

Reporte de Drogas de Colombia

2015

 MINJUSTICIA

 **TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN


O.D.C.
OBSERVATORIO DE DROGAS
DE COLOMBIA

Reporte de Drogas de Colombia

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

Nubia Elena Pacheco Gómez

Subdirectora de Control y Fiscalización
de Sustancias Químicas y Estupefacientes

Martha Paredes Rosero

Subdirectora Estratégica y de Análisis
Coordinadora Observatorio de Drogas de Colombia

Coordinadores temáticos

Jenny Fagua Duarte

Luis Eduardo Alvarado Rosero

Javier Hernando Villa Ávila

Claudia Paola Salcedo Vásquez

Santiago Alonso González Plazas

Alberto de Jesús Cuesta Gómez

Andrés López Velasco

Astrid Fuya Barajas

Herbert Augusto Infante Romero

Apoyo técnico

Luz Amparo Chamorro Cilima

Edwin Andrés Pérez Rubio

Liliana Calderón Gómez

Marye Sáenz Suazo

Jessica Cruz Alonso

Agradecimiento especial a Oscar Ricardo Santana López por su apoyo en la elaboración de este documento

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta publicación fue posible gracias a la colaboración de las siguientes organizaciones:

Armada Nacional de la República de Colombia
Ejército Nacional de la República de Colombia
Fiscalía General de la Nación - FGN
Fondo Nacional de Estupefacientes - FNE
Fuerza Aérea Colombiana
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Salud y Protección Social
Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos - DIRAN
Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - UNODC/SIMCI
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT
Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF

© Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia
Todos los derechos reservados
Noviembre de 2015, Bogotá - Colombia
ISSN 2463-1418
Edición No. 1

Fotografía

UNODC/SIMCI, DIRAN, Armada Nacional, UACT y Observatorio de Drogas de Colombia

Diseño y Diagramación

Diseñum Tremens

Gráficas

Diana Prado Cárdenas, Elsy Barrera

Corrección de estilo

Esperanza Martínez González

Contenido

PRESENTACIÓN	13
1. REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS	17
1.1 Introducción	18
1.2 Problemática del consumo de sustancias	20
1.3 Marco técnico y político	28
1.3.1. Política Nacional de Reducción del consumo de drogas y su impacto	28
1.3.2 Plan Nacional de Promoción de la Salud y Prevención y Atención del consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 - 2021	29
1.4 Acciones desarrolladas	32
1.4.1 Componentes de promoción y prevención	32
1.4.2 Tratamiento	40
1.4.3 Reducción de riesgos y daños	43
1.4.4 Fortalecimiento institucional	46
1.5 Conclusiones y desafíos	52
2. REDUCCIÓN DE LA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS	57
2.1 Problemática de los cultivos, producción de droga y acciones para su control	58
2.1.1 Afectación del territorio por la presencia de cultivos ilícitos	60
2.1.2 Producción de hoja de coca y sus derivados	69
2.1.3 Precios y mercados	71
2.1.4 Tendencias de los cultivos de amapola	72
2.1.5 Acciones del Gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos	75
2.1.6 Retos y desafíos para la contención de la producción de drogas ilícitas	85
2.2 Usos lícitos y fiscalización de precursores y sustancias químicas utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de drogas	86
2.2.1 La problemática del desvío, tráfico y uso ilícito de precursores y sustancias químicas - contexto	87
2.2.2 Acciones para la prevención y el control de las sustancias y productos químicos	91
2.2.2.1 Política y normatividad	91
2.2.2.2 Generación de conocimiento	93
2.2.2.3 Articulación institucional	94
2.2.2.4 Vigilancia y control administrativo	94
2.2.3 Balance del control e interdicción por la fuerza pública en las sustancias químicas fiscalizadas	95
2.3 Drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas	99
2.3.1 Panorama global actual	99
2.3.2 Situación en Colombia	104

2.3.3 Sistema de Alertas Tempranas-SAT	106
2.4 Tráfico de drogas	109
2.4.1 Infraestructuras de procesamiento para la producción de drogas	110
2.4.2 Tráfico de drogas y medios de transporte utilizados	115
2.4.3 Acciones del estado colombiano contra el tráfico de drogas	125
2.4.3.1 Infraestructuras de producción – resultados interdicción	125
2.4.3.2 Incautaciones de droga	127
2.4.3.3 Análisis de las incautaciones desde el punto de vista regional	128
2.4.3.4 Resultados operacionales contra el tráfico de drogas	132
2.4.4 Retos y desafíos	134
2.4.4.1 Desafíos para dismantelar las infraestructuras de producción de drogas	134
2.4.4.2 Desafíos en materia de tráfico	134
3. CRIMINALIDAD ASOCIADA CON LAS DROGAS ILÍCITAS	137
3.1 Microtráfico y narcomenudeo: nuevos retos para la política de drogas en Colombia	138
3.1.1 Marco conceptual	140
3.1.2 Generación de conocimiento para el entendimiento del fenómeno	142
3.1.3 Marco institucional general para el control del tráfico de sustancias psicoactivas ilegales	144
3.1.4 Experiencias internacionales y nacionales para el abordaje de los mercados urbanos de drogas	149
3.1.5 Conclusiones: Retos y perspectivas	156
3.1.6 Propuesta de hoja de ruta para transitar hacia un enfoque integral en las respuestas a las denominadas “ollas” y lugares de expendio y consumo de drogas	158
3.2 Caracterización de los delitos relacionados con drogas y tendencias en su judicialización	160
3.2.1 Contexto	160
3.2.2 El desmedido uso del derecho penal	161
3.2.3 Tendencias en capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. 2010-2014	164
3.2.4 Normatividad en torno a capturas, procedimiento contravencional y dosis mínima	166
3.2.5 Promedio cantidad de droga por captura, principales tipos de drogas 2013	169
3.2.6 Población carcelaria	170
3.3 Alternativas al encarcelamiento para delitos de menor gravedad relacionados con las drogas	174
3.3.1 Concepto de alternativas al encarcelamiento	175
3.3.2 Características principales de las alternativas al encarcelamiento	176
3.3.3 Acciones del gobierno colombiano para dimensionar las alternativas al encarcelamiento y su implementación	178
3.3.4 Retos y desafíos	181

4. LAVADO DE ACTIVOS	183
4.1 Introducción	184
4.2 Acciones y resultados institucionales	185
4.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho	186
4.2.2 Rama Judicial	190
4.2.3 Fiscalía General de la Nación, FGN	190
4.2.4 Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF	192
4.2.5 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN	197
4.3 Avances legislativos y normativos	199
4.3.1 Leyes y decretos	199
4.3.2 Circulares y resoluciones normativas	200
4.4 Retos y desafíos	200
5. POLÍTICA INTERNACIONAL	203
5.1 Hacia dónde avanza Colombia en el enfoque internacional sobre el problema mundial de las drogas	204
5.2 Acciones en foros multilaterales	206
5.2.1 Naciones Unidas	206
5.2.2 OEA	209
5.2.3 Organismos regionales	210
 BIBLIOGRAFÍA	 212
 RESUMEN DE INDICADORES	 214

Lista de Tablas

Tabla 1.	Porcentaje y número de casos de abuso y dependencia de cualquier sustancia ilícita, e intervalos de 95% de confianza, según sexo, 2013	24
Tabla 2.	Prevalencia estimada de uso compartido de jeringas, VIH y Hepatitis C en PID, en seis ciudades	25
Tabla 3.	Cultivos de coca por departamento en Colombia, 2005 - 2014 (hectáreas)	62
Tabla 4.	Afectación de cultivos de coca a las zonas con regímenes de ordenamiento especial 2013 y 2014 (hectáreas)	65
Tabla 5.	Cultivos de coca en Parques Nacionales Naturales 2011 - 2014 (hectáreas)	67
Tabla 6.	Precios de las drogas en Colombia 2013 - 2014	71
Tabla 7.	Cultivos de amapola en Colombia por departamento, 2005 - 2014 (hectáreas)	73
Tabla 8.	Rendimientos por hectárea de opio secado al horno	74
Tabla 9.	Área asperjada de cultivos de coca 2005 - 2014 (hectáreas)	76
Tabla 10.	Erradicación manual de cultivos de coca por departamento y año 2001 - 2014 (hectáreas)	78
Tabla 11.	Familias y recursos destinados en el modelo de Poserradicación y Contención	82
Tabla 12.	Familias y recursos invertidos en el modelo de Graduación	82
Tabla 13.	Incautaciones e inmovilizaciones de sustancias y productos químicos controlados por el Consejo Nacional de Estupefacientes	96
Tabla 14.	Laboratorios de producción ilícita de permanganato de potasio detectado y destruido	98
Tabla 15.	Drogas emergentes detectadas en Colombia	108
Tabla 16.	Infraestructura de producción de drogas y sustancias químicas desmantelada en Colombia (2005 - 2014)	125
Tabla 17.	Destrucción de cristalizaderos en Colombia año 2014	126
Tabla 18.	Incautaciones de drogas en Colombia (2005 - 2014)	127
Tabla 19.	Resultados Interdicción de cocaína ARC año 2014	133
Tabla 20.	Disminución de trazas sospechosas que violan el espacio aéreo colombiano 2011 - 2014	133
Tabla 21.	Normatividad relacionada con microtráfico y narcomenudeo en Colombia	145
Tabla 22.	Evolución de penas en Colombia para delitos relacionados con drogas	162
Tabla 23.	Capturas realizadas por la Policía Nacional, delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, a nivel nacional (Art. 376 Código Penal)	164
Tabla 24.	Fortalecimiento del conocimiento en delitos fuente de lavado de activos sectores público y privado 2013 - 2014	190
Tabla 25.	Evolución de operaciones sospechosas	198
Tabla 26.	Incautaciones de drogas ilícitas por tipo y departamento 2014	221

Lista de Gráficas

Gráfica 1.	Uso alcohol Período 2008 - 2013	21
Gráfica 2.	Uso tabaco Período 2008 - 2013	21
Gráfica 3.	Uso de cualquier droga ilícita Período 2008 - 2013	22
Gráfica 4.	Prevalencia de último año de cualquier droga ilícita por departamento, 2013	23
Gráfica 5.	Prevalencia de último año de cualquier droga ilícita por sexo y edad, 2013	24
Gráfica 6.	Progresión de VIH en PID Medellín y Pereira 2010 - 2014	26

Gráfica 7.	Tendencia de los cultivos de coca en Colombia 2001 – 2014	61
Gráfico 8.	Afectación del territorio colombiano	63
Gráfica 9.	Promedio regional anual del rendimiento de hoja de coca por hectárea, 2014	70
Gráfica 10.	Promedio regional de pasta básica y base de cocaína obtenida de una tonelada de hoja de coca, 2014	70
Gráfica 11.	Precios clorhidrato de cocaína (al por mayor - kilogramo)	72
Gráfica 12.	Cultivos Mundiales de amapola 2004 - 2014	74
Gráfica 13.	Cultivos de coca, áreas asperjadas y áreas erradicadas manualmente 2001 - 2014	79
Gráfica 14.	Participación del Desarrollo Alternativo en el sector agropecuario	83
Gráfica 15.	Participación continental en el tráfico de estupefacientes	87
Gráfica 16.	Incautaciones globales de sustancias químicas y precursores del Cuadro I de la Convención de 1988, 1989 - 2012	89
Gráfica 17.	Incautación mundial de permanganato de potasio, 2004 - 2013	90
Gráfica 18.	Evolución de las incautaciones globales de ATS 2008 - 2012	100
Gráfica 19.	Número de nuevas sustancias psicoactivas reportadas, 2009 - 2014	101
Gráfica 20.	Disponibilidad y consumo de “euforizantes legales” definidos como nuevas sustancias que imitan los efectos de drogas ilegales	102
Gráfica 21.	Infraestructuras destruidas (2005 - 2014)	126
Gráfica 22.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Sur de Bolívar, 2014	128
Gráfica 23.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Pacífico, 2014	129
Gráfica 24.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Meta-Guaviare, 2014	130
Gráfica 25.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Orinoquía, 2014	130
Gráfica 26.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Sierra Nevada, 2014	131
Gráfica 27.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Catatumbo, 2014	132
Gráfica 28.	Incautaciones por tipo de sustancia en la región Central, 2014	132
Gráfica 29.	Estructura de análisis del narcotráfico con enfoque sistémico	141
Gráfica 30.	Total capturas nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2010 - 2014	165
Gráfica 31.	Número de personas capturadas por cantidad de droga en posesión 2013	169
Gráfica 32.	Población carcelaria por artículo 376 CP	170
Gráfica 33.	Población carcelaria por artículo 376 CP de acuerdo con su situación jurídica	171
Gráfica 34.	Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria	171
Gráfica 35.	Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria femenina	172
Gráfica 36.	Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria masculina	172
Gráfica 37.	Población carcelaria por artículo 375 CP. Conservación y financiación de plantaciones	173
Gráfica 38.	Número de sectores y actividades económicas obligadas a reportar a la UIAF Período 2010 - 2015	193
Gráfica 39.	Transacciones en efectivo (A 31 de octubre de 2014)	194
Gráfica 40.	Transacciones cambiarias (A 31 de octubre de 2014)	195
Gráfica 41.	Operaciones sospechosas	196
Gráfica 42.	Niveles de detección	196
Gráfica 43.	Aprehensiones por sector económico	198

Lista de Mapas

Mapa 1.	Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2004 - 2014	64
Mapa 2.	Territorios focalizados por los programas de Poserradicación y Contención 2012 - 2014	84
Mapa 3.	Escenarios de Tránsito	120
Mapa 4.	Rutas de tráfico marítimo en las Américas	122

Principales Resultados

a) Reducción de la oferta de drogas

Cultivos y producción	2011	2012	2013	2014	2015*
Cultivos de coca en Colombia - hectáreas¹	64.000	48.000	48.000	69.000	ND
Potencial de producción de cocaína - toneladas métricas**	384	333	290	442	ND
Aspersión aérea de cultivos de coca - hectáreas	103.302	100.549	47.052	55.532	25.490
Erradicación manual forzosa de cultivos de coca - hectáreas	35.204	30.487	22.121	11.703	5.505
Interdicción***					
Cocaína (kg)(1)	146.072	188.021	166.732	147.464	132.931
Pasta de coca/Base de coca (kg)	68.919	55.010	59.491	40.891	21.098
Basuco (kg)	2.365	3.232	3.709	2.490	1.314
Látex (kg)	205	-	1	-	19
Heroína (kg)	523	464	403	349	206
Marihuana prensada (kg)	320.900	348.994	407.948	294.943	131.965
Incautaciones de éxtasis - comprimidos	26.112	56.961	117.101	20.406	118.415
Incautaciones de LSD - parches	619	104	4.050	-	427
Incautación de medicamentos de control especial - comprimidos	20.488	33.961	63.641	41.137	16.495
Infraestructura de producción de cocaína desmantelada - Unidades²	2.401	2.356	2.336	2.351	1.830
Tráfico					
Capturas delito de Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, Nacional (art. 376 Cp.)	73.363	84.791	88.922	84.399	ND
Condenados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	14.971	16.977	18.432	16.347	ND
Extradiciones aprobadas	184	213	183	223	46
Extradiciones efectivas	147	230	159	184	87

Fuentes:

Cultivos de Coca: Fuente: SIMCI/UNODC.

Cultivos Amapola: DIRAN – Por medio de reconocimientos aéreos.

Aspersión datos suministrados por la Policía Antinarcóticos. Datos de erradicación manual suministrados por Grupos Móviles de Erradicación-GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

Datos de interdicción 2014 con validación de Mindefensa en agosto de 2015. Información 2015 sujeta a variación por la fuente.

Incautaciones de Drogas y Sustancias Químicas e Infraestructura de Producción Desmantelada: Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En las incautaciones de cocaína se incluyen aquellas que fueron resultado de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultado de operaciones de carácter internacional o acuerdos marítimos vigentes.

Capturas: Policía Nacional, Condenas: Inpec, Extradiciones: Oficina de Asuntos Internacionales, Minjusticia.

Consolidado: Observatorio de Drogas Colombia.

1 Cifras redondeadas al entero más próximo.

2 Incluye laboratorios de cocaína e infraestructuras de producción de pasta y base de cocaína.

* Información con corte 30/06/2015

** Datos calculados con la metodología ajustada.

*** Información de incautaciones de droga del año 2014 desagregada por departamentos en la página 221

ND: No hay información disponible*

b) Consumo de Drogas

Población general de 12 a 65 años – Encuestas de 2008 y 2013

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2008	2013	2008	2013
Tabaco/Cigarrillo	45,45	42,07	21,62	16,21
Alcohol	86,31	87,07	60,23	58,78
Tranquilizantes sin prescripción	1,76	1,82	0,53	0,53
Estimulantes sin prescripción	0,24	0,21	0,06	0,04
Marihuana	7,91	11,48	2,12	3,27
Cocaína	2,47	3,23	0,71	0,70
Basuco	1,12	1,18	0,18	0,21
Éxtasis	0,84	0,71	0,26	0,19
Cualquier sustancia ilícita ³	8,76	12,17	2,57	3,57

Población escolar – Encuestas 2004 y 2011

Sustancias	Prevalencia (%)			
	Vida		Año	
	2004	2011	2004	2011
Tabaco/Cigarrillo	44,26	28,11	29,38	18,75
Alcohol	73,40	69,22	60,17	62,43
Marihuana	7,59	8,28	6,62	6,17
Cocaína	1,86	3,29	1,59	2,18
Basuco	1,56	0,66	1,41	0,43
Éxtasis	3,20	1,33	2,78	0,84
Inhalables	3,73	3,25	3,23	1,97
Cualquier sustancia ilícita ⁴	11,08	10,94	9,86	7,93

Población estudiantes universitarios – Encuestas 2009 y 2012

Sustancias	Prevalencia (%)	
	Año	
	2008	2013
Tabaco/Cigarrillo	29,46	29,37
Alcohol	81,81	84,76
Marihuana	11,21	15,01
Cocaína	2,37	2,12
Basuco	0,26	0,08
Éxtasis	0,75	0,75

Fuentes:

Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (hogares).

Estudio nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013 (hogares).

Encuesta Nacional sobre Consumo de Spa en Jóvenes Escolares 12-17 años. Colombia 2004.

Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2011.

3 Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, morfina, heroína, opio, LSD, hongos, barbitúricos, ketamina, GHB, inhalables. Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, heroína.

4 Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, morfina, heroína, opio, LSD, hongos, barbitúricos, ketamina, GHB, inhalables. Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, heroína.

Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Sintéticas en Población Universitaria de Colombia, 2009.

Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Colombia, 2012.

Presentación

En el debate internacional sobre la política de drogas se alcanza ya un consenso acerca de la necesidad de adoptar la perspectiva de salud pública y de derechos humanos. La acción basada en evidencia, la formulación de políticas que impacten las causas y no los síntomas, la flexibilización de los tratados internacionales, las acciones centradas en las personas y no en las drogas y el desarrollo de un nuevo enfoque de indicadores diferentes a los tradicionales son algunos de los elementos que acompañan la discusión.

El liderazgo de Colombia en el escenario internacional no se queda en el discurso, sino que gradualmente se está transitando a un enfoque social y humano que pone a las personas –no a las drogas– en el centro de las políticas. Esto implica generar acciones diferenciales, pero sobre todo eficaces para los distintos eslabones de la cadena de drogas: cultivadores, consumidores, pequeños traficantes, organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas, entre otros.

En este marco, el Gobierno Nacional está promoviendo la formulación de una política de drogas integral que propone tres objetivos estratégicos:

1. Reducir el consumo de drogas a través de la implementación del “Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA 2014-2021”
2. Disminuir las vulnerabilidades territoriales mediante una perspectiva de desarrollo
3. Desarticular las estructuras de criminalidad organizada dirigida a los eslabones intermedios y superiores de la cadena.

En cuanto al primer objetivo, sobresale la formulación del “Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA, 2014 - 2021”, aprobado por el CNE en noviembre del 2014 que adopta los enfoques de salud pública y derechos humanos en sus acciones y que surge en respuesta a la crítica situación de incremento del consumo interno, lo cual representa un reto para el país por los múltiples factores relacionados con las poblaciones afectadas.

Según la última encuesta nacional de consumo de drogas liderada por los Ministerios de Salud y Justicia - Observatorio de Drogas de Colombia – ODC, el porcentaje de personas que recurrieron, por lo menos una vez en la vida, al uso de sustancias ilícitas como marihuana, basuco, éxtasis o heroína, pasó de 8,6% en el año 2008 a 12,17% en el 2013. Un estudio similar, focalizado en estudiantes universitarios, indica que el consumo de marihuana, alguna vez en la vida, pasó de 11,21% en el año 2009 a 15,01% en el 2012. Sobresale el aumento del consumo de heroína en algunas ciudades donde además se confirma el uso por vía inyectada y la presencia de prácticas de riesgo. La experiencia internacional indica que para atender este tipo de problemáticas es imprescindible implementar acciones de reducción de riesgos y daños.

Con el aumento del consumo de drogas concurre el fenómeno del microtráfico y narcomenudeo que se hace cada vez más visible, y tiene repercusiones en el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. En este sentido, juega un papel preponderante en las decisiones de priorización, atacar las organizaciones dedicadas al microtráfico que utilizan mayoritariamente a adolescentes y a mujeres para la venta de drogas.

En lo que respecta al segundo objetivo, se destaca la suspensión de la aspersión aérea con glifosato y la propuesta de alternativas novedosas para hacerle frente al problema de los cultivos ilícitos. El 2014 mostró un giro en la tendencia de los cultivos de coca y producción de droga, con un crecimiento del 44% con relación al año anterior, pasando de 48.000 ha en 2013 a 69.000 ha en 2014. Frente a esta situación, el Gobierno nacional se ha propuesto modificar las condiciones de vulnerabilidad de los territorios afectados, con intervenciones desde una perspectiva de desarrollo regional e integral y, bajo la hipótesis según la cual las acciones del Estado colombiano no modifican las condiciones del territorio afectado, las vulnerabilidades persisten y los ilícitos (no solo cultivos sino otros fenómenos de ilegalidad) se mantienen como alternativas en los territorios afectados.

Frente al tercer objetivo, se deben reducir los fenómenos criminales derivados del narcotráfico mediante una política criminal racional y estratégica, orientada a desarticular las estructuras de criminalidad organizada

y dirigida en contra de los eslabones intermedios y superiores de dichas estructuras, consecuente con una política eficaz de investigación y judicialización. De igual forma, enfocar los esfuerzos en un control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y los delitos conexos.

Para los eslabones más débiles de la cadena, el Gobierno está estudiando la estrategia de buscar alternativas al encarcelamiento que ofrezcan respuestas adecuadas y razonadas para responder a la problemática de la aplicación del derecho penal como única respuesta al delito. Estas responden al enfoque de derechos humanos y salud pública, aportan a la disminución de la sobrepoblación carcelaria y suponen medidas más humanas y resolutivas.

Si bien se pueden señalar algunos desarrollos en línea con los tres objetivos descritos, es una prioridad avanzar en la definición de una política nacional de drogas que integre los diferentes componentes y que facilite la articulación intersectorial en torno a los objetivos propuestos, tal como lo concibe el documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país, 2014 - 2018. En la misma lógica, se debe promover el fortalecimiento territorial que contribuya al empoderamiento de los entes territoriales en la autonomía, formulación y ejecución de su política pública frente a las drogas, a partir de sus propias realidades. La transición hacia la paz implica necesariamente responder a los múltiples desafíos que plantea el problema de las drogas y delitos asociados de forma eficiente.

El presente documento profundiza en la evidencia que justifica todo lo anterior describiendo las acciones y resultados en los diferentes componentes en materia de drogas. En cada capítulo se analizan los avances, dificultades, retos y desafíos que surgen de los diagnósticos con que cuenta el país y los insumos aportados por las entidades vinculadas en cada eje temático. En el marco de las acciones que adelanta el Observatorio de Drogas de Colombia se actualiza esta información con el fin de ofrecer a la comunidad nacional e internacional un balance de las acciones del país en materia de drogas.

capítulo
1

Reducción del consumo de drogas



1.1 Introducción

Colombia hace parte de los países que actualmente están promoviendo el debate internacional sobre las políticas de drogas y que propone la adopción de estrategias más eficientes, centradas en las personas y el respeto por los derechos humanos y la salud pública. La persistencia del problema, a pesar de los grandes esfuerzos y los costos humanos, económicos y sociales asumidos por el país, es una de las principales motivaciones.

Este sentir que el Gobierno Nacional ha expresado en foros internacionales, no se queda en el discurso sino que, gradualmente, la política interna está transitando de un enfoque criminal y represivo a un enfoque social y humano que pone a las personas en el centro de las políticas y no a las drogas. Esto mismo lleva necesariamente a la revisión de las prioridades.

En efecto, la crítica situación actual del consumo de drogas ha sido determinante para comprender que los esfuerzos no pueden seguir girando alrededor de los tradicionales problemas de producción y exportación de drogas ilícitas, sino que es imprescindible dirigir la atención al consumo interno de sustancias psicoactivas.

Según la última encuesta nacional de consumo de drogas liderada por los Ministerios de Salud y Justicia - Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), el porcentaje de personas que recurrieron por lo menos una vez en la vida al empleo de sustancias ilícitas como marihuana, basuco, éxtasis o heroína, pasó de 8,6% en el año 2008 a 12,17% en el 2013. Un estudio similar, focalizado en estudiantes universitarios, indica que el consumo de marihuana alguna vez en la vida, pasó de 11,21% en el año 2009 a 15,01% en el 2012.

En el diagnóstico de la situación sobresale el consumo de heroína en algunas ciudades, que en una proporción importante, se usa por vía inyectada, generando un impacto mayor en la salud por su asociación con enfermedades de transmisión sanguínea. Estudios específicos realizados en el país confirman la presencia de prácticas de uso compartido de jeringas, sexo inseguro, presencia de VIH y Hepatitis C. La experiencia internacional indica que para atender este tipo de problemáticas es imprescindible implementar acciones de reducción de riesgos y daños.

Con el aumento del consumo de drogas concurre el fenómeno del narcomenudeo que se hace cada vez más visible⁵, y que tiene repercusión en problemas de seguridad y convivencia ciudadana. Según el ODC

Colombia hace parte de los países que vienen promoviendo el debate internacional sobre las políticas de drogas y que propone la adopción de estrategias más eficientes, centradas en las personas, derechos humanos y enfoque en salud pública

5 Narcomenudeo es el término usado por la Policía Nacional para referirse a la venta de droga al menudeo y se distingue del término "microtráfico", que se refiere a tráfico de drogas en pequeñas cantidades.

en Colombia los consumidores de cocaína destinaron un estimado de \$62.644 millones (USD \$ 31,8 millones) al año, es decir el 0,01 por ciento del PIB⁶ 7. Este mismo cálculo, realizado para marihuana, arroja que los usuarios destinaron un aproximado de \$ 169.780 millones (USD \$ 86,31 millones), es decir, el 0,04 por ciento del PIB⁸ 9. Los resultados ofrecen una aproximación a la dimensión que tienen las rentas del tráfico de drogas para el consumo interno.

La nueva perspectiva de la política pública en materia de drogas y la actual situación del consumo de sustancias en el país, llevó a la formulación del “Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA 2014 - 2021”, que tiene por objeto reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido enfocado en la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, prevención del consumo y atención de las personas y comunidades afectadas. El Plan a su vez permite operativizar la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto (MSPS, 2007).

El Plan fue aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes mediante Resolución No. 007 de 2015 y sus líneas estratégicas fueron incorporadas en el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un nuevo país, aprobado mediante la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

Aunque tanto la Política como el Plan son un logro en sí mismos, el cumplimiento de los objetivos, la concreción de sus enfoques y la ejecución de las actividades contempladas representa un reto para el país, que requiere del concurso del Gobierno y la sociedad en general, así como de un mayor compromiso en términos presupuestales.

En el presente capítulo se presentan las acciones y resultados correspondientes al año 2014 y primer semestre 2015 en cada una de las líneas estratégicas del plan. La fuente de la información presentada es el Observatorio de Drogas de Colombia y los insumos suministrados por las entidades vinculadas al tema.

6 Observatorio de Drogas de Colombia, 2008. Aproximación de la magnitud económica del consumo potencial de cocaína en Colombia.

7 El PIB real de 2008 valorado en precios de 2000 según DANE es de COP \$ 280,4 billones y el valor del gasto en cocaína a la misma base es de COP \$ 37.413 millones.

8 El PIB real de 2008 valorado en precios de 2000 según DANE es de COP \$ 280,4 billones, y el valor del gasto en marihuana a la misma base es de COP \$ 101.399 millones.

9 Observatorio de Drogas de Colombia, 2008. Aproximación de la magnitud económica del consumo potencial de marihuana en Colombia.

1.2 Problemática del consumo de sustancias

El consumo de sustancias psicoactivas en el país es un problema crítico, no solo por el aumento sistemático que señalan los estudios disponibles, sino porque sus características lo hacen un asunto complejo con serias repercusiones en la salud pública y en lo social.

A continuación se resumen las principales tendencias que arrojan los resultados de los estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas - SPA, en la población general^{10 11}, en estudiantes de secundaria¹², y universitarios¹³, así como de las investigaciones específicas sobre heroína y caracterización química de algunas drogas.

Es importante reconocer que mientras muchas personas usan drogas en algún momento del ciclo vital y las abandonan de forma natural, en otras, el consumo de sustancias se vuelve persistente y logra afectar la salud, las relaciones sociales, familiares, laborales y/o académicas. La diferencia entre unos y otros individuos depende de varios aspectos en el ámbito de la sustancia, la persona y su contexto social. Por ello, los diagnósticos incluyen variables en estos tres ámbitos que contribuyen a entender las diferencias en la capacidad para gestionar los riesgos de las drogas.

Cabe anotar que los indicadores comúnmente usados para medir el consumo de drogas resultan de identificar la proporción de personas que consumieron determinada sustancia alguna vez en la vida, en el último año o en el último mes. Para las drogas lícitas, que presentan prevalencias más altas, el indicador más analizado es la prevalencia de consumo en el último mes (consumo actual) y para las ilícitas, las prevalencias de consumo en el último año (consumo reciente). De esta forma, se encuentra que:

- El Consumo de **sustancias legales como el tabaco y el alcohol** se extiende a todo el territorio nacional. Aunque el consumo de alcohol se mantiene estable, cerca de la mitad de la población utiliza, con alguna frecuencia, esta sustancia y no menos de la quinta parte se encuentra en situación de riesgo o con problemas asociados a su abuso. Llama la atención el consumo de alcohol a tempranas edades pese a la prohibición de la venta a menores de edad.

El consumo de drogas ilícitas está creciendo en el país no solo porque más personas las consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso

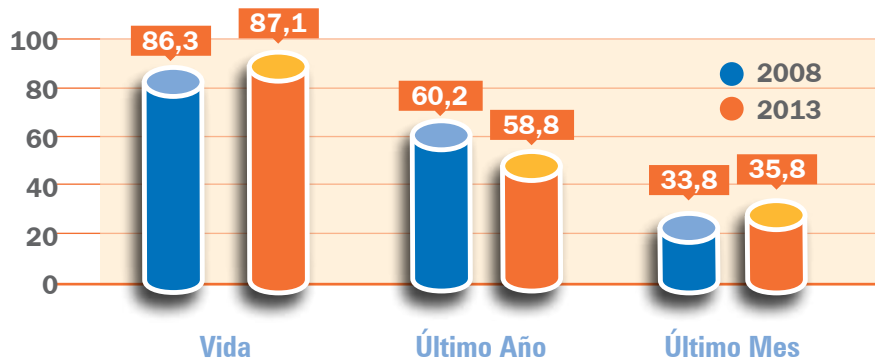
10 Dirección Nacional de Estupeficientes (ODC), Ministerio de la Protección Social, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito, CICAD/OEA. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008.

11 Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2013.

12 Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2011.

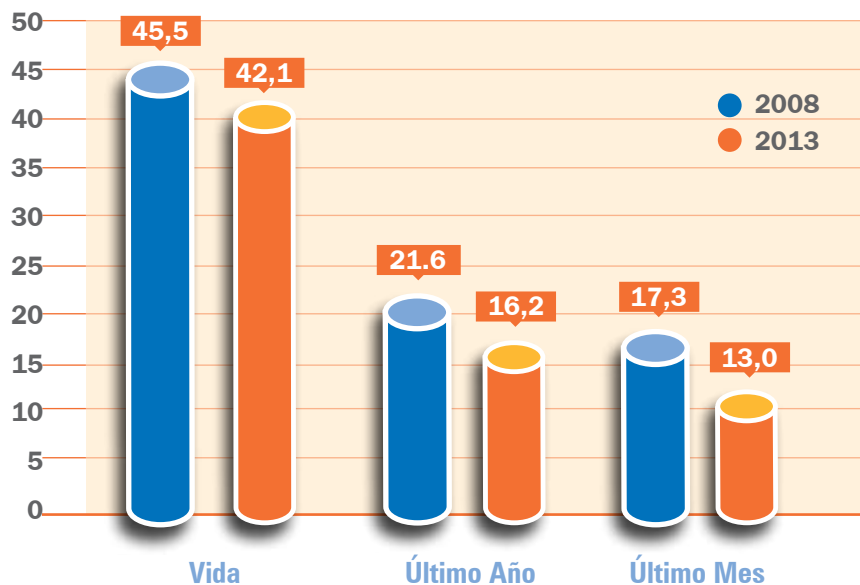
13 Observatorio de Drogas de Colombia, Proyecto PRADICAN (Programa Anti-drogas ilícitas en la Comunidad Andina), II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia 2012, Enero de 2013.

- Se confirma la tendencia de disminución del consumo de tabaco y cigarrillo. El estudio de consumo en población general señala una reducción importante en la incidencia de último año, o porcentaje de nuevos casos de consumo de tabaco que pasó de 538.815 (4.7%) en 2008 a 258.272 (1.88%) en 2013.



Gráfica 1
Uso alcohol
Período 2008 - 2013

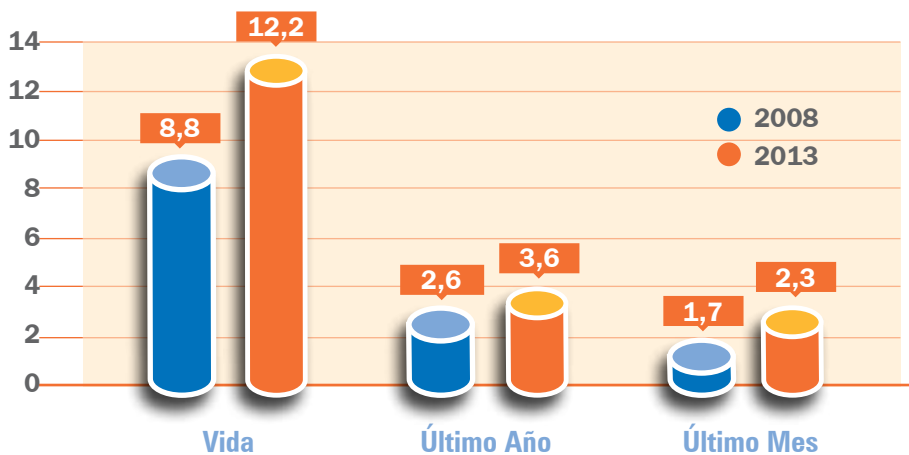
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Spa Colombia 2013.



Gráfica 2
Uso tabaco
Período 2008 - 2013

Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Spa Colombia 2013.

- El **consumo de drogas ilícitas está creciendo** en el país no solo porque más personas las consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso. El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, destacó el aumento significativo en el uso de cualquier sustancia ilícita (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), tanto en la prevalencia de uso alguna vez en la vida de 8,8% en el 2008 a 12,2% en el 2013, como en uso durante el último año de 2,6% a 3,6%. Se estima que alrededor de tres millones de personas han consumido drogas ilícitas alguna vez en su vida.



Gráfica 3
Uso de cualquier droga ilícita*
 Período 2008 - 2013

*Cualquier droga ilícita incluye: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína y sustancias inhalables
 Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Spa Colombia 2013.

- La **sustancia ilícita más consumida en Colombia es la marihuana**, seguida de la cocaína, el basuco y el éxtasis. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% consume marihuana; a nivel mundial también la marihuana es la droga de mayor consumo. No obstante, no se debe desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias como la heroína y el basuco tienen altos impactos en la salud pública.
- Junto al cannabis regular, en el país **existen otras variedades mucho más potentes**. El estudio de consumo en población de 12 a 65 años realizado en 2013, indica que entre los que consumieron marihuana en el último año, el 75,1% reportó consumo de un tipo marihuana conocida como “cripi”, que es más potente por su alto contenido de THC. Aunque esto último indica que entre los usuarios de marihuana es común el uso de otros tipos o variedades; puede considerarse subjetivo teniendo en cuenta que el contenido real del componente activo del Cannabis no es previsible por los consumidores. En todo caso, los hallazgos del estudio de contenido de cannabinoides en muestras de marihuana cultivadas en varias regiones de Colombia (Florian, Parada, Garzón, 2009) confirman que en cultivos de marihuana en el Meta y en el Cauca se encuentran concentraciones de THC que llegan al 15,74% y 10,98% respectivamente, mucho mayores que las encontradas en Santa Marta y en el Eje Cafetero.
- La **situación del consumo de drogas es muy diversa al interior del país**. Más allá de los datos nacionales, al analizar el uso de sustancias por departamento se observa amplia variabilidad. Por ejemplo, la prevalencia de consumo de alcohol o de drogas ilícitas en algunos departamentos es más del doble del promedio nacional. Chocó tiene las mayores tasas de consumo de alcohol, mientras Medellín, Antioquia y los departamentos del Eje Cafetero tienen con-

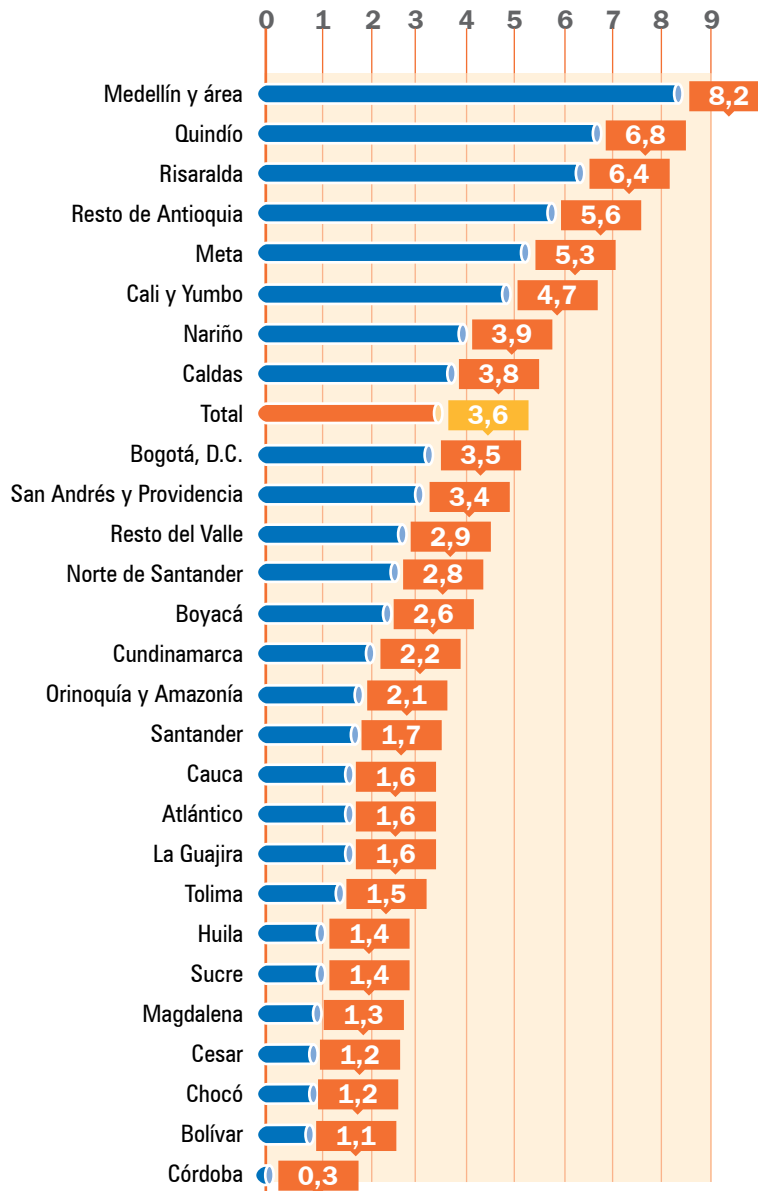
La **sustancia ilícita más consumida en Colombia es la marihuana**, seguida de la cocaína, el basuco y el éxtasis

La **situación del consumo de drogas es muy diversa al interior del país**. Al analizar el uso de sustancias por departamento se observa amplia variabilidad

sumos de drogas ilícitas superiores al resto del país. Las diferentes realidades locales confirman la necesidad de implementar estrategias que atiendan dichas particularidades.

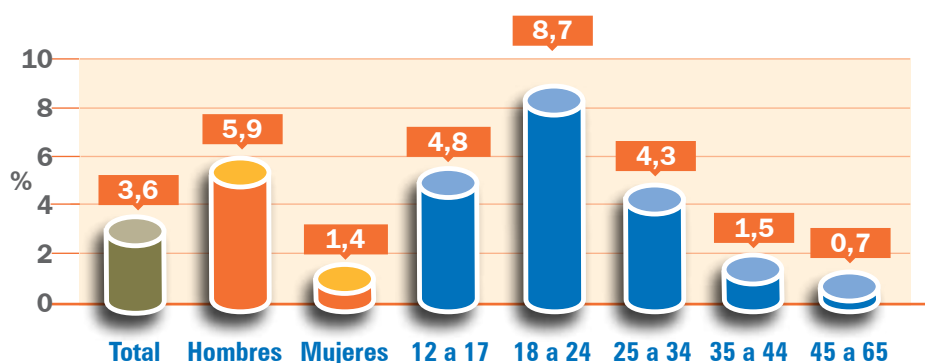
Gráfica 4

Prevalencia de último año de cualquier droga ilícita por departamento, 2013*



*Cualquier droga ilícita incluye: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables (incluido poper y dick).
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Spa Colombia 2013.

