectada. Sin embargo, aún el programa enfrenta el reto de los operadores jurídicos que tienen dificultades para evitar la criminalización del consumo.

Antecedentes

Los sucesos que anteceden al programa se pueden resumir en intentos fallidos de represión policial y persistencia del consumo de crack en un sector histórico de la ciudad, en el marco de un replanteamiento de los modelos de atención en salud fundamentados en los principios de la reforma psiquiátrica brasileña. El modelo de tratamiento del consumo problemático de crack en Sao Pablo es inspirado en necesidades internas de acción y

⁷ La experiencia del programa Brazos Abiertos de Sao Paulo, Brasil, es transcrita del Reporte de Drogas de Colombia-2015, con pequeños ajustes en la puntuación del texto original. Ver: *Reporte de Drogas. 2015. Ministerio de Justicia y del Derecho*, Bogotá, páginas 149-151. El inicio y el fin de la transcripción se señala con comillas.

programas de reducción del daño implementados en Portugal, Países Bajos y Canadá. Se destaca como fundamento el modelo de Housing First, basado en una intervención temprana que proporciona viviendas asequibles y permanentes a personas que habitan en la calle a quienes se ofrece apoyo social y de salud.

Componentes del Programa

Brazos abiertos es un proyecto que busca atender las necesidades básicas de población drogodependiente que habita en la calle, considerada en estado de alto riesgo en materia de salud y con altos niveles de vulnerabilidad social. Además se busca, la reducción de daños sociales e individuales causados por el consumo problemático de alcohol, crack cigarrillo y marihuana en Cracolândia.

El programa involucra el trabajo interdisciplinario y transectorial de asistencia social y sigue de cerca a cada uno de los beneficiarios y a sus respectivos núcleos familiares.

Los Resultados a diciembre de 2014. Las cifras aquí contenidas fueron reportadas por el Programa Brazos Abiertos. Los resultados de la intervención están siendo evaluados con apoyo de Open Society Foundation.

Reducción de los usuarios de Crack. El programa reporta una reducción del 80% en el número de personas que tradicionalmente eran avistadas en el lugar consumiendo crack, al igual que una disminución de la delincuencia a nivel local (reducción del robo de partes de automotores y hurto callejero). Según fuentes oficiales consultadas en el terreno, antes de la implementación del proyecto Cracolândia, recibía un promedio diario de 1.500 personas consumidoras de sustancias psicoactivas, en la actualidad, el flujo de consumidores se concentra en una sola cuadra (Alameda Cleveland con Helvetia) y alberga un promedio de 300 personas al día.

Cobertura. El programa cuenta con 453 usuarios de crack y ha atendido en la calle, más de 54.000 consultas de salud, 599 citas odontológicas, reporta además a 321 personas trabajando en limpieza de espacio público.

Cedulación. Regularización de documentación de 490 beneficiarios actividad que busca rescatar el sentido de la ciudadanía de las personas.

Seguridad. Desde el punto de vista de la seguridad, las autoridades reportan 2,486 piedras de crack incautadas por la Policía Metropolitana, una caída del 50% en los robos de partes de vehículos en la zona de influencia del programa en comparación con el año anterior, la disminución en un 33% de los robos carterista y un 83% más de detenciones por tráfico de drogas en la zona.

Principales Desafíos del programa Brazos Abiertos

Resistencia por parte de la opinión pública. El programa ha sido cuestionado en términos de su efectividad por los medios de comunicación –de oposición– que influyen en la opinión pública. Según las críticas la experiencia no exige la abstinencia, mientras se benefician de la oferta de servicios y el pago por su trabajo.

Ambivalencia en el uso de la fuerza e impacto de las operaciones policiales. Desde su inicio el programa ha buscado contener y reprimir a los traficantes a través de la intervención policial - imponer autoridad y orden social, al mismo tiempo que amplía la

oferta de servicios y la atención social para los usuarios de drogas. En la práctica, la distinción entre “traficante” y “consumidor” no ha sido tan clara, por lo que se registran hechos en los que se continúa criminalizando el consumo.»

7. INSTANCIAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS A NIVEL NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL

El objetivo de esta sección es identificar las diferentes instancias de articulación del Estado para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA. Las instancias de articulación se dividen en dos grandes grupos. El primero de ellos consiste en los escenarios de articulación para la intervención del problema de las drogas desde el enfoque del Consejo Nacional de Estupefacientes. El segundo escenario corresponde a lo que algunos denominan el enfoque territorial de la seguridad ciudadana. Cada una de estas instancias tiene sus propias reglas de juego y sus propios actores y en muchos sentidos son espacios institucionales autónomos, lo cual significa que el uno no requiere de insumos del otro para funcionar. Sin embargo, sería conveniente que estos espacios de articulación construyeran una visión compartida del problema de las drogas porque la priorización y focalización de los recursos con una vocación territorial puede hacer más efectiva la intervención de los territorios afectados por las economías criminales de las drogas.

7.1. Espacios de articulación en el nivel nacional

El primer referente de articulación para atender el problema del microtráfico y la comercialización de SPA es Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País, 2014-2018. El Plan fue aprobado por el Congreso en la Ley 1753 de 2015. En dicha norma se expresa la intención del legislador en relación con el enfoque que debe ser aplicado para enfrentar el problema del consumo interno de las drogas. En particular, el Plan Nacional de Desarrollo es explícito en el deber que tienen el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales en atender el problema del narcomenudeo, es decir, la transacción final que involucra al expendedor y al comprador. El Plan Nacional de Desarrollo es un insumo que debe ser considerado por los entes territoriales en la medida en que ambos niveles de gobierno deben mostrar articulación. En el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia se puede leer lo siguiente con respecto a la armonización de los dos niveles de gobierno: «Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.» La Ley 152 de 1993 es la norma que regula la elaboración de los planes de desarrollo como instrumentos de concertación democrática para la asignación de los recursos del Estado en el nivel local y también demanda la coherencia entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales.