- Sobre **características socio demográficas**, el consumo de psicoactivos es superior en hombres, en el grupo etario entre 18 y 24 años y en zonas urbanas. Aunque las diferencias entre estratos socioeconómicos no son tan amplias para la generalidad de las sustancias, se encuentran mayores tasas de abuso y dependencia en los estratos bajos, mayor proporción de consumidores de cocaína y éxtasis en los estratos altos y el consumo de basuco se reporta principalmente en los estratos 1 al 3.



Gráfica 5
Prevalencia de último año de cualquier droga ilícita* por sexo y edad, 2013

*Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína, sustancias inhalables (incluido poper y dick)
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Spa Colombia 2013.

- El número de personas con consumo problemático de drogas en Colombia se calcula en 484.109 aproximadamente. La estimación del consumo problemático de droga es un indicador importante para estimar la demanda potencial de atención y tratamiento, lo cual suele contrastarse con la capacidad de atención y la oferta de servicios disponibles. Por esta razón, en las encuestas realizadas en los últimos años se incluyen instrumentos estandarizados internacionalmente como el AUDIT¹⁴ de la Organización Mundial de la Salud - OMS para identificar consumo de riesgo y perjudicial de alcohol, el DSM IV¹⁵ y CIE 10¹⁶ para indagar el abuso y la dependencia de algunas drogas ilícitas.

Tabla 1

Porcentaje y número de casos de abuso y dependencia de cualquier sustancia ilícita*, e intervalos de 95% de confianza, según sexo, 2013

Sexo	%	Intervalo de confianza		Número de personas con abuso o dependencia	Intervalo de confianza (casos)	
Hombres	3,48	3,04	3,92	394.141	344.685	443.596
Mujeres	0,75	0,50	1,00	89.968	59.600	120.336
Total	2,08	1,82	2,33	484.109	424.672	543.545

* Incluye marihuana, cocaína y basuco.
Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Spa Colombia 2013.

- Destaca el aumento en el **consumo de heroína** en los últimos años, que se hizo evidente por el incremento en la demanda de tratamiento por problemas con su uso en siete regiones: Santander de Quilichao, Armenia, Medellín, Pereira, Cúcuta, Cali y Bogotá.

14 Test de identificación de trastornos debidos al uso de alcohol (AUDIT), Organización Mundial de la Salud.
15 Manual Diagnostico y Estadístico de Trastornos Mentales (DSM-IV), Asociación Americana de Psiquiatría.
16 Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-19), Organización Mundial de la Salud.

La producción de amapola en el país parece ser una condición propiciadora del consumo actual, lo cual puede atribuirse a la disponibilidad de la sustancia y los bajos precios.

Estudios realizados en seis ciudades entre 2012 y 2014 sobre comportamientos de riesgo asociados en personas que se inyectan drogas - PID, identifican indicadores de VIH y Hepatitis C superiores a los de la población general (ver Tabla 2).

Otros comportamientos de alto riesgo son las prácticas sexuales con pareja ocasional y sin uso de condón, acceso limitado a materiales higiénicos de inyección, inadecuada disposición de jeringas y otros residuos, riesgo de sobredosis (entre el 19% y el 37% de PID reportan haber sufrido una sobredosis). Además, limitado acceso a servicios integrales de atención. En Medellín y Pereira, ciudades con dos puntos de análisis, destaca la progresión de VIH en las personas que se inyectan. Todos estos factores constituyen una problemática de urgente intervención.

Los estudios coinciden en identificar que en tanto se desarrolla dependencia se abandonan prácticas como el cuidado de la piel y las venas, uso de equipos estériles y cambio de jeringas.

El aumento en el consumo de heroína en los últimos años, se hizo evidente por el incremento en la demanda de tratamiento por problemas con su uso

Tabla 2

Prevalencia estimada de uso compartido jeringas, VIH y Hepatitis C en PID, en seis ciudades

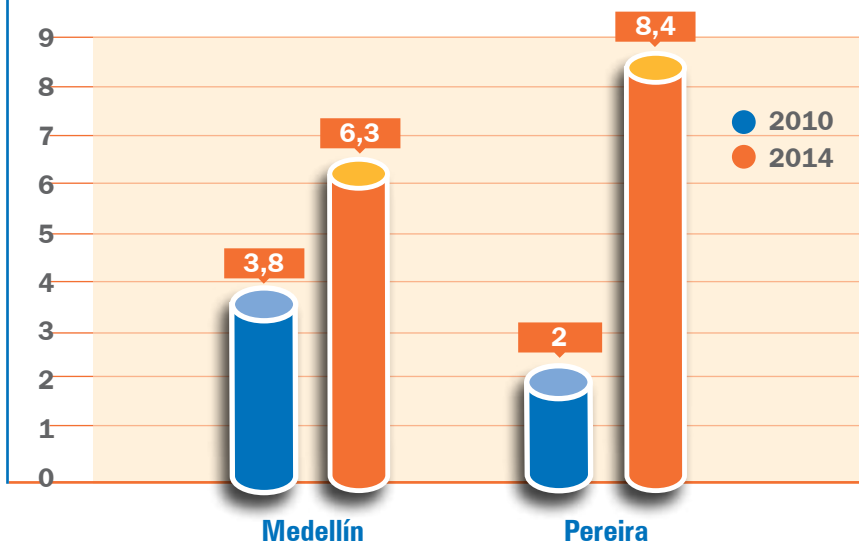
Variable	Cali 2012	Armenia 2014	Cúcuta 2014	Bogotá 2014	Pereira 2014	Medellín 2014
Uso compartido de Jeringas	60,6	37,2	26,8	58,5	52,0	46,8
Prevalencia de VIH	2,2	2,7	6,7	5,0	8,4	6,3
Prevalencia Hepatitis C	nd	30,9	21,4	6,7	44,4	35,6

Fuente: con base en los estudios Min Salud, Min Justicia, CES.

Gráfica 6

Progresión de VIH en PID Medellín y Pereira

Período 2010 - 2014



Fuente: Estudios MinSalud y CES

- El fenómeno de las **nuevas sustancias psicoactivas o NSP**, constituye una de las principales tendencias del problema mundial de las drogas. El informe mundial de drogas de 2015 registra la aparición en el mundo de 450 sustancias que no están incluidas en la listas de fiscalización internacional de las Naciones Unidas. Dentro de las características principales de estas drogas, está el hecho de que se venden como “sales de baño”, “productos de investigación”, “euforizantes legales”, entre otros.

NSP

Categorías de las nuevas sustancias psicoactivas vendidas en el mercado

Otras sustancias

tales como aminoácidos (estimulantes), sustancias de tipo fenétilidina (alucinógenos) y tripanolol (alucinógenos).



Cannabinoides sintéticos

Estos son receptores agonistas de cannabinoides, los cuales producen efectos similares a los del delta-9-tetrahidrocannabinol (THC), el principal componente psicoactivo de la cannabis. Los cannabinoides sintéticos son generalmente mezclados en productos herbales y vendidos bajo el nombre de spice, K2, Kronic, etc.



Catinonas sintéticas

Estas son análogos/derivados de la sustancia internacionalmente controlada catinona, uno de los componentes activos de la planta khat. Generalmente tienen efectos estimulantes e incluyen NSP reportadas frecuentemente, tales como mefetona y MBPV (metilendioxipropilamfetamina).



Ketamina

Es un anestésico humano y veterinario que actúa como un estimulante en dosis bajas y como un alucinógeno en dosis altas. Es una de las NSP más comunes en Asia.



Sustancias de origen vegetal

Este grupo incluye plantas con propiedades psicoactivas. Las más frecuentemente reportadas son:

- Kratom (Mitragyna speciosa), es una planta nativa del Sudeste Asiático que contiene el alcaloide mitragina; un estimulante en dosis bajas y sedante en dosis más elevadas.
- Sello divino, es una planta autóctona de las zonas forestales en Oaxaca, México, que contiene el principio activo salvinorina A, una sustancia alucinógena.
- Khat (Catha edulis), es una planta nativa de la región del Cuerno de África y la península arábiga; las hojas de la planta se mastican, lo que resulta en la liberación de los estimulantes catinona y catina.



Piperazinas

Estas sustancias se venden frecuentemente como "khatrin", debido a sus propiedades estimulantes del sistema nervioso central. Los miembros más comúnmente reportados de este grupo son benzilpiperazina (BZP) y mCPP (m-Clorofenilpiperazina).



Fenetilaminas

Este grupo contiene sustancias relacionadas con la anfetamina y metanfetamina y generalmente produce efectos estimulantes. Sin embargo, la modificación de estos compuestos puede dar lugar a potentes alucinógenos como el Bromo-Dragonfly.



Fuente: UNODC

- En Colombia la mayoría de NSP corresponden a drogas de origen sintético. Muchas se venden como si se tratara de sustancias ya conocidas. Por ejemplo, análisis realizados a muestras de LSD dan cuenta de la presencia de MBOMe, y en pastillas comercializadas como éxtasis se camuflan otras sustancias de reciente aparición.
- Uno de los principales riesgos de estas drogas tiene que ver con el poco conocimiento que existe de los efectos sobre la salud que produce el consumo, precisamente por su reciente aparición en el mercado. Por esta razón, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Observatorio de Drogas de Colombia, implementó el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), con el fin de generar un mecanismo

Se implemento el Sistema de Alertas Tempranas -SAT- como mecanismo de información para detectar oportunamente drogas emergentes y alertar sobre su existencia

de información para detectar oportunamente drogas emergentes¹⁷ y alertar sobre su existencia. El SAT se fundamenta en una red interinstitucional conformada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Universidad Nacional y la Universidad Tecnológica de Pereira, además de otros colaboradores.

- El Sistema de Alertas Tempranas del que hacen parte los laboratorios forenses de la Fiscalía, la Policía y Medicina Legal aportan información confiable y garantiza que toda droga cuente con el análisis químico que determina su composición. El SAT utiliza las mejores tecnologías disponibles en el país, está integrado por distintas entidades que se articulan en red, y su acción ha detectado la presencia de 20 sustancias emergentes.
- También es importante señalar que a la fecha no se ha evidenciado en el país, producción de las drogas sintéticas, lo que podría indicar que éstas provienen de otros países productores.

El Sistema de Alertas Tempranas -SAT- utiliza las mejores tecnologías disponibles en el país, está integrado por distintas entidades que se articulan en red, y su acción ha detectado la presencia de 20 sustancias emergentes

1.3 Marco técnico y político

1.3.1 Política Nacional de Reducción del consumo de drogas y su impacto

El marco político de las acciones en reducción del consumo de drogas está fundamentado en el Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo país 2014 - 2018, el Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021 y la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto.

Particularmente la Política Nacional para la reducción del Consumo de Drogas, formulada desde 2007, ofrece los lineamientos que permiten identificar, comprender y contrarrestar los factores macro y microsociales y personales que inciden en el consumo de sustancias psicoactivas-spa, y guía el diseño de planes y programas a nivel territorial, que respondan a las diversas necesidades de la familia, la comunidad y los individuos en materia de prevención, mitigación y superación de los riesgos y daños asociados a estas sustancias.

17 El término “drogas emergentes” hace alusión no solo a sustancias nuevas que entran al mercado de las spa, sino al uso no conocido o no habitual de sustancias ya conocidas.

1.3.2 Plan Nacional de Promoción de la Salud y Prevención y Atención del consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 - 2021

En 2014, los Ministerios de Justicia y del Derecho y el de Salud y Protección Social lideraron la construcción del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de drogas, a través de un proceso amplio de consultas del que participaron distintos sectores como el académico, expertos, autoridades de entes territoriales y sociedad en general. El Plan aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes con Resolución No. 007 de 2015, adopta los enfoques de salud pública y derechos humanos y se alinea con la proyección temporal del Plan Decenal de Salud Pública 2014 - 2021.

Previo a la construcción del Plan, el Ministerio de Salud realizó un balance de las acciones desarrolladas en el marco de la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su impacto, promulgada en 2007, identificando importantes avances pero también algunos aspectos por mejorar, y la necesidad de sostener las intervenciones territoriales.

El Plan busca reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido; dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas, al fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública. Para lograr este objetivo el Plan propone cinco componentes estratégicos: 1) Fortalecimiento institucional, 2) Promoción de la convivencia y la salud mental, 3) Prevención, 4) Reducción de riesgos y daños y 5) Tratamiento.

En el marco del proceso de alistamiento del Plan, se realizó un mapeo de acciones y posibles puntos de articulación entre las entidades de orden nacional que tienen competencia en el tema, con el fin de alinear las distintas estrategias y programas con los objetivos del Plan.

El Plan busca reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido

Lineamientos del Plan

Gestión del conocimiento y fundamentación en evidencia, procesos de seguimiento y evaluación a las políticas, planes y programas.

Abordaje intersectorial, articulado en instancias nacionales y territoriales.

Fortalecimiento territorial, de manera que el plan se adapte a las características regionales.

Componentes del Plan¹⁸



Objetivos de los componentes estratégicos:

- **Componente promocional.** Convivencia social, salud mental y consumo de drogas: El objetivo del componente es fortalecer entornos que promuevan el desarrollo de habilidades, vínculos afectivos, redes de apoyo y capacidades que potencien la salud mental y la convivencia social en la población colombiana, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.

Se entiende por este componente al conjunto de políticas públicas, estrategias y acciones intersectoriales y comunitarias orientadas a proveer oportunidades y entornos que permitan el despliegue óptimo de recursos individuales y colectivos para el disfrute de la vida cotidiana, estableciendo relaciones interpersonales basadas en el respeto, la solidaridad y el ejercicio de los derechos humanos para el logro del bien común y el desarrollo humano y social. Su ámbito de acción es la familia (hogar), la comunidad y la escuela. Se espera que el fortalecimiento de factores de comunicación y de patrones de cuidado por parte de los adultos, promuevan comportamientos saludables que a su vez repercutan en habilidades que los niños, niñas y adolescentes desarrollen para manejar el asunto de las drogas con solvencia.

- **Prevención del consumo de sustancias psicoactivas:** El objetivo es disminuir 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.

18 Tomado del documento del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y Atención del Consumo de SPA 2014 - 2021.

Este componente comprende el desarrollo de estrategias de prevención del consumo de drogas basadas en evidencia dirigidas a diferentes poblaciones, priorizando los niños, niñas y adolescentes. Se incluye la prevención de las afectaciones al bienestar y el desarrollo como una de las tareas más importantes desde la salud pública. Enfatiza en los ámbitos escolares y familiares.

- **Tratamiento:** El objetivo es mejorar la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores de sustancias psicoactivas.

Este componente incluye el desarrollo de guías técnicas y modelos para la atención del consumo de drogas, acompañamiento a los territorios para cualificar la oferta de servicios, así como la elaboración de rutas que articulen la red de servicios a los consumidores de drogas.

- **Reducción de riesgos y daños:** El objetivo es prevenir las afectaciones de los consumidores de sustancias psicoactivas que no tienen la voluntad o la capacidad para dejar el uso de drogas.

Dadas las implicaciones sanitarias y el compromiso de los derechos humanos de las personas afectadas por la dependencia a heroína y basuco principalmente, se adelantará una estrategia nacional de reducción de daño basada en el conocimiento sobre la situación en Colombia. Se incluirá la entrega de elementos de administración segura de sustancias, monitoreo en salud, y acceso a servicios de bajo umbral, basados en la experiencia lograda en el eje de mitigación de la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

- **Fortalecimiento institucional:** El objetivo es reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.

Por fortalecimiento institucional se entiende el conjunto de políticas públicas, estrategias y acciones institucionales tendientes al fortalecimiento de las capacidades nacionales y territoriales para la reducción del consumo de SPA. Por ello en este componente se contemplan acciones de articulación en el nivel nacional y territorial. Integra además las acciones correspondientes a capacitación, investigación, evaluación, gestión política, gestión administrativa y gestión comunitaria.

Un objetivo realista de la prevención es mejorar la capacidad de los grupos poblacionales para convivir con las drogas sin que afecten el desarrollo. Esto implica prevenir el consumo, el contacto temprano y además propiciar acciones de inclusión social

1.4 Acciones desarrolladas

1.4.1 Componentes de Promoción y Prevención

Un objetivo realista de la prevención es mejorar la capacidad de los grupos poblacionales para convivir con ellas sin que afecten el desarrollo. Esto implica prevenir el consumo de drogas, el contacto temprano con las drogas y además propiciar acciones de inclusión social.

En materia de estrategias de prevención del consumo de spa, se destacan intervenciones institucionales como la del Programa DARE de la Policía Nacional que se desarrolla en gran parte del territorio nacional, el Programa Generaciones con Bienestar del ICBF, Familias Fuertes de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho. También aportan desde su misión los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura, Coldeportes, INPEC, etc.

Algunas ONG desarrollan programas como Yo mi vida (Corporación Surgir), Destrezas para la vida (Leones Educando), Comunidades que se cuidan (Corporación Nuevos Rumbos), Consentidos (Colectivo Aquí y Ahora), Mentor Colombia, Caminos, entre otros. En el link www.copolad.eu el directorio de centros y servicios en reducción del consumo.

Programa Familias Fuertes: Amor y Límites



El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social están promoviendo la implementación del Programa Familias Fuertes Amor y Límites, dirigido a padres e hijos con edades entre 10 y 14 años y respaldado de la Organización Panamericana de la Salud. Este Programa enseña a los padres y a sus hijos adolescentes a convivir en un contexto de amor con límites, para mejorar la salud y el desarrollo de los adolescentes y prevenir el consumo de drogas y otras conductas de riesgo a través de la promoción de la comunicación.

Programa Familias Fuertes Amor y Límites, dirigido a padres e hijos con edades entre 10 y 14 años y promovido por la Organización Panamericana de la Salud. Este Programa enseña a los padres y a sus hijos adolescentes a convivir en un contexto de amor con límites



Programa Familias Fuertes:
Amor y Límites

Hasta 2012 el Programa se implementó en aproximadamente 1.200 familias, con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social. A partir de 2014, el Gobierno decidió hacer una gran apuesta para ampliar la cobertura de Familias Fuertes, con recursos de los Ministerios de Salud de Justicia, Sistema General de Regalías y Parafiscales que están en las cajas de compensación familiar. De esta forma el Programa se estará llevando aproximadamente a 13 mil familias del país entre 2015 -2017¹⁹.



Programa Familias Fuertes:
Amor y Límites

Durante 2014 y el primer semestre de 2015, Minjusticia, Minsalud con el apoyo de UNODC llevaron a cabo la implementación del Programa en 1.682 familias en 10 departamentos del país: Valle del Cauca, Nariño, Tolima, Cauca, Norte de Santander, Bolívar, Atlántico, Arauca, Meta, Quindío. El Programa contó con el apoyo de los gobiernos departamentales y municipales, a través de las Secretarías de Salud, Gobierno, Educación y Familia. Otro de los resultados de la intervención es la formación de 180 facilitadores calificados en los territorios.

Además de los eventos de clausura realizados en cada uno de los municipios, en junio de 2015 se llevó a cabo el cierre nacional de la interven-

19 El consolidado en términos de financiación registra los siguientes datos: Min Justicia, 1.680 familias (2014), Min Salud, 1.200 familias (2013), Fondo de Regalías, (1.070 familias), Cajas de compensación familiar -aportes parafiscales-, (8.531 familias), para un aproximado de 13.000 familias.

ción en la ciudad de Armenia, el cual incluyó un conversatorio con adolescentes, padres de familia, docentes y autoridades de los Ministerio de Salud y de Justicia y el operador Funof. Con este evento se completó la graduación de un total de 1.682 familias del país.



Los resultados del Programa en Colombia dan cuenta de los efectos positivos en la prevención del abuso de alcohol y otras sustancias psicoactivas en adolescentes, así como en la prevención de conductas de riesgo como: violencia intrafamiliar, deserción escolar y sexualidad temprana, entre otras - (Orpinas y otros, 2014).

Programa Convivencia y Paz - Gestor del Deporte



Programa Convivencia y Paz - Gestor del Deporte
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores

En el Programa Gestores del Deporte – Convivencia y Paz, la acción de prevención y protección para niños, niñas y adolescentes vulnerables al problema de las drogas se concentra en zonas de frontera. Se utiliza como estrategia la participación de los jóvenes en actividades deportivas

El Programa Gestores del Deporte – Convivencia y Paz, es una alianza entre los Ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia y del derecho y Coldeportes. La acción de prevención y protección para niños, niñas y adolescentes vulnerables al problema de las drogas se concentra en zonas de frontera. Se utiliza como estrategia la participación de los jóvenes en actividades deportivas como futbol, microfútbol, baloncesto y voleibol, para promover la convivencia, la prevención del consumo de drogas y el afianzamiento territorial.

El Programa busca fortalecer las relaciones de convivencia en niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad, a través del acompañamiento lúdico-formativo y deportivo, la recuperación y apropiación de escenarios deportivos y la promoción de procesos comunitarios en zonas urbanas y rurales del territorio nacional.

Entre 2014 y el primer semestre de 2015 el Programa atendió a 3.000 niños y adolescentes (entre 7 y 18 años), familias y comunidades de 60 municipios fronterizos. La intervención logró mejorar hábitos de vida con la práctica deportiva, actividades lúdico-formativas y, uso del tiempo libre, (los jóvenes dedicaron al menos siete horas a la semana, 28 horas al mes). Gran parte de los escenarios deportivos y parques recreativos en 60 zonas del país fueron objeto de mejoras en su infraestructura.

Programa Escolarizado de Prevención Escolar

D.A.R.E. es un programa educativo que se desarrolla en colaboración entre la Policía Nacional y diferentes centros educativos, con el objeto de prevenir el uso y abuso de drogas entre los jóvenes, enseñándoles a ser miembros productivos de su comunidad, proporcionando a los adolescentes la información necesaria que le permitan llevar una vida libre de drogas, alcoholismo y violencia; estableciendo relaciones positivas entre la familia, su entorno social y las autoridades.

En Colombia, el programa DARE ha sido objeto de revisión, ajustes y cambio de su denominación por Programa Escolarizado de Prevención Escolar.

El Programa Escolarizado y sus estrategias tienen cobertura en los 32 departamentos del país de manera continua desde 1997. A 2015, se han capacitado al rededor de 6 millones de personas entre estudiantes, docentes y padres de familia, motivo que además lo hizo acreedor del premio “Reina Sofía Contra las Drogas 2013” de España, como reconocimiento al mejor Programa de este tipo en Iberoamérica, por su continuidad y contenido.

D.A.R.E. es un programa educativo que se desarrolla en colaboración entre la Policía Nacional y diferentes centros educativos, con el objeto de prevenir el uso y abuso de drogas entre los jóvenes

Campaña de prevención del consumo: Las drogas pueden cambiar tus planes, Métele mente y decide.



El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social con el apoyo de UNODC diseñaron la campaña de prevención del consumo de drogas “Las drogas pueden cambiar tus planes, métele mente y decide”, la cual reconoce a los jóvenes como personas capaces de tomar decisiones en beneficio de ellos mismos y de su comunidad. Además de lo racional, apela a lo afectivo mostrando el impacto que pueden tener las drogas en las relaciones familiares y sociales y la afectación de los planes y proyectos de vida (familia, educación, amigos).

El concepto creativo de la Campaña fue construido con el concurso de las entidades nacionales vinculadas al tema, procurando un mensaje que articula las distintas estrategias y programas que se desarrollan en el país. El proceso de construcción del concepto incluye los enfoques actuales para abordar la prevención, contó con grupos focales de jóvenes que orientaron el diseño del mensaje y las piezas comunicativas.

Métele mente y decide es un juego de palabras para que antes de “meter”, los jóvenes reflexionen sobre las posibles consecuencias y tomen una decisión informada. La campaña cuenta con nueve piezas de comunicación: un anuncio para televisión de 30 segundos, cuatro cuñas radiales y cuatro piezas visuales.

El mensaje trasciende los viejos paradigmas de la prevención y trae propuestas más actuales que valora la autonomía de los jóvenes, los dota de herramientas, habilidades e información para que tomen las

La campaña de prevención del consumo de drogas “Las drogas pueden cambiar tus planes, métele mente y decide”, reconoce a los jóvenes como personas capaces de tomar decisiones en beneficio de ellos mismos y de su comunidad

mejores decisiones. Se resalta el papel de la familia, de la escuela, de las comunidades y los gobernantes.

La campaña fue presentada por primera vez en abril de 2015 en la ciudad de Medellín, ante jóvenes, autoridades de Medellín y de la Gobernación de Antioquia y medios de comunicación. A partir del lanzamiento, la campaña se está difundiendo a través de medios masivos de comunicación como radio y canales públicos y privados de televisión, a través de código cívico (sin costo). Así mismo, se realizó una gestión importante de comunicación on line, relaciones públicas y responsabilidad social con empresas privadas, que ha permitido potenciar la difusión en medios institucionales y alternativos de comunicación, así como consolidar distintos apoyos y vínculos a la Campaña.

Intervención para reducción de consumo de drogas en poblaciones vulnerables

El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, trabajan en la construcción de marcos técnicos que orienten acciones de reducción del consumo de drogas en poblaciones vulnerables priorizadas, entre las que se encuentran los universitarios, la población privada de la libertad, los jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica y los adolescentes en conflicto con la ley.

Los marcos técnicos parten de la necesidad de avanzar en la construcción de escenarios de reducción del consumo de drogas con poblaciones en alta vulnerabilidad y de fortalecer la capacidad técnica de las entidades vinculadas, toma en cuenta el aumento del consumo en las poblaciones priorizadas, las condiciones de vulnerabilidad a las que deben hacer frente y la necesidad de desarrollar programas, planes y proyectos basados en la evidencia y las mejores prácticas.

Actualmente dispone de cuatro documentos producto de la acción articulada con las entidades que se ocupan del tema, tales como el INPEC, ICBF, ASCUN y ANSPE respectivamente. Los documentos fueron validados en mesas de trabajo las que hicieron parte expertos y operadores que trabajan directamente con cada población y consultas a grupos focales con los beneficiarios.

En términos generales, los marcos técnicos proponen una serie acciones encaminadas a la promoción de la salud, prevención, mitigación y atención de consumos problemáticos. Se trata de mejorar la calidad de vida de la población, a partir de la comprensión de la manera en que el problema de las drogas se manifiesta en el contexto, cuáles son sus actores, las necesidades de la población, los recursos internos y externos

Los marcos técnicos han sido elaborados partiendo de la necesidad identificada de avanzar en la construcción de escenarios de reducción del consumo de drogas con poblaciones en alta vulnerabilidad y de fortalecer la capacidad técnica de las entidades vinculadas

con los que se cuenta para hacerle frente y la manera como los mismos se pueden articular y potenciar.

Durante el último año se dio inicio a los procesos de implementación del componente operativo y metodológico mediante una serie de guías metodológicas y operativas que constituyen la carta de navegación para la implementación de las acciones y lineamientos propuestos. En términos generales las acciones claves consideradas en las guías tienen que ver con la construcción de líneas de base, el mapeo de actores externos e internos, la socialización y sensibilización de cada marco técnico con los actores correspondientes, la constitución de acuerdos programáticos para la implementación de las acciones en los diferentes contextos y el diseño de módulos formativos, para su implementación en otros lugares del país.

En relación con el marco técnico dirigido a adolescentes en conflicto con la ley, se avanzó en la realización del Seminario– Taller en el manejo integral y gestión de la prevención del consumo de drogas, con el apoyo del ICBF, el Ministerio de Salud y UNODC, dirigido a 60 representantes de los equipos psicosociales y trabajan en medidas privativas de la libertad del país. El objetivo de la formación fue contribuir a fortalecer las competencias de los actores que intervienen en el sistema de Responsabilidad Penal y Adolescente en materia de prevención del consumo de drogas, así como el manejo integral de los casos para favorecer el fortalecimiento de la atención y el acceso a servicios sociales.

El seminario se articula con el Diplomado que desarrolla la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho. Hoy la experiencia esta sistematizada y sirve de insumo para que los operadores puedan llevar a cabo procesos de réplica los cuales son monitoreados directamente por el ICBF.



Seminario – Taller manejo integral y gestión de la prevención del consumo de drogas. Bogotá, 6 a 10 de abril de 2015.

En desarrollo del marco técnico de reducción de la demanda de drogas dirigido a población penitenciaria y carcelaria se llevó a cabo la implementación del proceso en la cárcel Modelo de Bucaramanga y COMEB en Bogotá (La Picota), a partir del cual se identificaron, conformaron y capacitaron los equipos mixtos que a futuro podrán avanzar hacia la implementación de dispositivos de escucha en cada uno de los centros penitenciarios.



Jornada de capacitación y socialización del documento Marco Técnico y sus herramientas para la prevención y mitigación del consumo en el ámbito carcelario. Bucaramanga, julio de 2015.

Para la implementación del componente operativo y metodológico del marco técnico dirigido a estudiantes universitarios se conformó una alianza estratégica con la Universidad Javeriana. El proceso incluyó un encuentro de universidades del país, en el que se presentaron y validaron las guías desarrolladas, a partir del cual se empieza a avanzar en una plataforma que permita el trabajo en red y la articulación de las acciones que vienen desarrollando las diferentes universidades.



Jornada de sensibilización y capacitación sobre el documento Marco Técnico y sus herramientas para la prevención y mitigación del consumo de SPA en el ámbito universitario. Encuentro Nacional. Bogotá, 6 y 7 de julio de 2015.

En desarrollo del marco técnico dirigido a jóvenes en riesgo se desarrollaron las experiencias demostrativas del municipio de Puerto Tejada y del barrio Nelson Mandela en Cartagena.

En todos los casos se avanzó en la generación de una serie de acuerdos programáticos, que permiten la articulación de los diferentes actores, a la vez que la definición de una serie de compromisos para continuar avanzando en la implementación de los marcos técnicos.

1.4.2 Tratamiento

Desde la perspectiva de salud pública se entiende la dependencia a las drogas como una enfermedad crónica, que debe ser tratada como cualquier otra condición de salud crónica.

En este marco, el Gobierno Nacional ha realizado avances importantes en el desarrollo de instrumentos normativos y técnicos para garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a la salud en cuanto a la atención de personas con consumo problemático de drogas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Entre los avances se destacan:

- Acuerdo 029 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud – CRES²⁰, para la inclusión del tratamiento por consumo de drogas en menores de edad en el Plan Obligatorio de Salud - POS según el cual en su art. 76 establecía que “todo menor de 18 años que use sustancias psicoactivas tendrá derecho a recibir atención psiquiátrica y psicológica ambulatoria y con internación, y adicionales a las cobertura establecidas en los artículos 17 y 24”²¹. Dicho Acuerdo fue derogado por la Resolución No. 5521 de 2013 Ministerio de Salud y Protección Social, “Por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS)”.
- Expedición de la Ley 1566 de 2012 (o Ley Galán), Ley 1566 de 2012, “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas”. Esta Ley reconoce que el consumo, el abuso y la adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública. También establece que las patologías derivadas del consumo, abuso y adicción deben ser atendidas por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Gobierno Nacional ha realizado avances importantes en el desarrollo de instrumentos normativos y técnicos para garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a la salud en cuanto a la atención de personas con consumo problemático de drogas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud

20 Comisión de Regulación en Salud – CRES. Acuerdo 029 de 28 de diciembre de 2011 “por el cual se sustituye el Acuerdo 028 de 2011 que define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud”.

21 Estos artículos se refieren a la cobertura de atención en salud mental y la internación para manejo de la enfermedad en salud mental respectivamente, lo cual cubre el abuso y la dependencia de sustancias psicoactivas.

- Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”. Incorpora la obligación de atender la atención en salud mental (que incluye consumo de drogas) en el marco del POS. También establece la obligación para las EPS de desarrollar acciones de Atención Primaria en Salud, que son útiles para la atención del consumo.
- Acuerdo 009 de 2011 de la Comisión de Regulación en Salud – CRES. Introducción de la metadona²² en el listado de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud (POS), con el fin de facilitar la disponibilidad necesaria para atender el tratamiento por consumo de heroína.
- Resolución 5521 de 2013 “Por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS)”. Inclusión de procedimientos e intervenciones para la atención del Consumo de SPA, que garanticen la atención integral de la dependencia en el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud.
- Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud): “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución 2003 de 2014 “Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud”. Define criterios para inscripción en el registro especial de prestadores de los Centros de Atención en Drogadicción -CAD- y Servicios de Farmacodependencia. Resol. 2003 de 2014.
- Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021. El Plan Decenal es el lineamiento técnico clave para guiar los planes territoriales. El Plan Decenal incorpora la reducción del consumo de drogas en la dimensión de “convivencia y salud mental”. Los entes territoriales deben hacer sus planes territoriales de salud pública en línea con el Plan Decenal.

Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social ha gestionado recursos de financiación para viabilizar las acciones de reducción del consumo de spa en los entes territoriales:

- Recursos del Sistema General de Regalías (los departamentos gestionan los recursos según sus prioridades, por ejemplo Casanare gestionó 4.800 millones de pesos para acciones en reducción del consumo)

22 El anexo del Acuerdo 09 de 2011 que constituye el listado de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud (POS), por gestión del Fondo Nacional de Estupefacientes, incorpora la metadona de 40 mg, con el fin de asegurar la disponibilidad de este medicamento en el tratamiento por consumo de drogas.

- Recursos de parafiscales de las Cajas de Compensación (1/4 de punto de parafiscales se destinan a acciones de promoción y prevención, que incluyen programas para reducir el consumo de drogas).
- Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas – PIC (dentro de las estrategias que se pueden financiar por PIC el Ministerio de Salud incorporó acciones en reducción del consumo de spa)

Las siguientes normas regulan las fuentes de recursos según las estrategias definidas y los territorios priorizados:

- Sistema General de Regalías – Acto de Legislativo No. 5 de 2011. Viabiliza recursos para los temas prioritarios en las entidades territoriales. Según las necesidades o intereses de los territorios, estos recursos se pueden orientar a obras públicas, salud, etc.
- Decreto 3046 de 2013 “Por el cual se reglamenta’ el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 en cuanto a los recursos correspondientes a las vigencias 2013 y 2014” (Reglamenta que las cajas de compensación deben utilizar de los recursos recaudados de que trata la norma el 50% para financiación de planes de promoción y prevención).
- Resolución 080 de 2014 “Por el cual se reglamenta’ el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 en cuanto a los recursos correspondientes a las vigencias 2013 y 2014”. (Parafiscales – Define condiciones para la gestión de recursos de esta fuente).
- Resolución 081 de 2014 “Por la cual se establecen disposiciones en cuanto a la ejecución de los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el Decreto número 3046 de 2013”. (Parafiscales – Define 15 territorios priorizados para prevención y mitigación del consumo de spa).
- Resolución 1308 de 2015 “Por la cual se sustituye el anexo técnico 1 “Departamentos Priorizados”, de que trata el artículo 4º de la Resolución número 0081 de 2014 y se dictan otras disposiciones”. (Parafiscales – Actualiza los departamentos en los cuales se pueden gestionar recursos de esta fuente)
- Resolución 518 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas” (PIC). Esto prioriza acciones colectivas para la prevención y promoción del consumo de spa. Dentro de las intervenciones se incluyen centros de escucha, zonas de orientación escolar, zonas de orientación universitaria, entrega de jeringas como parte de reducción de riesgos.

1.4.3 Reducción de riesgos y daños

La reducción de daños se refiere a las intervenciones en materia de salud pública con las que se busca reducir las consecuencias negativas derivadas del consumo. (TNI, 2012). La reducción de daños representa una mirada diferente al consumo de drogas que no exige la abstinencia sino que asume una perspectiva de derechos humanos.

La reducción de riesgos y daños se asocia principalmente con el uso de heroína y otras drogas por vía inyectada, no obstante se aplica también al consumo de alcohol con programas como “entregue las llaves”, o “saber beber, saber vivir” o para el consumo de crack en países como Brasil (TNI, 2006) a través de la entrega de pipas y otros elementos para consumo.

Para el caso de Colombia, se están implementando acciones de reducción de daños en respuesta a la situación del consumo de drogas por vía inyectada que, de acuerdo con la evidencia disponible, se concentra en uso de heroína y cocaína principalmente en las ciudades de Pereira, Cúcuta, Bogotá, Medellín, Armenia y Cali.

Como parte de la respuesta, el Ministerio de Salud y Protección Social formuló el “Plan Nacional de Respuesta al Consumo Emergente de Heroína y otras Drogas por Vía Inyectada” (Ministerio de Salud, Mayu, OIM, 2013), el cual contempla una serie de acciones a nivel territorial, con el fin “reducir la incidencia de nuevos consumos, mitigar su impacto para la salud pública y mejorar la accesibilidad a servicios de prevención, atención sociosanitaria y tratamiento integral.

La estrategia de reducción de daños propone una serie de servicios que se complementan entre sí con el fin de mejorar los resultados. La recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es implementarlos en un paquete integral (IDPC, 2013)

Entre las intervenciones enmarcadas en la estrategia de reducción de daño, el país avanza en:

- Entrega de material higiénico de inyección: Desde abril de 2014 se implementó el primer programa de intercambio de material higiénico de inyección en el país, por parte de la Secretaria de Salud y Seguridad Social de Pereira. Esta intervención contó con una importante gestión por parte de la sociedad civil (Corporación ATS) y asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional (Open Society Foundation). Actualmente, se tienen registrados 811 usuarios en el servicio de entrega de kits de material higiénico de inyección en los municipios de Pereira y Dos Quebradas. La entrega de materiales hace parte de una intervención integral que incluye servicios de

La reducción de daños representa una mirada diferente al consumo de drogas que no exige la abstinencia sino que asume una perspectiva de derechos humanos

Se están implementando acciones de reducción de daños en respuesta a la situación del consumo de drogas por vía inyectada que, de acuerdo con la evidencia disponible, se concentra en uso de heroína y cocaína principalmente en las ciudades de Pereira, Cúcuta, Bogotá, Medellín, Armenia y Cali

atención psicosocial y derivación a servicios sociales, y de salud, información sobre salud sexual y sensibilización a la comunidad entre otros elementos.

- **Terapia de Sustitución de Opioides:** En Medellín, Armenia, Cali y otras ciudades del país se han implementado desde hace varios años servicios de tratamiento por sustitución de metadona para personas con adicción a la heroína, que están incluidos en el POS, que pueden ser ambulatorios o residenciales.
- **Prevención de Sobredosis:** Según los estudios sobre patrones de riesgo en personas que se inyectan drogas realizados en el país, entre el 19% y el 37% de las personas que se inyectan drogas han sufrido ya una sobredosis. Actualmente se analiza la posibilidad de facilitar el acceso a medicamentos antagonistas opiáceos como la Naloxona, en ámbitos cercanos a las personas que se inyectan heroína, dado que este tipo de medicamentos son en la actualidad de uso exclusivamente hospitalario.
- **Prevención y pruebas rápidas de detección de VIH:** En el marco del Plan Nacional de Respuesta al VIH e ITS liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social, se integran acciones dirigidas a personas que se inyectan drogas, tales como la realización de pruebas rápidas de VIH, las cuales son confirmadas en laboratorio. Los tamizajes de VIH incluyen asesoría pre y post, así como vinculación a tratamiento en caso necesario. Así mismo se han realizado pruebas para detección de Hepatitis C.

En Colombia, los dispositivos comunitarios comprenden tres tipos de servicios: Centros de Escucha - CE, Zonas de Orientación Escolar – ZOE y Zonas de Orientación Universitaria – ZOU

Dispositivos de base comunitaria

Los dispositivos de base comunitaria son servicios de bajo umbral y baja formalización, que gestionan las demandas de la población a partir de los recursos comunitarios e institucionales existentes, contribuyendo así a mejorar el acceso a servicios y a prevenir y mitigar el impacto del consumo de drogas, entre otras problemáticas.

En Colombia, los dispositivos comunitarios comprenden tres tipos de servicios: Centros de Escucha - CE, Zonas de Orientación Escolar – ZOE y Zonas de Orientación Universitaria – ZOU.

- Los Centros de Escucha - CE se han especializado en la atención de situaciones de sufrimiento asociadas a vida en calle, tuberculosis, VIH, violencia, trabajo sexual y otras situaciones críticas. Por ello, uno de sus principios es la compasión frente a situaciones humanas complejas. De acuerdo con MinSalud (2014), el centro de escucha se define como “un proceso de trabajo comunitario que se

fundamenta en la construcción de redes sociales donde participan activamente los actores de la comunidad local dando respuesta a problemáticas y necesidades priorizadas por ellos mismos”.

El país cuenta con 39 Centros de Escucha y Acogida Comunitaria (CE), son operados por la Red de Instituciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISSS), y atiende poblaciones de alta vulnerabilidad como habitantes de calle, transexuales, trabajadores sexuales, entre otras.