El Gobierno Nacional en el objetivo cinco del Plan Nacional de Desarrollo – Ver Bases del Plan – ha definido una política integral y equilibrada para enfrentar el problema de las drogas. Dicha política comprende una estrategia contra las drogas desde el enfoque de derechos (5.1), un plan integral para la reducción de los cultivos ilícitos (5.2), el diseño e implementación de alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas (5.3), el control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de

intervención social y control de los territorios (5.4), la prevención y atención del consumo problemático de drogas desde la perspectiva de salud pública (5.5), y, el control de la entrada al país y producción ilícita de drogas y el desvío de medicamentos fiscalizados ilegalmente (5.6). Una revisión de estas estrategias apunta a que algunas son más una preocupación del orden nacional porque involucra una iniciativa legislativa que sólo tiene el Gobierno Nacional, mientras que otras, como la 5.4, corresponden al nivel territorial.

El segundo referente del orden nacional es el Consejo Nacional de Estupefacientes, el cual es una institución adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual tiene como función «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.» (Artículo 91 de la Ley 30 de 1986).

7.2. Espacios de articulación en el nivel departamental

Cada departamento debe elaborar un Plan de Desarrollo de acuerdo con la Ley 152 de 1994. Dicho Plan tiene el reto de armonizar los Planes Departamentales de Droga con los recursos que puede asignar el Gobierno local para disminuir la incidencia del microtráfico y la comercialización de SPA. En especial, los gobernadores deben incorporar en su Plan de Desarrollo estrategias y programas para disminuir los índices de violencia.

Los Planes Departamentales de Drogas son aprobados por la instancia de verificación del cumplimiento de las órdenes emanadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes en el nivel departamental. Esta instancia fue denominada por la Ley 30 de 1986 como el Consejo Seccional de Estupefacientes y su principal función es «Velar porque a nivel seccional se cumplan las políticas, planes y programas trazados por el Consejo Nacional de Estupefacientes.» Los siguientes son los funcionarios que asisten a los Consejos Seccionales de Estupefacientes: «**El Gobernador**, Intendente, Comisario o Alcalde Mayor de Bogotá, **quien lo presidirá**; El Secretario de Salud; El Secretario de Educación; El Procurador Regional; El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad; **El Comandante de la Policía Nacional del lugar**; El Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; El Director Regional del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del ambiente, Inderena o de la entidad que hace sus veces; El jefe de la Oficina o Instituto Seccional de Medicina Legal correspondiente.» Esta composición fue ampliada por la Resolución 0014 de 2003 de la Comisión Nacional de Estupefacientes, la cual exige la participación de los secretarios de agricultura y los comandantes de cada una de las fuerzas militares.

Cada departamento cuenta con una instancia de coordinación de los temas de convivencia y seguridad que se denomina Consejo de Seguridad. Este consejo es la máxima instancia de coordinación en el nivel departamental y municipal en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Al Consejo de Seguridad asisten los siguientes funcionarios: «**El gobernador del departamento, quien lo presidirá**; El Comandante de la guarnición militar; **El Comandante del Departamento de Policía**; El Director Seccional del Departamento Administrativo de Seguridad DAS; El Procurador Departamental o Provincial; El Director Seccional de Orden Público o su delegado; El Secretario de Gobierno Departamental, quién hará las veces de Secretario del Consejo.» (Decreto 2615 de 1991).

Hay funcionarios de los gobiernos locales que participan en ambas instancias de coordinación y eso puede ser utilizado en provecho de una intervención coherente y articulada en los territorios, ya sea para concentrar esfuerzos en algunos municipios o para concentrar esfuerzos en barrios o cuadrantes problemáticos. Conviene llamar la atención sobre lo siguiente: en una y otra instancia de coordinación se tiene la posibilidad de invitar a las deliberaciones a funcionarios que por sus responsabilidades puedan aportar a la comprensión e intervención de los fenómenos. En cualquier caso, el mandatario local – gobernador o alcalde – y el comandante de la policía participan en ambos escenarios y tienen la tarea de participar activamente en la construcción de un modelo compartido de la realidad del microtráfico y la comercialización.

7.3. Espacios de articulación a nivel municipal o distrital

Los alcaldes deben elaborar su Plan Municipal de Desarrollo y tienen el reto de incluir los lineamientos de política emanados por el Plan Nacional de Desarrollo en relación con el problema de las drogas. Los alcaldes, al igual que los gobernadores, participan en los Consejos de Seguridad y en los Consejos Seccionales de Estupefacientes. Los alcaldes tienen el reto de coordinar las instituciones que deben intervenir en los barrios o sectores priorizados del municipio y que han sido afectados por la economía criminal de las drogas ilegales. Este ejercicio de priorización y focalización de los esfuerzos del Estado en el nivel desconcentrado se debe consignar en el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. El reto de estos Planes es que diseñen las estrategias de largo plazo para intervenir los territorios más afectados por el problema de las SPA.

Una ventaja de promover la articulación entre los consejos de seguridad (y los consejos de orden público) y los consejos seccionales de estupefacientes es que los primeros cuentan con recursos que pueden ser destinados para el mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana. Si hay un diagnóstico compartido sobre el modo en que el microtráfico y el narcomenudeo afectan gravemente la convivencia y la seguridad ciudadana entonces los recursos se pueden asignar para atender el mismo problema pero con la alineación de dos instancias de decisión.

«La Ley 1421 del 21 de diciembre de 2010, dispuso en el artículo 6° que los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) tienen el carácter de “Fondos Cuenta”, señalando que: “Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el secretario del despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el Comité de Orden Público Local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes”.» (Tomado de Claudia Patricia Gómez. Preguntas frecuentes acerca de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. Policía Nacional de Colombia. Bogotá, 2011).

En la siguiente tabla se puede observar la estrategia 5.4 en contra del narcomenudeo, la cual tiene una vocación territorial y se hace una interpretación territorial de las órdenes emanadas por el legislador.

Estrategia 5.4 del Plan Nacional de Desarrollo. Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios.

Lo que deben hacer las autoridades para enfrentar el narcomenudeo de acuerdo con la Plan Nacional de Desarrollo.	Responsabilidad de los gobiernos locales (alcaldías municipales y distritales)	Instancia de coordinación para la comprensión y la intervención
Caracterización de este fenómeno con enfoque territorial urbano para evaluar las dinámicas y tendencias en cuanto a estructuras criminales, zonas emergentes, sustancias psicoactivas que se ofrecen.	Los gobiernos locales tienen la tarea de mejorar la comprensión del fenómeno criminal del narcomenudeo.	Plan de Desarrollo departamental, municipal o distrital.
Procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada, realizar control de los territorios afectados y prevenir la problemática del narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control al expendio y consumo de sustancias.	Los gobiernos locales tienen la responsabilidad de intervenir desde el punto de vista social los territorios más afectados por el narcomenudeo.	Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Consejos de Seguridad, Consejos seccionales de estupefacientes.
Monitoreo de los procesos de innovación de las organizaciones criminales dedicadas al narcomenudeo y su expansión a otras ciudades o países. Al igual que en los cambios en los tipos de drogas o componentes activos que están siendo consumidos.	Los gobiernos locales tienen la tarea de identificar los procesos de innovación criminal e informar a la FGN con el fin de coordinar los esfuerzos de persecución penal.	Consejos de seguridad, consejo seccional de estupefacientes.
Análisis de la cadena de valor criminal con el propósito de aumentar la probabilidad de condena de los eslabones fuertes de la cadena delincencial. La intervención en sitios de expendio considerados como “áreas de impunidad” debe tener una planeación entre autoridades de control y del orden social.	Los gobiernos locales tienen la tarea de intervenir en las “áreas de impunidad” desde una perspectiva social y de control del territorio.	Consejo de seguridad y consejo seccional de estupefacientes, secretarios que puedan intervenir coordinadamente en la restitución de derechos de la población afectada por el consumo problemático de SPA.
Recuperación del espacio público y control al surgimiento de nuevas	Los gobiernos locales tienen el mandato de intervenir en los territorios después de procurar la	Consejo de seguridad, consejo seccional de estupefacientes, secretarios

áreas o de aquellos territorios que se encuentran en alto riesgo.	articulación de los esfuerzos de las entidades del orden nacional y del orden local con el fin de recuperar las zonas más afectadas por el problema de las SPA.	que puedan intervenir coordinadamente en la restitución de derechos de la población afectada por el consumo problemático de SPA.
---	---	--

En resumen, el siguiente es el razonamiento de la política pública para el control del microtráfico y comercialización de SPA en contextos urbanos:

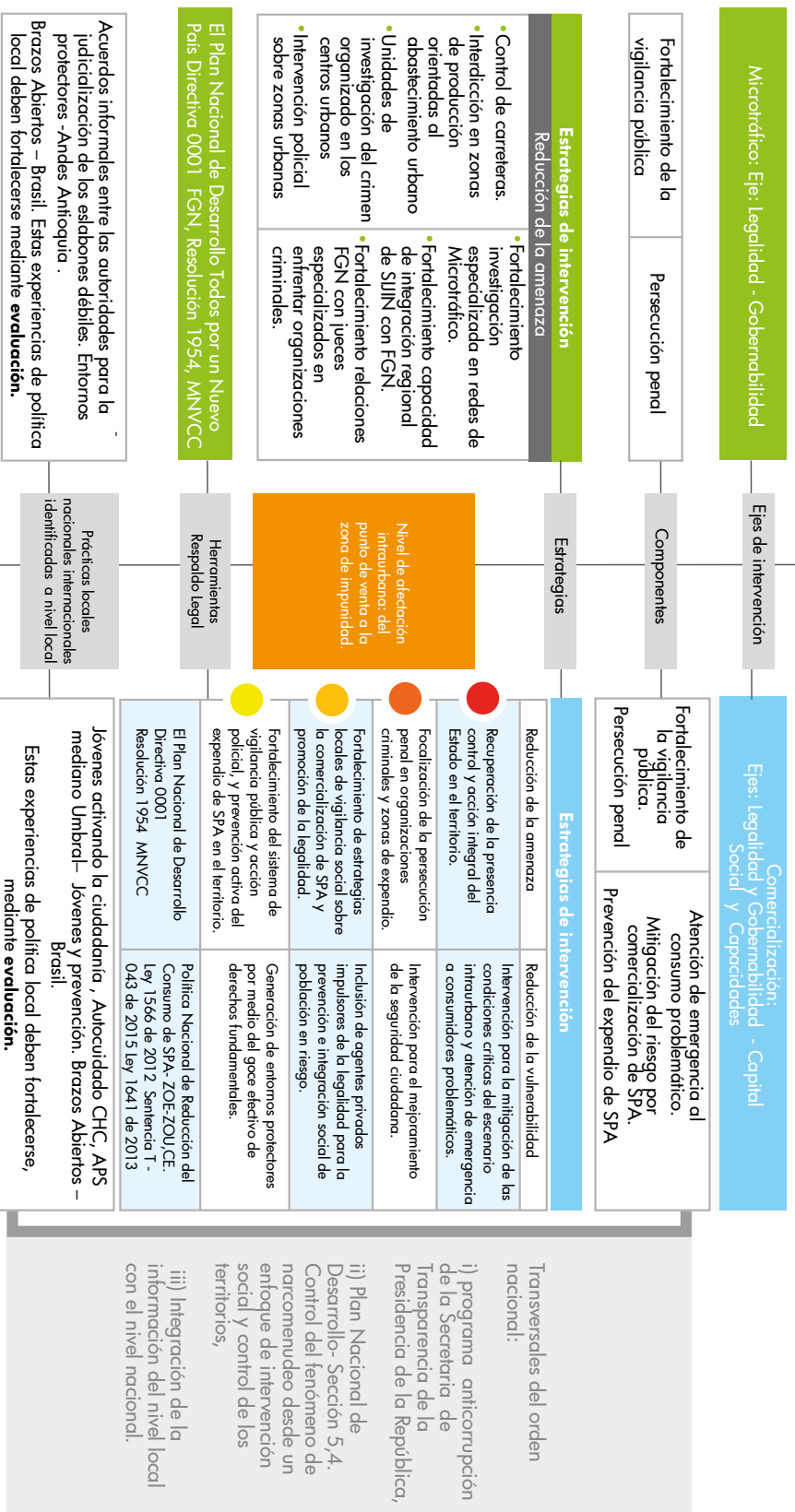
- i) se definen los ejes de afectación (legalidad, capacidades y capital social), a los cuales les corresponde los ejes de intervención vigilancia pública y persecución penal para el microtráfico, al lado de gobernabilidad y aumento de capacidades y capital social en el caso de la comercialización;
- ii) se definen los enfoques de la política pública a partir de la ponderación entre seguridad ciudadana y protección de derechos fundamentales;
- iii) se definen estrategias de intervención orientadas a la amenaza y estrategias de intervención dirigidas a la vulnerabilidad en función del grado de afectación del mercado ilegal de drogas en territorios intraurbanos;
- iv) se identifican herramientas de intervención que cuentan con algún soporte normativo del orden nacional, lo cual justifica su uso;
- v) se identifican prácticas de intervención llevadas a cabo por entes territoriales que pueden tener un soporte legal del orden territorial pero no en el orden nacional y por lo tanto estas son sólo experiencias demostrativas;
- vi) se identifican los espacios de coordinación y articulación para intervenir integralmente en los territorios.

Ilustración. Conjunto de lineamientos, ejes de intervención, estrategias y herramientas para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA en entornos urbanos

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Lineamientos de política pública para intervenir en territorios afectados por el microtráfico y comercialización de drogas ilegales

Enfoques : Enfoque territorial, Derechos Humanos, Integralidad, Etnario, Género, Gradualidad y Seguridad y convivencia.



Fuente: Santiago González-Plazas. Ensamble multinivel para la atención de territorios urbanos afectados por el microtráfico y la comercialización de SPA. Comunicación personal, Bogotá, 2015.

8. RECOMENDACIONES SISTEMICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS CONTRA EL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

El objetivo de esta sección es hacer un conjunto de recomendaciones con el fin de fortalecer las capacidades del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA. Las recomendaciones se hacen en función de la sección 5.4 y 5.3 del Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país. 2014-2018.

- ✓ Aumento de las capacidades de los observatorios de convivencia y seguridad municipal con el fin de mejorar la caracterización del microtráfico y la comercialización de SPA en departamentos y municipios.

Conviene que los municipios recolecten datos que permitan describir el funcionamiento de las economías criminales asociadas a las drogas ilegales. Esta recolección se debe hacer mediante protocolos de observación con el fin de diseñar políticas públicas a partir de la evidencia. Los municipios tienen el reto de conformar observatorios capaces de analizar los datos recolectados y entregarlos a los decisores responsables de intervenir en los territorios afectados por el problema de las drogas.

- ✓ Coordinar los Consejos Seccionales de Estupefacientes con los Consejos locales de seguridad con el fin de armonizar los esfuerzos del Estado nacional y subnacional a partir de un enfoque de derechos fundamentales.

Conviene que los Consejos Seccionales de Estupefacientes y los Consejos Territoriales de Seguridad compartan información sobre el funcionamiento del mercado de las drogas ilegales. Al compartir información se puede construir una visión compartida que une la perspectiva de la salud pública con la perspectiva de la seguridad ciudadana. Esta visión compartida se puede lograr mediante la invitación recíproca de los funcionarios que participan en estos espacios de decisión y con la orientación hacia la intervención de los territorios más afectados por la economía criminal de SPA.