Desarrollan CE las siguientes organizaciones:

- Fundación Shambala (Armenia - Quindío)
- Fundación Procrear (Bogotá – D.C. y Barranquilla - Atlántico)
- Orden de Religiosas Adoratrices de Colombia (Bogotá D.C.)
- Corporación Consentidos (Bucaramanga – Santander)
- Corporación Caminos (Cali)
- Corporación VIVIENDO (Bogotá, Cali y Bucaramanga)
- Fundación Samaritanos de la Calle (Cali – Valle del Cauca)
- Corporación Mayaelo (Cartagena - Bolívar)
- Corporación Viviendo Mi País (Ibagué - Tolima)
- Centro de Formación para la Paz (Ibagué - Tolima)
- Pastoral Social de la Dorada (La Dorada – Caldas)
- Corporación Surgir (Medellín - Antioquia)
- Arca de Noé Fundación Social y Formativa (Pasto - Nariño)
- Corporación Temeride (Pereira - Risaralda)
- FUNDASER (Popayán - Cauca)

Las Zonas de Orientación Universitaria -ZOU- funcionan en las instituciones educativas, ofrecen servicios de orientación, escucha activa, acompañamiento y canalización hacia los servicios de atención y generan procesos de formación y capacitación a los miembros de la comunidad educativa en temas relacionados con el consumo de SPA. Estas zonas involucran actores de la comunidad educativa, a las redes institucionales y a los miembros de la comunidad local que la rodea.

Actualmente existen ZOU en Caldas, Risaralda, N/Santander, Boyacá, Antioquia, Valle y Nariño.

Las Zonas de Orientación Escolar - ZOE se definen como “un espacio relacional y en ocasiones físico en donde se establecen servicios y acciones de acogida, escucha activa, acompañamiento, atención, asistencia, terapia, formación y capacitación orientados a los miembros de la comunidad educativa con el propósito de reducir la exclusión social y la deserción escolar, mejorar la calidad de vida de los actores que la integran y de prevenir situaciones de vulnerabilidad” MinSalud (2012).

Las Zonas de Orientación Universitaria -ZOU- funcionan en las instituciones educativas donde se ofrecen servicios de orientación, escucha activa, acompañamiento y canalización hacia los servicios de atención

Las ZOE contribuyen a fortalecer la comunidad educativa y sus redes para prevenir los riesgos de exclusión y estigma social de las personas que han usado o usan sustancias psicoactivas (SPA) y/o están afectadas por problemáticas asociadas al consumo y su acción trata de mitigar el impacto, reduciendo la vulnerabilidad a sufrir riesgos y daños continuos, evitables y prevenibles de las personas, la familia y la comunidad.

Actualmente, se cuenta con 57 ZOE, operadas por:

- Pastoral Social La Dorada en el Municipio de Manzanares (Caldas)
- Corporación Temeride, en el Municipio Dosquebradas (Risaralda)
- Viviendo mi País, en los municipios de Carmen de Apicalá y San Antonio (Tolima)
- Corporación Surgir, en la ciudad de Medellín
- Corporación Viviendo, en el Municipio de Santander de Quilichao (Cauca), en los municipios de Jamundí, Cerrito y Cali (Valle); en Ibagué (Tolima) y en Pamplona (Norte de Santander)
- Fundación Procrear, en la ciudad de Bogotá y en el municipio de Sopó (Cundinamarca)

1.4.4 Fortalecimiento institucional

Este componente integra procesos de gestión política, comunitaria, formación, planeación y gestión del conocimiento. A continuación se exponen los principales desarrollos:

a) Articulación interinstitucional

El marco institucional responsable de la política de drogas está encabezado por el Consejo Nacional de Estupefacientes, órgano máximo de formulación de política de drogas del país.

El Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante Resolución No. 007 de 2015 creó la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas - CTNRDD – como una Comisión Técnica Intersectorial asesora del Consejo Nacional de Estupefacientes – CNE. La Comisión es presidida por el Ministerio de Salud y Protección Social y tiene como objeto realizar el seguimiento e informar al CNE sobre el desarrollo del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención, y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2014 - 2021.

En el ámbito territorial, de acuerdo con el Estatuto Nacional de Estupefacientes - Ley 30 de 1986 -, se cuenta con:

Los Consejos Seccionales de Estupefacientes - CSE, encargados de definir la política y estrategias sobre drogas para los departamentos.

El marco institucional responsable de la política de drogas está encabezado por el Consejo Nacional de Estupefacientes, órgano máximo de formulación de política de drogas del país

Dentro de sus funciones está el velar porque a nivel seccional se cumplan las políticas, planes y programas trazados por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Son presididos por el gobernador y su secretaría técnica es apoyada por las jefaturas seccionales de salud de los departamentos (secretarías, direcciones o institutos de salud departamental).

Los Comités Técnicos Departamentales de Drogas cuya principal función es ejecutar las decisiones de los CSE. Están integrados por las entidades competentes en materia de prevención y control de sustancias psicoactivas. En el marco de estos Comités territoriales se analizan las problemáticas locales y se diseñan los planes territoriales de reducción del consumo en línea con la Política y el Plan Nacional.

Con el fin de promover la formulación e implementación de planes territoriales los Ministerios de Salud y Justicia brindan asistencia técnica a los departamentos.

Los Consejos Seccionales de Estupefacientes - CSE, de acuerdo con la Ley 30 de 1986, son la instancia territorial encargada de definir la política y estrategias sobre drogas para los departamentos

b) Generación de conocimiento

Mejorar la comprensión del problema del consumo de sustancias psicoactivas es fundamental como evidencia para la formulación de políticas, el establecimiento de prioridades, la definición de planes y estrategias, la identificación de beneficiarios principales, y la evaluación posterior de los resultados.

En este sentido, los aportes del Observatorio de Drogas de Colombia²³ del Ministerio de Justicia y del Derecho en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, se expresan en el desarrollo de estudios de alta calidad técnica con metodologías estandarizadas internacionalmente, útiles para estimar la dimensión y características del consumo de drogas en diversas poblaciones.

Entre los estudios más importantes figuran:

- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013 (estudio de hogares).
- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (estudio de hogares).
- Estudio Epidemiológico Andino de Consumo de Drogas en Universitarios, 2012.
- Estudio Epidemiológico Andino de Consumo de Drogas Sintéticas en Universitarios, 2009.
- Estudio Nacional de Consumo en Adolescentes en Conflicto con la Ley, 2009.

23 El Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, es la fuente oficial del Gobierno Nacional en materia de drogas, según Resolución 0006 de 2005 del Consejo Nacional de Estupefacientes. El ODC funciona en la Dirección de Política Contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2011.

Con el fin de realizar los principales estudios de manera periódica y facilitar el seguimiento de la situación del consumo, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución No. 002 de 2012, por medio de la cual se establece la periodicidad en la realización de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.

El Observatorio de Drogas de Colombia dispone de información sistematizada y de bases de datos para su consulta con miras a generar análisis secundarios y aumentar su aprovechamiento por parte de distintas entidades, universidades, grupos de investigación y expertos, entre otros.

En desarrollo de los objetivos de generación de conocimiento, además de las encuestas, se recaba información de fuentes secundarias que complementan el panorama del consumo de sustancias, y ofrecen a su vez información actualizada y oportuna. Para este propósito, el ODC del Ministerio de Justicia y del Derecho junto con el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñaron el “Sistema Único de Indicadores sobre consumo de drogas – SUISPA-”.

El Sistema da cuenta de los principales rasgos de la situación del consumo de sustancias psicoactivas y se define como un conjunto de procedimientos estandarizados que al ser aplicados en los entes territoriales permite obtener información de manera confiable y comparable, en periodos de tiempo establecidos.

El SUISPA incluye tres niveles de indicadores:

- Primer nivel: Indicadores para caracterizar el consumo de sustancias psicoactivas.
- Segundo nivel: Indicadores para caracterizar las consecuencias o eventos asociados al consumo de sustancias psicoactivas.
- Tercer nivel: Indicadores para caracterizar la respuesta institucional y comunitaria ante la problemática de consumo de sustancias psicoactivas.

Entre los indicadores del SUISPA se cuenta con un desarrollo particular en el indicador de registro de pacientes atendidos en centros de atención CAD. A través del subsistema denominado SUICAD, al cual se han vinculado 181 centros de atención, de 20 departamentos, registra 18.500 casos ingresados (corte a junio de 2015), y aporta una caracterización actualizada en tiempo real de la demanda de tratamiento por consumo de drogas.

El SUICAD dispone de un aplicativo en la web que permite recopilar y analizar con facilidad la información de los centros y servicios especia-

Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollan estudios con metodologías estandarizadas internacionalmente, para estimar la dimensión y características del consumo de drogas en diversas poblaciones

lizados. Allí se consignan situaciones relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas, gracias a una aplicación que funciona en la web con múltiples ventajas para el usuario.

c) Formación y capacitación

En el plano nacional, se desarrollan diversas acciones de formación y capacitación lideradas por distintas instituciones:

INPEC. Entre 2013 y 2014, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC con el apoyo de UNODC, capacitaron 128 personas integrantes de los equipos profesionales del INPEC que actualmente trabajan en procesos de atención, tratamiento y rehabilitación de personas privadas de la libertad de 55 establecimientos penitenciarios y carcelarios.

ICBF. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, con el apoyo de UNODC, diseñaron un plan de formación en el manejo integral y gestión de la prevención en el adolescente afectado por el consumo de SPA en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Su implementación se inició con una Jornada realizada en abril de 2015. El propósito de la formación es fortalecer las competencias de los actores del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, para intervenir el problema del consumo de drogas desde la prevención, la atención y el acceso a servicios sociales relacionados.

La meta es generalizar la formación a todos los operadores y a los actores del sistema, de modo que desde el inicio del contacto de los adolescentes y jóvenes con el SRPA, se brinde una atención integral e integrada.

TREATNET. El programa Treatnet es una estrategia de las Naciones Unidas para mejorar la capacidad de respuesta en el abordaje del tratamiento del consumo de drogas, así como para mejorar el acceso al tratamiento de las personas cuyas vidas están afectadas por el abuso de las drogas. La iniciativa global Treatnet se desarrolla desde hace ocho años en 40 países. Desde su inició en Colombia se han capacitado alrededor de 3.200 profesionales vinculados a instituciones de salud y otros proveedores de servicios para tratamiento y rehabilitación del abuso y dependencia de drogas.

TREATNET se rige por los siguientes principios:

- Planificación de tratamiento individual: respuesta a necesidades múltiples.
- Tratamiento del consumo abusivo de drogas basado en evidencia científica.

El “Sistema Único de Indicadores sobre consumo de drogas – SUISPA-” da cuenta de los principales rasgos de la situación del consumo de sustancias psicoactivas

- Marco que protege los derechos y la dignidad de los usuarios.
- Pertinencia cultural y social para los diferentes grupos de usuarios.
- Coordinación entre el sistema de salud y el sistema de justicia penal.
- Participación de los usuarios y la comunidad.
- Gestión eficaz de los servicios de tratamiento.
- Planificación estratégica de los sistemas de tratamiento.

Logros del Programa Treatnet



d) Cooperación Internacional

Los Ministerios de Justicia y del Derecho y el de Salud y Protección Social también participan en proyectos de cooperación internacional que abordan el tema de consumo de drogas:

Proyecto PREDEM

El Proyecto de Apoyo a la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina – PREDEM, financiado por la Unión Europea, es coordinado por UNODC Perú. El punto focal del Proyecto en Colombia es el Ministerio de Justicia y del Derecho (labor que coordina con el Ministerio de Salud y Protección Social), en Bolivia es CONALTID, en Perú es DEVIDA y en Ecuador es el Ministerio del Interior.

Dentro de las principales acciones del Proyecto figuran:

- Apoyo a la financiación de cinco proyectos regionales.

Iniciativas regionales apoyadas por el Proyecto Predem

Antioquia: Itagüí

Corporación SURGIR
Programa de Prevención Selectiva para Jóvenes Experimentadores de Sustancias Psicoactivas.

Tolima: Guamo, Carmen de Apicalá, San Antonio y Espinal

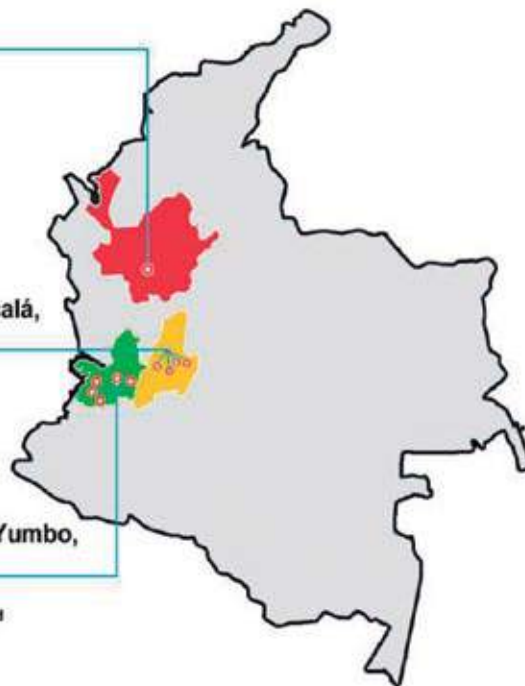
Corporación VIVIENDO MI PAÍS
Implementación de cuatro Zonas de Orientación Escolar (ZOE) en instituciones Educativas.

Valle del Cauca: Cali, Jamundí, Yumbo, Palmira y Candelaria

Fundación YOLIMA
Centro de Atención Integral e Integrado, Modalidad Ambulatorio con Enfoque de Género, dirigido prioritariamente a mujeres mayores de 18 años, cabeza de familia, consumidoras de SPA que habitan en el Distrito de Aguablanca en Cali.

Fundación FUNDAR
Centro de Tratamiento de Bajo Umbral-Reducción de Daños para Usuarios Dependientes a Heroína y otras Sustancias Psicoactivas en Cali, Jamundí, Yumbo, Palmira y Candelaria.

Corporación VIVIENDO
Centro de Escucha y Acogida Comunitario: una Alianza Intersectorial con Base Comunitaria para la Inclusión Social de Personas, Familias y Comunidades Afectadas por el Consumo de Sustancias Psicoactivas, en los barrios Retiro, Potrero Grande y Sultana en Cali.



Proyecto de Apoyo
a la Reducción de
la Demanda de
Drogas Ilícitas en la
Comunidad
Andina -PREDEM-

- Implementación del programa de tratamiento específico para población femenina con consumos problemáticos de drogas, a partir de una experiencia demostrativa desarrollada en un centro o servicio de tratamiento a la drogadicción y que adelanta la Fundación Libérate.
- Implementación de un programa preventivo del consumo de drogas a través de redes sociales modernas en español, dirigido a jóvenes de los países andinos. Para ello se desarrolló el Encuentro Andino con los adolescentes y jóvenes delegados de los cuatro países y se validó el programa de prevención universal “Iniciativa juvenil Andina” en redes sociales.
- Estudio cualitativo sobre el consumo problemático de cannabis en adolescentes y jóvenes: riesgos y prácticas de cuidado. Este estudio se desarrolla en los países andinos bajo la coordinación de un consultor experto en investigación social.

Programa COPOLAD

El Ministerio de Justicia y del Derecho es la entidad socia del Programa de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina sobre Drogas -COPOLAD-, financiado por la Unión Europea, COPOLAD.

Al término de su periodo de ejecución en 2014 se planteó como objetivo mejorar la coherencia, el equilibrio y el impacto de las políticas sobre drogas, mediante el fortalecimiento e intercambio de experiencias y la coordinación bi-regional.

En el marco de COPOLAD se desarrollaron las siguientes acciones:

- Diagnóstico de necesidades de formación y capacitación.
- Curso online: Sistema Integral e Integrado de Atención Social y Sanitaria en Drogodependencias desde la Atención Primaria (1ª edición)
- Curso online: Sistema Integral e Integrado de Atención Social y Sanitaria en Drogodependencias desde la Atención Primaria (2ª edición)
- Consumo de Alcohol y Otras Drogas: Prevención Basada en la Evidencia (1ª edición)
- Criterios de Calidad y Evidencia en Reducción de la Demanda de Drogas. Marco de referencia para la acreditación de programas.

1.5 Conclusiones y desafíos

A pesar de los progresos en el ámbito de la reducción del consumo de drogas presentados en este capítulo, subsisten algunas dificultades para la ejecución de Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Las acciones de prevención tienen coberturas insuficientes y se hace necesario ampliarlas para conseguir las metas esperadas. También es necesario consolidar los programas en el tiempo para posibilitar el desarrollo de evaluaciones de impacto, que son necesarias para determinar la efectividad de las intervenciones.

Muchas de las acciones en los campos de prevención, reducción de daños y de tratamiento, se financian a través de proyectos con plazos de duración cortos. Esto limita el logro de resultados de impacto, la sostenibilidad de las acciones e imposibilita la construcción de indicadores sobre los que se pueda hacer seguimiento y evaluación. Es inaplazable identificar fuentes de recursos continuas que permitan trascender de la financiación a través de proyectos.

También, es preciso corregir el desbalance de la inversión entre la reducción de la oferta y la demanda de drogas, incrementando el presupuesto para implementar estrategias amplias de promoción de la salud, prevención del consumo, atención del uso problemático y reducción de daños. De acuerdo con el estudio de Min Justicia y DNP (2012) se evidencia un fuerte desequilibrio en términos del gasto antidroga, teniendo en cuenta que solo el 4,74% se enfoca en la reducción de la demanda.

Para potenciar la solidez de los logros, es importante trabajar desde la inclusión social y la reducción de las vulnerabilidades, en las que se encuentran las causas más profundas del consumo problemático. Según el artículo ¿Por qué ha fracasado la prevención en Colombia? (Mejía, 2014), la mayor vulnerabilidad de todas sería “la exclusión social de los jóvenes y la falta de oportunidades para su futuro”.

De esta forma las políticas sectoriales de educación, vivienda, trabajo, cultura, deporte y propuestas en materia de emprendimientos productivos, aportan significativamente a la reducción de la vulnerabilidad de algunas poblaciones y comunidades frente al consumo de spa.

En los últimos años se han dado progresos sustanciales en el marco legislativo y normativo hacia la garantía de la atención de las personas con consumo problemático de drogas: Ley 1566 de 2012²⁴, Resolución 2003 de 2014 y en especial la Ley Estatutaria No. 1751 de 2015²⁵. No obstante, persiste la dificultad para acceder a servicios de tratamiento para la dependencia de drogas, con calidad y oportunidad.

Las acciones de prevención tienen coberturas insuficientes y se hace necesario ampliarlas para conseguir las metas esperadas

24 Ley 1566 de 2012 “por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”.

25 Ley Estatutaria No. 1751 de 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones”.

De otra parte, y teniendo en cuenta el consenso que se va dando a nivel internacional, se puede afirmar que en Colombia el consumo de drogas no está penalizado. La revisión de las altas cortes sobre el estado de la dosis personal²⁶ aclaró que si bien el consumo de drogas está prohibido, no está penalizado. La jurisprudencia relacionada ratifica que el consumidor no es objeto de la Ley penal, incluso en casos en que porta más de la cantidad establecida como dosis personal, pues también se considera legal la dosis de aprovisionamiento²⁷.

No obstante se continua la criminalización de los usuarios, quienes para disponer de las sustancias se ven abocados al mercado ilegal de drogas. En ocasiones las autoridades incautan las sustancias o capturan a los consumidores que portan drogas, debido a que no cuentan con elementos claros para diferenciar a los consumidores de los traficantes (Uprimny, Guzmán y otros, 2015).

Ante esta situación, además de precisar los procedimientos de las autoridades frente a los consumidores y los traficantes, es necesario sensibilizar a la sociedad para forjar una mirada diferente al consumidor. El estigma y la discriminación, contribuyen a la marginación de la persona usuaria de drogas y lo distancia de los servicios sociales y de salud. Un estudio realizado por Corpovisionarios encontró que las personas prefieren ser vecinos de una persona “narcotraficante” antes que de una “drogadicta”, cuando se les indagó por el vecino más indeseable. (Mejía, 2015).

Así las cosas, se demuestra que consolidar los enfoques de salud pública y derechos humanos que adopta el Plan Nacional implica importantes transformaciones en lo que se viene haciendo, por ejemplo: invertir en acciones con suficiente fundamentación en evidencia, avanzar en la descriminalización real del consumo de drogas que implica la sensibilización de las autoridades y la sociedad, implementar acciones integrales de reducción de riesgos y daños, promover la garantía de los derechos de los consumidores, garantizar el acceso y disponibilidad para la atención de calidad, articular con otras agendas y políticas sociales para intervenir sobre los determinantes sociales de la salud, entre otros. Si bien el Gobierno trabaja en estos frentes, es mucho lo que queda por hacer.

El conocimiento y visibilización del problema es un campo en el que siempre es posible mejorar e innovar con nuevos enfoques y metodologías de investigación que faciliten el acceso a ciertas poblaciones clave o a consumos particulares. Los indicadores de consumo de drogas muestran incremento, pero seguramente el consumo es mucho mayor

Es preciso corregir el desbalance de la inversión entre la reducción de la oferta y la demanda de drogas, incrementando el presupuesto para implementar estrategias amplias de promoción de la salud, prevención del consumo, atención del uso problemático y reducción de daños

26 Ley 30 de 1986, Acto legislativo No. 002 de 2009 y Código Penal.

27 Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Penal Proceso No 31531 análisis extenso de la dosis de aprovisionamiento.

de lo que se conoce. Por ejemplo, la población de habitantes de calle, que no es incluida en los estudios nacionales presentados, tiene altas tasas de consumo de basuco e inhalables, de acuerdo con lo que muestran estudios locales.

De otro lado, actuar de forma eficiente frente al narcomenudeo es fundamental para la reducción del consumo de drogas. Las autoridades de Policía reciben frecuentemente denuncias de la comunidad por el consumo y venta de drogas en parques, cerca de colegios y universidades y en diferentes lugares, situación que se convierte en un problema social y en un factor que afecta la percepción de seguridad de los ciudadanos.

El marco político y técnico debe contribuir al empoderamiento de los entes territoriales en la autonomía, formulación y ejecución de sus planes. La dimensión y características del consumo no son homogéneas, por lo que las acciones deben ser diferenciales. El cambio de gobiernos locales que viene debería ser una oportunidad para fortalecer la ejecución de los planes territoriales.

Por último, sobresale que lo acordado sobre esta materia en la Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto en Colombia, es coherente con los enfoques y la línea técnica del Plan Nacional actual, lo que supone fortalecer las acciones en el eventual escenario de paz.

Consolidar los enfoques de salud pública y derechos humanos que adopta el Plan Nacional implica importantes transformaciones en lo que se viene haciendo

capítulo
2

Reducción de la oferta de drogas ilícitas



2.1 Problemática de los cultivos, producción de droga y acciones para su control

La transición hacia la paz implica responder a los múltiples desafíos que plantea el problema de las drogas. Colombia ha acumulado fortalezas para el control de la oferta de drogas y del narcotráfico, pero es consciente que a pesar de los esfuerzos, la problemática de las drogas continúa expresándose en determinados territorios debido a varios factores que influyen en la presencia de este fenómeno: las condiciones geográficas, la presencia de actores armados ilegales, las capacidades institucionales, los recursos disponibles, así como las condiciones sociales y económicas entre otros.

Colombia por más de una década consiguió logros importantes en la reducción de cultivos ilícitos, las áreas sembradas pasaron de 144.000 hectáreas en 2001 a 48.000 en 2013; de igual manera reducciones importantes en las áreas sembradas con marihuana y amapola. Esta tendencia cambia en 2014 con el incremento de los cultivos ilícitos en el país.

Bajo este marco, el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de realizar ajustes que respondan a las nuevas tendencias y desafíos de la producción de cultivos ilícitos en el territorio nacional, a partir de evaluaciones realizadas sobre la eficacia y efectividad de los programas aplicados para reducir el primer eslabón de la producción de drogas. Se han identificado algunas debilidades importantes en la intervención estatal para afrontar la producción de cultivos ilícitos, que se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Las regiones afectadas por la presencia de cultivos ilícitos presentan deterioro del tejido social y de las oportunidades de integración económica para el desarrollo. La estrategia actual ha generado la reducción significativa de los cultivos ilícitos y de la producción de cocaína, pero no ha reducido de igual manera la vulnerabilidad de los territorios afectados ni la de su población, por lo que en varios casos la disminución de la intensidad de control ha venido acompañada del resurgimiento del fenómeno en las zonas intervenidas.
- Persisten los principales núcleos históricos de producción de cultivos ilícitos en el territorio nacional, a pesar de las intervenciones con las diferentes estrategias aplicadas hasta el momento.
- Presencia de grupos armados ilegales en algunas regiones productoras, lo que limita la implementación y el impacto de los programas de control de la oferta, y la recuperación de las condiciones socioeconómicas por medio de los programas de impulso a la legalidad en todas sus dimensiones.
- La estrategia actual es homogénea para todos los territorios, y no considera enfoques diferenciales apropiados para la intervención en Unidades Territoriales Especiales (UTE).

- La respuesta del Estado frente a la producción de cultivos ilícitos ha tenido bajos niveles de articulación interinstitucional, y el desarrollo rural no ha estado suficientemente integrado para mejorar las condiciones de vida y producción de las familias campesinas, por medio de programas adecuados a los entornos biofísicos y socioeconómicos de las zonas productoras.

Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional se ha propuesto dar un giro en las estrategias de intervención, enfocadas principalmente en modificar las condiciones de vulnerabilidad de los territorios afectados por la presencia de los cultivos ilícitos, mediante intervenciones realizadas desde una perspectiva regional e integral. Este enfoque se sustenta en que, si las acciones del Estado colombiano no modifican las condiciones del territorio afectado por la presencia de los cultivos ilícitos, entonces las vulnerabilidades persisten y los ilícitos se mantienen como alternativa viable y justificable.

Es así como, el Gobierno Nacional mediante la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 propone la necesidad de la formulación e implementación del Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos, que responda a las nuevas dinámicas, retos y lecciones aprendidas en la aplicación de los programas de reducción de cultivos ilícitos en el país.

Por su parte, el Consejo Nacional de Estupefacientes solicitó en el 2013 y 2015 la realización de Planes de intervención reconociendo las diferencias regionales y locales, tanto en términos de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, así como en las capacidades institucionales para hacerle frente a este desafío. Por tanto, la definición de un enfoque diferenciado y adecuado a las particularidades de cada territorio, es un giro necesario para las estrategias de intervención.

Así mismo, el acuerdo del proceso de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en La Habana, Cuba, relacionado con el punto 4: “Solución al problema de las drogas ilícitas” plantea:

- **Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.** Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.
- **Programas de prevención del consumo y salud pública.** Las acciones en este campo deben ser una prioridad y política de Estado que requiere fortalecer capacidades nacionales y territoriales, en el marco del Sistema de Protección Social y la disposición de recursos.
- **Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.** Desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos.

El Gobierno Nacional se ha propuesto dar un giro en las estrategias de intervención, enfocadas principalmente en modificar las condiciones de vulnerabilidad de los territorios afectados por la presencia de los cultivos ilícitos, mediante intervenciones realizadas desde una perspectiva regional e integral

El Consejo Nacional de Estupefacientes, en la sesión de mayo de 2015, después de considerar los pronunciamientos realizados por las Altas Cortes, la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las apreciaciones expuestas en la sesión por los Consejeros, dispuso la suspensión del uso del herbicida glifosato en el Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato (PECIG), con fundamento en el principio de precaución, y dando cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales para mantener el orden público en el territorio, garantizando la seguridad y la integridad de la población.

Esta decisión fue recogida en la Resolución 006 del CNE de 29 de mayo de 2015 que ordena la generación de un Plan contra las drogas desde una perspectiva integral enfocada al desarrollo que permita al Estado Colombiano contar con estrategias de intervención para reducir la amenaza y las vulnerabilidades territoriales, implementadas de manera coordinada y articulada entre diferentes entidades del gobierno nacional. Este anuncio se configura como una oportunidad para el Estado de rediseñar y reorientar las estrategias de intervención.

Es decir, vivimos un momento histórico importante en el país al reconocer la necesidad de plantear nuevos retos y desafíos que permitan crear condiciones en los territorios afectados para resistir a los fenómenos de ilegalidad. Es un momento de revisión y compromiso integral del Estado para modificar las condiciones que favorecen la presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales, lo cual requiere apoyo de toda la institucionalidad, el sector privado y la cooperación internacional.

El 42% del área sembrada con coca (29.272 hectáreas) se encuentra en diez municipios de seis departamentos del país: Tumaco, Puerto Asís, Tibú, El Tambo, Valle del Guamuéz, Miraflores, Orito, Puerto Rico, El Retorno y San José del Guaviare

2.1.1 Afectación del territorio por la presencia de cultivos ilícitos²⁸

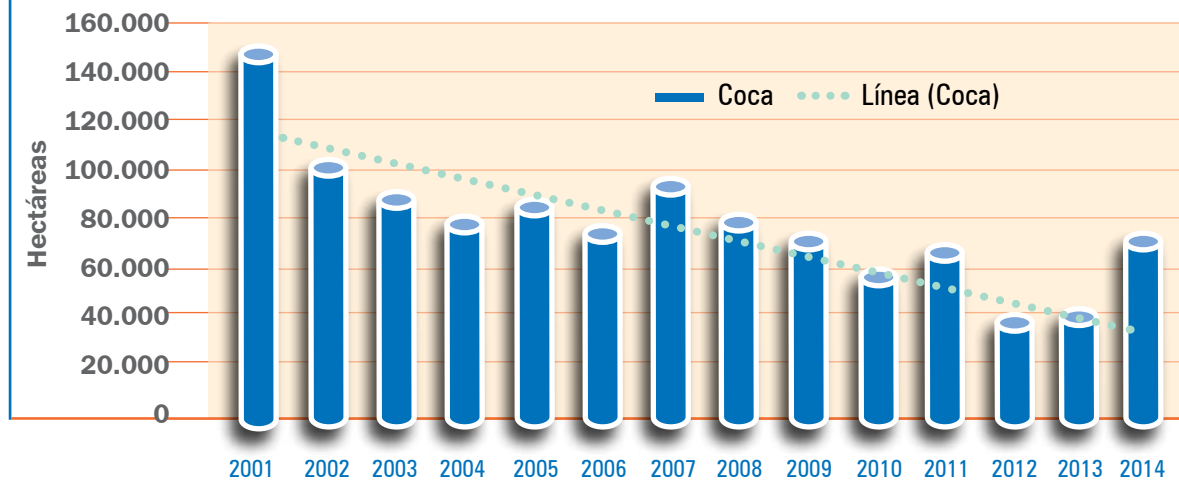
Tendencias de los cultivos de coca en Colombia

En Colombia, la tendencia de los cultivos de coca ha sido a la reducción sostenida. Sin embargo, se presentan dos momentos en los cuales los cultivos crecieron, en el 2007 y 2014. En este último año los cultivos de coca se incrementaron en el 44% respecto al 2013, pasando de 48.000 a 69.000 hectáreas sembradas. La cantidad de departamentos afectados bajó a 21 y seis departamentos presentan menos de 100 hectáreas de coca. Según el Simci no hay expansión de la coca a nuevos territorios, evidenciado que el 84% de la coca censada en el 2014 estaba a menos de 1 kilómetro de la coca en 2013.

28 Tomado del Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, UNODC/SIMCI, 2014.

Gráfica 7**Tendencia de los cultivos de coca en Colombia**

Período 2001- 2014



Fuente: con datos del Censo de cultivos ilícitos de UNODC – SIMCI. La línea punteada corresponde a la tendencia lineal.

La presencia de cultivos ilícitos en Colombia no se distribuye de manera homogénea en el territorio nacional. Si bien, entre 2001 y 2014 se han registrado cultivos de coca en alrededor de 24 departamentos, en su mayoría se concentran en seis departamentos. En el ámbito municipal se observa una mayor concentración del fenómeno, el 70% del área cultivada entre 2001 - 2014 se concentra en solo el 10% de los 304 municipios productores.

El 70% del área cultivada entre 2001 – 2014 se concentra en solo el 10% de los 304 municipios productores

Situación actual de los cultivos de coca

El censo de cultivos ilícitos de 2014 registró presencia de cultivos de coca en 21 departamentos; de las 69.000 hectáreas sembradas en el país, el 82% de los cultivos se encuentran en seis departamentos: Nariño, Putumayo, Caquetá, Norte de Santander, Cauca y Guaviare. Los departamentos de Guajira, Caldas y Cundinamarca no presentaron cultivos en el 2014.

El 82% de los cultivos se encuentran en seis departamentos: Nariño, Putumayo, Caquetá, Norte de Santander, Cauca y Guaviare

El 42% del área sembrada con coca (29.272 hectáreas) se encuentra en diez municipios de seis departamentos del país: Tumaco, Puerto Asís, Tibú, El Tambo, Valle del Guamuéz, Miraflores, Orito, Puerto Rico, El Retorno y San José del Guaviare; Tumaco es el municipio más afectado con 8.963 hectáreas.

Tabla 3
Cultivos de coca por departamento en Colombia, 2005 - 2014 (hectáreas)

Departamento	Dic.-2005	Dic.-2006	Dic.-2007	Dic.-2008	Dic.-2009	Dic.-2010	Dic.-2011	Dic.-2012	Dic.-2013	Dic.-2014
Nariño	13.875	15.606	20.259	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285
Putumayo	8.963	12.254	14.813	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609
Guaviare	8.658	9.477	9.299	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658
Cauca	2.705	2.104	4.168	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389
Norte de Santander	844	488	1.946	2.886	3.037	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944
Caquetá	4.988	4.967	6.318	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542
Antioquia	6.414	6.157	9.926	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2.293
Meta	17.305	11.063	10.386	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042
Chocó	1.025	816	1.080	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741
Vichada	7.826	5.523	7.218	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	713	511
Bolívar	3.670	2.382	5.632	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1.565
Córdoba	3.136	1.216	1.858	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	439	560
Valle del Cauca	28	281	453	2.089	997	665	981	482	398	561
Santander	981	866	1.325	1.791	1.066	673	595	111	77	26
Guainía	752	753	623	625	606	446	318	301	81	66
Vaupés	671	460	307	557	395	721	277	254	184	109
Arauca	1.883	1.306	2.116	447	430	247	132	81	69	25
Amazonas	897	692	541	836	312	338	122	98	110	173
Boyacá	342	441	79	197	204	105	93	10	17	14
Caldas	189	461	56	187	186	46	46	16	8	0
Magdalena	213	271	278	391	169	121	46	37	37	9
Cundinamarca	56	120	131	12	0	32	18	0	0	0
La Guajira	329	166	87	160	182	134	16	10	6	0
Cesar				5				13	13	10
TOTAL	85.750	77.870	98.899	80.953	73.139	61.812	63.762	47.790	48.189	69.132
Departamentos afectados	23	23	23	24	22	23	23	23	23	21

Fuente: Tomado del Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2014. UNODC/SIMCI

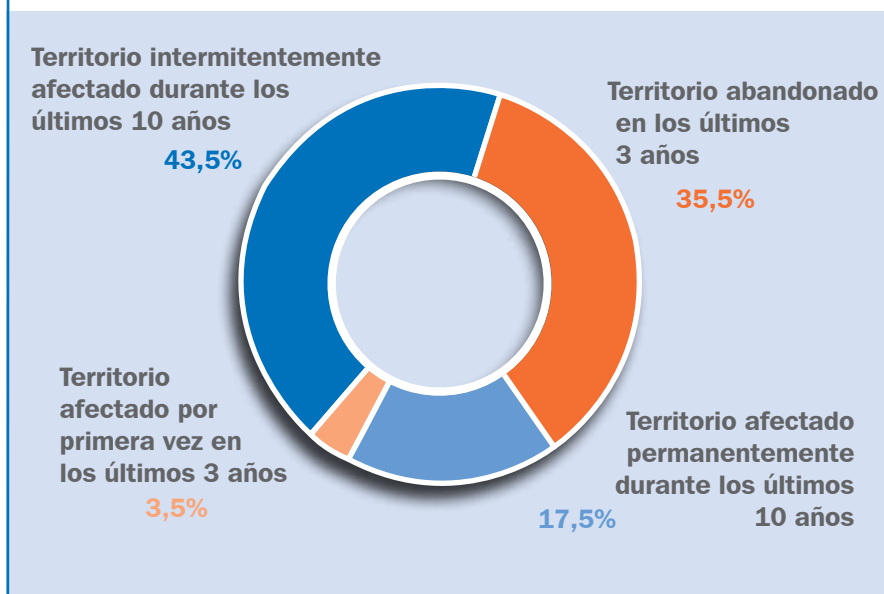
Se presenta concentración y persistencia de cultivos en territorios con altos niveles de vulnerabilidad caracterizados por su aislamiento geográfico, rezago económico, ausencia de capacidades efectivas del Estado para ejercer control institucional, así como por la presencia de grupos armados al margen de la ley. De acuerdo con el monitoreo de SIMCI, en los últimos diez años, el 17% del territorio ha estado permanente afectado a pesar de los mecanismos de control institucional; el 46% inter-

mitentemente afectado (un año con presencia de cultivos y otro no); 6% del territorio con presencia de cultivos nuevos en los últimos tres años y un 31% que no presenta cultivos de coca en los últimos tres años²⁹.

Para el 2014, el 17,5% del territorio ha estado permanentemente afectado, el 43,5% de forma intermitente; 3,5% afectado por primera vez en los últimos tres años y 35,5% del territorio abandonado en los últimos tres años.

Gráfica 8

Afectación del territorio colombiano

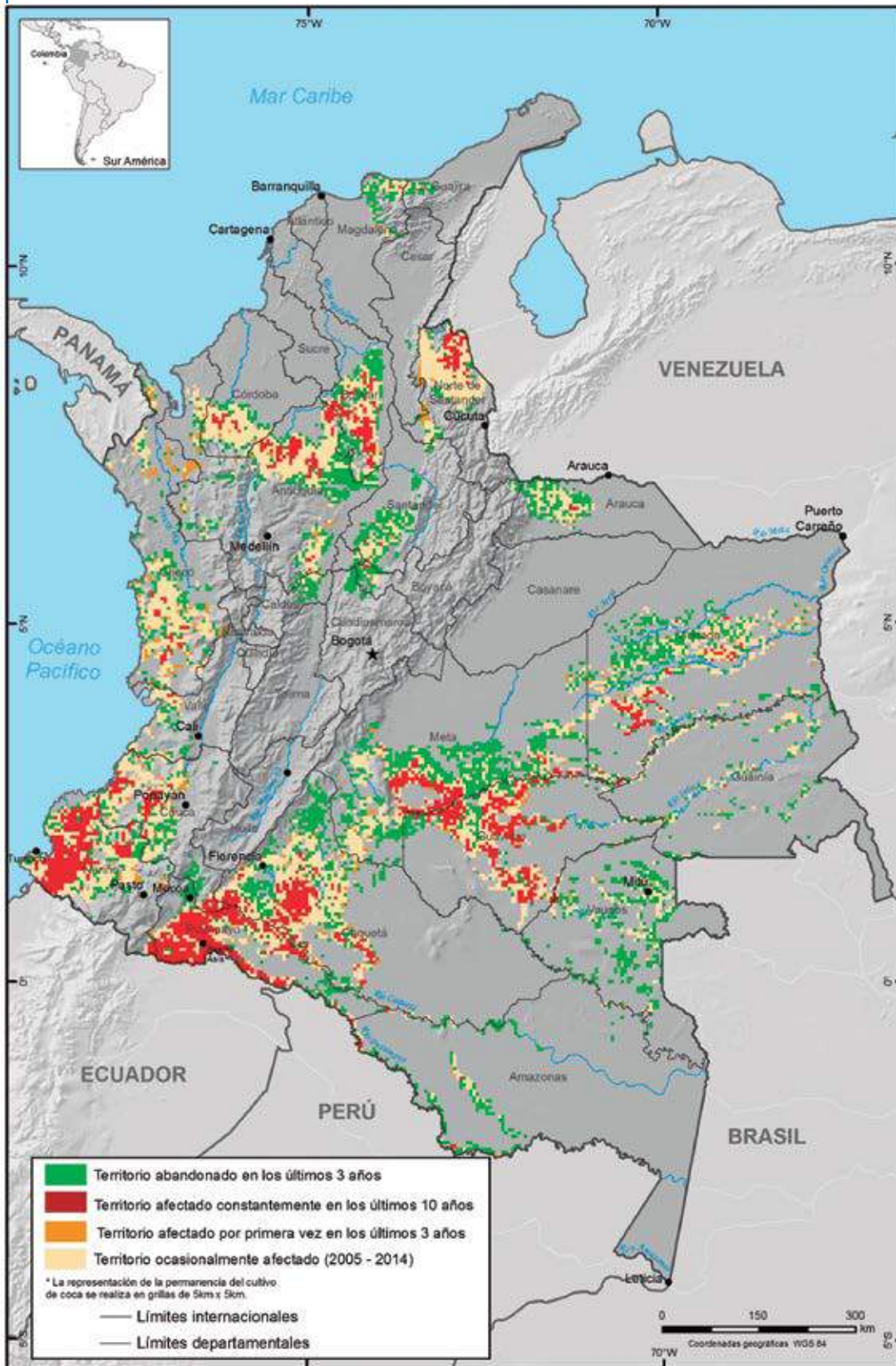


Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2014. UNODC/SIMCI

29 Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca. Para el 2014, el 17,5% del territorio ha estado permanentemente afectado, el 43,5% afectado de forma intermitente; 3,5% afectado por primera vez en los últimos 3 años y 35,5% territorio abandonado en los últimos 3 años.

Mapa 1

Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2005 - 2014



Fuente: Gobierno de Colombia – Sistema de monitoreo de cultivos ilícitos apoyado por UNODC. Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Afectación de Unidades territoriales especiales

En los últimos años, buena parte de los cultivos de coca se están concentrando en zonas con regímenes de ordenamiento territorial especial³⁰. En efecto, el 62% de la coca se encuentra en áreas de manejo especial y reserva campesina: el 11% del total se encuentra en Resguardos de pueblos indígenas; 15% en Consejos Comunitarios de Comunidades Afrodescendientes; 8% en Parques Nacionales Naturales; 20% en zonas de reserva campesina y 8% en la zona de exclusión de la franja de la frontera con Ecuador.