- ✓ Apoyo a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal alineado con el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Conviene que el Plan de Desarrollo departamental o municipal se encuentre alineado con los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Esta alineación es relevante porque el Plan de desarrollo contiene el presupuesto y por lo tanto apropia los recursos de funcionamiento y define el plan de inversiones. Si estos procesos de planeación se hacen por separado entonces la seguridad ciudadana tendrá problemas de financiación. En cualquier caso, ambos planes deben identificar las zonas urbanas de mayor afectación del mercado de drogas ilegales. Estos planes deben ser capaces de definir los territorios priorizados en los que se concentrarán los recursos del Estado con el fin de restituir la legalidad y promover el desarrollo.

- ✓ Crear un área especializada dentro de la Dirección Antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional con el fin de armonizar los esfuerzos de la Fiscalía Nacional de la Nación al crear las Unidades Seccionales para atender el problema de las SPA

La DIRAN es una Dirección especializada de la Policía Nacional que concentra su atención en los cultivos ilícitos así como en la interdicción de grandes cargamentos de droga que destinados a la exportación. La DIRAN ha desarrollado capacidades de investigación criminal que le permitirían apoyar los esfuerzos del Estado en el control del microtráfico y la comercialización de SPA en las ciudades más afectadas. Esta transferencia de capacidades se podría realizar mediante la creación de equipos de policía judicial especializados en el desmantelamiento de estructuras delincuenciales dedicadas a la comercialización de drogas ilegales en territorios urbanos. La creación de un grupo con estas funciones facilita la coordinación entre Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

- ✓ Apoyar la coordinación entre la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación y la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Colombia en torno a la comprensión local del problema del microtráfico y el narcomenudeo.

La Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación han desarrollado capacidades organizacionales para atender los delitos que más afectan la convivencia y la seguridad ciudadana. La Policía Nacional diseñó el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y la Fiscalía constituyó una Dirección para ocuparse de los asuntos de seguridad ciudadana. En ambas instituciones hay una declaración por la priorización y focalización de los esfuerzos, y ambos comparten metodologías de asociación de casos, ya sea para prevenir (en el caso de la Policía) ya sea para hacer investigación criminal (en el caso de la FGN). Ambas instituciones tienen el reto de desplegar sus capacidades en territorios específicos y altamente afectados por las economías criminales. Por lo tanto, se puede esperar que una mejora en los procesos de articulación redunde en mejoras en los indicadores de seguridad ciudadana.

- ✓ Intervenir los territorios más afectados por el microtráfico y la comercialización de SPA de acuerdo con los siguientes enfoques de política pública: i) enfoque territorial; ii) enfoque de restitución de derechos fundamentales; iii) enfoque de género; iv) enfoque etario; v) enfoque de integralidad; vi) enfoque de gradualidad de la respuesta; vii) enfoque de seguridad ciudadana.

La intervención en los territorios se debe hacer de acuerdo con unos principios que permitan ajustar los requerimientos de seguridad ciudadana con la protección de un amplio conjunto de derechos fundamentales (Ver sección 2 del presente documento). Esta forma de intervención reclama la participación de todas las entidades del Gobierno local que puedan fortalecer el Estado social de derecho en los territorios afectados por el mercado ilegal de drogas.

- ✓ Diseñar programas de intervención en contra del microtráfico y la comercialización de SPA que sean evaluables.

Conviene que los programas de intervención definan *ex ante* el conjunto de indicadores que serán monitoreados para saber si las actividades ejecutadas por el Estado lograron sus fines. Estos indicadores pueden incluir aspectos económicos y sociales, y también dimensiones relacionadas con la convivencia y la seguridad. Al contar con un estado inicial

y uno final, y además con la evolución de los indicadores, se puede generar aprendizaje para las instituciones del Estado.

9. HOJA DE RUTA PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DEL MICROTRÁFICO Y LA COMERCIALIZACIÓN DE SPA EN CONTEXTOS URBANOS

La siguiente es la hoja de ruta propuesta para alcaldes municipales y surge a partir de los enfoques de política, los ejes de afectación e intervención, las estrategias y las herramientas planteadas a lo largo del documento. Esta hoja de ruta define los pasos lógicos de coordinación efectiva de los Alcaldes interesados en controlar el problema de las drogas en sus municipios. Los textos de los pasos constituyen la argumentación de los decretos propuestos y a lo largo del documento se podrán encontrar los insumos necesarios para la exposición de motivos de acuerdo a la temática particular que se trate.

1

Adoptar mediante acuerdo y decretos reglamentarios los lineamientos de política emanados desde el Plan Nacional de Desarrollo en materia de Microtráfico y narcomenudeo en el sentido del abordar las problemáticas desde una perspectiva de control de los territorios e inclusión social. Esto a través de la adopción de dichos principios dentro del Plan municipal de Desarrollo y/o el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Esta tarea implica el desarrollo de las estrategias 5.4 Y 5.5 contenidas en el PND.

2

Adelantar un el diagnostico general para identificar territorios críticos afectados a partir de registros de policía de vigilancia. Tiempo estimado 1 mes. Responsable: Secretaría de Gobierno y Comandante de Policía (SIJIN).

3

Elaborar las caracterizaciones, la focalización y la priorización de los territorios sobre los que se quiere intervenir en términos de afectación a la legalidad, gobernabilidad, capacidades y capital social. Tiempo estimado 2 meses. Responsable: Secretaría de Gobierno. Apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho para la implementación de la "*Cartilla Guía Metodológica Para La Caracterización De Los Fenómenos De Microtráfico y Comercialización de SPA en Contextos Urbanos*".