Tabla 4

Afectación de cultivos de coca a las zonas con regímenes de ordenamiento especial 2013 y 2014 (hectáreas)

Territorios especiales	2013	2014	Variación	Partic. 2014
Parques Nacionales Naturales	3.791	5.477	44%	8%
Reservas Forestales (Ley 2 de 1959)	7.331	13.626	86%	20%
Resguardos de pueblos indígenas	6.255	7.799	25%	11%
Consejos Comunitarios Afrodescendientes	9.055	10.626	17%	15%
Zonas de exclusión frontera con Ecuador	3.316	5.386	62%	8%
Frontera Ecuador 5 km Putumayo	1.606	2.948	84%	4%
Frontera Ecuador 5 km Nariño	1.710	2.438	43%	4%
Total área con coca en territorios especiales	29.748	42.914	44%	62%
Total nacional área con coca	48.000	69.000	44%	100%

Fuente: UNODC/SIMCI. Cálculos: MinJusticia

A continuación se describe el análisis de los resultados de la presencia de la coca en las zonas con regímenes de ordenamiento territorial especial.

Parques Nacionales Naturales (PNN) y Reservas Forestales (RF)

En buena parte de los casos, los PNN y las RF se constituyen en una barrera de protección del territorio frente a la expansión desmedida de la coca, pero esta característica depende de las condiciones sociales y económicas y la presencia estatal en las zonas que rodean los parques.

30 Las Unidades Territoriales Especiales están conformadas por los Parques Nacionales Naturales; las Reservas Forestales, establecidas por la Ley 2ª de 1959; los Territorios colectivos de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes y las zonas de exclusión para la aplicación de las estrategias de control de la oferta en zonas de frontera.

El Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia está constituido por 59 parques, de los cuales 16 están afectados por cultivos de coca según registros de 2014. El 80% de los cultivos de coca detectados a lo largo de toda la serie histórica dentro de los parques nacionales naturales se concentra en las siguientes zonas: Sierra de la Macarena, Reserva Nacional Natural Nukak, Paramillo y La Paya. Los parques han contribuido en un rango de 4% al 7% del área en coca.

En 2014, el área sembrada en PNN fue de 5.477 hectáreas frente a 3.791 hectáreas sembradas; en 2013 (aumentó un 45%) y se concentró en cinco parques: Nukak, Sierra de la Macarena, Paya, Tinigua y Farallones de Cali.

En el año 2013, un estudio de UNODC sobre las tendencias de la producción ilícita en zonas estratégicas analizó los parques afectados por cultivos de coca y otros que se localizan en zonas susceptibles a la presencia de dicho cultivo³¹. Entre los principales resultados se identificó que los cultivos de coca no son la principal amenaza directa que se configura dentro de las áreas protegidas sino que se presentan otras actividades antrópicas como la ganadería, la tala, el tráfico de fauna y flora, el establecimiento de corredores para desvío y tráfico de sustancias químicas, la minería y el desarrollo de grandes megaproyectos. Estas actividades se identifican como las mayores presiones que actúan desde el área circundante hacia los PNN, y en algunos casos han llegado a su interior, generando fragmentación en ecosistemas vulnerables y estratégicos.

Las RF actuales, por su parte, tienen su origen en la Ley 2ª de 1959, y la normativa correspondiente ha sido modificada en varios momentos. En particular, deben señalarse las modificaciones introducidas por la Ley 99 de 1993, que estableció el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales; igualmente es importante señalar el Conpes 2135 de 2001, en el que se definió el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y finalmente el decreto Ley 216 de 2003, que delimitó, alindó y sustrajo áreas de manejo especial, y áreas de reserva nacional forestal.

31 Dinámica y caracterización de las áreas circundantes a Parques Nacionales Naturales - 2014 (UNODC - SIMCI)

Tabla 5
Cultivos de coca en Parques Nacionales Naturales
2011-2014 (hectáreas)

Región	Parque	2011	2012	2013	2014	Partic 2014
Amazonía	Puinawai	42	45	3	6	0%
	Yaigójé Apaporis	6	9	0	0	0%
Central	Catatumbo Bari	191	155	298	229	4%
	Paramillo	446	408	284	367	7%
	Serranía de las Yariquíes	10	3	2	0	0%
Meta - Guaviare	Nukak	786	634	882	1.145	21%
	Sierra Nevada de la Macarena	971	1.466	1.649	2.449	45%
	Tinigua	0	5	31	246	4%
Orinoquía	El Tuparro	18	11	6	3	0%
Pacífico	Los Farrallones de Cali	79	38	41	247	5%
	Los Katios	4	3	2	2	0%
	Munchique	128	207	117	212	4%
	Sanquiaga	5	7	18	26	0%
	Utria	1	2	0	0	0%
Putumayo -Caquetá	Alto Fragua Indi Wasi	6	14	9	32	1%
	La Paya	500	632	420	503	9%
	Plantas medicinales Orito Ingi – Ande	2	5	4	1	0%
	Serranía de los Churumbelos	1	3	7	7	0%
Sierra Nevada	Sierra Nevada de Santa Marta	11	4	18	2	0%
TOTAL		3.207	3.378	3.791	5.477	100%

Fuente: Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2014 UNODC/SIMCI. Cálculos: MinJusticia.

Excluyendo de las zonas de reserva forestal los territorios colectivos y los parques nacionales naturales, en el 2013, había 7.331 hectáreas de cultivos de coca y en el 2014, 13.626 hectáreas.

Cultivos ilícitos en Zonas de Resguardos Indígenas

Con base en la identificación hecha por el Conpes Social 2014, en el territorio colombiano existen 760 resguardos indígenas³². Los cultivos ilícitos han penetrado las áreas de Resguardos Indígenas y han permanecido en estos territorios durante los últimos ocho años, de acuerdo

32 Conpes 170, 171, 172 de 2014.

con el Censo de Cultivos de coca realizado por el Proyecto SIMCI. Actualmente, 254 resguardos, el 33% del total presentan afectación por cultivos de coca³³.

A partir de 2007 los cultivos de coca en zonas de resguardos indígenas se han incrementado y ha oscilado entre el 11% al 13%. Según el censo de cultivos de coca, en 2014, los cultivos en resguardos indígenas presentaron un incremento del 25% al pasar de 6.255 ha en 2013 a 7.799 ha en 2014 y representan el 11% del total nacional.

La obligatoriedad de la consulta previa como punto de partida para el desarrollo de cualquier acción relacionada con el control de la producción ilícita en el territorio de los Resguardos Indígenas³⁴, ha sido aprovechada por los actores ilegales para impulsar y mantener los cultivos de coca en los territorios indígenas. Razón por la cual las comunidades indígenas son objeto de mayor presión para el establecimiento de cultivos ilícitos, lo que afecta su resistencia a esta problemática.

A partir de 2007 los cultivos de coca en zonas de resguardos indígenas se han incrementado y ha oscilado entre el 11% al 13%

Consejos comunitarios de comunidades afrocolombianas

Según SIMCI se registran 158 territorios colectivos de comunidades negras, así como sus áreas y sus respectivas resoluciones de constitución. De estos territorios, 119 (75%) estuvieron afectados por la presencia de cultivos de coca en algún momento durante el periodo de análisis 2001 - 2012. Varios de los consejos comunitarios conformados durante el periodo 2001 - 2012 fueron afectados por cultivos de coca; según registros, en estos consejos existían 15.600 hectáreas de coca antes de la declaratoria.

33 Esta cifra no tiene en cuenta los cultivos para uso ancestral dado que no existe información oficial al respecto.

34 Para garantizar los derechos de los ciudadanos, en particular de las minorías étnicas, Colombia ratificó el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales. Adicionalmente, mediante la Ley 21 de 2001 reconoce el Derecho a la Consulta Previa a través de la cual se consulta con la población sujeto de posible intervención sobre la intervención, su metodología y sus posibles consecuencias. Durante la década de los 90, los grupos indígenas decidieron tutelar el derecho a la Consulta Previa en relación con la política de aspersión aérea de cultivos ilícitos, por lo cual la Corte Constitucional emitió la Sentencia **SU 383 de 2003** en la cual ordenó que para cualquier programa de erradicación de cultivos ilícitos se debe consultar a las comunidades que tengan cultivos de hoja de coca, ya sea de uso tradicional o que sea susceptible de erradicación. La Corte encontró pertinente disponer del procedimiento de **consulta previa** previsto en la Ley 21 de 2001, y se apartó definitivamente del Decreto 1320 de 1998 (para el 2003 era el único instrumento establecido para reglamentar el proceso de la consulta previa).

El CNE, en respuesta a la Sentencia SU 383 de 2003, dispuso que se realizara una mesa nacional de concertación con las organizaciones indígenas de Colombia, celebrada el 14 de noviembre de 2003 con la participación de Ministerio del Interior y de Justicia en representación del CNE, el Programa Presidencial Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, la Organización de los pueblos indígenas de la Amazonía Colombiana, el Consejo Regional Indígena del Orteguaza Medio -CRIOM-, Consejo Regional Indígena del Guainía -CRIGUA I, la Organización Indígena del Putumayo -OZIP-, el Consejo Regional Indígena del Guainía -CRIGUA II, la Fundación ZIO-A'I y la Mesa Permanente del Pueblo Cofan, acordando un proceso orientado hacia el desarrollo socio-cultural de las comunidades que en la actualidad lidera el Ministerio del Interior. En consecuencia, desde el año 2005 hasta el 2009 se llevaron a cabo procesos de consulta previa consolidando un resultado de 1.306 hectáreas erradicadas durante el periodo 2005 - 2009, de 6.300 hectáreas detectadas por SIMCI en promedio al año.

La sentencia T-129/11 expedida por la Corte Constitucional el 4 de mayo de 2011, ordena y exhorta al Congreso y a la Presidencia de la República para que, en ejercicio de sus competencias, regule y materialice el derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado de los grupos étnicos que hacen parte de la Nación. La Corte en la sentencia establece que la consulta previa deberá agotarse independientemente del tipo de intervención que se vaya a realizar en las zonas donde habitan comunidades étnicas, siempre que se considere que estas pueden ser afectadas.

El análisis de la serie histórica de coca en territorios de consejos comunitarios registra dos periodos: el primero se caracteriza por un crecimiento constante del área sembrada entre 2001 y 2008, período en el que se registró un incremento 10 veces mayor pasando de 1.721 ha en 2001 a 19.293 ha en 2008. En el segundo período, a partir de 2008 cambia la tendencia y los cultivos se reducen a 15.883 ha en 2012. En 2014, se vuelve a presentar un incremento (17%) y se establece que alrededor del 15% de la coca sembrada se encuentra en estos territorios. Los consejos comunitarios se han convertido en las unidades territoriales más amenazadas por la presencia de cultivos de coca³⁵.

**En 2014
alrededor del
15% de la coca
sembrada se
encuentra
en consejos
comunitarios
de comunidades
afrocolombianas**



Cultivos de coca.

2.1.2 Producción de hoja de coca y sus derivados

En la estimación de la producción potencial anual de cocaína en Colombia intervienen varios factores: i) el establecimiento del área productiva de coca medido en hectáreas, ii) la capacidad del área para producir hoja de coca fresca medido en toneladas de hoja de coca por hectárea, iii) la capacidad para extraer el alcaloide o pasta básica o base de cocaína, iv) la cristalización para obtener clorhidrato de cocaína. UNODC y el Gobierno Nacional realizan en forma conjunta los estudios de productivi-

35 En la Constitución colombiana de 1991 se reconoce el carácter multicultural del Estado colombiano de tal forma que las minorías étnicas del país serán protegidas en su cultura y tradiciones. La tierra de las comunidades negras son territorios colectivos que históricamente han pertenecido a zonas rurales y ribereñas de la cuenca del Pacífico. Mediante la Ley 70 de 1993, se crea un marco jurídico que busca no solo aumentar el bienestar de las comunidades negras y mestizas sino reivindicar su cultura, identidad, economía, y sus formas de gobierno; este se materializa en un Consejo Comunitario (CC) y en diferentes comités. Los CC se encargan de la administración del territorio y constituyen el elemento de conexión con el Estado de acuerdo con lo establecido en la Ley 70. El artículo 6 especifica que no se adjudicarán a estas comunidades áreas urbanas de los municipios, recursos naturales renovables y no renovables, tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos, ni áreas de reserva especial. No obstante, la población mestiza y campesina también hace parte de los CC, aunque las comunidades negras son las dueñas legítimas de los territorios y las otras comunidades presentes deben comprometerse con el cuidado y la conservación de los recursos naturales del territorio colectivo e integrarse en los CC.

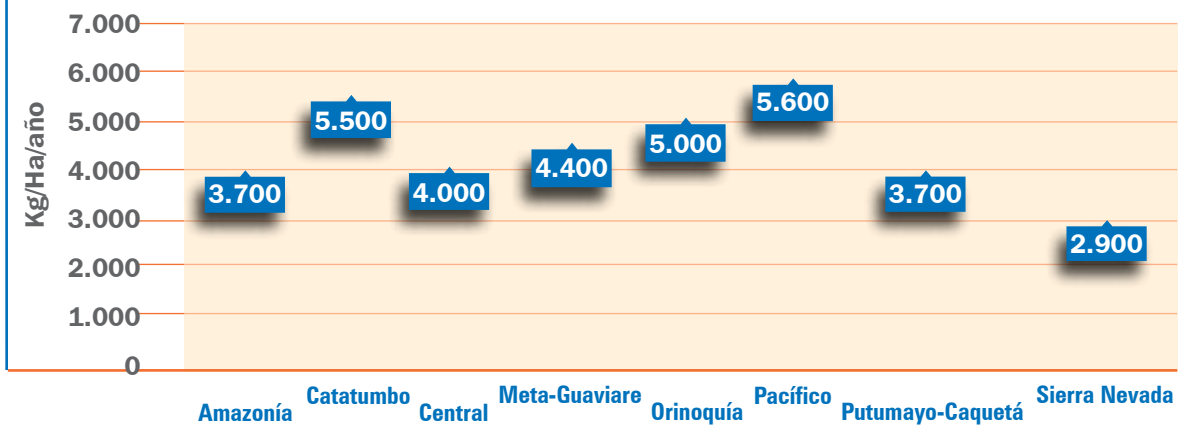
La condición de territorio colectivo y la normatividad vigente hace que los CC también estén abrigados por el mecanismo de consulta previa para la realización de intervenciones sobre su territorio. Al respecto, un Auto reciente de la Corte Constitucional señala en relación con la consulta previa en territorios de los CC, que este mecanismo no se puede asimilar a un simple trámite administrativo, requisito formal, procedimiento informativo, diligencia de notificación, o un proceso semejante, sino que se trata de un proceso de naturaleza sustantiva y constitucional orientado a salvaguardar los derechos fundamentales individuales y colectivos de las comunidades. (Corte Constitucional, AUTO 073 de 2014, p. 62. Medidas de prevención, protección y atención de las comunidades afrodescendientes de la región pacífica del departamento de Nariño)

dad con el objeto de tener información no solo enfocada al rendimiento de la hoja de coca y sus derivados, sino en comprender la problemática alrededor de los cultivos ilícitos, en términos de características de los sistemas productivos, factores asociados al mercado, división del trabajo, entre otros.

La información suministrada por los estudios de productividad muestra que el promedio de cosechas por año es de cuatro. El rendimiento promedio anual de hoja de coca es de 4.700 kg/ha/año. El promedio regional de pasta básica de cocaína y base de cocaína obtenida de una tonelada métrica de hoja de coca es de 1,65 y 2,05 respectivamente.

Gráfica 9

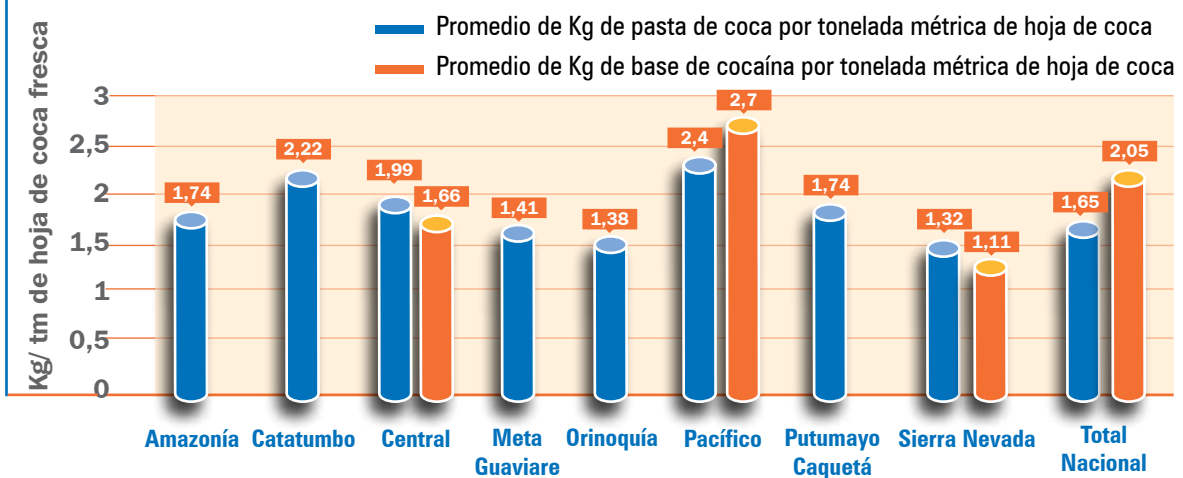
Promedio regional anual del rendimiento de hoja de coca por hectárea, 2014



Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2014. UNODC/SIMCI.

Gráfica 10

Promedio regional de pasta básica y base de cocaína obtenida de una tonelada de hoja de coca, 2014



Fuente: Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2014. UNODC/SIMCI.

En resumen, con base en los estudios de productividad realizados por UNODC y el Gobierno Nacional para la transformación primaria de coca a base de cocaína y datos obtenidos del

Gobierno de Estados Unidos de América sobre eficiencia de transformación secundaria, se calcula que el potencial de producción de cocaína pura en 2014 es de 442 tm frente a 290 tm del 2013. Se estima una relación de producción potencial anual de 8,3 kg de base de cocaína por hectárea cosechada y de 6,7 kg de clorhidrato de cocaína por hectárea cosechada.

A partir de los estudios realizados por Simci se reafirma la tendencia hacia la venta de hoja de coca por parte de los cultivadores; el 63% de los cultivadores venden la hoja de coca a intermediarios, a diferencia de años anteriores en los cuales ellos mismos realizaban el proceso de transformación a pasta o base de cocaína; el 35% de los agricultores procesan la hoja de coca para obtener pasta básica y el 2% restante procesan la hoja de coca para obtener base de cocaína.

Se calcula que el potencial de producción de cocaína pura en 2014 es de 442 tm frente a 290 tm del 2013

2.1.3 Precios y mercado

Respecto al comportamiento de los precios, es importante anotar que éstos se incrementan a medida que se alejan de las zonas de producción y llegan a los mercados de consumo por los riesgos que implica el tráfico de drogas. En general, los precios de la coca y sus derivados reportan relativa estabilidad; aunque en el ámbito regional los precios presentan diferencias las cuales se relacionan con las respuestas del mercado a situaciones coyunturales en los territorios.

El precio promedio del clorhidrato de cocaína (al por mayor) en Colombia es de US\$ 2.269 el kilogramo, pero puede oscilar entre US\$ 24.000 y US\$ 39.000 cuando llega al mercado de los Estados Unidos de América y entre US\$ 25.700 y US\$ 63.400 en el mercado Europeo. Cuando este producto llega a las calles de los diferentes países, los precios se incrementan de manera sustancial por los mecanismos de adulteración y dosificación.

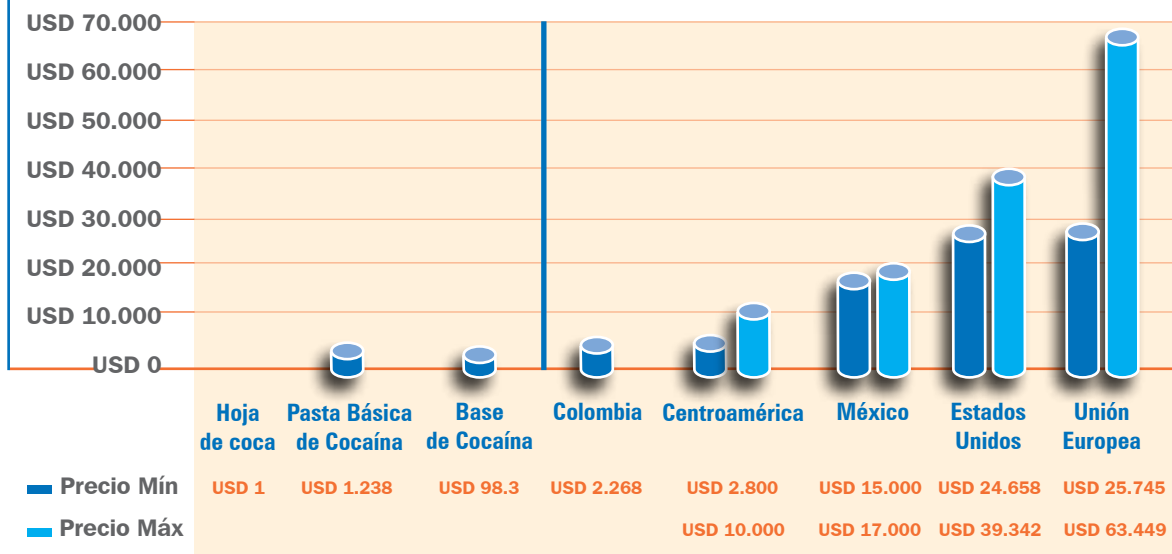
Tabla 6
Precios de las drogas en Colombia 2013-2014

Precios promedios	2013	Variación	2014
Precio promedio de la hoja de coca en el sitio de la producción	US\$1.1 kg \$2.000/ Kg	7.5%	US\$1.1 kg \$2.150 / kg
Precio promedio de la pasta básica en el sitio de la producción	US\$1.011 / kg \$1.889.100 / kg	4.1%	US\$983 / kg \$1.967.200 / kg
Precio promedio de la cocaína en principales ciudades del país	US\$2.521 kg \$4.710.700 / kg	-3.7%	US\$2.269 kg \$4.538.200 / kg
Precio promedio del látex de la amapola en el sitio de producción	US\$1.112 kg	-37%	US\$700 kg
Precio promedio de la heroína	US\$9.295 kg	-19%	US\$7.528 kg

Fuente: UNODC/SIMCI y DIRAN.

Gráfica 11

Precios clorhidrato de cocaína (al por mayor - kilogramo)



Fuente: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014 – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, Gobierno de los Estados Unidos, Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional

Los estimativos de los ingresos brutos que reciben los productores por hectárea al año, basados en los rendimientos promedio anual son los siguientes: el productor de hoja de coca recibe alrededor de \$11.005.000; el de pasta básica de cocaína \$14.820.000 y el de base de cocaína \$21.081.000. Hay que tener en cuenta que a dichos valores se debe descontar el valor agregado que genera cada actividad para poder estimar los ingresos para toda la cadena.

2.1.4 Tendencias de los cultivos de amapola

Colombia no cuenta con sistemas de monitoreo que permitan realizar un seguimiento más preciso sobre las tendencias y dinámicas; la información de cultivos de amapola en el territorio es reportada por la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos.

Los cultivos de amapola en el país se caracterizan por la siembra en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.700 a 3.000 m.s.n.m. y se cultivan principalmente en las laderas de las montañas. Las mayores densidades de siembra se presentan en los departamentos de Huila, Tolima, Cauca y Nariño; en Cesar y La Guajira se cultiva en cantidades menores. Con el reporte de la Policía Antinarcóticos, se puede determinar una reducción importante entre 2001 y 2013, al pasar de 4.273 ha a 298 ha, con una disminución del 93% respecto del año inicial de registro. Para el 2014, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional reportó 387,4 ha sembradas; los departamentos con mayor presencia

Los estimativos de los ingresos brutos que reciben los productores por hectárea al año, son: el productor de hoja de coca recibe alrededor de \$11.005.000; el de pasta básica de cocaína \$14.820.000 y el de base de cocaína \$21.081.000

de cultivos de amapola fueron Cauca, Nariño, Huila, Tolima y Cesar. Cabe resaltar que en este año se detectaron cultivos en Putumayo.

Tabla 7

Cultivos de amapola en Colombia por departamento, 2005-2014 (en hectáreas)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nariño	475	316	204	24	238	234	229	205	73	159
Cauca	538	448	280	126	100	92	102	102	219	208
Huila	320	114	45	45	11	12	5	4	4	10
Tolima	265	90	170	170	3	3	2	2	2	5
Cesar	152	3	7	18	2,5	-	-	-	-	5
Valle del Cauca	-	-	-	-	1,5	-	-	-	-	-
La Guajira	68	-	2	4	-	-	-	-	-	-
Caquetá	132	52	7	7	-	-	-	-	-	-
Putumayo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4
Total	1.950	1.023	715	394	356	341	338	313	298	387,4

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos. Percepción de reconocimientos aéreos.

La amapola, de la cual se extrae el opio y sus derivados morfina y heroína, históricamente proviene de los países asiáticos. Según el reporte del Informe Mundial sobre las Drogas, los cultivos mundiales en el 2000 ascendían a 252.000 hectáreas sembradas con una producción estimada en 4.800 toneladas de opio seco; México y Colombia participaban con el 4% de los cultivos mundiales y el 3% de la producción mundial de opio. En el 2011 los cultivos mundiales se estimaban en 207.500 hectáreas que produjeron alrededor de 6.983 toneladas de opio seco y 476 toneladas de heroína. En 2014 se cultivaron alrededor de 311.000 hectáreas de amapola frente a 295.291 ha en 2013; Afganistán concentra el 72% de los cultivos mundiales, seguido de Myanmar con el 19%.

Potencial de Producción de látex y heroína

En el proceso de transformación se requieren 24 kilogramos de látex de amapola (equivalentes a ocho kilogramos de opio secado al horno) para producir un kg de heroína pura (datos reportados por estudios realizados por el Gobierno de Estados Unidos de América). Se presentan dos cosechas al año a excepción de Nariño que registra solo una al año.

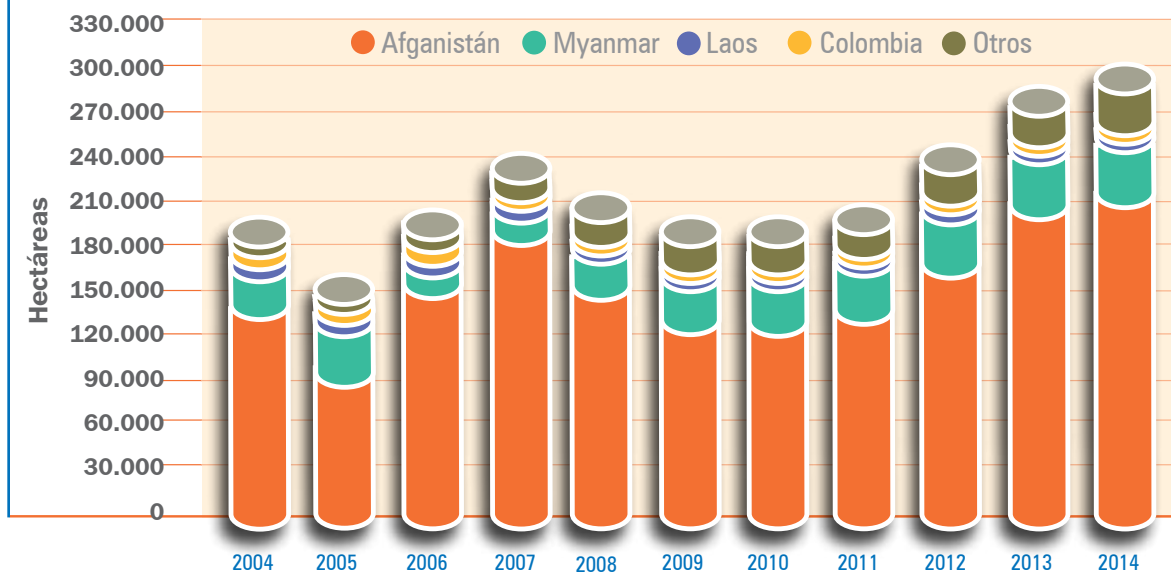
Tabla 8
Rendimientos por hectárea de opio secado al horno

Núcleos de Amapola	Rendimientos (kg/ha/cosecha)
Nariño	16,8
Serranía del Perijá	18,4
Cauca Oriental	20,8
Huila Occidental	15,3
Tolima	13,1

Fuente: Datos del Gobierno de EEUU. Nariño (2010), Cauca (2009), Huila, Serranía de Perijá y Tolima (2004)

Teniendo en cuenta las 387 hectáreas detectadas por la Policía Nacional, en 2014, y los rendimientos por hectárea de opio secado al horno reportados por el Gobierno de EEUU, se estima que en Colombia se producen alrededor de 12 tm de opio mientras que el potencial de producción de heroína se estima en 1,5 tm, a partir de 1,2 tm de opio secado al horno en las áreas detectadas.

Gráfica 12
Cultivos mundiales de amapola 2004-2014



Fuente: Informe Mundial de Drogas, 2015

2.1.5 Acciones del Gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos

La estrategia contra los cultivos y producción de droga incluye una serie de medidas que comprende la erradicación manual forzosa y/o voluntaria, la aspersión aérea y el desarrollo alternativo. A partir de 2007, el Gobierno nacional adelanta el Programa de Consolidación Territorial enfocado a recuperar la seguridad, aspectos sociales y fortalecimiento institucional de los municipios tradicionalmente afectados.

Para interrumpir la cadena de producción y comercialización se llevan a cabo esfuerzos de control e interdicción por parte de las autoridades; el reto para el Gobierno colombiano está en superar las señales de resistencia a las acciones de control.

La aspersión aérea de cultivos ilícitos

El Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) promulgó la Resolución 0001/94 por medio de la cual autorizó la erradicación de cultivos ilícitos en el territorio Colombiano y se determinaron los procedimientos para ello. La aspersión aérea se realiza en Colombia a partir de 1992 en cultivos de amapola y, desde 1994 en cultivos de coca³⁶.

En el período comprendido entre 1994 y 2000 se asperjó³⁷ un promedio anual de 50.000 hectáreas de coca y se incrementó en promedio de 126.000 hectáreas entre 2001 y 2005. Las operaciones más intensas de aspersión se realizaron inicialmente en el departamento de Putumayo, donde se logró una notable reducción del área sembrada de coca. En respuesta, los cultivadores se desplazaron hacia el andén Pacífico, dando inicio a la configuración de uno de los principales núcleos de producción de coca en la actualidad. El mayor pico de aspersión se produjo en 2006 con 172.000 hectáreas, con una tendencia descendente en los siguientes años. En 2011 y 2012 se asperjaron un total de 103.300 y 100.459 hectáreas de coca respectivamente. En 2013 se asperjó un total de 47.053 ha y en 2014 un total de 55.554 ha.

36 En 1982 se inició con cultivos de marihuana; en 1992 con cultivos de amapola y en 1994 cultivos de coca. La responsabilidad del programa es de la Policía Antinarcóticos.

37 Se asperja con el herbicida glifosato que tiene efecto sistémico y es absorbido por las hojas y transportado hacia la raíz.

Tabla 9
Área asperjada de cultivos de coca 2005 - 2014 (hectáreas)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antioquia	16.833	18.022	27.058	10.028	9.281	3.026	9.847	6.971	944	2.063
Bolívar	6.409	2.662	7.050	2.214	8.715	4.412	3.564	2.740	1.925	411
Boyacá	925	831	-	166	117	-	-	-	-	-
Caldas	1.090	1.068	284	-	169	-	-	-	-	-
Caquetá	5.452	4.575	5.084	11.085	6.652	16.947	12.888	5.638	5.784	5.393
Cauca	3.292	1.536	3.557	6.891	10.831	14.450	11.834	10.697	3.409	2.982
Córdoba	1.767	5.588	6.259	3.561	742	546	3.128	1.631	1.183	156
Cundinamarca	43	41	-	-	-	-	-	-	258	-
Chocó	425	-	-	-	-	-	4.287	13.259	7.206	7.460
La Guajira	572	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Magdalena	383	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Meta	14.453	25.915	15.527	9.057	6.756	5.825	2.545	3.152	423	1.821
Nariño	57.630	59.865	36.275	54.050	40.297	25.940	34.988	37.831	8.101	15.205
Norte de Santander	899	1.687	2.683	2.864	1.883	149	-	-	-	-
Santander	2.042	2.146	1.754	422	1.269	153	92	-	-	-
Valle del Cauca	5	-	-	-	-	-	719	986	2.269	511
Arauca	2.584	1.400	2.695	2.296	-	-	-	-	-	-
Putumayo	11.763	26.491	26.766	11.898	3.777	11.434	9.480	6.504	8.755	11.052
Guaviare	11.865	14.714	10.950	13.061	12.584	17.633	8.917	11.088	6.796	8.478
Vaupés	340	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vichada	-	5.485	7.193	5.901	1.699	1.426	1.014	51	-	-
Total	138.775	172.025	153.134	133.496	104.772	101.940	103.302	100.549	47.052	55.532

Fuente: MinJusticia – Observatorio de Drogas de Colombia. Los datos fueron suministrados por Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección de Antinarcóticos).

La operatividad del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida Glifosato es competencia de la Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos que se encarga del planeamiento y dirección de las operaciones para la destrucción de los cultivos ilícitos. El Programa cuenta con un Comité Interinstitucional³⁸ y actúa como órgano asesor del CNE. El Programa PECIG cuenta con un Plan de Manejo Ambiental y contempla una serie de actividades que se cumplen en el desarrollo de cada actividad de aspersión aérea³⁹.

De acuerdo con diferentes estudios realizados en campo, los cultivadores han desarrollado comportamientos estratégicos dirigidos inicialmente a evitar o minimizar los efectos de las operaciones de aspersión, aunque la efectividad de los mismos no ha sido evaluada. Entre las estrategias figura la instalación de lotes cada vez más pequeños, intercalados, mezclados, bajo dosel de bosque o cultivos de plátano o palma;

38 El Comité Técnico Interinstitucional lo integran: el MJD, Ministerio de Salud, Ministerio de Medio Ambiente, Procuraduría General de la Nación, IGAC, ICA, Plan Colombia,

39 El PMA tiene responsabilidades institucionales y desarrolla los siguientes programas: Programa de Manejo de las Operaciones de Aspersión; Programa de Seguridad Industrial en las Bases de Operación; Programa de Manejo de Residuos Sólidos; Programa de Manejo de Aguas Residuales en las Bases del PECIG; Programa de Monitoreo Ambiental; Programa de Comunicación y Gestión Social; Programa de Salud Pública; Plan de Contingencia

alta rotación de las parcelas en una unidad productiva. Para efectos de reducir el impacto del herbicida se realizan las siguientes acciones: cosechar los cultivos para que no penetre el herbicida; aplicación de sustancias para aislar la superficie foliar al efecto del herbicida; lavar las hojas mediante riego intensivo para que el producto no penetre.

La erradicación manual forzosa

La erradicación manual forzosa forma parte de la estrategia de reducción de oferta de drogas mediante métodos de interdicción contemplados en la Ley 30 de 1986 aunque se usó hasta 2004 de manera marginal. Aunque la estrategia buscaba mayor impacto en la disminución del área sembrada, por la acción de arrancar la mata de coca, los cultivadores optaron por la resiembra en las áreas erradicadas manualmente o instalación de nuevas siembras en zonas cercanas. Del área erradicada manualmente, el 30% de los lotes erradicados se resiembra durante los primeros tres meses posteriores a la intervención; la resiembra alcanza el 50% en mediciones realizadas 15 meses después de la intervención⁴⁰. En particular, la región con mayor resiembra de cultivos de coca es la del Pacífico.

Para la modalidad de erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos, la UACT, a través de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos, coordina los Grupos Móviles de Erradicación-GME. El esquema operativo del GME consiste en la conformación de grupos de hasta treinta y un (31) personas que se desplazan hasta las plantaciones de cultivos ilícitos, por períodos promedio de 60 días. La Fuerza Pública brinda seguridad en tierra con cordones de seguridad en el área seleccionada con el fin de prevenir minas antipersonas o eventuales hostigamientos armados. Un organismo neutral (UNODC) realiza el monitoreo al programa de erradicación manual con GME. De manera complementaria, la Policía Militar y las Fuerzas Militares se unen a la erradicación manual en todo el país.



Grupos Móviles de Erradicación - GME,
Fuente: UACT.

La erradicación manual forzosa debe ser utilizada en las zonas que presenten condiciones de seguridad y como mecanismo de garantía donde existan y se desarrollen programas de inversión social para evitar la resiembra

40 Información de estudios realizados por UNODC/SIMCI.

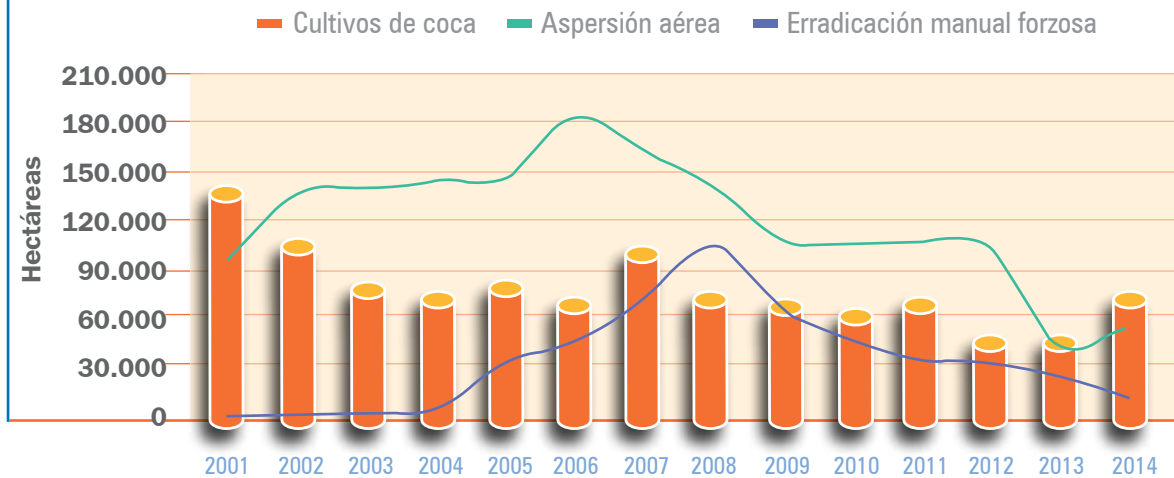
La erradicación manual forzosa se incrementó en Colombia con mayor intensidad a partir de 2005, año en que se registró una intervención de 31.900 hectáreas. Los resultados más contundentes se presentaron en 2008 con 95.634 hectáreas, luego del incremento del área sembrada en 2007 (99.000 hectáreas). En 2012, se erradicaron 30.486 hectáreas de cultivos de coca en 19 departamentos, concentrados principalmente en Putumayo con 3.603 ha, Nariño con 2.488 ha, Córdoba con 2.498 ha y Antioquia con 1.461 ha. En forma complementaria, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares reportaron la erradicación manual de 15.957 ha.

Tabla 10
Erradicación manual de cultivos de coca por departamento y año 2001 - 2014 (hectáreas)

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amazonas	247	15	274	303	550	215	319	10	2	5
Antioquia	2.074	3.146	6.128	18.301	7.230	5.157	2.938	2.406	2.807	1.511
Arauca	264	356	660	117	66	46	9	3	1	20
Atlántico	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bogotá D.C.	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	361	1.952	547	3.771	1.463	1.326	689	184	329	1.103
Boyacá	5.588	1.903	848	424	450	137	200	340	480	110
Caldas	615	552	439	286	146	74	283	48	124	80
Caquetá	585	1.295	777	2.660	3.771	1.145	1.234	376	291	257
Casanare	-	3	1	3	1	3	-	-	-	-
Cauca	1.782	4.179	1.859	1.704	2.736	2.013	173	263	152	101
Cesar	45	15	728	316	55	91	34	91	191	158
Choco	264	603	834	691	1.673	222	282	817	856	961
Córdoba	2.732	2.142	3.141	7.289	1.972	2.819	1.429	5.549	370	155
Cundinamarca	1.392	742	291	179	173	296	239	90	13	11
Guainía	-	303	247	102	85	37	35	46	85	18
Guaviare	1.205	1.103	1.025	10	2.512	793	2.964	681	3.461	1.634
Huila	21	5	3	22	-	-	-	-	-	3
La Guajira	1.681	678	180	99	88	79	64	2	146	61
Magdalena	1.185	473	572	932	692	196	223	91	74	48
Meta	2.656	5.176	3.751	7.991	4.900	1.168	1.082	698	113	404
Nariño	7.030	7.005	14.787	7.803	16.498	21.283	15.008	5.627	5.996	2.575
Norte de Santander	2.336	1.648	1.451	4.089	2.821	1.618	404	1.564	3.573	673
Putumayo	1.631	5.114	4.451	29.582	4.628	1.961	4.253	9.320	1.074	381
Quindío	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risaralda	17	-	33	67	4	1	-	12	9	4
Santander	1.891	2.630	2.539	1.825	2.117	1.088	632	586	537	321
Sucre	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolima	76	16	25	1	-	87	100	45	40	10
Valle del Cauca	1.593	246	208	202	1.171	750	498	662	304	326
Vaupés	-	-	-	-	-	-	20	90	6	220
Vichada	241	44	590	7.242	4.758	1.195	2.093	888	1.089	553
Total	37.523	41.346	66.390	96.008	60.557	43.800	35.204	30.487	22.121	11.703

Fuente: MinJusticia – Observatorio de Drogas de Colombia. Los datos fueron suministrados por Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección de Antinarcóticos) y UACT.

Gráfica 13

Cultivos de coca, áreas asperjadas y áreas erradicadas manualmente
2001 - 2004

Fuente: UNODC/SIMCI, DIRAN y UACT.

La erradicación manual forzosa es una herramienta utilizada por el Gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos pero debe ir acompañada de respuesta institucional con el objeto de evitar la resiembra. Es preciso revisar la estrategia operativa actual y el balance de sus resultados para optimizar su labor. De la aplicación de esta estrategia se destaca lo siguiente:

- a) **Víctimas por ataques y minas antipersona:** Actualmente las minas antipersonales son las armas mortales más usadas por los grupos armados ilegales. Los departamentos más afectados por esta problemática son Antioquia, Meta, Caquetá, Norte de Santander y Nariño⁴¹.
- b) **Resiembra:** La resiembra se constituye en una práctica común en los núcleos con mayor concentración de cultivos ilícitos. Según datos de SIMCI alrededor del 50% de los cultivos de coca son resembrados.
- c) **Incremento progresivo de sus costos económicos** ante la dispersión de los cultivos de coca.
- d) **Bloqueos:** Los cultivadores recurren a la práctica de bloquear a los Grupos Móviles de Erradicación y las Compañías Antinarcoóticos de Seguridad, argumentando la falta de soluciones sostenibles. Entre 2013 y 2015 se presentaron alrededor de 1100 bloqueos en varias zonas del país.

La erradicación manual forzosa debe ser utilizada en zonas con condiciones de seguridad permanente (no solo tácticas) y como mecanismo

41 Fuente: Policía Antinarcoóticos.

de garantía en la región –veredas– donde existan y se desarrollan programas de inversión social.

Erradicación manual voluntaria

Consiste en la erradicación manual de cultivos ilícitos mediada por procesos de concertación con las comunidades en las zonas productoras (Juntas de acción comunal, organizaciones de productores, Cabildos Indígenas y Consejos Comunitarios). De esta forma es posible que la población transite hacia la legalidad erradicando por sí misma los cultivos ilícitos bajo el compromiso de no continuar con la siembra de nuevos cultivos, ni la resiembra. Este proceso en concertación con las mismas comunidades es el que genera mayor sostenibilidad, siempre y cuando vaya acompañado de la respuesta institucional y en aras de generar confianza.

Desarrollo Alternativo-DA

El Desarrollo Alternativo es una estrategia voluntaria para que las comunidades vulnerables de los territorios afectados por cultivos ilícitos puedan acceder a proyectos que ofrece el Estado, su focalización depende de la voluntad de las comunidades para acordar mecanismos de erradicación⁴².

El Gobierno de Colombia, a partir de 2007, desarrolla la Política de Consolidación Territorial⁴³ la cual desde el 2011 es ejecutada por la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial – UACT como una propuesta que convoca el esfuerzo de las instancias locales y nacionales, así como al sector privado y la cooperación internacional, en el interés de atacar los factores que han conducido a la vulnerabilidad de los territorios. Los pilares que se han determinado son: **i) institucionalización del territorio** (condiciones de seguridad, derechos de propiedad y ordenamiento territorial), **ii) participación ciudadana y buen gobierno** (participación electoral, acceso a la justicia y garantía de los derechos humanos) y **iii) desarrollo económico e integración regional** (conectividad, desarrollo económico y actividades productivas).

El Desarrollo Alternativo es una estrategia voluntaria para que las comunidades vulnerables de los territorios afectados por cultivos ilícitos puedan acceder a proyectos que ofrece el Estado, su focalización depende de la voluntad de las comunidades para acordar mecanismos de erradicación

42 Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2014. Capítulo Desarrollo Alternativo.

43 El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 indica el direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial y establece los soportes transversales a la prosperidad democrática y desarrollo regional que busca cerrar la brecha de los indicadores de desarrollo e integración regional en zonas tradicionalmente afectadas por condiciones de ilegalidad de las no afectadas.



Cacao - Programa de Desarrollo Alternativo

La UACT ha ejecutado dos modelos de atención dentro de la estrategia de Desarrollo Alternativo: i) el modelo de Poserradicación y Contención, denominado “Familias Guardabosques para la Prosperidad” y ii) El modelo de Graduación. Modelos en los que se establecieron compromisos por parte de las familias y organizaciones para la implementación de los proyectos, y en los que se tomaron en cuenta factores como: el proceso debe ser voluntario, las familias deben demostrar su aquiescencia al momento de decidir su participación en el Programa y los territorios focalizados deben estar libres de cultivos ilícitos.



Vivero de cacao- Programa de desarrollo alternativo

El modelo de Poserradicación y Contención está dirigido a familias involucradas de manera directa con los cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo. Promueve la erradicación manual y voluntaria, al tiempo que busca que todas las familias beneficiarias estén asociadas a instancias locales como Juntas de Acción Comunal, Consejos Comunitarios u organizaciones indígenas.

Según la UACT en el periodo 2012 a 2014 se atendieron 44.871 familias en la estrategia de Poserradicación y Contención, la inversión

ascendió a \$173.413 millones de pesos (equivalente a US\$82,5 millones) y más de 1.397.272 hectáreas se han mantenido libres de cultivos ilícitos⁴⁴.

Tabla 11
Familias y recursos destinados en el modelo de Poserradicación y Contención

Vigencia	Departamentos	Municipios	Recursos (millones de pesos)	Familias atendidas
2012	12	54	95.358	29.652
2013	7	34	26.458	8.535
2014	3	6	51.597	6.684
Totales			\$173.413	44.871

Fuente: Informe Ejecutivo. Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, 2014. (pág 19)

El modelo de Graduación tiene como propósito consolidar organizaciones de productores que se han creado o fortalecido a partir de la implementación de los Programas contra los cultivos ilícitos en el país. Bajo este modelo, las familias inscritas en organizaciones logran desarrollar una visión empresarial, trabajando de manera colectiva y se proyectan con líneas productivas en mercados nacionales e internacionales.

Este modelo, durante el periodo 2012 a 2014 atendió a 35.757 familias con aporte de UACT el cual ascendió a \$30.607 millones de pesos (equivalente a US\$14.6 millones), invertidos para la producción de cacao, caucho, pesca, café y miel, entre otros.

Tabla 12
Familias y recursos invertidos en el modelo de Graduación

Vigencia	Familias	Aporte de UACT (Millones de pesos)
2012	24.562	14.782
2013	4.002	4.105
2014	7.193	11.720
Totales	35.757	\$30.607

Fuente: Informe Ejecutivo. Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, 2014. (pág 19)

En suma, los proyectos productivos apoyados por los programas de desarrollo alternativo han contribuido en el avance agrícola del país y muestran los siguientes indicadores: El 54% del total del cacao sembrado en Colombia, el 40% de las plantaciones de caucho y el 25% de la palma de aceite, han sido establecidos en el marco del programa de DA.

44 Informe Ejecutivo. Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, 2014.

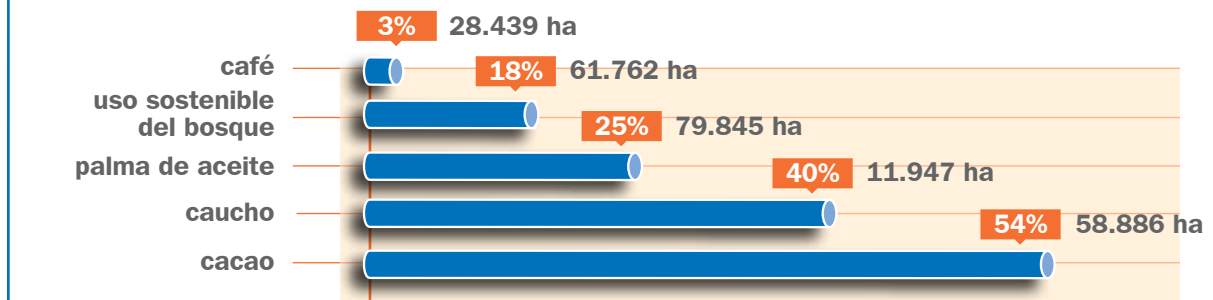
También se han favorecido sectores desarrollados como el café aportando 28.439 ha que corresponden al 3,2% del total nacional, de igual forma, los programas de desarrollo alternativo contabilizan 61.762 hectáreas de bosque que cuentan con planes de manejo comunitario sostenible⁴⁵.



Desarrollo Alternativo, línea productiva de caucho.

Gráfica 14

Participación del Desarrollo Alternativo en el sector agropecuario

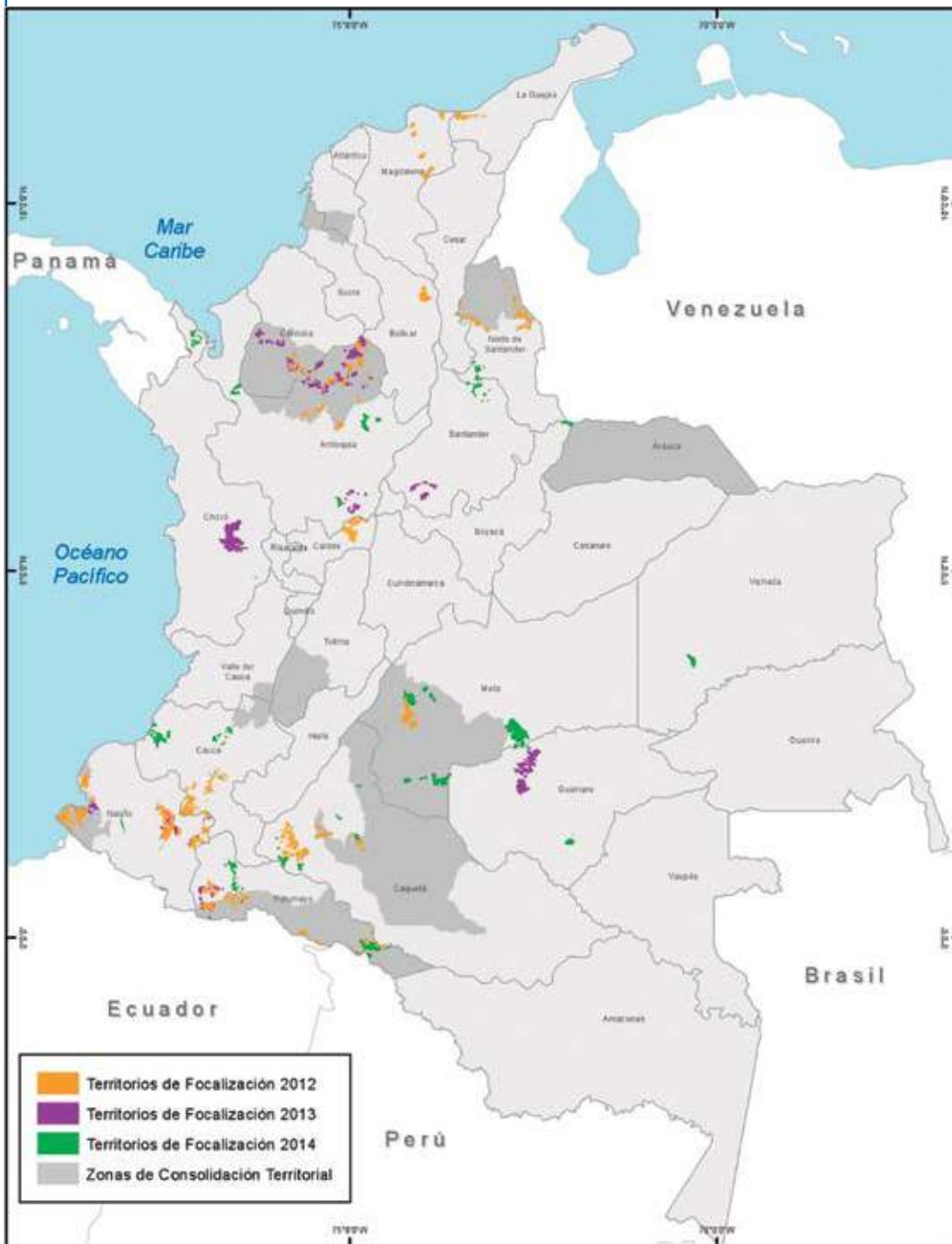


Fuente: UACT e Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2014

El Estado colombiano mediante la política de desarrollo alternativo ha intervenido en varias regiones del país (Mapa 2) amenazadas por la presencia de cultivos ilícitos o que son vulnerables a su presencia. En términos de superficie, se estima que la intervención, durante la última década, alcanza alrededor de diez millones de hectáreas que equivale al 9% del territorio nacional, comprendido en 362 municipios y aproximadamente 8.000 veredas.

Mapa 2

**Territorios focalizados por los programas de Poserradicación y Contención
2012 - 2014**



Fuente: UNODC COL K53/Componente V

Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

Para lograr o mantener territorios libres de cultivos ilícitos y contribuir a la consolidación del territorio la UACT cuenta con el Programa contra Cultivos Ilícitos – PCI, diseñado con los siguientes propósitos: i) articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de

consolidación focalizadas y en las zonas afectadas por cultivos ilícitos; ii) desarrollar la estrategia de erradicación manual forzosa y la estrategia de Desarrollo alternativo; iii) promover la erradicación manual voluntaria en las comunidades afectadas por la presencia de cultivos ilícitos; iv) promover la participación del Gobierno Nacional, Regional y Local, así como de la comunidad en la ejecución de la Estrategia de Desarrollo Alternativo para evitar la siembra, resiembra, persistencia y expansión de los cultivos ilícitos y v) ejecutar las estrategias institucionales contra los cultivos ilícitos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en coordinación con las entidades nacionales y regionales competentes.

2.1.6 Retos y desafíos para la contención de la producción de drogas ilícitas

Aunque el país presenta resultados importantes para enfrentar la producción de drogas ilícitas, los datos reportados por UNODC sobre cultivos y producción de droga al 31 de diciembre de 2014 muestran que la problemática continúa expresándose en determinados territorios. Con base en esa caracterización, el Gobierno Nacional presentará una estrategia sostenible e integral que responda a una problemática cambiante y que garantice que las acciones en el territorio generen efectos positivos, sumen esfuerzos y potencialicen impactos.

La nueva concepción de la política de drogas busca responder de manera determinante al poder de las organizaciones criminales quienes implementan nuevas y más complejas formas de apropiarse de los territorios para lograr maximizar ganancias mediante el desarrollo de economías criminales. A la par, se busca reducir las vulnerabilidades de estos territorios para aumentar la resistencia a los delitos asociados al narcotráfico y fortalecer las capacidades regionales y la articulación nación-región y sectorial. La presencia institucional es fundamental no solo desde la economía agropecuaria sino a través del mejoramiento de infraestructura, conectividad y prestación de servicios sociales.

El Ministerio de Justicia y del Derecho con UNODC/Simci viene caracterizando los territorios afectados con el fin de determinar la manera más óptima de intervención, teniendo en cuenta que las diferentes regiones o zonas del país presentan particularidades que deben tenerse en cuenta. Además de caracterizar el territorio, se requieren estrategias de intervención diferenciales teniendo en cuenta que alrededor del 70% de los cultivos se encuentran en escenarios con regímenes especiales: Parques Nacionales Naturales, Comunidades Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y Zonas de Reserva Forestal. El compromiso de las comunidades es fundamental para iniciar un proceso y garantizar la sostenibilidad y el impacto de los proyectos.

El Gobierno Nacional trabaja en una estrategia sostenible e integral que garantice que las acciones de intervención en el territorio generen efectos positivos, sumar esfuerzos y potenciar impactos

No se puede perder de vista que estas zonas se encuentran sometidas a procesos de deterioro ambiental acelerado lo cual se traduce en deforestación, erosión, contaminación de fuentes hídricas, y requiere involucrar el aspecto medio ambiental para evitar la afectación a la gran diversidad biológica del país.

Se requiere la implementación de herramientas y acciones para enfrentar el problema, con el fin no solo de reducir la amenaza, (la evidencia muestra que solo asperjando o erradicando no se solucionan los problemas estructurales) sino también fortalecer las capacidades nacionales y regionales para reducir las vulnerabilidades con enfoque de desarrollo en las zonas afectadas. Es decir, se requiere un frente común, con una visión integral y articulada para solucionar las causas del problema, buscando coherencia, consistencia y sostenibilidad de las acciones.

2.2 Usos lícitos y fiscalización de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente para la fabricación ilícita de drogas

2.2.1 La problemática del desvío, tráfico y uso ilícito de precursores y sustancias químicas – Contexto

La producción ilícita de drogas, bien sea para la extracción y refinamiento de alcaloides de origen natural o para la fabricación de drogas sintéticas, requiere de diferentes sustancias y productos químicos cuya disponibilidad hacia los procesadores y traficantes se explica por su desvío del mercado legal, producción artesanal y contrabando, actividades en las cuales también se involucran redes criminales.

Los denominados precursores son aquellos a partir de los cuales se producen las drogas sintéticas y se incorporan en su estructura molecular. Las sustancias y productos químicos, de frecuente uso ilícito son insumos tales como ácidos, bases, solventes, desecantes y oxidantes que participan tanto en la producción de drogas naturales como sintéticas y que aportan sus propiedades en una determinada etapa del proceso.

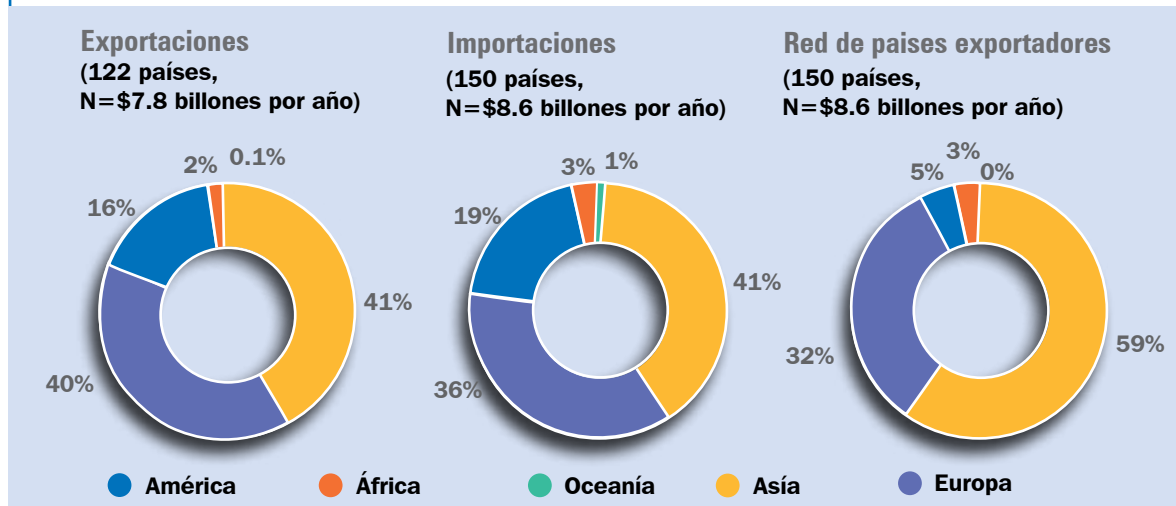
La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, en su Informe Mundial de Drogas del año 2014 dedicó su sección especial al análisis de estos insumos y precursores así como al marco internacional de fiscalización que emana de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El informe evidencia la importancia y dimensiones de la industria química a nivel mundial como sector económico que ha mantenido un crecimiento continuo.

No se puede perder de vista que estas zonas se encuentran sometidas a procesos de deterioro ambiental acelerado lo cual se traduce en deforestación, erosión, contaminación de fuentes hídricas, y requiere involucrar el aspecto medio ambiental para evitar la afectación a la gran diversidad biológica del país

La Gráfica 15, muestra que Europa y Asia responden por cerca del 80% tanto de las importaciones como de las exportaciones de sustancias químicas y precursores controlados y el mercado se acerca a los diez billones de dólares anuales.

Gráfica 15

Participación continental en el tráfico de estupefacientes



Distribución regional del comercio de precursores y sustancias químicas internacionalmente controladas (cuadros I y II) 2010 – 2012.

Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2014.

Junto con la expansión de la industria química, también se registra el aumento en la probabilidad de desvío y uso indebido de sustancias químicas y precursores dada la constante evolución del consumo, tráfico y producción ilícita de drogas. Para citar solo un ejemplo, una buena parte de los estupefacientes y los psicotrópicos, tanto naturales como sintéticos, se comercializan en forma de clorhidratos y para su fabricación se requiere ácido clorhídrico, sustancia legítimamente producida, comercializada y utilizada en menor proporción en comparación con las cantidades requeridas ilícitamente y las que se incautan.

En ese contexto, la idea básica de los sistemas de control de sustancias químicas y precursores que se desprenden de la Convención de 1988, es prevenir su desvío y uso ilícito sin que, en lo posible, se afecte a la industria legítima. Para ello, son necesarios marcos regulatorios, autoridades, mecanismos y procedimientos operativos estandarizados que impidan la llegada de dichas sustancias a los centros de producción de drogas.

Siendo evidente que todos los continentes exportan e importan insumos y precursores controlados, uno de los mecanismos que podría resultar más efectivo en conjunto con otras medidas, son las notificaciones previas a la exportación que pueden hacerse por el sistema PEN-Online con

lo cual cada país puede conocer qué empresas están haciendo dichas transacciones y realizar investigaciones más profundas sobre ellas e incluso rechazar los embarques. La realidad es que no todos los países aprovechan la herramienta.

Colombia cuenta con un marco de control de insumos químicos en cabeza del Consejo Nacional de Estupeficientes, su creación es anterior a la Convención de 1988 y se ha mantenido en constante evolución y actualización en términos de optimizar y focalizar el control y cerrar brechas al desvío. Si bien en el país se ha logrado reducir la producción ilícita de alcaloides y se incautan anualmente grandes cantidades tanto de droga como de insumos químicos, la disponibilidad y accesibilidad de la droga tanto para el tráfico internacional como para el consumo interno permanece estable. Estas dificultades requieren de una política pública que avance en la identificación, investigación y judicialización de objetivos de alto valor dentro de las organizaciones criminales, con la concurrencia estratégica de las entidades y recursos destinados al control de la oferta ilícita de drogas.

En relación con los drogas de origen sintético, tras el riesgo de producción ilícita de metanfetamina valiéndose de la efedrina y pseudofedrina que circulaban ampliamente en el país en forma de medicamentos de venta libre, y las consecuentes medidas administrativas y penales adoptadas entre 2009 y 2011 para evitarlo⁴⁶, no se ha encontrado nueva evidencia de que el fenómeno ocurra en Colombia, pero el riesgo permanece. La fiscalización de las actividades lícitas que involucren estos precursores, recae en el Ministerio de Salud y Protección Social quien lo reglamenta⁴⁷, y lo ejerce a través del Fondo Nacional de Estupeficientes y las secretarías departamentales de salud.

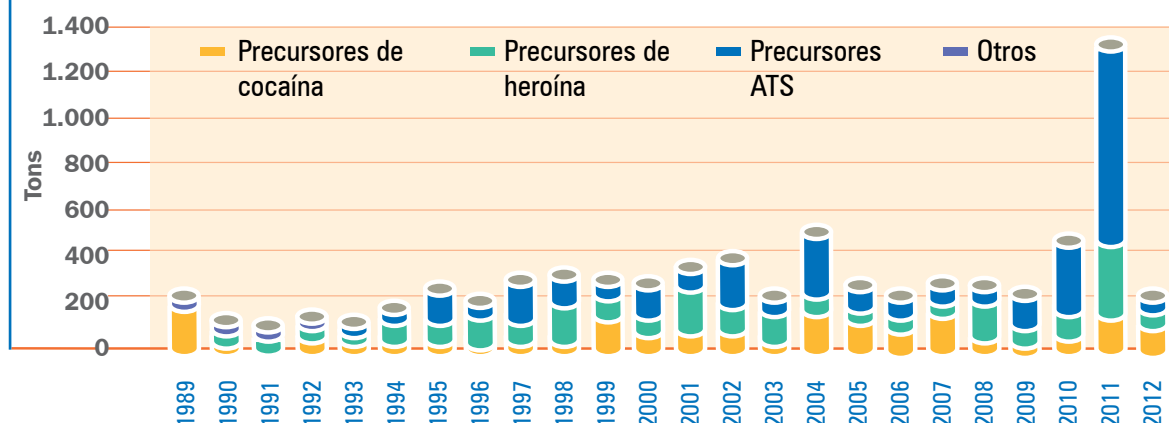
Es importante resaltar que la fiscalización de sustancias químicas y precursores por sí misma no debe considerarse como una meta sino como un medio para reducir no solo la oferta lícita de drogas sino el impacto que dicha actividad tiene en la seguridad, la economía y la gobernabilidad y por ello, su éxito no debe medirse simplemente en función del volumen de las incautaciones.

En su informe especial de 2014, UNODC plantea que el análisis estadístico de las cifras de incautaciones de sustancias químicas y precursores es una forma de hacerle seguimiento al tráfico de las mismas a pesar de que tales cifras también pueden estar influenciadas por variaciones en los esfuerzos de las autoridades en la aplicación de la Ley así como por cambios en los patrones de tráfico. La Gráfica 16 refleja la evolución de las incautaciones de sustancias seleccionadas en las últimas dos décadas

Colombia cuenta con un marco de control de insumos químicos en cabeza del Consejo Nacional de Estupeficientes, su creación es anterior a la Convención de 1988 y se ha mantenido en constante evolución y actualización en términos de optimizar y focalizar el control y cerrar brechas al desvío

46 Resoluciones N° 2335 y N° 3962 de 2009 del Ministerio de la Protección Social y Ley 1453 de 2011.

47 Resolución N° 1478 de 2006 del Ministerio de la Protección Social.

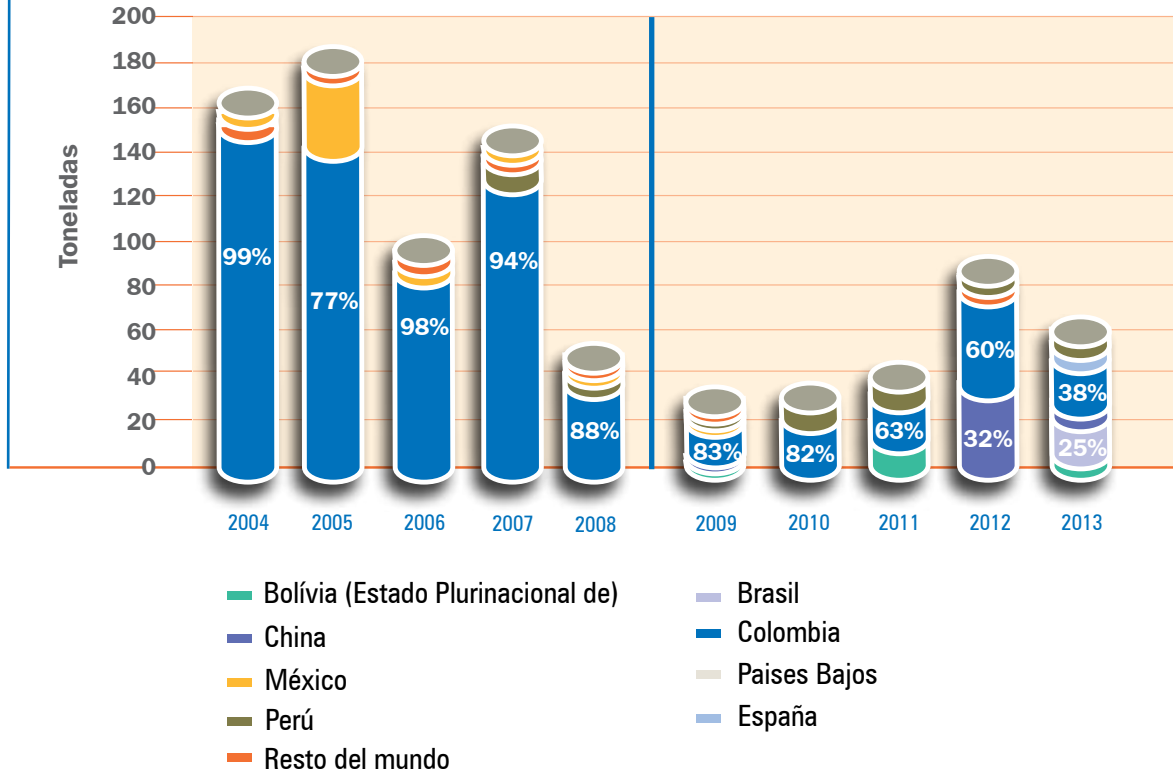
Gráfica 16**Incautaciones globales de sustancias químicas y precursores del Cuadro I de la Convención de 1988, 1989 - 2012**

Precursor de la cocaína: permanganato de potasio. Precursor de la heroína: anhídrido acético; Precursor de ATS: fenil-2-propanona, ácido fenilacético, efedrina, pseudoefedrina, fenilpropanolamina, 3,4-MDP-2-P, safrol, isosafrol y piperonal. Otros: ácido lisérgico, ergometrina, ergotamina y ácido N-acetiltranílico. Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2014.

Los países que reportan incautaciones de precursores representan la mitad de las incautaciones de droga y muestran grandes fluctuaciones con lo cual se dificulta el análisis de tendencias. Para el caso de las sustancias que aparecen en el cuadro II Convención de 1988, solventes y ácidos, responden a un patrón diferente y sus incautaciones son diez veces mayores a las de precursores. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes - JIFE, en su publicación anual dedicada al análisis de las estadísticas mundiales de usos lícitos e ilícitos de sustancias químicas y precursores, se vale de las cifras de incautaciones que reportan los países en cumplimiento de las disposiciones de la Convención de 1988.

Es importante resaltar que la fiscalización de sustancias químicas y precursores por sí misma no debe considerarse como una meta sino como un medio para reducir no solo la oferta lícita de drogas sino el impacto que dicha actividad tiene en la seguridad, la economía y la gobernabilidad

Gráfica 17
Incautación mundial de permanganato de potasio, 2004 - 2013



Fuente: Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (E/INCB/2014/4).

La JIFE expone que mientras las remesas totales de permanganato de potasio que le fueron notificadas a dicho organismo a través del sistema PEN-Online, para el año 2013, sumó 27.500 toneladas para este mismo año se estima que para el procesamiento de toda la cocaína producida en el mundo se requieren apenas 180 toneladas de esta sustancia. Las incauciones, que han registrado un evidente decrecimiento desde el 2009, siguen siendo menos del 1% del potencial total que fue importado-exportado lícitamente.

El país con las mayores incauciones de permanganato de potasio sigue siendo Colombia pero se resalta que cada vez un mayor número de países hace reportes de este tipo, sin dejar de mencionar que países como China han comenzado a hacer registros importantes de incauciones pero sin que se tenga evidencia de que las sustancias incautadas estuviesen destinadas a la producción ilícita de cocaína.

El país con las mayores incauciones de permanganato de potasio sigue siendo Colombia pero se resalta que cada vez un mayor número de países hace reportes de este tipo

2.2.2 Acciones para la prevención y el control de las sustancias y productos químicos

Con el propósito de fortalecer el control y la fiscalización de sustancias y productos químicos de uso ilícito en la fabricación de drogas sin afectar su oferta en la industria legal del país, el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñó y ejecutó un plan de trabajo para la vigencia 2014:

2.2.2.1 Política y normatividad

Teniendo en cuenta la amplia variedad de usos legítimos que tienen ciertas sustancias y productos químicos en la producción ilegal de drogas, es responsabilidad del Gobierno colombiano establecer un modelo de control dinámico que se adapte a la situación y necesidades del país en materia de producción y oferta ilícita de drogas basado en información técnica y científica y en la evidencia y análisis de los resultados del monitoreo de la efectividad de los mecanismos de control.

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho en articulación con los Ministerios de Defensa, de Minas y Energía, de Agricultura, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Policía Nacional, sector empresarial y gremios, desde el 2013, lideró un proceso de elaboración, revisión y concertación de una propuesta de actualización y modificación del modelo de control de sustancias y productos químicos frecuentemente utilizados en la producción ilegal de drogas de origen natural, la cual fue aprobada por el Consejo Nacional de Estupefacientes en la sesión del 26 de noviembre de 2014.

El nuevo modelo de control consolidado en la Resolución 0001 de 2015, pretende, dentro de las competencias otorgadas al Consejo Nacional de Estupefacientes, la unificación normativa y actualización del ejercicio del control a las sustancias y productos químicos que se utilizan para el procesamiento ilícito de drogas de origen natural con el fin de focalizar los esfuerzos en objetivos de alto valor, fortalecer las acciones de interdicción e inteligencia, disminuir los procesos administrativos e involucrar al sector empresarial en la responsabilidad del control.

Define, que el ámbito de control será el territorio nacional y establece una lista 33 sustancias y productos químicos controlados, teniendo en cuenta aquellos contemplados en Tratados Internacionales, así como en normas de origen nacional. Dentro de este estudio se definieron aquellas sustancias y productos de control especial que deben mantenerse bajo control ampliando su espectro a todo el territorio nacional.

La propuesta reconoce la imposibilidad de utilizar los mismos mecanismos de control para aquellas sustancias y productos químicos de uso

El nuevo modelo de control de las sustancias y productos químicos (resolución 001 de 2015 CNE) busca focalizar los esfuerzos en objetivos de alto valor, fortalecer las acciones de interdicción e inteligencia, disminuir los procesos administrativos e involucrar al sector empresarial en la responsabilidad del control

masivo: gasolina, A.C.P.M., cemento e Hidróxido de Sodio (soda cáustica), de tal manera que establece para ellas un control de registro, que permita conocer la magnitud de sus movimientos y efectuar evaluaciones globales y sectorizadas.

El ámbito de aplicación del control para el manejo del cemento y de los combustibles se aplicará en los diez departamentos con mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos, que determine anualmente la fuente oficial de monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI- UNODC) o quien haga sus veces.

Para combatir el desvío por compras menores a los límites de control se incluye, dentro de esta propuesta, ajustar los topes de las sustancias y productos químicos, así:

- a) Las sustancias químicas denominadas ácido sulfúrico, ácido clorhídrico y permanganato de potasio, serán controladas en cualquier cantidad.
- b) Thinner, en cantidades superiores a ciento diez (110) galones americanos;
- c) Cemento, a partir de dos (2) toneladas;
- d) Gasolina y A.C.P.M., a partir de doscientos veinte (220) galones americanos.

Se establece el control a las diluciones simples en agua que contengan sustancias químicas controladas y se define el procedimiento para las mezclas que sean objeto de control.

La propuesta contiene los parámetros para el ejercicio del control, desde sus componentes administrativo y operativo, que deben considerarse para su ejercicio. Incorpora además, las medidas preventivas de carácter administrativo, así como los diferentes pronunciamientos que se deben hacer en caso de las autorización, para el manejo de las sustancias y productos químicos.

Así mismo, se crean dos mecanismos para el desarrollo del control:

- El Sistema de Información para el Control de las Sustancias y Productos Químicos –SICOQ–, herramienta tecnológica que permitirá avanzar en la automatización de la presentación y atención de las solicitudes y registrar electrónicamente las transacciones de las sustancias y productos químicos controlados. La plataforma permitirá focalizar los esfuerzos interinstitucionales para disminuir el riesgo de desvío.
- La creación del Comité Técnico de Control y Fiscalización de Sustancias y Productos Químicos, como una instancia asesora del Consejo

Se creó el sistema de Información para el control de las sustancias y productos químicos – SICOQ, que permitirá focalizar los esfuerzos internacionalmente para disminuir el riesgo de desvío de sustancias químicas

Nacional de Estupefacientes, que oriente y canalice las propuestas regulatorias para adecuar permanentemente el ejercicio del control a las sustancias y productos químicos.

No menos importante en la propuesta es el reconocimiento y fortalecimiento de la relación Empresa-Gobierno, así como la responsabilidad social que les asiste y el autocontrol que deben mantener para garantizar el adecuado manejo de las sustancias y productos químicos y aunar esfuerzos en la lucha contra la producción de drogas ilícitas.

2.2.2.2 Generación de conocimiento

Como resultado de las acciones de generación de conocimiento que alimentan la línea de base técnica y científica en materia de control de sustancias y productos químicos así como también de precursores, drogas de síntesis y sustancias emergentes, está **la validación y el análisis de las variables del módulo geográfico para el monitoreo de las sustancias y productos químicos controlados**. Dicha herramienta integra la conceptualización de indicadores que permiten desarrollar análisis sobre las dinámicas lícita e ilícita, el desarrollo de análisis espaciales en las escalas determinadas (nacional, departamental y municipal) y el seguimiento, evaluación y planeación de estrategias y políticas encaminadas a combatir el desvío de sustancias y productos químicos utilizados en la producción de clorhidrato de cocaína en Colombia. El Aplicativo Geográfico de las Sustancias Químicas se alberga en el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho para consulta de las diferentes autoridades responsables del control.

El estudio de tendencias del uso lícito de las sustancias químicas utilizadas en el procesamiento de drogas ilícitas, para el que se diseñó y desarrolló una encuesta virtual en la que participaron 958 empresas, arrojó datos que permiten estimar la demanda legítima de las mismas. Se encontró que los ácidos clorhídrico y sulfúrico, disolventes orgánicos, cemento y combustibles se producen en Colombia y los solventes orgánicos son los que mayor volumen ocupan en la dinámica de comercialización, distribución y consumo.

Con respecto a **las buenas prácticas de manejo de sustancias y productos químicos controlados** se consolidó el documento con la revisión bibliográfica de la normatividad nacional e internacional en materia de manejo, manipulación, almacenamiento y disposición final y se desarrolló una cartilla basada en el principio de la responsabilidad común y compartida dirigida al sector empresarial con las recomendaciones para el adecuado manejo y seguridad industrial en la manipulación de este tipo de productos controlados.

Así mismo, se obtuvo el **diagnóstico normativo y de capacidades institucionales para abordar la problemática de las drogas de síntesis y sustancias emergentes**, cuyas recomendaciones aluden a la revisión de la normatividad administrativa y penal, el fortalecimiento del recurso humano mediante la capacitación especializada, la dotación de tecnología para análisis químico, la creación de alianzas estratégicas a nivel nacional e internacional y la consecución de partidas presupuestales en las entidades para fortalecer sus operaciones.

2.2.2.3 Articulación institucional

Desde la aprobación del nuevo modelo de control, el Ministerio de Justicia y del Derecho emprendió una campaña de difusión y socialización dirigida a las empresas y usuarios de sustancias y productos químicos controlados, sociedades portuarias, gremios y a las diferentes autoridades de control. Se realizaron jornadas de capacitación en ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Pasto, mesas de trabajo en las instalaciones del ministerio y virtuales, lo que arroja un total de más de 2.000 usuarios atendidos durante el año 2014.

2.2.2.4 Vigilancia y control administrativo

Con el fin de actualizar y fortalecer los lineamientos y mecanismos de control de las sustancias y productos químicos y adaptar los procedimientos administrativos a las nuevas tecnologías de comunicación e información (TIC), el Ministerio de Justicia y del Derecho en alianza con la Policía Nacional desarrollaron la plataforma informática “Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos” – SICOQ– la cual permite:

- Expedir las autorizaciones para el manejo de sustancias y productos químicos controlados.
- Registrar electrónicamente todas las transacciones que conlleva el manejo de sustancias y productos químicos controlados.
- Conocer en tiempo real la trazabilidad de los movimientos.
- Programar las visitas de inspección efectuadas por las autoridades.
- Reducir los tiempos de expedición de los permisos que autorizan su manejo.
- Clasificar en un nivel de riesgo a las empresas usuarias de sustancias y productos controlados.
- Revisar automáticamente los antecedentes judiciales para la expedición de autorizaciones para el manejo de sustancias y productos químicos controlados.
- Generar reportes sobre el manejo de las sustancias y productos químicos controlados, cuyo análisis permita focalizar acciones de control administrativo, interdictivo y de inteligencia.
- Interconectar los diferentes entes y autoridades de control.

Del Sistema hacen parte tres módulos: el de empresa, control administrativo (Ministerio de Justicia y del Derecho) y control operativo (Policía Nacional de Colombia). La plataforma se encuentra alojada en los servidores de la Policía Nacional con el fin de asegurar y garantizar la confidencialidad de la información de las empresas. El factor de seguridad está compuesto por usuario-contraseña; código de verificación y certificado digital.

Resultados del control administrativo 2014

En 2014, se expidieron un total de 1.603 autorizaciones para el manejo de sustancias y productos químicos controlados, 1.434 ordinarias o Certificados de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes y 169 extraordinarias.

En cuanto al control efectuado por el Ministerio de Justicia y del Derecho a las actividades de comercio exterior de sustancias y productos controlados, (comprende la revisión de requisitos previos y expedición de conceptos técnicos a las solicitudes de licencias de importación y autorizaciones de exportación a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE), durante el 2014 se tramitaron 2.780 solicitudes de licencias previas de importación, en un tiempo promedio de 2,69, días con lo que se dio cumplimiento a los tiempos establecidos en el Decreto Ley 019 de 2012. De igual manera, se expidieron 542 autorizaciones previas de exportación.