4

Presentación de los resultados de caracterización, focalización y priorización de los territorios seleccionados para intervenir en el marco de un consejo de seguridad. Responsable: Secretaría de Gobierno y entidades invitadas al consejo de seguridad.

5

A excepción de los Distritos Especiales, llevar las decisiones del consejo de seguridad al consejo seccional de estupefacientes (resolución 0010 de 17 de diciembre de 2015) con el propósito de lograr mayores articulaciones institucionales para intervenir el problema. Responsable: Alcalde y Secretario de Gobierno.

6

En términos de medidas direccionadas a la recuperación de las afectaciones en materia de **legalidad y gobernabilidad** se sugiere la adopción de las siguientes medidas:

Apoyar la implementación del MNVCC

Expedición de decreto para el fortalecimiento de la implementación del **Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes** en los territorios afectados. Esto significa: Primero, que todos los cuadrantes afectados y adyacentes operen en cada uno de los tres turnos de vigilancia. Segundo, que la SIJIN y la SIPOL prioricen esos territorios. Estas dos medidas garantizan acciones en materia de control de los territorios y lucha contra el crimen organizado. El modelo de cuadrantes procurara su articulación con Policía de Carreteras DITRA y con la Dirección de Carabineros y Policía Rural DICAR para mejorar la interdicción en puntos de entrada de sustancias psicoactivas a centros urbanos. Estas medidas se dirigen entre otras al desabastecimiento de los **centros de acopio**. Responsables: Alcalde, Secretario de Gobierno, Secretario de Seguridad y Comandante de Policía.

Apoyar la creación de las Unidades Especiales Antinarcoóticos

Expedición de decreto para la implementación y fortalecimiento de las **Unidades Especiales Antinarcoóticos** (Resolución 1954 de 2013 FGN). Esto significa: Primero, la dotación de medios de movilidad, medios de comunicación e infraestructura para que todos los miembros del equipo trabajen en el mismo lugar. El Alcalde es especialmente responsable de la infraestructura física para esta unidad. Responsable: Alcalde y Director de la Seccional de Fiscalía.

Apoyar la priorización y la focalización de la FGN

Expedición de decreto para la aplicación de la **Directiva 001 de 2012 de la FGN**. Esto significa que la Fiscalía priorizará la persecución penal de las organizaciones criminales por encima del pequeño expendedor. La aplicación de esta Directiva implica concentración de los esfuerzos para la persecución penal y extinción de dominio de los activos fijos usados como **centros de acopio**. Responsable: Alcalde y Director de la Seccional de Fiscalía.

Apoyar el fortalecimiento de la atención de niños, niñas y adolescentes

Expedición de decreto para el fortalecimiento del **SEPRO** (Seccionales de Protección de la Policía Nacional) y del Instituto Colombiano de **Bienestar Familiar** Seccional (seccional de protección en el grupo de infancia y adolescencia) con el fin de dar

trato adecuado a los niños, niñas y adolescentes infractores. Responsable: Alcalde, Comandante de Policía y Director de la Seccional de Bienestar Familiar.

Apoyar el fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Expedición de decreto para el fortalecimiento del el **Sistema de responsabilidad penal para adolescentes** a nivel local. Esto implica la toma de decisiones y la destinación de recursos a nivel local para la implementación y fortalecimiento del sistema a nivel local. Responsable:

Alcalde, Comandante de Policía y Director de la Seccional de Bienestar Familiar.

7

En términos de medidas direccionadas a la recuperación de las afectaciones en materia de **capacidades y capital social**, y de acuerdo a los niveles establecidos en la caracterización, se sugiere la adopción de las siguientes medidas:

Manifiesto de garantía de niveles mínimos de seguridad. Esto implica la adopción de las recomendaciones en materia de afectación a la legalidad y la gobernabilidad. Responsable: Alcalde

Crear y fortalecer Centros de Escucha

Expedición de decreto para la formulación, implementación y fortalecimiento de **Centros de Escucha y Acogida Comunitaria**. Esto implica inversión para el fortalecimiento del capital social y aumento de capacidades que se oponga a la cultura de la ilegalidad y desarrolle acompañamiento psicosocial a comunidades afectadas por la ilegalidad a nivel de prevención de la amenaza y mitigación del daño y/o afectación. Adicionalmente implica acompañamiento psicosocial para el abordaje de consumidores problemáticos en situación de vulnerabilidad (niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, minorías étnicas, comunidad LGBTI en estado de pobreza). Responsable: Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud.

Crear y fortalecer Zonas de Orientación Escolar

Expedición de decreto para la implementación y fortalecimiento de **Zonas de Orientación Escolar**. Esto implica inversión para el fortalecimiento del capital social y aumento de capacidades en contextos escolares que se oponga a la cultura de la ilegalidad y desarrolle acompañamiento psicosocial a nivel de prevención de la amenaza y mitigación del daño y/o afectación, incluido el consumo problemático de SPA. Responsable: Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación.

Crear y fortalecer Zonas de Orientación Universitaria

Expedición de decreto para la implementación y fortalecimiento de **Zonas de Orientación Universitaria**. Esto implica inversión para el fortalecimiento del capital social y aumento de capacidades en contextos universitarios que se oponga a la cultura de la ilegalidad y desarrolle acompañamiento psicosocial a nivel de prevención de la amenaza y mitigación del daño y/o afectación, incluido el

consumo problemático de SPA. Responsable: Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud.