En el año 2014 se reportaron incautaciones de 12.009.516 litros de sustancias químicas líquidas y 26.178.711 kilogramos de sustancias químicas sólidas

2.2.3 Balance del control e interdicción por la fuerza pública en las sustancias químicas fiscalizadas

Existen en Colombia dos medidas que permiten a las autoridades tomar posesión temporal o definitiva de sustancias químicas y productos de los cuales se sospeche o se sepa que tienen como destino la fabricación ilícita de drogas o se quiera evitar su desvío: la inmovilización⁴⁸ y la incautación. La primera es una medida administrativa reversible y la segunda no es reversible y se da en caso de quebrantamiento de la ley penal⁴⁹.

El Observatorio de Drogas de Colombia se encarga de la recopilación, procesamiento y análisis de la información estadística sobre incautaciones, inmovilizaciones y desmantelamiento de infraestructuras de producción ilícita de drogas y sustancias químicas, que proviene de las autoridades de aplicación de la ley (Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea). Por cambios en el sistema de captura de la información actualmente no se realiza la desagregación de las ci-

48 Artículos 29 y 30 Resolución N° 001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes

49 Artículo 382 del Código Penal

fras de incautaciones e inmovilizaciones administrativas en razón a que en los años 2013 y 2014 aparecen mezcladas sin saber en qué proporción contribuye cada una, y en consecuencia es inapropiado compararlas con los datos de años anteriores.

Tabla 13
Incautaciones e inmovilizaciones de sustancias y productos químicos controlados por el Consejo Nacional de Estupefacientes

Origen de Fiscalización	N°	Sustancia	Año		Unidad		
			2013	2014			
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988	Cuadro I	1	Anhídrido acético	0	30	L	
		2	Permanganato de potasio	21.873	166.291	Kg	
Resoluciones del Consejo Nacional de Estupefacientes	Cuadro II	3	Acetona	482.063	456.643	L	
		4	Ácido clorhídrico	144.686	75.058	L	
		5	Ácido sulfúrico	1.060.578	276.004	L	
		6	Éter etílico	2.286	2.116	L	
		7	Metiletiletona	3.406	6.155	L	
		8	Tolueno	765	191.390	L	
		Líquidas	9	Gasolina	4.740.350	4.960.751	L
			10	ACPM	0	3.870.784	L
	11		Querosene	0	65.109	L	
	12		Acetato de Etilo	322	75.988	L	
	13		Acetato de Isopropilo	6.472	18.961	L	
	14		Isopropanol	99.935	37.184	L	
	15		Amoniaco	628.056	543.190	L	
	16		Butanol	3	45	L	
	17		Cloroformo	2.676	4.781	L	
	18		Disolvente N° 1A.	18.904	264.615	L	
	19		Disolvente N° 2		91.796	L	
	Sólidas		20	Hexano	26	25.104	L
		21	Metanol	1.094	716.521	L	
		22	Thinner	262.034	286.124	L	
		23	Isobutanol	0	208	L	
		24	Acetato de butilo	0	7.025	L	
		25	Acetato de n-propilo	0	30.805	L	
		26	Diacetona alcohol	0	249	L	
		27	Metilisobutilcetona	0	2.880	L	
		28	Acetato de Isobutilo	0	0	L	
		29	Carbonato de sodio	3.079.947	2.243.600	Kg	
		30	Dióxido de manganeso	2.145.753	123.095	Kg	
		31	Manganato de potasio	0	4.492	Kg	
	32	Bicarbonato de sodio	469.533	1.029.927	Kg		
	33	Oxido de calcio (Cal)	11.670.649	2.241.702	Kg		
	34	Carbón activado	82.335	209.830	Kg		
	35	Cemento gris	14.723.532	16.380.208	Kg		
	36	Cloruro de calcio	61.884	28.320	Kg		
	37	Hidróxido de sodio	818.426	518.044	Kg		
	38	Hidróxido de potasio	0	15.277	Kg		
	39	Metabisulfito de sodio	50.482	54.428	Kg		
	40	Urea	3.916.979	3.163.497	Kg		
			Total sólidas	37.041.393	26.178.711	Kg	
			Total líquidas	7.453.656	12.009.516	L	

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

En principio, con la incautación de sustancias químicas y precursores se pretende evitar la producción ilícita de drogas; los indicadores de éxito pueden ser el número de despachos interceptados y el volumen o cantidad que sumen las incautaciones. Se busca relacionarlas con una disminución de la producción de la droga y una afectación de la economía propia de este proceso, en procura de encarecer el costo de los insumos y de la droga en sí misma.

Al revisar el informe de la JIFE, no siempre se puede comprobar la conexión entre una determinada sustancia incautada y su uso ilícito en la fabricación de drogas. No solo con el permanganato de potasio sino con las demás sustancias, las cantidades requeridas por el narcotráfico y las incautadas suelen ser mínimas en relación con el total de sustancias disponibles en el mercado lícito, por lo que estos insumos no son el ingrediente limitante en el proceso de producción de las drogas naturales.

El informe especial de UNODC sobre precursores de 2014, presenta algunos casos de psicotrópicos cuyo comercio y uso indebido se presume que habría sido afectado y disminuido en alguna proporción como consecuencia de la fiscalización de sus precursores (metacualona, LSD, éxtasis) todas ellas drogas sintéticas, pero para el caso de las drogas de origen natural resulta mucho más difícil comprobarlo.

Recientemente se ha publicado un análisis en la literatura científica⁵⁰ que clama ser el primero, según el cual las políticas de regulación de sustancias químicas habrían impactado la oferta de cocaína entre los años 1989 y 2006, fundamentándose en datos de pureza y precios de drogas incautadas en Estados Unidos.

En contraste, según el informe SIMCI 2015, en la región Pacífico se han alcanzado rendimientos sin precedentes en la transformación de una determinada cantidad de hoja de coca en pasta o base de cocaína. El promedio nacional es de 1,65 kg de pasta básica de cocaína y 2,05 kg de base de cocaína, por tonelada de hoja de coca fresca y en el Pacífico se obtienen 2,4 kg de pasta básica de cocaína y 2,7 de base de cocaína. Se estaría observando un efecto contrario al esperado a menos de que la razón fuera un mayor contenido de cocaína en la hoja de coca procesada en el Pacífico, lo cual no se ha comprobado; lo cierto es que en las encuestas realizadas a los procesadores se manifiesta la disponibilidad y acceso suficiente a las sustancias químicas necesarias.

En el procesamiento de cocaína se estima que hay algunas sustancias químicas esenciales e irremplazables en la medida que siempre se usan (ácido clorhídrico, ácido sulfúrico y permanganatos de potasio o sodio).

Con la incautación de sustancias químicas y precursores se evita la producción de drogas

50 Cunningham J. K., Callaghan R. C., Liu L. M.; Us federal cocaine essential (precursor) chemical regulations impacts on US cocaine availability: an intervention time-series analysis with temporal replication; *Addiction*. 2015 May;110(5):805-20.

Podría ser que hasta ahora se consideran irremplazables porque nunca ha habido desabastecimiento de las mismas y por lo tanto no se ha requerido buscarles sustitutos. Por ello, en medio del actual proceso de revisión de la política de drogas del país, y de sus aproximaciones para hacerle seguimiento, la discusión también ha llegado al campo de las sustancias químicas con lo que se busca que las políticas en la materia también estén basadas en evidencia y su seguimiento y ajuste se fundamente en indicadores de éxito e impacto.

Un primer paso debe consistir en mejorar la calidad de los datos, comenzando por separar inmovilizaciones de incautaciones, otro, lograr que en un determinado plazo se tenga mayor certeza sobre la cantidad e identidad de las sustancias incautadas puesto que la identificación de las mismas y su reportes, se basa en las pruebas preliminares presuntivas realizadas en campo. Por ahora no es posible diferenciar las sustancias que fueron incautadas directamente en los laboratorios de producción ilícita de drogas en situación de flagrancia de las que no.

El origen de las sustancias incautadas también se desconoce, en especial aquellas encontradas directamente en los laboratorios del narcotráfico, y tampoco se determina si se trata de sustancias de fabricación artesanal, de contrabando o de desvío de la cadena lícita. Al respecto la JIFE manifiesta que el 80% del permanganato de potasio incautado en Colombia es de fabricación artesanal sin que el gobierno de Colombia haya podido comprobarlo. Para el año 2014, la Policía Nacional reportó el desmantelamiento de nueve laboratorios de producción artesanal de permanganato de potasio.

Tabla 14

Laboratorios de producción ilícita de permanganato de potasio detectado y destruido

Departamento	Año			
	2011	2012	2013	2014
Antioquia	3	3	--	4
Cundinamarca	1	2	1 *	2
Nariño	--	2	1	2
Norte de Santander	1	--	1	1
Bolívar	1	--	--	--
Total	6	7	3	9

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. * Laboratorio detectado en Bogotá

En conclusión, el seguimiento de las nuevas políticas como la Resolución N° 001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes, requiere de nuevos enfoques en la aplicación de ley y en la captura, trasmisión, consolidación y análisis de la información con el fin de elevar el nivel de calidad de los datos disponibles.

2.3 Drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas

2.3.1 Panorama global actual

Diferentes organismos internacionales así como líderes y académicos a nivel mundial vienen alertando, desde hace algunos años, acerca de la expansión de la producción, tráfico y consumo de drogas sintéticas, situación agravada con la constante aparición de Nuevas Sustancias Psicoactivas⁵¹ que buscan abrirse mercado emulando los efectos de drogas ya existentes y presentándose como alternativas legales que no dejan de entrañar riesgos considerables y aún desconocidos.

En lo que respecta a las drogas sintéticas tradicionales, objeto de fiscalización desde hace varios años, y que en los tratados internacionales de estupefacientes y de psicotrópicos de 1961 y 1971, se denominan estimulantes de tipo anfetamínico o ATS⁵², son las que tienen mayor mercado e impacto. Dentro de esta familia de sustancias deben analizarse por separado las denominadas sustancias tipo éxtasis (MDMA, MDA y MDEA) de la anfetamina y la metanfetamina⁵³.

La metanfetamina, droga con alta potencialidad de producir dependencia y con un consumo problemático asociado (fumado e inyección) en especial en su forma cristalina, es a su vez la droga que mayor dinamismo muestra en años recientes y aumento en el número de países y regiones que la producen. Es importante anotar que es la droga sintética de mayor consumo a nivel mundial y junto con la anfetamina dan cuenta de la mayor cantidad de usuarios de drogas ilícitas después del cannabis.

La Gráfica 18 da cuenta del incremento sostenido, en los últimos años, de las incautaciones de metanfetamina y su máximo histórico de 88 toneladas en 2013, mientras que las de anfetamina parecen disminuir y las de éxtasis permanecen estables por debajo de cinco toneladas⁵⁴.

51 Se definen como Nuevas Sustancias Psicoactivas aquellas drogas que independientemente de que sean o no recién inventadas, se comercializan y consumen sin que estén incluidas en la lista de estupefacientes emanada de la Convención Única de 1971 ni en la lista de psicotrópicos del Convenio de 1971.

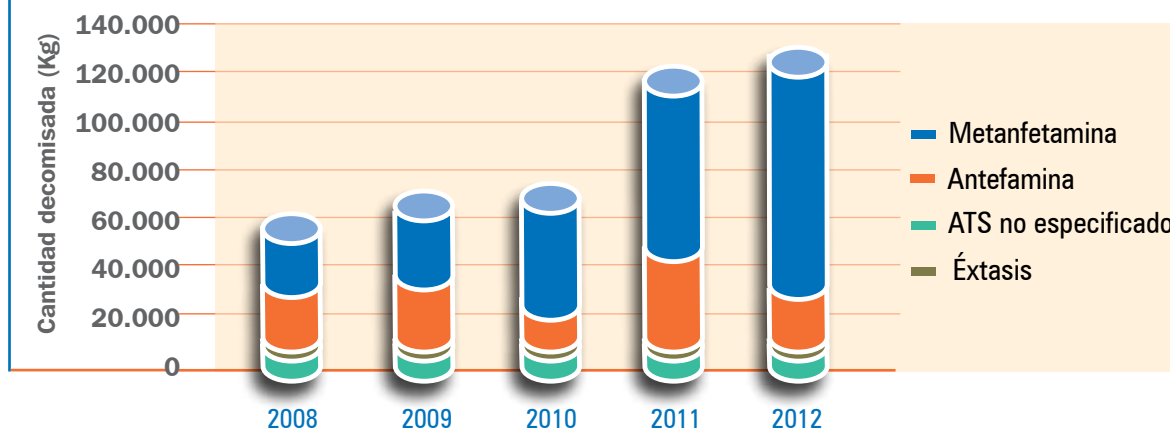
52 ATS proviene del inglés: Amphetamine Type Stimulants

53 Usualmente la anfetamina y la metanfetamina en conjunto se denominan “anfetaminas”.

54 Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2015.

Gráfica 18

Evolución de las incautaciones globales de ATS 2008 – 2012.



Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2014.

Respecto al consumo de esta droga, la preocupación en Europa es que la metanfetamina esté reemplazando a la anfetamina en particular en los países del Este y los del Báltico. En el Este y el Sureste asiático la metanfetamina es la droga que motiva la mayor cantidad de tratamiento médico por adicción a drogas y en los Estados Unidos si bien las cifras globales parecen estables, hay regiones cuyos indicadores prueban un aumento en el consumo y sus problemas asociados. Australia, un país donde se pagan cerca de 500 USD por un gramo de metanfetamina cristalina, se ha convertido en un destino para los traficantes y, según reportes gubernamentales, hay una gran preocupación por el aumento en su consumo y venta y su relación con el crimen organizado⁵⁵.

Los cambios en los procesos de producción de ATS que ahora usan otros precursores alternativos, han llevado a incluir un nuevo precursor al cuadro I de la Convención contra el tráfico ilícito de 1988: el alfa-fenilacetoacetónitrilo (APAAN) y se han incrementado las medidas de control del ácido fenilacético al pasarlo del cuadro II al cuadro I.

Otro factor a resaltar con respecto a las ATS es el aumento en la pureza de los comprimidos comercializados como éxtasis. Luego que, por algunos años, esta droga perdiera reputación por su baja calidad, diferentes reportes como el último informe europeo sobre drogas⁵⁶ o investigaciones de organizaciones que hacen monitoreo a la composición de las drogas, dan cuenta que en la actualidad circulan comprimidos en cantidades altas de MDMA mientras los precios permanecen estables. También se han detectado instalaciones de producción de esta sustancia en Bélgica y Holanda motivo de alertas para varias agencias y

55 <https://www.crimecommission.gov.au/sites/default/files/290414-IDDR-2012-13.pdf>

56 Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Lisboa 2015.

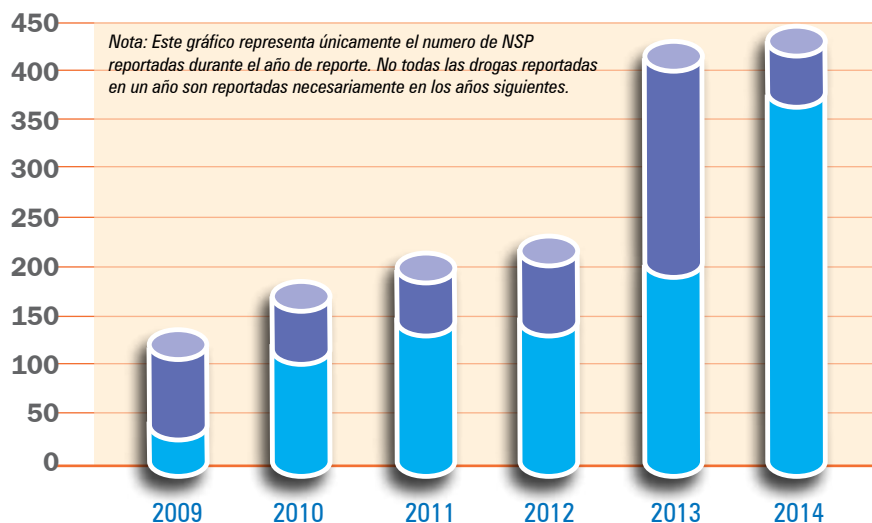
organizaciones^{57,58}, incluido EUROPOL⁵⁹. El mercado de esta sustancia ha innovado tanto que su presentación en cristales se ofrecen como clorhidrato de MDMA puro directamente para su consumo⁶⁰.

Nuevas Sustancias Psicoactivas - NSP

En las drogas sintéticas varias sustancias de una misma familia química tienen efectos similares por lo que usualmente se clasifican en grupos con estructuras moleculares comunes y se clasifican las anfetaminas como estimulantes, las feniletilaminas como alucinógenas y estimulantes, las triptaminas como alucinógenas, las piperazinas y catinonas y los aminoindanos como estimulantes.

Basta con hacer una pequeña modificación sobre la estructura química de una droga para obtener una nueva sustancia que puede tener efectos psicoactivos iguales o incluso más potentes que la original. A estas nuevas drogas que no están incluidas en las listas de las convenciones internacionales se les conoce como Nuevas Sustancias Psicoactivas.

El término “nuevo” no hace referencia exclusivamente a una sustancia recién inventada o sintetizada, sino también a sustancias que nuevamente quedan disponibles o que una vez más son consumidas con fines recreativos. La Gráfica 19 muestra el número de nuevas drogas que hasta la fecha han sido notificadas al Sistema de Naciones Unidas fiscalizadas a través de los tratados de 1961 y 1971, (la cifra supera las 240 drogas).



Gráfica 19
Número de nuevas sustancias psicoactivas reportadas por primera vez en el año señalado, 2009-2014.

Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2015.

- Número de sustancias psicoactivas reportadas en el año señalado por primera vez
- Número de nuevas sustancias psicoactivas reportadas en el año señalado, pero no por primera vez

57 http://energycontrol.org/files/pdfs/INFORME-ESTATAL-2014_DEF.pdf

58 <http://www.checkyourdrugs.at/warnungen/>

59 <https://www.europol.europa.eu/content/tablets-dangerously-high-levels-mdma>

60 En USA se le conoce como “molly” a esta presentación del MDMA.

Estas nuevas drogas aparecieron especialmente en Europa y Estados Unidos a comienzos de la década pasada. En su mayoría no fueron creadas por la industria farmacéutica en su búsqueda de nuevos medicamentos, como ocurrió en el pasado con el LSD, el MDMA y el PCP (desarrollados por Sandoz, Merck y Parke-Davis, respectivamente), sino por personas interesadas explícitamente en producir drogas exentas de las medidas de fiscalización internacional y diseñarlas y/o ponerlas en circulación como droga recreativa.

Las nuevas drogas, en algunos casos, se utilizan para falsificar otras como el éxtasis o el LSD aprovechando que ya tienen un mercado ganado y en otros casos, se comercializan en empaques distractores que ocultan su composición real y que indican usos tales como “sales de baño” “abono para plantas” o “incienso” e incluyen la leyenda “no destinada para consumo humano”. Por ello, las autoridades nacionales de drogas y las agencias sanitarias tienen dificultades para actuar pues los productos, además de no contener sustancias incluidas en las listas de fiscalización internacional, no están identificados como alimento, medicamento, suplemento dietario o cualquier otro producto sobre el cual se pueda aplicar el control sanitario.

Este tipo de drogas se comercializan en varios países a través de internet o en establecimientos denominados “headshop” que las ofrecen como “legal highs”, bajo supuestas alternativas legales lo cual podría inducir a los usuarios, principalmente jóvenes, a creer que por esta razón son seguras y menos perjudiciales que las drogas sintéticas tradicionales.

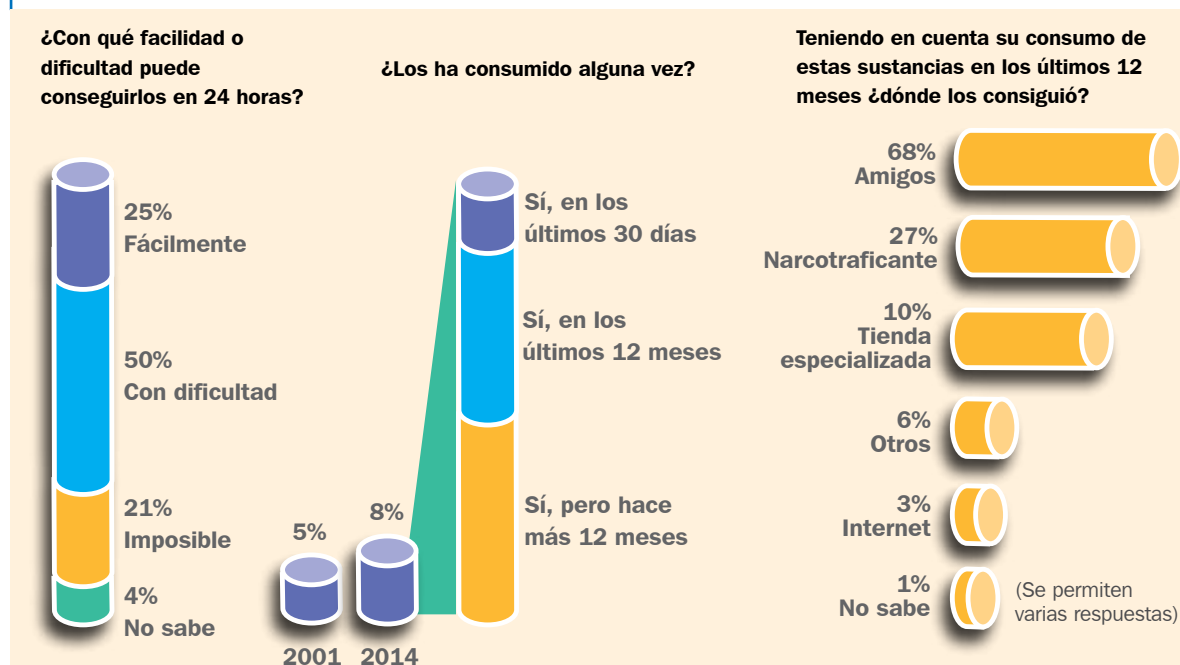
La marihuana ha sido objeto de imitación mediante un producto comercializado bajo el nombre de “spice” que es una mezcla de hierbas no psicoactivas, sobre las cuales se impregnan nuevas sustancias psicoactivas sintéticas del tipo cannabinoide, pretendiéndose con ello emular los efectos del tetrahidrocannabinol pero que conllevan desconocidos riesgos para la salud. La sustancia cannabinoide con frecuencia se cambia a medida que las autoridades reaccionan frente a ellas, como ocurrió a finales de 2014 cuando se registró que el mayor número de nuevas drogas justamente correspondía a este tipo (más de 180). Sus efectos y riesgos para la salud solo hasta ahora se están investigando a una velocidad que no se equipara con la del cambio de su composición. Igual sucede con las cerca de 70 catinonas sintéticas que emulan al éxtasis pero que, según experimentos de laboratorio, evidencian propiedades farmacológicas que las harían aún más adictivas que la metanfetamina lo cual ha sido comprobado en países como Hungría, Rumania y el Reino Unido. De acuerdo con el más reciente Informe Europeo sobre Drogas, ya se están conociendo casos de uso de catinonas por vía inyectada.

Para la MDPV⁶¹, en 2014 ya se acumulaban 99 muertes registradas en el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, mientras que en el Reino Unido el número de consumidores que iniciaron el tratamiento por primera vez habiendo notificado algún tipo de consumo de mefedrona, aumentó de 900 a 1630 entre el 2012 y 2013.

Según el último informe del EMCDDA, se observa que el consumo de las mismas sigue en aumento y que se distribuye en la internet y en las tiendas especializadas.

Gráfica 20

Disponibilidad y consumo de “euforizantes legales” definidos como nuevas sustancias que imitan los efectos de drogas ilegales



Fuente: Informe Europeo sobre Drogas 2015.

El fenómeno de las Nuevas Sustancias Psicoactivas es uno de los que más motiva encuentros académicos y gubernamentales, publicaciones científicas e innovaciones tanto en el área forense como en el diseño y estudio de políticas de drogas. En noviembre de 2014, se realizó en Barcelona un encuentro de expertos de varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Algunas de las preguntas que se abordaron y que cabe resaltar son: ¿Por qué se han hecho disponibles las NSP? ¿Por qué algunas de esas sustancias son exitosas en ciertos mercados y no en otros? ¿Hay alguna relación entre la aparición de NSP y la calidad y disponibilidad de las drogas tradicionales? ¿Son las NSP meros sustitutos o están generando nuevas preferencias e intereses en los consumidores? ¿Se pueden generalizar los riesgos y medidas de

61 MDPV = 3,4-metiledioxipirovalerona, una de las catinonas más difundidas

control a todas las NSP en general? ¿Todas las más de 400 sustancias que han surgido hasta el momento permanecen en el mercado? ¿Hasta qué grado es posible adoptar una estrategia basada en evidencia a pesar de los obstáculos políticos que hay?

Estas y muchas otras inquietudes seguirán en el radar de los investigadores y tomadores de decisiones a la par que el sistema de inclusión y reclasificación de sustancias instituido al amparo de los tratados internacionales de drogas reclama una revisión de fondo en el marco de la actual discusión política que se gesta de cara a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 (UNGASS).

2.3.2 Situación en Colombia

Según lo evidencian los estudios epidemiológicos de consumo, la evolución de las incautaciones y los datos obtenidos a través de los laboratorios forenses oficiales y otras fuentes de información, el mercado de drogas sintéticas en Colombia muestra expansión y diversificación dada la aparición de nuevas sustancias, situación no muy distante de las tendencias globales.

Hasta hace algunos años, dicho mercado se componía casi que exclusivamente de comprimidos comercializados como éxtasis y cartones de LSD, drogas que hicieron presencia en el país desde hace varias décadas. Desde finales de los años noventa se inició el registro de las primeras incautaciones de comprimidos comercializadas como éxtasis y, desde el 2004 de cartones de LSD. La encuesta nacional del año 2001 aplicada a población escolar reveló por primera vez que un 2,2% de dicha población ya había consumido éxtasis para entonces.

En 2002, las estadísticas incluían resultados que demostraban la presencia de este tipo de drogas en diez ciudades capitales y otras cuantas ciudades intermedias, resaltándose la operación denominada Éxtasis II, desarrollada en el primer semestre del año en Cali y Bogotá, la cual condujo a desarticular, la que hasta el momento sería, la única infraestructura de producción de drogas sintéticas que ha sido oficialmente detectada en Colombia.

Según los más recientes estudios de consumo enfocados en la población universitaria en nuestro país, se presentan mayores niveles de abuso de este tipo de sustancias psicoactivas de origen sintético en comparación con los demás países de la Comunidad Andina de Naciones, registrándose además, patrones cambiantes, de suerte que alucinógenos como el LSD que ocupan hoy el segundo lugar en prevalencias de drogas ilícitas, dejando atrás a la cocaína y siendo superadas únicamente por la marihuana.

El mercado de drogas sintéticas en Colombia muestra expansión y diversificación dada la aparición de nuevas sustancias, situación no muy distante de las tendencias globales

No se tiene evidencia de producción ilícita de drogas sintéticas en Colombia, pero si se presenta el fenómeno de adulteración y dosificación para la venta

El último estudio epidemiológico en población general demuestra que en el país se consume además de éxtasis y LSD, productos como ketamina, GHB, metanfetamina, 2C-B, medicamentos depresores, estimulantes y narcóticos sin prescripción, y sustancias alucinógenas naturales como yagé, hongos y otros, pero las incautaciones reportan éxtasis y LSD. El monitoreo de las redes sociales e internet refleja unas dinámicas aún desconocidas por muchas autoridades y un mercado aún muy incipiente de “legal highs” tales como marihuana sintética, salvia divinorum y otros euforizantes herbales.

Si bien no se evidencia producción ilícita de estas drogas ni tráfico de sus precursores, sí se presenta el fenómeno de adulteración y dosificación como actividades ligadas a microtráfico/narcomenudeo. Los adulterantes empleados están lejos de ser inocuos y pueden producir daños severos en los consumidores que frecuentemente desconocen la calidad de los productos que adquieren.

El interés en la construcción de evidencia científica acerca de la verdadera composición de lo que se comercializa en el mercado de drogas sintéticas en Colombia se concretó en un estudio llevado a cabo en el año 2009 en el marco del programa DROSICAN según el cual, de 310 muestras de éxtasis recolectadas en Bogotá y analizadas por cromatografía de gases, menos del 5% de los casos daban cuenta de comprimidos de MDMA con purezas superiores a 80%. En contraste, una gran cantidad de muestras contenían cocaína y una variedad de sustancias, entre las cuales se detectó escopolamina. Se encontraron además, comprimidos con 16 sustancias adulterantes diferentes y otras que resultaron ser 100 por ciento ibuprofeno. Dicho estudio logró demostrar que la adulteración es una constante, independientemente del valor de la droga en las calles y del estrato socioeconómico de la zona donde se adquiera.

La pureza de las sustancias psicoactivas en una mezcla incautada no afecta la gravedad del delito o la tasación de la pena. En consecuencia, para el levantamiento de evidencia por parte de las autoridades judiciales y de policía, se aplica la Sentencia de casación 6091 del 22 de enero de 1992 de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, según la cual, se considera como droga, el peso total de la sustancia, producto o mezcla en la cual ha sido incorporada una sustancia psicoactiva controlada, independientemente de su concentración y presentación.

Otro elemento a considerar es la identificación en campo que se hace de los elementos incautados ya que únicamente se cuenta con el reactivo de marquis como Prueba de Identificación Preliminar Homologada (PIPH) el cual está sujeto a un margen de error porque solo determina la presencia o no de anfetamina/metanfetamina o de sustancias tipo

De 310 muestras de éxtasis recolectadas en Bogotá y analizadas por cromatografía de gases, menos del 5% de los casos se trataban de comprimidos de MDMA con purezas superiores a 80%. En contraste, una gran cantidad de muestras contenían cocaína y una variedad de sustancias, entre las cuales se detectó escopolamina

éxtasis (MDMA/MDA). Puede suceder que la cantidad de agentes de corte y sustancias que se utilicen para emular los efectos de la droga auténtica, den lugar a resultados falsos. Para otras drogas como LSD, ketamina, GHB, las autoridades no disponen de reactivos PIPH que les permita tomar alguna información en campo sobre la identidad presuntiva de los elementos incautados.

Son muchos los vacíos de información que se tiene sobre las drogas sintéticas en Colombia, en particular sobre las organizaciones y las dinámicas propias de la oferta, los países de origen de las sustancias, los mecanismos de introducción de las mismas al territorio, modalidades, y el riesgo de la fabricación interna de sustancias. De igual forma, se presentan problemas en su identificación porque se ha demostrado que las drogas sintéticas son susceptibles de ser falsificadas y adulteradas y por lo tanto, los reportes podrían referirse a la denominación comercial utilizada y no a su verdadera composición.

Con el fin de enfocar la atención de las autoridades y cuerpos de inteligencia del Estado, se enfatiza en que la introducción de nuevas presentaciones o estrategias de adulteración de las drogas, son señales de sucesos al interior de la cadena de producción, tráfico, narcomenudeo y consumo con soporte en investigaciones de caracterización fisicoquímica y de allí la importancia del reconocimiento y análisis de este fenómeno.

En Colombia, el concepto de drogas emergentes abarca las nuevas drogas que se introducen en el mercado, naturales como sintéticas, fiscalizadas o no, así como aquellas sustancias con nuevas formas de presentación, de consumo o incluso de adulteración. También se consideran como drogas emergentes las que presenten cambios repentinos en los patrones de consumo como puede ocurrir con el resurgimiento y aumento del uso de drogas con consumos históricos bajos.

El desconocimiento de los efectos reales de las drogas consumidas por la población, su composición química y grado de adulteración, así como los cambiantes patrones de consumo dificultan que esta situación pueda tratarse efectivamente como un asunto de salud pública, razón por la cual se hace necesario un sistema de monitoreo formal y permanente del mercado y composición de las drogas de uso interno.

2.3.3 Sistema de Alertas Tempranas-SAT

Frente a la problemática de las NSP y/o drogas emergentes se implementó en Colombia el Sistema de Alertas Temprana creado en 2013 en el marco del Observatorio de Drogas de Colombia. Busca mitigar y reducir el impacto a partir de la oportuna detección, evaluación del riesgo y generación de información confiable dirigida a las autoridades

Son muchos los vacíos de información que se tiene sobre las drogas sintéticas en Colombia, en particular sobre las organizaciones y las dinámicas propias de la oferta, los países de origen de las sustancias, los mecanismos de introducción de las mismas al territorio, modalidades, y el riesgo de la fabricación interna de sustancias

relacionadas y la comunidad en general, basándose en estudios complementarios de la composición química de las drogas que circulan en el país de las cuales se sospeche que puedan ser emergentes.

Entre las instituciones que forman parte de la red del Sistema de Alertas Tempranas están, Ministerio de Justicia y del Derecho en el marco del Observatorio de Drogas de Colombia, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional (en sus diferentes especialidades), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fondo Nacional de Estupeficientes, Ministerio de Salud y Protección Social, Universidad Nacional de Colombia. Esta red contará con la colaboración de otras instituciones del orden nacional y regional.

Los objetivos del SAT son los siguientes:

- Aportar a la reducción de riesgos y daños a la salud derivados de las drogas emergentes.
- Generar información oportuna basada en evidencia dirigida a los tomadores de decisiones.
- Generar un espacio de intercambio de información virtual entre las instituciones y actores del sistema.
- Contribuir al fortalecimiento de las acciones de control e interdicción de las autoridades responsables.
- Favorecer la rápida acción por parte de las autoridades encargadas de controlar la oferta de drogas.

El Sistema de Alertas Tempranas permite superar la especulación que con frecuencia se presenta alrededor de las nuevas drogas, mediante la realización de análisis químicos que permiten determinar la real composición de las diversas sustancias. Dichos análisis se realizan en los laboratorios forenses de drogas de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal, y Ciencias Forenses, entidades que cuentan con las mejores tecnologías disponibles en el país. De esta forma, el SAT centraliza y valida los indicios de nuevas drogas reportadas por autoridades y ONGs, entre otras fuentes.

Mediante el SAT se logró demostrar que con frecuencia el LSD comercializado en el país puede ser falso y en su lugar se trata de nuevas drogas tipo “NBOMe”, alucinógenos muy potentes que pertenecen a la familia de las fenetilaminas y cuyos riesgos de consumo podrían ser de mayor impacto. Se conoce a nivel mundial de varios incidentes de intoxicaciones e incluso muertes asociadas a estas nuevas sustancias.

Otro caso fue el 2C-B, droga sintética que después del análisis de laboratorio se pudo demostrar, que en un alto porcentaje, corresponde a drogas falsificadas con otros agentes incluso más peligrosos que el 2C-B auténtico, en especial mezclas de ketamina con guaifenesina.

En la Tabla 16 se relacionan las drogas emergentes detectadas hasta 2014 por parte de los laboratorios forenses que hacen parte de la red del SAT: El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y la DIJIN. En su mayoría son drogas sintéticas, pero también se extiende a inhalables que tienen usos industriales.

Tabla 15
Drogas emergentes detectadas en Colombia

Familia química	Nombre y año de primera detección	Características
Ariciclohexilaminas	Ketamina (2008)	Vendida directamente y usada como adulterante para el 2C-B y el éxtasis.
Fenetilaminas	25B-NBOMe (2013)	En cartoncitos de papel secante (blotter) indistinguibles visualmente de los correspondientes al LSD.
	25C-NBOMe (2013)	
	25I-NBOMe (2014)	
	25D-NBOMe, 25E-NBOMe, 25G-NBOMe y 25H-NBOMe (2014)	
	DOC (2013)	
	DOI (2014)	En cartoncitos de papel secante (blotter) indistinguibles visualmente de los correspondientes al LSD.
	4-metilanfetamina (2014)	En comprimidos tipo éxtasis.
	PMMA (2013)	En comprimidos tipo éxtasis.
Piperazinas	mCPP (2009)	En comprimidos tipo éxtasis.
Catinonas	Metilona (2013)	En comprimidos tipo éxtasis, cápsulas y polvos cristalinos
	Etilona (2014)	En comprimidos tipo éxtasis, cápsulas y polvos cristalinos
Cannabinoides sintéticos	AM2201 (2014)	Impregnada en picadura vegetal ofertada como "incienso" a través de internet
Inhalables	Dick (2011)	Re-ensado en frascos que se distribuyen al interior de colegios.
	Popper (2007)	Comercializado en botellas como "aromatizante de ambientes".

Fuente: Sistema de Alertas Tempranas - SAT.

Respecto de las alertas emitidas en 2013, referentes al 2C-B (tucibi) y LSD falso, se ha mantenido el monitoreo de estas drogas, confirmándose que la tendencia se mantiene. Los laboratorios forenses que han recibido las incautaciones realizadas por la Policía Nacional de estas mismas drogas, reportan que ninguna muestra de supuesto 2C-B es genuino y en cambio son más los adulterantes y agentes de corte que se detectan como la cafeína, lidocaína y guaifenesina.

En el 2015 se avanza en la formalización del Sistema de Alertas Tempranas mediante normas y procedimientos operativos que optimicen su funcionamiento, así como la red de entidades y personas que contribuyan a su fortalecimiento. Se emiten cuatro nuevas alertas que serán presentadas en el portal web del Observatorio de Drogas de Colombia www.odc.gov.co.

Si bien, el país ha mejorado su capacidad de respuesta frente a este tipo de sustancias, se requieren ajustes en cuanto a articulación interinstitucional, dotación de tecnología y recursos, capacitación y enfoque de las autoridades encargadas de intervenir la oferta ilícita. En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como entidad coordinadora de la política de drogas del país, realizó durante el 2014 un proceso de levantamiento de información acerca del diagnóstico de las capacidades institucionales a nivel central y regional frente a la problemática de las drogas de síntesis, sustancias emergentes y precursores químicos en Colombia enfocado en los componentes legal, de control administrativo, control aduanero, control operativo – interdictivo y control forense. Para el diagnóstico también se contó con la colaboración y participación de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Mediante el SAT se logró demostrar que con frecuencia el LSD y el 2C-B comercializados son falsos

En forma complementaria se adelantaron las siguientes acciones para responder a la problemática de las drogas emergentes: i) Desarrollo de procesos de capacitación y sensibilización a nivel nacional en todas las regiones del país dirigidos a Consejos Seccionales de Estupefacientes y Comités Departamentales de Drogas, a las diferentes especialidades de la Policía Nacional y al personal del sector de administración de justicia, llamando la atención sobre los riesgos y modalidades de comercialización y consumo que pueden tener estas drogas, ii) Suministro de materiales de referencia a los laboratorios forenses con el fin de fortalecer la capacidad analítica de detección de nuevas drogas, en cooperación con UNODC, iii) A partir de todas estas evidencias e investigaciones, se planean y estructuran diferentes estrategias interinstitucionales de fortalecimiento que permitan acortar la distancia entre el creciente fenómeno y la efectividad de las políticas públicas en la materia.

2.4 Tráfico de Drogas

Los esfuerzos que realizan los países para controlar el narcotráfico, no logran disuadir a las organizaciones criminales que continúan y persisten en la búsqueda de nuevos mercados, rutas, lavado de dinero, formas de presión e influencia global. También resulta insuficiente la información disponible sobre estructuras, dinámicas y evolución de los mercados nacionales, regionales y mundiales, para diseñar enfoques más globales y estrategias alineadas con las dinámicas del narcotráfico.

A continuación se plantean las dinámicas del tráfico, tendencias y los principales resultados de las acciones adelantadas contra las infraestructuras de producción, medios de transporte y modalidades de ocultamiento, rutas y en general los modos de operación que utilizan las organizaciones criminales en la búsqueda de estrategias innovadoras para evadir los controles.

2.4.1 Infraestructuras de procesamiento para la producción de drogas^{62,63}

La infraestructura de producción de drogas ilícitas se puede clasificar, de manera general, según el proceso que en ellos se adelanta.

Laboratorios de extracción. Son aquellos en los que la sustancia psicoactiva se obtiene mediante el procesamiento de la materia prima (material vegetal), y empleo de solventes. El proceso físico que allí se desarrolla no altera ni modifica la estructura química de la sustancia.

Laboratorios de conversión o semisíntesis. En ellos la sustancia psicoactiva se somete a procesos químicos luego de extraerla del material vegetal. Por ejemplo la cocaína clorhidrato a partir de cocaína base y heroína a partir de morfina.

Laboratorios de síntesis. La materia prima natural o sintética pasa por procesos y procedimientos químicos complejos para la obtención de la sustancia o del principio activo, a partir de materia prima natural o sintética. Las reacciones modifican la estructura química de los compuestos; así a partir de la efedrina se obtiene metanfetamina y del ácido lisérgico, LSD.

Laboratorios de dosificación. Son aquellos en donde la droga se obtiene por cualquiera de los métodos anteriormente descritos. En la etapa final, el producto se dosifica en diferentes presentaciones: pa-peletas, cigarrillos, tabletas, envases de vidrio, paquetes o panelas de diversos tamaños y empaques. La variedad en su presentación facilita su circulación y venta a los consumidores.

a) Infraestructura de producción de cocaína

Dependiendo de la etapa, la estructura del laboratorio sería la siguiente:

62 Manual de terminología utilizada en la dinámica de los cultivos, extracción, refinamiento y control de drogas de origen natural, Bernal H. H., Proyecto PRELAC, UNODC.

63 Caracterización del proceso de transformación de la hoja de coca en clorhidrato de cocaína en Colombia, Proyecto PRELAC, UNODC, octubre de 2010.

Producción primaria: extracción de la hoja de coca para convertir en pasta o base de cocaína.

Cocinas o chongos

Su construcción es sencilla y se encuentran ubicadas cerca a los cultivos de coca. El alcaloide se obtiene por trituración de la materia prima (hojas de coca) y la adición de insumos químicos como carbonato de sodio, kerosene o gasolina.

El insumo que en mayor volumen se utiliza en este tipo de infraestructura es la gasolina, no obstante esta es lavada y reciclada para utilizarla en posteriores procesamientos. Los demás insumos, tales como el ácido sulfúrico, y el carbonato de sodio, se emplean en menores cantidades y no son recuperables.

El proceso de hoja de coca a base de cocaína, puede incluir la oxidación para remover las impurezas presentes. Por lo general se utiliza el permanganato de potasio.



Laboratorios de clorhidrato de cocaína o “cristalizaderos”

Se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso como selvas o montañas, rodeados de fuentes hídricas y alejadas de las áreas de cultivos de coca. Dado que en la etapa final se requiere mayores insumos y la cantidad de sustancias es mayor, la infraestructura es más compleja. Algunos laboratorios cuentan con espacios específicos en los que se efectúa alguna parte del proceso: área de cristalizado, de secado y empaque, de reciclaje y recuperación de solventes; de almacenamiento de insumos, entre otros.

Las últimas tendencias muestran que para evadir la acción de las autoridades, la infraestructura y tamaño de los laboratorios son cada vez más pequeños, móviles y como centro de producción atiende a varias redes del narcotráfico. Cuentan con “caletas” distantes del complejo de producción y destinadas a almacenar el producto terminado (cocaína clorhidrato) para que en caso de un operativo de la fuerza pública no se pierda la producción de droga.

La infraestructura para la producción de cocaína clorhidrato, teniendo en cuenta el proceso que allí se realice, se podría clasificar en las siguientes categorías: i) Infraestructura de producción primaria que corresponde al proceso de producción de pasta o cocaína base. ii) Laboratorios de cocaína o cristalizaderos para el proceso de cocaína base a cocaína clorhidrato, iii) infraestructuras en las que se realizan todas las etapas del procesamiento



Interdicción de Caletas

Fuente: Dirección Antinarcoóticos Policía Nacional de Colombia

Infraestructura de producción ilícita de Insumos químicos⁶⁴

Algunas sustancias químicas controladas se producen de manera clandestina para suplir los laboratorios de drogas ilícitas. Figuran como fuente de insumos empleados en la producción de cocaína las siguientes:

- **Laboratorios de permanganato.** Se procesan los óxidos de manganeso y minerales como la pirolusita que contiene este metal a partir del cual se produce el permanganato utilizando otros insumos como, hidróxido de sodio, hipoclorito de sodio, clorato de potasio.
- **Laboratorios de ácido sulfúrico.** A partir de la combustión del azufre, que de forma natural se produce en zonas con alta actividad volcánica, se obtiene el dióxido de azufre que por oxidación catalítica y disolución en agua, se convierte en ácido sulfúrico.
- **Laboratorios de obtención de solventes por destilación del crudo.** El crudo que es desviado de los oleoductos se destila para obtener fracciones similares al hexano, la gasolina y el queroseno con destino a los laboratorios de producción de clorhidrato de cocaína.
- **Laboratorios de producción de ácido clorhídrico.** A partir de la sal de cocina (cloruro de sodio) y el ácido sulfúrico se produce cloruro de hidrógeno gaseoso que se deja en agua hasta obtener soluciones concentradas de ácido clorhídrico.
- **Laboratorios de producción de amoniaco.** De la descomposición térmica de la urea resulta el amoniaco gaseoso el cual disuelto en agua se convierte en soluciones de hidróxido de amonio.

Algunas sustancias químicas controladas se producen de manera clandestina para suplir los laboratorios de drogas ilícitas

Los laboratorios de producción ilícita de insumos químicos pueden ser variables dependiendo del tipo de droga que se quiere obtener y, en este sentido, es importante un continuo aprendizaje y capacitación sobre las nuevas dinámicas.

64 Dinámica de la utilización y tráfico de las sustancias químicas y su producción artesanal en Colombia. UNODC y Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá D.C. 2013.

c) Infraestructura de producción de morfina y heroína

Las instalaciones encontradas por la fuerza pública son pequeñas, y, generalmente están ubicadas en el sector urbano. La adecuación del lugar muestra áreas bien diferenciadas **i) Área de extracción.** La morfina es extraída del látex o el opio en bruto, empleando insumos como ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, carbón activado, cloruro de amonio, amoníaco, acetato de etilo, benceno, tolueno, éter e hidróxido de amonio. Se dispone además de recipientes como canecas plásticas y metálicas, y elementos como papel filtro, lienzos y mesas de filtrado. **ii) Área de síntesis,** allí se obtiene la heroína a partir de un procedimiento de acetilación de la morfina y reflujo con anhídrido acético. Es común encontrar insumos como anhídrido acético y carbonato de sodio; entre los materiales y equipos necesarios se dispone de manta de calentamiento y condensadores o refrigerantes, que permiten la recirculación del solvente caliente sobre la sustancia. Materiales como balones para reflujo, erlenmeyers, vasos de precipitado, agitadores de vidrio y probetas y elementos como lienzos y papel filtro, entre otros. **iii) Área de secado y empacado,** similar a la que se utiliza en laboratorios de procesamiento de cocaína.

Para la producción de marihuana regular, no se requiere de infraestructura especializada toda vez que en el mismo sitio de cultivo se realiza la recolección y el empacado

d) Infraestructura de producción de marihuana

Para la producción de marihuana regular, no se requiere de infraestructura especializada toda vez que en el mismo sitio de cultivo se realiza la recolección y empaque. Se emplean prensas hidráulicas y troqueles, para compactar la droga con el fin de facilitar su transporte y con frecuencia se destinan cuartos de madera o instalaciones básicas en las que se riega o extienden las plantas cosechadas para su rápido secado.

En la producción de marihuanas de alto contenido de tetrahidrocannabinol, (cripi, sinsemilla) se usan técnicas de cultivo bajo techo, similares a los invernaderos. Allí se hace un cuidadoso control de las condiciones de humedad, temperatura y luminosidad con el fin de favorecer la producción del componente psicoactivo y tener control sobre la polinización de las plantas hembra, lo cual influye en la cantidad de THC que produce la planta.

En los invernaderos las plantas están sembradas en tierra, la luminosidad y temperatura se controlan por medio de filtros y lámparas, y la humedad con ventiladores y mecanismos de circulación de agua. Las instalaciones tipo invernadero permiten producir la droga en zonas donde la pluviosidad y temperatura no son las más adecuada para obtener buenos rendimientos y productos.

La producción de derivados de la marihuana como el hachis y el aceite requieren el uso de utensilios tales como prensas y sistemas de extracción con solventes.

e) Infraestructura de producción de drogas sintéticas⁶⁵

Aunque en Colombia no se tiene evidencia de producción de drogas sintéticas, las estadísticas de consumo de éxtasis y más recientemente, de LSD, demuestran que existe una amplia oferta de estas drogas; conclusión a la que se llega tras detectar casos de desvío de pseudoefedrina, insumo a partir del cual se produce la metanfetamina.

Para producir cada una de las drogas anteriormente señaladas, se requieren precursores y materiales diferentes. Para el caso de la producción de MDMA (éxtasis) y especialmente de LSD, se necesitan equipos de laboratorio relativamente sofisticados dada la complejidad de los procesos y requerimientos de control de las condiciones de temperatura, agitación, mezcla y circulación de gases.

Los altos costos que implica el montaje de un laboratorio de producción de estas drogas, llevan a que las infraestructuras se habilitan para un gran volumen de producción.

El factor más relevante para detectar e identificar un posible laboratorio de producción de drogas sintéticas es la presencia de los precursores químicos y las drogas producidas.

f) Infraestructura de dosificación y acondicionamiento de drogas naturales y sintéticas

Todas las drogas, sean de origen natural o sintético, requieren un proceso de alistamiento y empaque para su distribución al consumidor final. Durante el proceso es frecuente que los traficantes aprovechen para adulterar y rendir la droga y así aumentar las ganancias. De igual manera, se generan marcas, logos, anagramas o empaques que permiten diferenciar los productos una vez se ponen en circulación y con ello, de paso, el control del territorio⁶⁶.

El clorhidrato de cocaína es pulverizado, mezclado con los adulterantes y diluyentes, y sale de las zonas de producción en bloques prensados. Se empaqa generalmente en bolsas plásticas, en dosis de un gramo. El

65 Recommended methods for the identification and analysis of amphetamine, methamphetamine and their ring-substituted analogues in seized materials, United Nations Office on Drugs and Crime UNODC. Viena 2006.

66 Narcomenudeo, entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal. Dirección de Inteligencia Policial DIPOL, Bogotá D.C. 2012.

basuco igualmente es adulterado y rendido antes de ser empacado en papeletas o en bolsas resellables y en dosis, por lo general, de 400 mg.

La presentación para la venta de la heroína también es en bolsas plásticas y las dosis unitarias conocidas como “puntos” se empacan en pedazos de plástico de color negro. Es frecuente preparar soluciones para envasar directamente en jeringas que quedan listas para ser inyectadas.

La marihuana se comercializa al menudeo, en múltiples presentaciones como cigarrillos prefabricados, o en bloques de menor peso conocidos como “pacos” o “moños” que se venden a diferentes precios según su tamaño. Estas presentaciones por lo general se recubren con papel periódico o bolsas plásticas.

Para el caso del éxtasis, se conoce por los análisis realizados que el que circula en Colombia tiene un alto grado de adulteración. Es probable que se utilicen comprimidos que ingresan al país con un nivel de pureza mayor, se trituren y mezclen con medicamentos vencidos, como lactosa, cafeína y cocaína para aumentar el número de dosis a comercializar.

Estas mezclas posteriormente requieren su compresión para convertirse de nuevo en tabletas. En el procedimiento se utilizan punzones de metal con figuras en alto relieve que dejan las conocidas imágenes que caracterizan el éxtasis, y en las que destacan caras sonrientes o logos de reconocidas marcas como Mitsubishi, Rolex, etc. Cabe anotar que los logos que se imprimen en las tabletas de éxtasis van cambiando a lo largo del tiempo.

2.4.2 Tráfico de drogas y medios de transporte utilizados

Para entender el fenómeno del tráfico de drogas, es importante revisar el contexto local e internacional y las complejas redes de tránsito en las que se involucran actores de diversas jerarquías con capacidad de adaptarse e innovar en los modos de operación. Nuevas rutas y modos de transporte, uso de tecnologías y la reestructuración de los nodos y enlaces dentro y fuera de las organizaciones criminales, denotan que el sistema es dinámico y siempre dispuesto a transformarse.

Al interior del país, el tráfico se orienta a dos posibles destinos: a.) las redes de distribución para consumo interno en ciudades intermedias y principales de Colombia o, b.) las conexiones internacionales de las propias organizaciones y de otras organizaciones criminales aliadas para llegar a los mercados objetivo. Las rutas de salida de productos derivados de drogas naturales como marihuana prensada, base de cocaína, clorhidrato de cocaína o heroína se trazan de manera particular para cada zona del país.

Es importante establecer las conexiones con fronteras y otros corredores que brinden acceso a zonas de embarque marítimas (puertos o costas) o aéreas (aeropuertos o pistas ilegales). En la conformación de la red de tránsito, difícilmente se responde a las divisiones político administrativas, y en su lugar se atiende al trazado estratégico para el control del mercado de drogas.

a) Tráfico de drogas por vía marítima⁶⁷

Según información de la Armada Nacional, el escenario marítimo nacional comprende 928.660 km²; 9 fronteras marítimas; 12 departamentos y 47 municipios costeros; 11 zonas portuarias, y una red fluvial con longitud de 24.725 km. En 2014, Colombia movilizó por vía marítima alrededor de 184 millones de toneladas de carga y recibió alrededor de 61 mil buques en las Costas Caribe y Pacífico hasta alcanzar un registro de dos millones de contenedores al año⁶⁸. Este es un panorama altamente complejo que demanda articulación y cooperación entre países si se quiere impactar de manera eficaz a las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Las rutas marítimas continúan siendo el medio más utilizado por estas organizaciones para la movilización de la droga hacia otros países; utilizan una variedad de medios como buques mercantes, lanchas rápidas (go-fast), sumergibles, semisumergibles, boyas de posicionamiento y artefactos acuáticos no tripulados. Las lanchas rápidas son el medio de transporte más usado para el tráfico.

Medios de transporte utilizados

■ Buques

Su amplia capacidad de carga permite el ocultamiento de drogas o contaminación de carga y estructuras. De acuerdo con la legislación marítima internacional regida por la Organización Marítima Internacional (OMI) se clasifican en: a) Mercantes: son utilizados para transporte de carga de cualquier tipo a nivel nacional e internacional; por sus características de eslora, manga, francobordo, desplazamiento y autonomía, ostentan bandera nacional o internacional y con registro único internacional, zarpan y arriban a puertos comerciales autorizados por las autoridades marítimas de cada país. b) Cabotaje: son embarcaciones que por sus características de eslora, manga, francobordo, desplazamiento y autonomía, ostentan bandera nacional y con registro único nacional, zarpan y arriban a puertos comerciales

Al interior del país, el tráfico se orienta a dos posibles destinos: a.) las redes de distribución para consumo interno en ciudades intermedias y principales de Colombia o, b.) las conexiones internacionales de las propias organizaciones o de otras organizaciones criminales aliadas para llegar a los mercados de consumo

Las rutas marítimas continúan siendo el medio más utilizado por estas organizaciones para la movilización de la droga

67 Fuente: Dirección contra las drogas, Armada Nacional de Colombia.

68 Fuente Armada Nacional tomado de la Superintendencia de Puertos.

autorizados por la autoridad marítima local (para nuestro país DI-MAR), con limitación en la capacidad de almacenamiento de carga, cumplimiento de estándares internacionales de seguridad, rutas establecidas por sus armadores de acuerdo con las necesidades de las poblaciones marítimas y ribereñas locales.

■ Lanchas rápidas – Go fast

La fuerza pública ha detectado la utilización de compartimentos ocultos en este tipo de embarcaciones en donde generalmente se transportan cantidades que oscilan entre los 100 a 250 kg. Las lanchas rápidas son utilizadas para el transporte a zonas de acopio en otros países.



Lanchas rápidas (Go-fast)

■ Sumergibles y semisumergibles

Inicialmente se incautaron artefactos sumergibles tipo “torpedo”, sin autopropulsión por lo que se recurría al método de arrastre para transportar la droga. Posteriormente estos artefactos evolucionaron a semisumergibles con casco en fibra de vidrio, entre 15 y 23 m de eslora, 3.5 m de manga, velocidad promedio de 8 nudos, capacidad de carga de 3 a 6 toneladas de cocaína y, autonomía de 1.500 a 3.000 millas náuticas. Posteriormente, mutaron a sumergibles con capacidad de inmersión controlada, desplazamiento 40 toneladas, 31,5 m de eslora y 2,5 de manga y capacidad de carga de hasta 7 toneladas de cocaína,

Evolución de Semisumergibles a Sumergibles



Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval Armada Nacional de Colombia

■ **Boyas de posicionamiento**



Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval Armada Nacional de Colombia

En la actualidad se han incautado artefactos sumergibles con boyas de posicionamiento. En estos medios, un pesquero transporta el cilindro cargado con droga mediante maniobras de remolque a través de un cable metálico de hasta 200 metros; al detectar la presencia de las autoridades, el pesquero desengancha el cilindro dejándolo a la deriva. Un artefacto simulando un tronco en madera, el cual se encuentra adherido al casco del cilindro, sale a la superficie y emite señales para su recuperación.

Sumergibles con boyas de posicionamiento

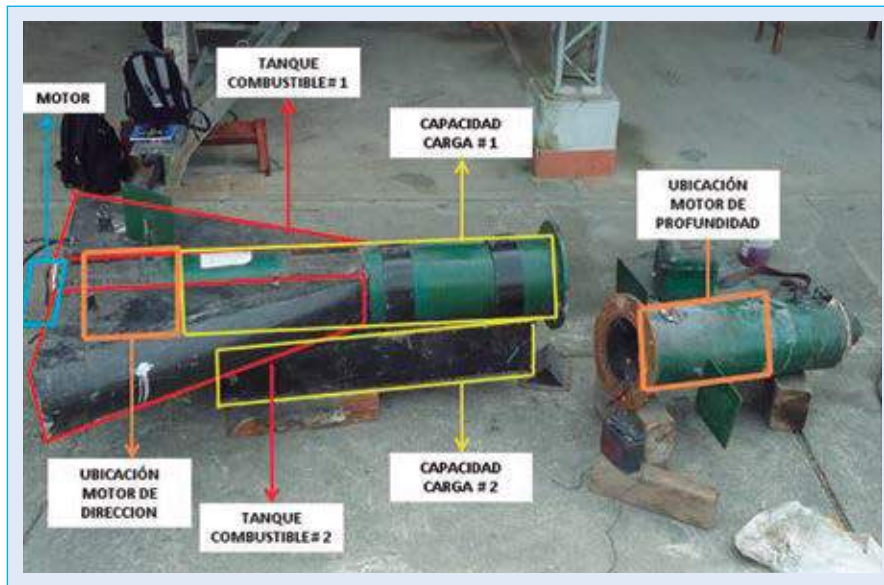


Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval Armada Nacional de Colombia

■ **Vehículos acuáticos no tripulados**

Por lo general se trata de vehículos con dos tanques de combustible, capacidad de 80 galones, contruídos en tubería de PVC, recubierta con fibra de vidrio y con refuerzos en hierro en las uniones y secciones ancladas con tornillería, poseen motores eléctricos que controlan cuatro alerones mediante una tarjeta electrónica (2 de dirección y 2 de profundidad); operan mediante radio control con un alcance aproximado de 250 metros en línea de vista.

La propulsión de estas embarcaciones se hace a través de un motor de combustión interna, cuenta con un equipo auxiliar que incluye boya en fibra de vidrio e icopor la cual sirve de cordón umbilical con la superficie y para recibir las órdenes mediante una tubería de acero que le permite la entrada de aire a los motores. Dispone también de sensores de ultrasonido cuya función es medir distancias y evitar obstáculos, y control de la presión barométrica.



Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval Armada Nacional de Colombia

■ Rutas marítimas de tráfico de drogas

Al revisar las rutas utilizadas para el tráfico de cocaína, se observa la proliferación de rutas marítimas, aéreas, terrestres, que favorecen la globalización de la problemática. En un período determinado, una ruta tiene importancia para el tráfico de droga (condición que se mide por el número de incautaciones de droga como indicador indirecto), pero luego, por las presiones ejercidas por los organismos de control, otras cobran importancia o se abren nuevas rutas para el tráfico. Es decir, el tráfico de drogas presenta una continua adaptabilidad a las condiciones que se presenten, un ejemplo de ello, son los cambios entre las rutas del Atlántico y el Pacífico y las internacionales como las de África.

Lo que es innegable es la necesidad de responder al comportamiento de los mercados internacionales con factores determinantes que equilibran los beneficios y los riesgos. Cuanto mayor sea el riesgo, menor será, *ceteris paribus*, el tráfico de drogas, pero esto puede compensarse con las expectativas de utilidades mayores; es decir, mayores niveles de riesgo se traducen en precios más altos de las drogas como forma de compensación⁶⁹.

En las operaciones de interdicción realizadas por la fuerza pública, se ha identificado que el tránsito de drogas pasa por una serie de puntos administrados por diferentes actores ilegales, involucrados de acuerdo con el rol que desempeñan en la cadena. A nivel marítimo se ha establecido que existen diferentes escenarios de tránsito que se ilustran en el Mapa 3.

69 Los Mercados de las Drogas Ilícitas, Boletín de Estupefacientes, 2004. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

- Áreas de zarpe específicamente en puertos convencionales (Santa Marta, Cartagena, Barranquilla, Turbo, Buenaventura) y en zonas costeras (Golfo de Urabá, Andén pacífico, costa caribe) usadas como plataforma de embarque hacia aguas oceánicas.
- Áreas de apoyo logístico que cumplen la función de abastecer de combustible y mantenimiento a las embarcaciones para brindarles la autonomía necesaria hasta su puerto de destino: las áreas de arribo (por ejemplo la isla de San Andrés).
- Áreas de arribo son las zonas que reciben los alijos de droga y donde se enlazan con otras rutas en su camino hacia Estados Unidos. Las costas sobre el océano Pacífico y Atlántico de países centroamericanos y las islas del Caribe son los sitios más habituales de enlace.

Mapa 3
Escenarios de Tránsito



Fuente Dirección Antinarcóticos Policía Nacional de Colombia

Cuando el transporte utiliza cruceros y contenedores el zarpe y arribo se hace por puertos convencionales. La actividad demanda puertos con capacidad para embarcaciones de gran calado y es frecuente que el método utilizado por las organizaciones para encubrirla sea el de contaminación de cargas.

La ruta más conocida y generalizada en sus inicios para el tráfico de droga es la que iba de Colombia a los Estados Unidos de América, pasando por los países del Caribe, América Central o México. Durante el último decenio, las organizaciones de tráfico mexicanas dominan parte del mercado y transportan la droga de México a través de la frontera terrestre hacia Estados Unidos⁷⁰. Organizaciones como el cartel de Ti-

70 En 1987 el tráfico de drogas fue declarado un problema de seguridad nacional por el Presidente De la Madrid y retomado por el Presidente Salinas.

juana, Juárez, Sinaloa, el Cartel del Golfo, entre otros, aprovechando la ventaja de su situación geográfica, se disputan las principales rutas de tráfico de droga hacia los Estados Unidos.

Hacia Europa se han identificado las siguientes rutas: por el Océano Atlántico, Caribe a Europa con preferencia de ingreso por España y Portugal. Desde América del Sur, Cabo Verde y las Islas Canarias hacia Europa, y la ruta africana, que va desde América del Sur hacia África Occidental y desde este punto principalmente a Portugal y España (Observatorio Europeo de las Drogas). También se reporta el transporte desde Brasil, Venezuela, Ecuador hasta puertos situados en España, Países Bajos y Portugal (Interpol).

La ruta de África Occidental cobra importancia en este decenio, a través de países como Guinea-Bissau, Guinea, Senegal, Sierra Leona y Malí, para luego transportar la droga hacia Europa (Interpol).

El Informe Mundial de Drogas, 2013, indica que a pesar de la relativa estabilidad de los mercados de cocaína, hay indicios de nuevas rutas para el tráfico consecuencia de la creciente demanda de mercados emergentes. En efecto, el consumo de cocaína en Asia y África, que en conjunto representan la mayoría de la población mundial, tiene potencial a incrementarse. La UNODC alerta que debe profundizarse en los estudios del mercado de la cocaína en estos continentes.

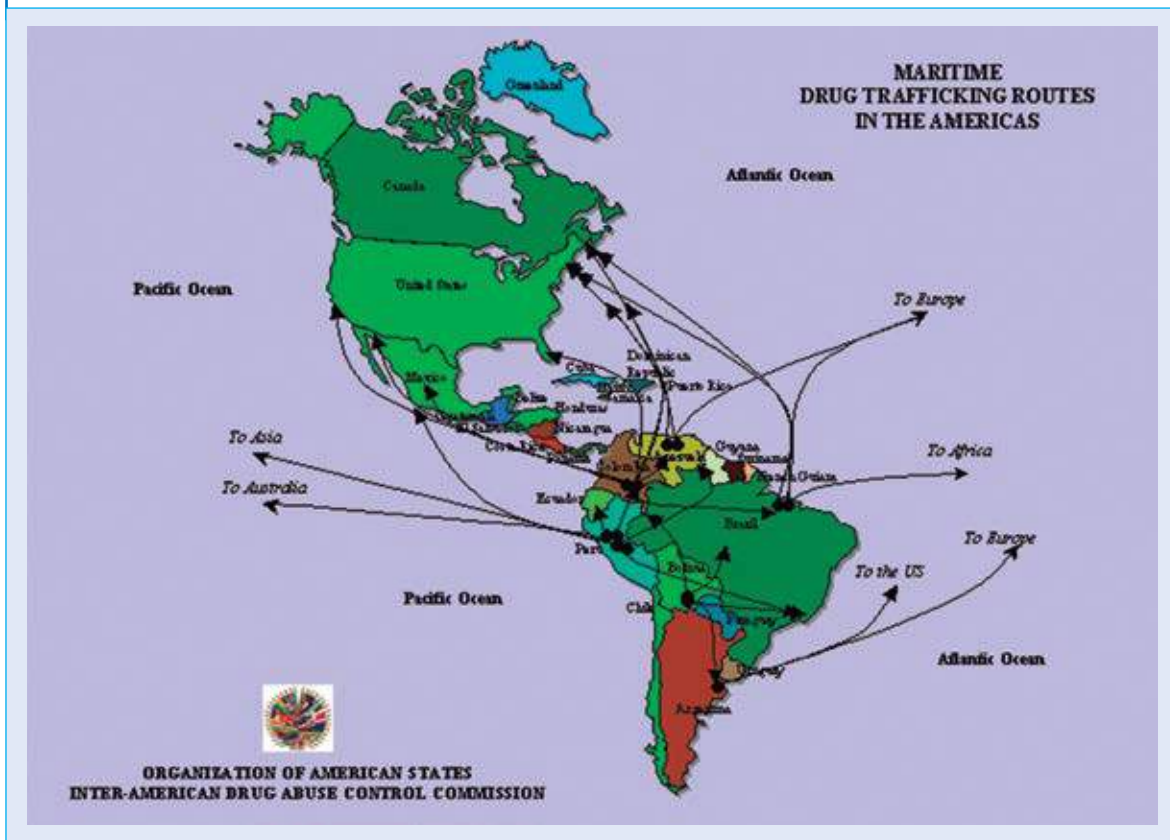
Por otra parte, las tendencias indican que el mercado de la cocaína se ha ido desplazando a varias regiones que no han sido previamente asociados con el tráfico o el consumo. En efecto, se registran aumentos significativos en Asia, Oceanía, América Central, del Sur y el Caribe. De manera particular, en Centroamérica la intensificación de la competencia en el tráfico de cocaína ha dado lugar a crecientes niveles de violencia.

La nueva ubicación de los consumidores de cocaína en el mundo varió las rutas y modos de operación. Por esta razón, conviene que las autoridades compartan sus experiencias con otros estados a fin de ser más eficientes y efectivos en la interdicción de las drogas ilícitas.

Las tendencias indican que el mercado mundial de la cocaína se ha ido desplazando a varias regiones que no han sido previamente asociadas con el tráfico o el consumo. En efecto, se registran aumentos significativos en Asia, Oceanía, América Central, del Sur y el Caribe

Mapa 4

Rutas de tráfico marítimo en las Américas



Fuente: CICAD 2014

b) Tráfico de drogas por vía aérea⁷¹

La tendencia es a la reducción en las trazas aéreas asociadas a los vuelos ilícitos que tenían como finalidad transportar drogas hacia puntos de comercialización. Los aprendizajes derivados del ejercicio de bloquear el uso de los cielos con fines de tráfico de drogas, han fortalecido la capacidad de respuesta ante cualquier vuelo sospechoso y desestimulado a las organizaciones narcotraficantes a utilizar los canales aéreos. Sin embargo, persiste la práctica de utilizar personas como correos humanos para el transporte de droga, al igual que otras estrategias de ocultamiento.

Medios de transporte utilizados

Existen dos modalidades: el transporte en vuelos comerciales usando cargas contaminadas con drogas y, diversas estrategias de ocultamiento⁷² o los correos humanos que bajo la fachada de pasajeros llevan

71 Fuente: Fuerza Aérea Colombiana

72 Existen reportes de múltiples modalidades de ocultamiento: Diluida en líquidos, en fase sólida, encubriendo su rastro olfativo en sustancias más fuertes, impregnada en textiles, etc. Las modalidades son tan amplias

consigo o en su organismo las drogas. De igual forma se siguen presentando, aunque en menor proporción, los vuelos privados en aeronaves de pequeña y mediana envergadura.

c) Tráfico de drogas por vía fluvial

En algunos departamentos del país, los ríos constituyen la principal vía de comunicación y epicentro del tráfico lícito pero también ilícito por donde se transportan insumos, sustancias químicas, droga, entre otros. Según UNODC/SIMCI el 75% de los cultivos de coca, se encuentran a menos de un kilómetro de un río navegable, teniendo en cuenta que el agua es el principal insumo utilizado en varias etapas del proceso de producción de la droga.

Colombia tiene una red fluvial de 24.725 km de ríos principales o navegables, sin considerar que también hay ríos de menor caudal, navegables parcialmente. En todo caso, la relación entre capacidades de la fuerza pública y la geografía del territorio es deficitaria para cubrir esta extensa red fluvial.

La vulnerabilidad de las poblaciones ribereñas se acentúa ante la ausencia de líneas de transporte fluvial regulares y accesibles, el costo de transporte en los ríos es más alto para quienes contratan “expresos” y realizan envíos a pequeña escala, como es el caso de la mayoría de las familias que habitan en zonas fluviales. Los altos costos de transporte a nivel fluvial son un obstáculo para el desarrollo económico rural, por ejemplo, mientras la producción de una hectárea de maíz pesa 13 toneladas, la producción de una hectárea de coca pesa alrededor de un kilo. El déficit de sistemas fluviales de transporte y comercio acentúa la economía ilegal que no tiene costos de transporte significativos. Es decir, el esquema de seguridad rural en los ríos de Colombia requiere un equilibrio entre los objetivos de seguridad pública (no solo antinarcóticos o contrainsurgente) y el fomento al comercio fluvial orientado a reducir los costos y garantizar la periodicidad del transporte fluvial a pequeña y mediana escala⁷³.

Conviene que las autoridades compartan sus experiencias con otros Estados a fin de ser más eficientes y efectivos en la interdicción de las drogas ilícitas

Medios de transporte utilizados

La red hidrográfica navegable es usada en ciertas partes del país como epicentro del fenómeno de establecimiento y dispersión de los cultivos ilícitos, específicamente de la coca. Es usual que se transporte personal, insumos químicos y drogas en lanchas artesanales denominadas “pangas”, “voladora” si cuenta con motor fuera de borda, planchones, ferrys y lanchas a motor.

73 Informe sobre control fluvial, Daniel Rico.

El Sistema integrado de Monitoreo de Cultivos ilícitos (2015) de UNODC mediante el análisis de los núcleos de producción durante los últimos años ha logrado identificar un comportamiento consistente denominado “hidrografía vulnerable” para explicar el fenómeno de la concentración de gran parte de las áreas con cultivos ilícitos en las áreas cercanas a los ríos navegables. La concentración de estos núcleos obedece a la facilidad para ingresar insumos químicos hacia las infraestructuras de procesamiento, refinamiento y producción de drogas que tras su ubicación en los puntos enlace de tránsito llegan a los centros de consumo.

■ **Rutas utilizadas**

Este fenómeno es visible en Vichada sobre el río Vichada, en Caquetá sobre el río Caquetá y Caguán, en Putumayo el río San Miguel, Mecaya y Putumayo, en el Chocó el río San Juan, en Guaviare el río Guayabero, el río Vaupés, el río Inírida, el río Unilla, el río Itilla y el río Guaviare⁷⁴.

Durante los últimos años en Colombia se han identificado varias rutas fluviales que ofrece la Región Amazónica utilizadas por estructuras criminales, para trasladar la droga con destino a la ciudad de Manaus (Brasil) y de allí hacia tres posibles destinos:

- a) Belén do Pará (Brasil) en el camino al Atlántico y África Occidental.
- b) Surinam con llegada final a España.
- c) Triple Frontera con Paraguay, Brasil y Argentina, para los mercados de Río de Janeiro y Buenos Aires.

La fuerza pública ha detectado una ruta cuyo origen es la ciudad de Leticia en Colombia en busca de afluentes del río Amazonas que pasan por el Distrito de Yavarí (Perú), hacia Manaus, Brasil y otra ruta alterna que sale de la ciudad de Leticia, Santa Rosa o Tabatinga, a través del río Amazonas, pasando por las Provincias de Islandia (Perú) y Benjamín Constant (Brasil), con destino final la ciudad de Manaus.

De igual forma, se ha podido establecer que la zona del trapecio amazónico es utilizada para el transporte de sustancias químicas procedentes de países fronterizos, hacia zonas de producción de base de cocaína en puntos limítrofes con la región amazónica, donde se ubican complejos de producción de pasta y base de cocaína. Posteriormente este producto tiene varias posibilidades de comercialización como lo es el trueque por productos básicos de la canasta familiar y la venta convencional. Luego, el producto puede ser llevado a una zona urbana primaria o secundaria según la ubicación geográfica en donde la pureza determina si se venden en mercados internacionales (mayor pureza) y en menor proporción en mercados nacionales.

74 Fuente: Monitoreo de Drogas 2014 UNODC

2.4.3 Acciones del Estado colombiano contra el tráfico de drogas

2.4.3.1 Infraestructuras de producción – resultados interdicción

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Defensa Nacional, en 2014, se detectaron y destruyeron 2.342 infraestructuras dedicadas al procesamiento y producción de drogas ilícitas; de estas, 163 correspondían a cristalizaderos; 2.177 infraestructuras de pasta o base de cocaína; 9 laboratorios de producción de permanganato de potasio y 1 laboratorio de heroína. Se presenta una reducción en el desmantelamiento de cristalizaderos o laboratorios de clorhidrato de cocaína, en un -22% respecto al año 2013 y un incremento en las infraestructuras de producción primaria, de un 2% en 2014 en relación con el año anterior.

Tabla 16

Infraestructura de producción de drogas y sustancias químicas desmanteladas en Colombia (2005 - 2014)

TIPO DE INFRAESTRUCTURA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Cristalizaderos**	163	201	285	296	249	254	199	246	208	163
Infraestructura de producción primaria ***	1.780	2.079	2.183	3.147	1.786	2.369	2.198	2.104	2.128	2177
Laboratorios de producción ácido clorhídrico	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Laboratorios de producción de ácido sulfúrico	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Laboratorios de producción de permanganato de potasio	16	15	4	4	2	4	7	8	3	9
Laboratorios éxtasis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Laboratorios heroína	6	7	2	4	-	2	1	1	1	1

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia – ODC quien consolida la información de la Fuerza Pública (Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

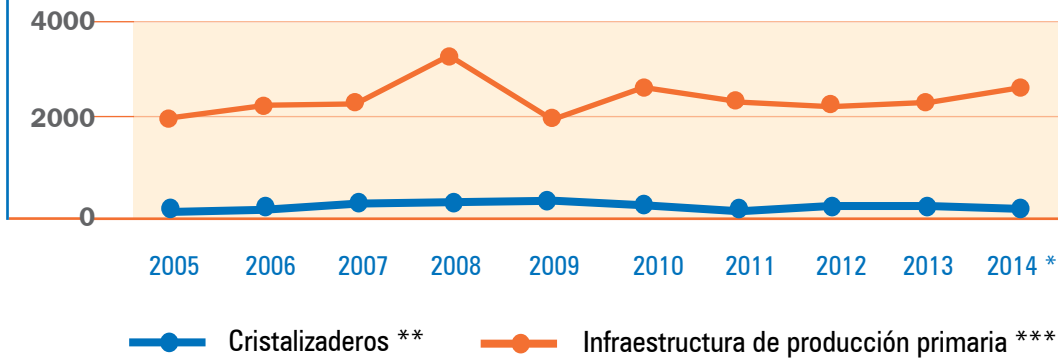
* La información correspondiente al año 2014 es susceptible de cambios por ajustes de la fuente.

** Cristalizaderos: (laboratorios de conversión o semi-síntesis) en estos se obtiene cocaína clorhidrato a partir de cocaína base. Son aquellos laboratorios en los cuales la sustancia estupefaciente es obtenida por medio de procesos químicos a partir de la sustancia ya extraída del material vegetal.

*** Infraestructura de producción primaria: (laboratorios de extracción) son aquellos en donde se obtiene la sustancia estupefaciente mediante el procesamiento de la materia prima (material vegetal), con el empleo de solventes orgánicos. En este caso se efectúa un proceso físico en el cual no se altera ni se modifica la estructura química de la sustancia, sólo se limita a su extracción.

Gráfica 21

Infraestructuras destruidas (2005 - 2014)



El 73% de los cristalizadores o laboratorios de clorhidrato de cocaína se ubicaron y desmantelaron en los departamentos de Cauca (48), Nariño (25) Norte de Santander (22), Antioquia (17) y Cundinamarca (10). Por su parte el 76% de las infraestructuras de producción de base de cocaína ubicadas y desmanteladas se produjo principalmente en Norte de Santander (544), Antioquia (396), Nariño (271), Cauca (166) Guaviare (156) y Putumayo (106)

Tabla 17

Destrucción de cristalizadores en Colombia año 2014

Departamento	Resultados
Cauca	48
Nariño	24
Norte de Santander	22
Antioquia	17
Cundinamarca	10
Valle del Cauca	7
Boyacá	6
Meta	6
Cesar	4
Magdalena	4
Casanare	3
Putumayo	3
Córdoba	2
Chocó	2
La Guajira	2
Bogotá, D.C.	1
Caldas	1
Caquetá	1
Total	163

Cristalizadores: Laboratorios de conversión o semi-síntesis. A esta clasificación pertenecen aquellos laboratorios en los cuales la sustancia estupefaciente es obtenida por medio de procesos químicos a partir de la sustancia ya extraída del material vegetal, ejemplo: cocaína clorhidrato a partir de cocaína base.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Ejército, Armada y Fuerza Aérea)



2.4.3.2 Incautaciones de droga

Los datos de incautaciones son utilizados como indicador indirecto de la evolución, así como los cambios en las pautas del tráfico de droga y la disponibilidad de las mismas. Las cifras de incautaciones deben tomarse con cautela debido a la duplicidad de datos por parte de los países cuando reportan y al desconocimiento de las purezas de las drogas incautadas. También es importante señalar que, si bien, los países andinos son los que siembran y realizan la producción primaria y secundaria, por información de los organismos de control e inteligencia, se conoce del proceso de refinación en otros lugares diferentes a los países andinos, en cantidades aún desconocidas⁷⁵.

En relación con las incautaciones de drogas en Colombia, la tendencia marca una relativa estabilidad en las incautaciones de clorhidrato de cocaína y un incremento en lo que respecta a la hoja de coca, lo cual podría guardar alguna correlación con el incremento en la siembra y producción. Se presenta reducción en las incautaciones de heroína y marihuana, señal de alerta que demanda dimensionar lo relativo a su siembra y producción, por cuanto, a diferencia de la coca, el país no cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento para estas plantaciones.

Por información de las operaciones de control e inteligencia se conoce del proceso de refinación en otros lugares diferentes a los países andinos

Tabla 18

Incautaciones de drogas en Colombia (2005 - 2014)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Hoja de coca	kg	665.251	844.031	1.095.840	644.353	852.778	871.249	1.022.532	718.991	321.339	531.016
Pasta/base de cocaína**	kg	54.401	50.411	63.867	54.667	53.431	50.092	68.924	55.014	59.491	40.891
Clorhidrato de cocaína	kg	168.467	130.917	131.431	200.985	200.018	164.809	146.076	188.022	166.731	147.464
Basuco	kg	3.122	1.798	1.962	1.690	1.917	3.479	2.360	3.242	3.708	2.490
Heroína	kg	761	515	527	677	734	336	522	463	402	349
Marihuana prensada	kg	128.980	109.643	183.203	254.707	208.902	255.021	321.689	349.055	410.281	294.943
Estimulantes tipo éxtasis	Unidad	148.533	17.808	1.968.865	5.597	126.573	9.327	26.112	56.961	117.101	20.406

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Ejército, Armada y fuerza Aérea) - Consolidó: Observatorio de Drogas de Colombia – ODC.

En los resultados de las incautaciones se incluyen aquellas que fueron resultados de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultados de operaciones de carácter internacional o Acuerdos Marítimos vigentes.

* La información correspondiente al año 2014 es susceptible de cambios por ajustes de la fuente.

**La pasta de coca y la base de cocaína son productos intermedios en la producción de clorhidrato de cocaína y su diferenciación en campo está sujeta a incertidumbre al no contarse con pruebas validadas que permitan caracterizarlas por separado. Incluso pueden existir productos intermedios sujetos a oxidación parcial. Por tal motivo se suman como una sola droga denominada pasta/base de cocaína.

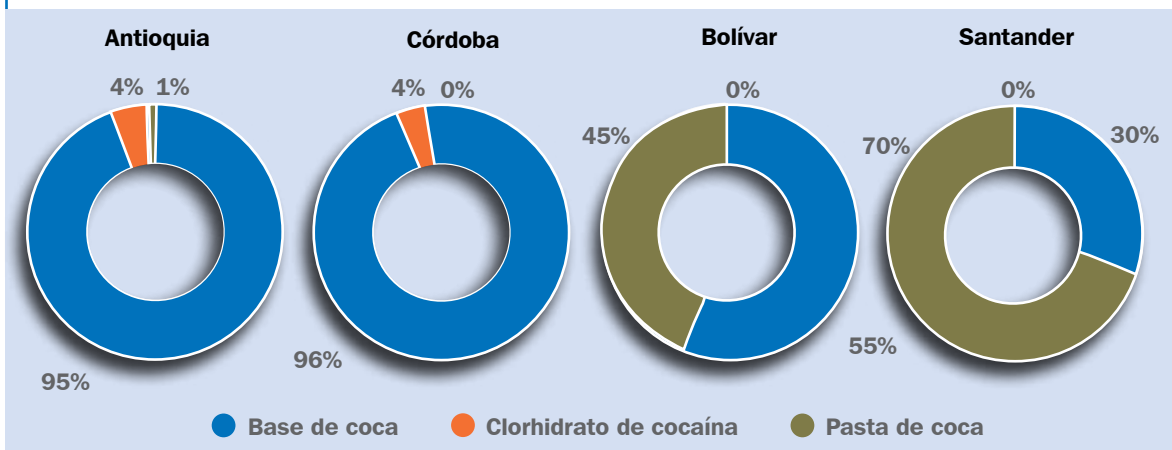
75 Europol, Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanía.