Generación de estrategias para recursos y empleo legal

Expedición de decreto para la formulación e implementación de estrategias de **generación de recursos y empleo legal** inspiradas en los marcos técnicos desarrollados por el Ministerio de Justicia y el Derecho en asocio con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Esto implica la ampliación de los alcances del Programa Emprende y Aprende. Responsable: Alcalde, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud. Acompañamiento técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política contra las Drogas.

Implementación de la ley de habitante de calle

Expedición de decreto para la adopción de políticas locales de prevención y mitigación de las relaciones entre habitabilidad en calle y la comercialización de SPA. Este decreto se fundamenta en la ley 1641 de 2013 concernientes a la obligación de restitución de derechos fundamentales en esta población.

8

Como medidas complementarias y a partir de los ejes transversales propuestos en la metodología de lineamientos de política, los alcaldes deberán expedir decretos dirigidos a:

- La adopción e implementación del **programa anticorrupción de la Presidencia de la República** y el especial acompañamiento de la Inspección General de la Policía Nacional y de la oficina de Asuntos Disciplinarios de la FGN. Responsable: Alcalde.
- El diseño de estrategias de **coordinación entre los niveles Nacional, departamental y local** en el tema de drogas y criminalidad asociada. Responsable: Alcalde, gobernador, Ministerios de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio de Posconflicto. Presidencia de la República, Fiscalía General de la Nación, Dirección Nacional de Policía.
- El diseño y fortalecimiento de **observatorios locales y centros de investigación en temas de drogas y criminalidad** para que en alianza con universidades y organizaciones nacionales e internacionales desarrollen programas de documentación, monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas implementadas con el fin de ajustar y fortalecer los procesos de toma de decisiones relacionados. Es de destacar la necesidad de formular e implementar políticas de drogas basadas en el conocimiento y la evidencia, sin embargo hay que reconocer que hasta el momento un muy alto porcentaje de las medidas que los gobiernos locales han asumido para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización de SPA carecen de evaluaciones de diseño, objetivos, resultados e impacto. Esto es una condición que hay que superar.

ANEXO

Consejos de Seguridad para enfrentar el problema del microtráfico y la comercialización

Las políticas nacionales frente al narcotráfico tienen el reto de ajustarse a los compromisos internacionales y también a los problemas de la realidad territorial. Esta situación es una oportunidad para la generación de valor público frente al manejo que las autoridades le dan al fenómeno del narcotráfico. En el nivel sub-nacional la principal preocupación de los gobernantes y los grupos sociales se centra en la venta y consumo de estupefacientes y de manera especial, la que se da en el espacio público, así como en el incremento de los indicadores de criminalidad.

Para actuar frente a la comercialización de estupefacientes las entidades territoriales tienen el reto de aplicar enfoques integrales de seguridad ciudadana y de justicia penal basados en la protección de los derechos humanos. La noción de seguridad ciudadana es útil por su alcance para proteger la vida, la integridad de las personas y los bienes. Por otro lado, la justicia penal implica definir la política criminal en la que se indiquen generalidades para la iniciación de la acción penal y considerar los planteamientos relacionados con las alternativas al encarcelamiento, tal como lo propone la Organización de Estados Americanos y el Ministerio de Justicia y del Derecho (Ministerio de Justicia y del Derecho - CICAD-OEA, 2015). Sin embargo, las alternativas al encarcelamiento sólo se pueden definir desde el nivel nacional por lo cual los gobernadores y alcaldes tienen que diseñar sus políticas territoriales en función de la política criminal del orden central.

Es importante precisar que aun cuando en el ámbito territorial existen múltiples instancias de coordinación para tratar problemas públicos, no se logra que las instituciones territoriales y las nacionales desconcentradas planifiquen y actúen de manera intersectorial, bajo un mismo fin. En este caso, el control del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas ilegales se convierte en una oportunidad para hacer una acción concertada entre las organizaciones responsables de la seguridad y las organizaciones responsables de garantizar los demás derechos fundamentales afectados por las economías criminales.

Hay evidencia de que el microtráfico y la comercialización de drogas ilegales se encuentran espacialmente a hechos de violencia homicida, lesiones personales y hurtos en las principales ciudades de Colombia. Por esa razón, es altamente recomendable que los Consejos de Seguridad que lideran los alcaldes concentren su atención en mitigar o enfrentar el problema de las drogas. Además, este problema presenta una alta concentración espacial con lo cual el esfuerzo de las instituciones del Estado también debe focalizarse en territorios específicos. Estos consejos de seguridad tendrían las siguientes características: focalizarían los esfuerzos del Estado en atender el problema de las drogas en ciertas zonas de la ciudad, fomentarían la creación de equipos interinstitucionales especializados en la persecución penal de las cabecillas y asignarían los escasos recursos del FONSET a aquellas entidades que más aportan a la solución de la situación problemática y no de acuerdo a principios de igualdad en la distribución de los recursos.

Focalización de la intervención territorial (Identificar los barrios y cuadrantes más afectados)

La intervención del Estado debe identificar primero los territorios con mayor afectación. Hay comunas, localidades, UPZ, barrios, cuadrantes y calles que concentran las transacciones de venta y consumo de drogas. Cuando se ha identificado estas áreas de puede proceder a planear una intervención integral y sostenida en el tiempo. Al tiempo que se identifican las áreas urbanas con mayor venta y consumo de drogas se debe identificar también los grupos poblacionales que serán afectados por la intervención del Estado. Esta identificación prestará especial atención a los grupos de edad y al género, velando por el cuidado de los derechos fundamentales.

Focalizar la intervención de otras secretarías y organizaciones de la sociedad civil (no sólo es una responsabilidad del sector seguridad)

Los problemas de microtráfico y comercialización no son responsabilidad única de las entidades que asisten obligatoriamente a los consejos de seguridad. Por ejemplo, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y las secretarías responsables de lo social pueden participar en la intervención sostenida en el tiempo y en una zona particular. Así, el Estado interviene integralmente en el territorio y acelera los procesos de protección de los derechos fundamentales de la población afectada. Las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel clave en la prevención del consumo así como en la mitigación de los daños.

Apoyo a la creación de cuerpos locales especializados en la persecución penal

Los alcaldes pueden crear condiciones favorables para la cooperación interagencial de las entidades responsables de la persecución penal. Cuando los Fiscales y los funcionarios de policía judicial cooperan pueden concentrar sus esfuerzos en la recolección de elementos materiales de prueba que faciliten la judicialización de las cabecillas de las estructuras. Para esto, el alcalde puede asignar recursos logísticos que aceleren la cooperación. Dichos recursos pueden estar supeditados al logro de metas operacionales de alta calidad, es decir, condenas y allanamiento a cargos como resultado de la investigación criminal.

Asignación de recursos del FONSET al problema del microtráfico y comercialización

Los alcaldes tienen que asignar los recursos del FONSET a la solución o mitigación del problema de las drogas en sus territorios porque es uno de los temas más sensibles conectado con los problemas de convivencia y seguridad. Los recursos se pueden asignar de modo equitativo pero ello disminuye la efectividad del gasto público; algunos alcaldes prefieren dividir en partes iguales el presupuesto del FONSET entre todos los participantes del consejo de seguridad. Por el contrario, cuando los recursos son asignados de acuerdo al aporte diferencial de cada agencia en la solución de la situación problemática disminuyen las presiones en torno a la corrección política en torno a la distribución del presupuesto. Desde este punto de vista recibirá una mayor cantidad de recursos aquellas entidades que tienen una mayor incidencia en el negocio de las drogas ilegales. Retos para mejorar la intervención del Estado en el nivel nacional y subnacional en materia de control del microtráfico y comercialización de estupefacientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldana-Váldes, E., & Reyes-Alvarado, A. (2004). *Disolver problemas: criterios para formular proyectos sociales*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Becker, G. (1976). *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- De León-Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje Criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Bogotá: Ingeniería Jurídica-Ediciones de la U.
- De León-Beltrán, I., & Garzón, J. (2014). *Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia*. Washington D.C: Transnational Institute.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país. 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duncan, G. (2015). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- Fundación Ideas para la Paz. (2013). *Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá. Una mirada de largo plazo*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Gómez Rojas, C. P. (2007). *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*. Bogotá: Congreso de Casuística Policial Bogotá-Colombia.
- Gómez Rojas, C. P. (2011). *Preguntas Frecuentes Acerca de la Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- González-Plazas, S. (13 de Septiembre de 2015). Los candidatos a la Alcaldía de Bogotá y las drogas. *Razón Pública*.
- González-Plazas, S. (24 de Agosto de 2015). Microtráfico y narcomenudeo: realidades y retos. *Razón Pública*.
- Ministerio de Justicia y del Derecho - CICAD-OEA. (2015). *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). *Reporte de Drogas de Colombia 2015*. Bogotá: Observatorio de Drogas de Colombia.
- Ministerio de Salud. (2014). *Determinantes sociales y económicos de la violencia basada en género en Colombia 2010-2013*. Bogotá: Minsalud.
- Minjusticia-Minsalud-Observatorio de Drogas de Colombia. (2013). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013*. Bogotá: Minjusticia-Minsalud-Observatorio de Drogas de Colombia.

- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Observatorio de Drogas del Eje Cafetero. (2012). *Experiencia Piloto. Zonas de Orientación Escolar*. Pereira-Risaralda: Observatorio de Drogas del Eje Cafetero.
- Observatorio de Drogas del Eje Cafetero, Minsalud, Gobernación de Risaralda, Universidad Católica, Fundación Área Andina, Universidad Tecnológica de Pereira. (2012). *Zonas de Orientación Universitaria*. Pereira-Risaralda: Observatorio de Drogas del Eje Cafetero.
- Organización de Estados Americanos. (2012). *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025*. Washington D.C: Organización de Estados Americanos.
- Penilla, H., García, J., Cortes, Y., & De León Beltrán, I. (2015). Fronteras imaginarias: una aproximación desde el quehacer policial. *Análisis de Ingeniería Jurídica*.
- RAISSS Colombia. (s.f). *Centros de Escucha y Acogida*. RAISSS-UNODC.
- Ramírez, B., Bulla, P., Rodríguez, D., García, J., & Acosta, M. (2014). *Focalizar el trabajo policial sí reduce el crimen*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Reyes, E., Guio, N., & Escobedo, R. (2013). *Ollas: la Policía intervino pero persiste el problema*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Rocha, C. (2013). *Las ollas, un asunto a largo plazo*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Rubio, M. (Sep de 1997). Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia. *Journal of Economic Issues*, 31(3), 805-816.
- Senge, P. (2012). *La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.
- Sudarsky, J. (2001). *El capital social de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- UNODC-Emprende Aprende. Escuelas de Emprendimiento Juvenil. (2015). *Programa para el empoderamiento de jóvenes, familias y comunidades a partir de la generación de emprendimientos preventivos de consumo de drogas y la desvinculación a las economías ilegales desde un enfoque de seguridad humana*. Bogotá: UNODC.