2.4.3.3 Análisis de las incautaciones desde el punto de vista regional

El norte del país concentra una importante proporción de núcleos de producción de drogas como el Nudo de Paramillo, Bajo Cauca y Sur de Bolívar que se conectan con las salidas marítimas⁷⁶ hacia los eslabones centroamericanos, a través de corredores tradicionales usados por las organizaciones que se encargan de movilizar importantes cantidades de productos derivados de la hoja de coca. En el sector de Antioquia y Córdoba las incautaciones evidencian alta movilidad de base de cocaína y clorhidrato de cocaína, específicamente en su tránsito hacia Turbo, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí y Arboletes. En Bolívar y Santander se incautó pasta básica de coca sumada a las incautaciones de base. En estos puntos los productos aún no alcanzan mayor grado de transformación.

Gráfica 22

Incautaciones por tipo de sustancia en la región Sur de Bolívar, 2014



Fuente: adaptado de información ODC 2014

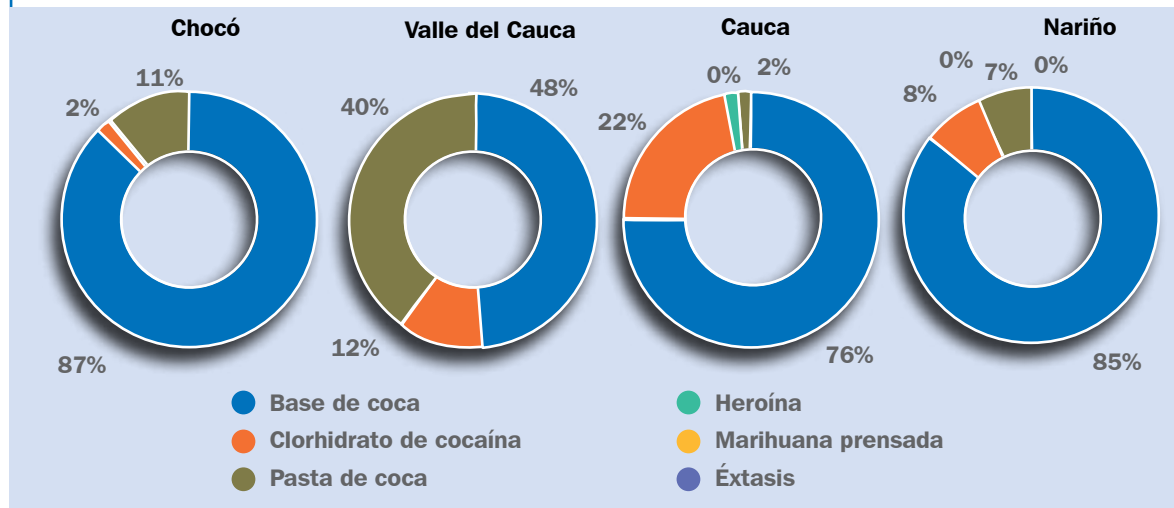
La producción de drogas en la región Pacífico presenta comportamientos diferenciados. Reducciones en las áreas sembradas con coca en el norte y una concentración e incremento en el núcleo sur. Esta concentración es evidente en las cifras de incautaciones en Nariño, donde Tumaco por su ubicación estratégica, no solo como municipio productor de coca sino como punto de salida hacia el océano Pacífico del clorhidrato de cocaína, contribuye al incremento. Pese a los esfuerzos de la fuerza pública para limitar la salida de droga, éste sigue siendo un punto de especial atención donde se concentran las incautaciones de clorhidrato de cocaína, pasta base de coca y marihuana. En Cauca, los municipios de Guapi y Timbiquí guardan cierta relación con este comportamiento para la misma sustancia. Sin embargo, El Tambo, Morales, Santander de Quilichao, Suarez, Corinto, entre otros, concentran

76 Golfo de Urabá, Puertos convencionales como Cartagena, Santa Marta, Guajira y Barranquilla.

gran parte del accionar de la fuerza pública en materia de control como puntos de tránsito hacia la vía marítima y hacia las rutas de transporte terrestre que alimentan el centro del país. La participación de marihuana prensada y heroína en las cifras de incautaciones se hace visible en este sector.

Gráfica 23

Incautaciones por tipo de sustancia en la región Pacífico, 2014



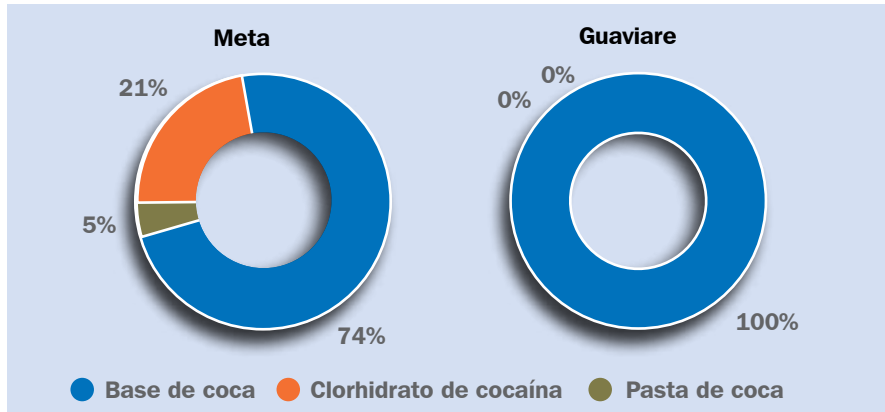
Fuente: adaptado de información ODC 2014

La región sur del país, históricamente productora de drogas, presenta una alta tasa de incautaciones de base de coca y en menor proporción en clorhidrato de cocaína. Estas sustancias se transportan en niveles intermedios de procesamiento hacia los puntos que se encuentran bajo el control de los grupos armados ilegales y allí se estandarizan. Parte del clorhidrato de cocaína del Putumayo, que buscan su salida por el Pacífico a través de las rutas de Nariño.

Por su parte, las organizaciones criminales que se abastecen a través de la frontera del Bajo Putumayo (San Miguel, Puerto Asís y Puerto Leguízamo). Las zonas de tránsito hacia el centro del país discurren en su paso por Mocoa en dirección a Pitalito, Huila y posteriormente al centro del país o por rutas clandestinas a través de Curillo y Albania Solita, Valparaíso, Morelia y Florencia. El control fluvial de Armada Nacional y en carreteras de la Policía Nacional y Ejército de Colombia representan las sinergias más importantes para contrarrestar el flujo de sustancias hacia sus diferentes destinos.

El sur y suroriente del Meta concentran parte de los núcleos de producción de cultivos de coca. De igual manera se hace evidente que en municipios como La Macarena, Vistahermosa, Puerto Rico y Mapiripán es donde se incauta más pasta básica de coca y base de coca por ubicarse cerca a los centros primarios de extracción (lotes) y transformación (laboratorios). Por su parte las incautaciones de clorhidrato de cocaína

se concentran en Puerto Gaitán, San Martín y Puerto López, municipios de tránsito hacia el oriente en dirección a Venezuela y de igual manera la ruta Villavicencio – Bogotá, para los centros de expendio internos.



Gráfica 24

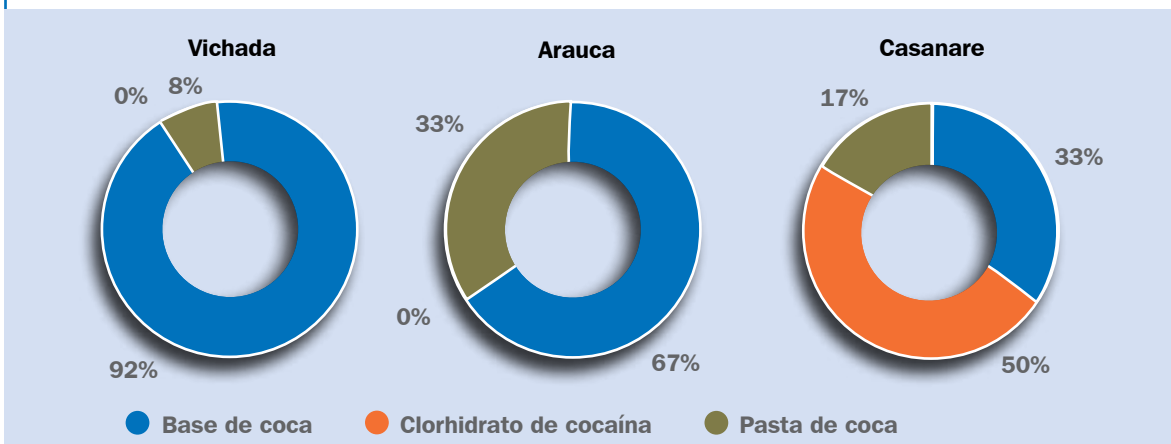
Incautaciones por tipo de sustancia en la región Meta - Guaviare, 2014

Fuente: adaptado de información ODC 2014

La Fuerza de Tarea ARES, junto con la Armada Nacional, avanza consistentemente en cortar el tránsito de drogas en la región y ha logrado asestar importantes golpes a las fuentes de financiación de los grupos ilegales que delinquen en la región: sobre el territorio del Guaviare se concentran numerosas organizaciones que se lucran del narcotráfico (Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC, 2015). Frentes de las FARC y Bandas criminales como Libertadores del Vichada, Héroes del Guaviare del bloque Centauros, el Ejército Revolucionario Popular Anti-subversivo de Colombia (ERPAC), Bloque Meta y Los Rastrojos⁷⁷ ingresan drogas al Meta en su tránsito hacia el centro del país y al Vichada en su paso hacia Venezuela. Se concentran en la producción de base de cocaína que se abastece de algunos núcleos consolidados, cerca de los ríos Itilla y Unilla.

Gráfica 25

Incautaciones por tipo de sustancia en la región Orinoquía, 2014



Fuente: adaptado de información ODC 2014

77 Esta compleja red de actores buscan control territorial, acumulación patrimonial basada en el narcotráfico y expoliación de tierras, entre otros.

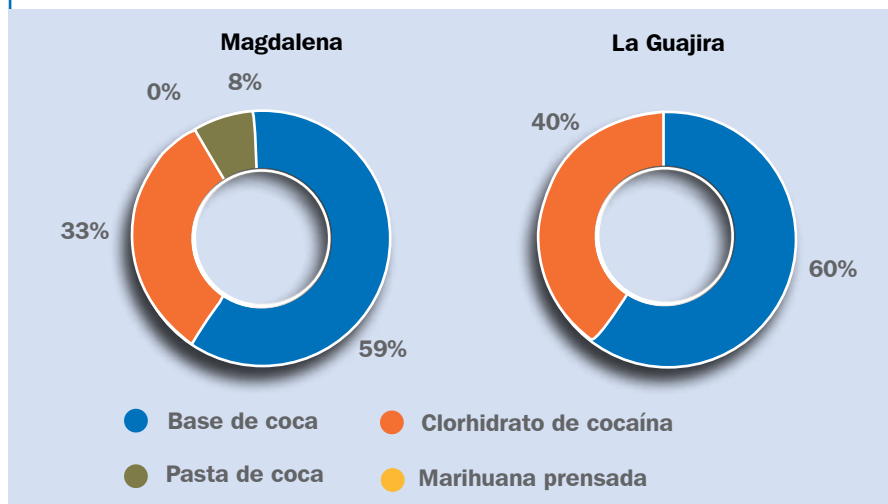
Se requiere focalizar los esfuerzos en incrementar los niveles de conectividad, vías y desarrollo de las zonas, junto con un importante control por parte de la fuerza pública.

Las incautaciones en la Orinoquía se concentran en productos de bajo nivel de procesamiento (pasta básica de coca y base de cocaína). Tiene una fuerte conexión, por su naturaleza de región fronteriza, con la movilidad de subproductos del clorhidrato de cocaína hacia países vecinos. Los núcleos de producción suelen estar dispersos aunque se estima que el procesamiento tiende a ser consolidado por unas cuantas organizaciones al servicio del narcotráfico.

En la región Sierra Nevada se evidencia mayor presencia de productos en fase final de elaboración, lo que responde a su cercanía con puntos de extracción hacia el mar caribe en su tránsito hacia Las Antillas y Centroamérica. Esta región aglutina la producción de las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta e incluso de zonas más lejanas que buscan su punto de salida por puertos convencionales o improvisados.

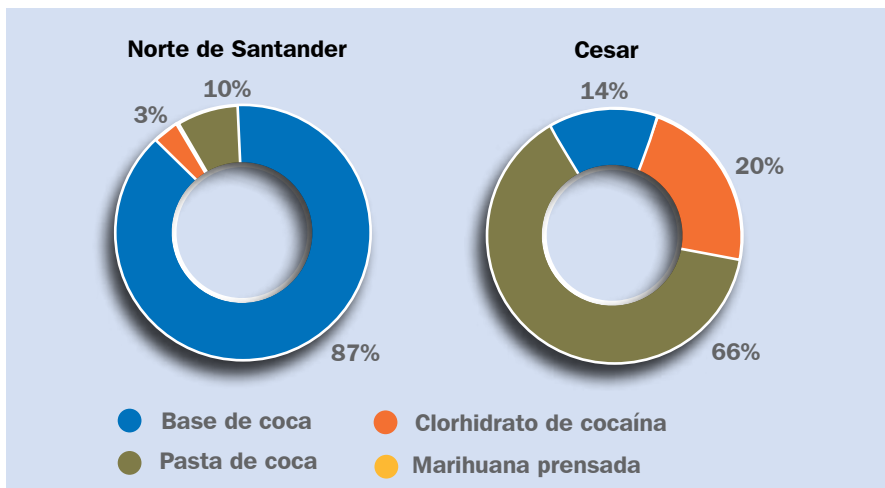
Gráfica 26

Incautaciones por tipo de sustancia en la región Sierra Nevada, 2014



Fuente: adaptado de información ODC 2014

La dinámica de la región del Catatumbo configura un escenario donde se conjugan diversos actores que modelan un patrón de producción donde: hay niveles importantes de procesamiento, relativa facilidad para ingreso de insumos de transformación y posibilidades de movilizar los productos transformados hacia países de tránsito y mercados de consumo. El control en estas zonas se hace complejo por la presencia de grupos armados ilegales y de narcotráfico.



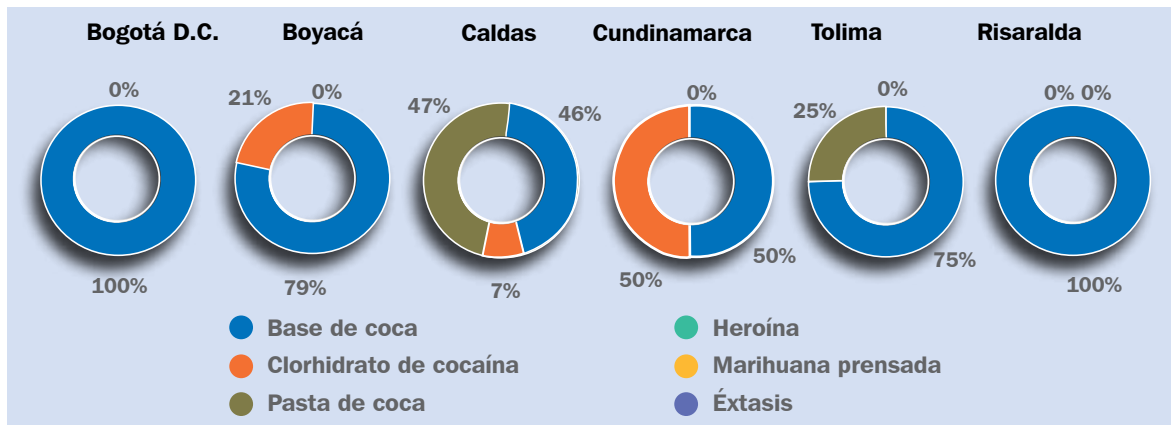
Gráfica 27
Incautaciones por tipo de sustancia en la región Catatumbo, 2014

Fuente: adaptado de información ODC 2014

La zona central del país se caracteriza, en general, por recibir productos con alto nivel de elaboración como es el caso del clorhidrato de cocaína o la base de cocaína. La droga que no se destina para consumo interno y/o abastecer a las redes de narcomenudeo en las zonas densamente pobladas (capitales de departamento y centros poblados) se encuentra en tránsito hacia puntos de salida aéreos. Esto implica que en esa cadena se involucran correos humanos o la preparación de cargamentos contaminados para continuar su camino vía aérea o terrestre.

Gráfica 28

Incautaciones por tipo de sustancia en la región Central, 2014



Fuente: adaptado de información ODC 2014

2.4.3.4 Resultados operacionales contra el tráfico de drogas

En materia de interdicción marítima, durante el año 2014, se realizaron 105 operativos en aguas territoriales e internacionales; en la Tabla No. 20, se evidencia que aún cuando las lanchas go-fast son el medio más utilizado en el tráfico marítimo de drogas, no movilizan cantidades importantes, comparado con la capacidad de los semisumergibles.

Tabla 19

Resultados Interdicción de cocaína ARC año 2014

Transporte Marítimo	No. Eventos	Cantidad kg	Promedio de cantidad transportada por evento (kg)
Go fast	41	34.694	846
Cabotaje	15	11.240	749
Contaminacion (Ocultas en buques)	23	9.870	429
Pesca	5	5.165	1033
Lancha	20	4.644	232
Semis sumergibles	1	2.383	2383
Totales	105	67.995	

Fuente: Dirección contra las drogas Armada Nacional de Colombia

De otra parte, en la interdicción aérea realizada durante el año 2014 en cooperación con países de la región, se interceptaron 75 trazas sospechosas, las cuales fueron transferidas a los Centros de Control de las Fuerzas Aéreas de los países aliados, se inutilización 29 aeronaves fuera del territorio colombiano y una en el departamento del Chocó.

En el año 2014 las trazas utilizadas disminuyeron en un 64% respecto del año 2011 en donde se identificaron 207. De igual forma se observa como año tras año se incrementan las acciones orientadas a la reducción de las trazas desestimulando el uso de esta vía de transporte de drogas ilícitas.

Tabla 20

Disminución de trazas sospechosas que violan el espacio aéreo colombiano 2011 - 2014

Año	Total de trazas identificadas	Porcentaje de reducción de trazas
2011	207	68%
2012	155	76%
2013	117	82%
2014	75	89%

En materia de interdicción marítima, durante el año 2014, se realizaron 105 operativos en aguas territoriales e internacionales en los que se incautó un total de 67.995 kilos de cocaína

Inmovilizaciones administrativas. Durante el año 2014 se efectuaron un total de 22 operaciones entre ellas, la operación Aurora que dio cuenta de 94 pistas legales, inspección de un total de 1.293 aeronaves de las cuales se inmovilizaron 142 aeronaves por no cumplir con la reglamentación aeronáutica colombiana.

Inutilización de pistas Periodo 2011 – 2014. La inutilización de pistas ilegales ha sido un aspecto importante para la reducción de las sali-

das y entradas de trazas ilícitas en el país. En los últimos cuatro años, el narcotráfico ha visto como la defensa aérea les ha cerrado las puertas de los corredores internos con la presencia de las fuerzas militares y la inutilización de 47 pistas ilegales.

Disminución del porcentaje de carga transportada por vía aérea.

Si bien el narcotráfico ha tratado de mejorar sus capacidades para eludir los sistemas de defensa aérea usando nuevos corredores o aeronaves de mayor capacidad y rendimiento para el transporte de la droga es notable la disminución de droga transportada por este medio, como consecuencia de los controles, interceptaciones y acuerdos regionales que disuaden a las organizaciones a emplear la vía aérea como canal de transporte de droga.

2.4.4 Retos y desafíos

2.4.4.1 Desafíos para dismantelar las infraestructuras de producción de drogas

Los retos más importantes que afronta la acción institucional para debilitar el eslabón de infraestructuras destinadas al procesamiento de drogas contemplan:

- a) Fortalecer el accionar articulado entre las fuerzas armadas y Policía nacional para debilitar el encadenamiento de producción de los productores y las organizaciones dedicadas al procesamiento de drogas.
- b) Estandarizar el lenguaje para contar con una sistematización y análisis adecuado de las acciones del Estado.
- c) Establecer las nuevas modalidades de procesamiento y la dinámica actual de este eslabón para atacar de manera temprana las manifestaciones del problema, tanto en el ámbito rural como el urbano.
- d) Fortalecer el intercambio de información y la consolidación de esfuerzos institucionales en materia de inteligencia para concentrar la acción judicial en los elementos más importantes en la estructura jerárquica de estas organizaciones de narcotraficantes.

2.4.4.2 Desafíos en materia de tráfico

Los desafíos que deberá afrontar el país en la materia son:

- a) Fortalecer la cooperación entre países y continentes para detectar, controlar y bloquear las nuevas rutas del narcotráfico.
- b) Intercambiar información derivada de los aprendizajes operativos que permita contrarrestar el avance de las organizaciones dedicadas a este fin y fortalecerá el accionar interdictivo.

- c) Analizar el contexto del cual surgen estas organizaciones y las condiciones que aumentan la proclividad de las poblaciones a estar inmersas en el transporte de sustancias o a ser conniventes con la ocurrencia del mismo, y diseñar estrategias orientadas a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas.
- d) Fortalecer las acciones de inteligencia para optimizar los esfuerzos interagenciales y reducir la asimetría operacional entre el Estado y las organizaciones criminales. Desmantelar estas organizaciones debe ser un propósito transnacional.
- e) Actualizar periódicamente la caracterización regional acompañada por la “geografía del fenómeno del tráfico” para que la institucionalidad aborde las variables que se consideren resonantes y que permitan focalizar, optimizar recursos y esfuerzos y repercutir en la disminución del tráfico.
- f) Fortalecer la capacidad técnica para adelantarse a las nuevas modalidades diseñadas para evadir a las autoridades.
- g) Articulación estratégica y táctica entre las instituciones de la fuerza pública con el fin de potencializar impactos.
- h) Establecer un Mapa de riesgo y focalización de zonas de alta afectación para el ampliar la cobertura en las vías fluviales.
- i) Fortalecimiento e innovación de procesos y procedimientos. Implementación de nuevas tecnologías para detección.
- j) Diseñar nuevos indicadores de medición de los resultados y/o reorientar los actuales con una visión integral y multidisciplinaria del fenómeno para avanzar en la consolidación de respuestas alineadas con el nuevo enfoque de la política hemisférica de drogas.

capítulo
3

Criminalidad asociada con las drogas ilícitas



3.1 Microtráfico y narcomenudeo: nuevos retos para la política de drogas en Colombia

El microtráfico y narcomenudeo surge como una alternativa para las redes criminales que ven en el mercado local la posibilidad de obtener mayores rentabilidades sin correr mayores riesgos y tener una alta tasa de retorno a la inversión en menor tiempo que el tráfico internacional. La expansión del mercado interno concurre con el incremento en el consumo de drogas en el país, no solo por el aumento sistemático que señalan los estudios disponibles sino porque sus características lo hacen un asunto complejo con repercusiones en la salud pública y en lo social.

El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia del 2013 mostró que el 50% de la población considera que es fácil conseguir marihuana y el 31% considera que es fácil conseguir cocaína. Adicionalmente, hay una correspondencia geográfica en la distribución de drogas al detalle y la ocurrencia de infracciones graves por parte de jóvenes y niños.

Sin embargo, nos enfrentamos a vacíos de información sobre este fenómeno, en particular sobre estructuras criminales, dinámicas, actores y evolución de los mercados regionales, dimensiones socioeconómicas y la relación con manifestaciones de conflicto social y de violencia en los territorios afectados. Es preciso mencionar trabajos de investigación realizados por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional⁷⁸, que se constituyen en uno de los más importantes insumos para entender la problemática desde una perspectiva teórica, conceptual y práctica.

Nos enfrentamos a organizaciones criminales que buscan consolidar el control territorial en los lugares donde operan con el fin de supervisar y administrar todas las actividades que allí ocurren: compra y venta de drogas; cobro de impuestos informales; prestación de servicios de vigilancia y seguridad; y tráfico de personas y bienes ilícitos (Beltrán, 2014). Esta apropiación territorial es esencial para que la cadena de valor del microtráfico funcione y se inserte adecuadamente a las distintas actividades ilegales, para que por temor, convicción o parentesco, las redes clandestinas se mantengan articuladas y para establecer un cierto nivel de control social en la comunidad. Ese control social lleva a que las actividades ilegales tengan una “aceptación social y se [lleven] a la cotidianidad como una forma de vida frente a la que no existen cuestionamientos morales” (Cortés y Parra, 2012, p. 210).

El microtráfico y narcomenudeo surge como una alternativa para las redes criminales que ven en el mercado local la posibilidad de obtener mayores rentabilidades sin correr mayores riesgos y tener una alta tasa de retorno a la inversión en menor tiempo que el tráfico internacional

78 Ver: Cortés-Vargas, Yofre y Parra-Cely, Rodolfo (2011). Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes. En: Revista Criminalidad, Vol. 53, No. 2, pp. 37-71.

Cortés-Vargas, Yofre y Parra-Cely, Rodolfo (2012). Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal. Bogotá: Policía Nacional de Colombia, Dirección de Inteligencia Policial.

El Ministerio de Justicia y del Derecho avanza en dimensionar y comprender este fenómeno que reviste gran complejidad, pero también en formular lineamientos de política para que el Estado Colombiano realice una ofensiva para desarticular organizaciones criminales dedicadas a actividades de microtráfico; así como formular e implementar intervenciones integrales e innovadoras de inclusión social para jóvenes y niños utilizados en la comercialización de droga u otras actividades delictivas al servicio de las organizaciones criminales.

En este contexto, se gestionó la incorporación de una intervención integral en el documento de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un nuevo país, aprobado mediante la Ley 1753 del 9 de junio de 2015. El PND plantea como una de sus estrategias macro el fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio. El objetivo número 5 de esta estrategia plantea la necesidad de enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada. A su vez la Estrategia 5.4, denominada “Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios”, plantea el desarrollo e implementación de estrategias coordinadas frente al narcomenudeo, entendido como el expendio de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades.

Para el desarrollo de estas estrategias se requiere de: a) Caracterización del fenómeno con enfoque territorial urbano para evaluar las dinámicas y tendencias en cuanto a estructuras criminales, zonas emergentes, y sustancias psicoactivas que se ofrecen; b) 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, control al expendio y consumo de sustancias. c) Monitoreo de los procesos de innovación de las organizaciones criminales dedicadas al narcomenudeo y su expansión a otras ciudades o países, al igual que los cambios en los tipos de drogas o componentes activos que están siendo consumidos. d) Análisis de la cadena de valor criminal con el propósito de aumentar la probabilidad de condena de los eslabones fuertes de la cadena delictiva. La intervención en sitios de expendio considerados como “áreas de impunidad” debe tener una planeación entre autoridades de control y del orden social. e) Recuperación del espacio público y control al surgimiento de nuevas áreas o de aquellos territorios que se encuentran en alto riesgo.

Este documento se divide en tres secciones: La primera expone el marco conceptual y normativo así como las conclusiones más importantes de los diferentes procesos de generación de conocimiento liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho alrededor del Microtráfico y el narcomenudeo. La segunda parte presenta de forma breve algunas de

las experiencias nacionales e internacionales más importantes en la materia. La tercera parte hace una reflexión sobre los distintos aprendizajes y abre la discusión sobre los elementos que tendrían que contener eventuales hojas de ruta para el tratamiento del fenómeno.

3.1.1 Marco conceptual

El narcotráfico en sus diferentes manifestaciones, (grandes producciones y exportaciones y micro tráfico para comercialización interna y venta en pequeñas cantidades para el consumo) evidencia un nivel de desarrollo y sofisticación que lo ubican como una de las problemáticas más importantes en materia de criminalidad, seguridad ciudadana, derechos humanos y salud pública.

El narcotráfico, concebido desde una perspectiva sistémica, parte de organizaciones criminales muy poderosas que no necesariamente están conectadas entre sí pero que tienen la capacidad de controlar aspectos como el cultivo y producción de droga, así como su comercialización internacional y nacional; esta última a través de redes sociales, clanes familiares y personas, particularmente jóvenes. Algunas organizaciones han demostrado su capacidad para desarrollar fructíferos mercados urbanos de drogas a partir de la construcción y consolidación de zonas de impunidad, entre otros.

Hasta el momento, estas exaltaciones de la criminalidad han sido abordadas desde el Estado a partir de enfoques de seguridad pública dirigidos a allanar, incautar, capturar, desmantelar y destruir físicamente los lugares donde impera la ilegalidad. Sin embargo y como lo anotan algunos especialistas “este tipo de intervenciones del Estado solo desplazan el fenómeno de manera temporal, permitiendo que el orden ilegal siga ocupando su función de ordenador social, en detrimento de la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos” (Garzón y Beltrán, 2015). Los autores sostienen que “para construir y recuperar la cultura de la legalidad en estos lugares hay que construir las condiciones necesarias para insertar estos territorios en la ciudad, lo cual incluye generar alternativas para los eslabones más débiles de la cadena, concentrando la acción penal en las organizaciones criminales que tienen la capacidad de crear zonas de impunidad”, (Garzón y Beltrán, 2015).

Colombia ha avanzado en tratar de diseñar políticas públicas para la contención del fenómeno del narcotráfico, sin embargo la experiencia demuestra que los niveles de complejidad del fenómeno exigen la formulación de una política integral e innovadora que pretende resolver tanto el problema, como los factores que lo agravan, particularmente en los escenarios locales.

El narcotráfico, concebido desde una perspectiva sistémica, parte de organizaciones criminales muy poderosas que no necesariamente están conectadas entre sí pero que tienen la capacidad de controlar aspectos como el cultivo y producción de droga, así como su comercialización internacional y nacional; esta última a través de redes sociales, clanes familiares y personas, particularmente jóvenes

Lo anterior plantea la necesidad de lograr equilibrios entre las políticas que contrarrestan el fenómeno a corto plazo y aquellas que buscan disminuir los factores que contribuyen a su agravamiento en el mediano y largo plazo (Thoumi, 2015). Esto se traduce en la necesidad de replantear e integrar los tradicionales enfoques represivos con enfoques de desarrollo humano, entendidos como “la garantía de ambientes necesarios para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme a sus necesidades e intereses”, (PNUD, 2015).

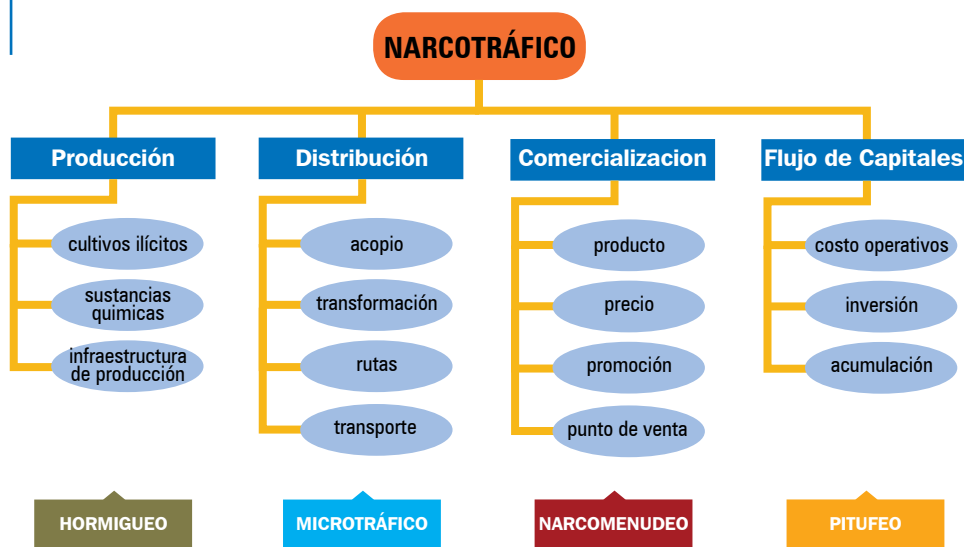
Es importante que el Estado focalice sus esfuerzos represivos en la investigación, captura, desmantelamiento y judicialización de las estructuras criminales superiores e intermedias, mientras trabaja de forma paralela en la construcción de capacidades básicas para la comunidad, particularmente niños, niñas y adolescentes, que faciliten opciones de vida y permitan el acceso a oportunidades.

Dentro de las capacidades básicas se anota “la necesidad de fomentar vidas largas y saludables, tener acceso a los recursos que le permitan a las personas vivir dignamente y tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad entre otros”, (PNUD, 2015). Como lo afirma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “trabajar en el afianzamiento del bienestar y la dignidad de las personas a partir del respeto por sí mismos y el respeto por los demás implica un necesario proceso de afianzamiento de los derechos humanos”, (PNUD, 2015).

Es importante que el Estado focalice sus esfuerzos represivos en la investigación, captura, desmantelamiento y judicialización de las estructuras criminales superiores e intermedias, mientras trabaja de forma paralela en la construcción de capacidades básicas para la gente, particularmente niños niñas y adolescentes, que faciliten opciones de vida y permitan el acceso a oportunidades

Gráfica 29

Estructura de análisis del narcotráfico con enfoque sistémico



Fuente: Policía Nacional, 2012, p. 145.

3.1.2 Generación de conocimiento para el entendimiento del fenómeno

Los estudios sobre microtráfico y narcomenudeo liderados por el Ministerio de Justicia en algunas ciudades del país muestran de manera general lo siguiente:

- **Microtráfico y narcomenudeo son dos fenómenos interdependientes.** Conceptualmente Microtráfico puede ser considerado como un eslabón de la cadena del narcotráfico que consiste en la distribución de sustancias psicoactivas ilegales de origen natural y sintético en condición de producto base, que se realiza en pequeñas cantidades y que concluye con el acopio del producto antes de su alistamiento para la comercialización. El término pequeñas cantidad hace referencia al volumen de producto, sin que exista pleno acuerdo sobre el límite exacto. No obstante, sirve para distinguir esta modalidad de tráfico de la de alto volumen orientada principalmente al mercado internacional. En cuanto a la comercialización esta se puede entender como el eslabón de la cadena del narcotráfico que se inicia con el procesamiento del producto base, y que incluye la manufactura de dosis personal, el abastecimiento de los distribuidores finales, y la venta del producto final al consumidor. Dentro de la comercialización se encuentra el Narcomenudeo que se refiere a los subprocesos finales de la fase de comercialización, y consiste en el abastecimiento de los distribuidores finales (expendedores) y la venta del producto al consumidor.
- **Se evidencian dinámicas de inducción al consumo de sustancias psicoactivas así como de transferencia del riesgo de los criminales hacia población vulnerable.** Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en general, muchos estudiantes de colegios y universidades públicas y privadas, otros desescolarizados de estratos socioeconómicos bajos y en condición de habitabilidad en calle, terminan siendo los grupos poblacionales más amenazados por los expendedores de sustancias psicoactivas. Las actividades criminales ligadas al microtráfico y al narcomenudeo utilizan complejos procesos de promoción de uso de sustancias que terminan por generar adicciones en muchas personas jóvenes. Las organizaciones garantizan las demandas al interior de sus mercados ilícitos y transfieren sus riesgos reclutando a los mismos usuarios para que sean éstos quienes se encarguen del menudeo de sustancias en calles, parques, colegios y universidades particularmente.
- **Se evidencia la presencia de organizaciones criminales estructuradas.** Estas organizaciones cuentan con brazos armados encargados de ejecutar los ajustes de cuentas y con asesores legales, financieros y contables que apoyan el funcionamiento de las opera-

El narcomenudeo que se refiere a los subprocesos finales de la fase de comercialización, y consiste en el abastecimiento de los distribuidores finales (expendedores) y la venta del producto al consumidor

ciones. De igual manera, se observan múltiples actividades paralelas, de carácter legal e ilegal, que complementan la línea de negocio del narcomenudeo. Estos dineros ilícitos ingresan a la economía legal a partir de negocios lícitos tales como la compra de predios entre otros. Este tipo de hallazgos refuerzan la necesidad de avanzar en materia de investigación sobre las relaciones que existen entre el microtráfico y el lavado de activos a nivel local.

- **En materia de estructuras de expendio a nivel barrial, las aproximaciones en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena, Pereira, Cúcuta e Ibagué muestran que éstas se caracterizan por fuertes relaciones familiares, de vecindad o compadrazgo.** En efecto, se trata de organizaciones compuestas en su mayoría por familiares y amigos que aprenden el negocio durante su infancia, y asumen roles con un nivel creciente de responsabilidad con el paso del tiempo. Estas estructuras se mantienen incluso, durante generaciones y acumulan un nivel de experticia que les permite mantenerse y adaptarse a los nuevos retos generados por la acción de las autoridades. Estas dinámicas configuran relaciones particulares en las dimensiones sociales y culturales de las zonas en las cuales se ejerce dicha actividad delictiva.
- **Población vulnerable vinculada a dinámicas de ilegalidad como el menudeo de sustancias psicoactivas. Las aproximaciones señalan que hay relaciones con grupos específicos como habitantes de calle incluidos niños, niñas y jóvenes.** En este sentido, existe la necesidad de asumir enfoques diferenciales que permitan caracterizar las posibles relaciones entre criminalidad y exclusión social así como las alternativas en materia de políticas públicas para las ciudades estudiadas.
- **A nivel institucional, las aproximaciones iniciales indican que para la totalidad de las ciudades estudiadas se evidencia una marcada necesidad por parte de las autoridades de erradicar la problemática del narcomenudeo.** Sin embargo, a nivel local faltan estudios particulares del fenómeno, estadísticas y en general, articulación entre las distintas instituciones y organizaciones encargadas de combatir esta actividad delictiva.
- **Los estudios exploratorios indican que la normatividad actual congestiona el sistema de justicia.** El cumplimiento de la misma por parte de policía, jueces y fiscales ofrece características disímiles, complejas y diversas por la cantidad de variables, no solamente de tipología jurídica, sino económicas y sociales en los actores que ejercen la actividad delictiva.

En relación con las zonas de producción se advierte que, para la totalidad de las ciudades estudiadas, la mayor parte de la marihuana proviene del sur y sur occidente del país

Estudios realizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho han advertido de manera preliminar, las complejidades de la normatividad. Solo por citar un ejemplo se tiene que para 2014 cerca de 87.000 personas fueron capturadas por la Policía Nacional por delitos relacionados con drogas. De esos, el 93% por cantidades que están entre 0 y 250 gramos de la sustancia que motiva la captura, primariamente marihuana. La anterior situación supone un alto grado de desgaste para los sistemas de control, judicialización y administración de justicia.

- **La reducción del daño no sólo debe centrarse en la perspectiva de la salud**, sino también en términos de la reducción de la violencia y el crimen asociado al mercado ilícito de las drogas” (Garzón y Beltrán, 2015).

Una última consideración tiene que ver con aquellas medidas de destrucción física a los lugares de expendio, los análisis orientan a que “el impacto de la acción policial será temporal si no se acompaña de la voluntad política del Gobierno nacional y local para sustituir el orden ilegal, por el desarrollo urbano incluyente” (Garzón y Beltrán, 2015).

Conceptualizar alrededor del fenómeno del narcotráfico y en particular de sus manifestaciones desde una perspectiva sistémica es un reto que el Ministerio de Justicia lidera a nivel nacional. El fenómeno es dinámico y exige que su conceptualización también lo sea, ésta es una tarea que no se agota y que debe estar en permanente desarrollo. El predominio del enfoque represivo sobre los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico revela que la política se ha concentrado en las sustancias y no en otros aspectos como lo podría ser el dinero y el poder económico que las motiva. Sobre el particular empieza a construirse consenso alrededor de la necesidad de otorgarle al tema del lavado de activos y su relación con el narcotráfico un lugar más protagónico dentro de las políticas de control de la criminalidad.

3.1.3 Marco institucional general para el control del tráfico de sustancias psicoactivas ilegales

Una de las dificultades que se presenta al tratar de entender y enfrentar el narcotráfico en sus diferentes manifestaciones es la falta de claridad frente a los argumentos que definen los delitos, las cantidades que los configuran y sus tratamientos desde el punto de vista de la prevención, la atención y el control. La falta de claridad conceptual abarca desde lo jurídico hasta lo lingüístico. Esta situación ha terminado por plantear grandes dificultades a la forma como el Estado concibe y actúa sobre la problemática del microtráfico y el narcomenudeo. Para avanzar, es preciso repasar algunos aspectos generales del marco institucional vigente.

Tabla 21

Normatividad relacionada con microtráfico y narcomenudeo en Colombia

Norma	Descripción
Ley 13 de 1974	Por medio de la cual se aprueba la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961 y su Protocolo de Modificaciones.
Ley 43 de 1980	Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.
Ley 30 de 1986 y Decreto 3788 de 1986	<p>Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupeficientes y se dictan otras disposiciones. El estatuto fue parcialmente reglamentado a través del Decreto Nacional 3788 de 1986 y su decreto reglamentario regula la penalización de la fabricación, la comercialización y el tráfico de sustancias estupeficientes en el país. Entre otras cosas, el Estatuto en su Artículo 2º, inciso j, establece que: "es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos".</p> <p>Una de las discusiones más fuertes alrededor del mencionado Estatuto es que es considerado por algunos sectores de la sociedad como una ley obsoleta que no refleja las actuales necesidades del país en materia de drogas. El Estatuto ha sido objeto de algunos intentos de modificación sin éxito..</p>
Ley 67 de 1993	Por medio de la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupeficientes y sustancias sicotrópicas de 1988.
Sentencia C-221 de 1994	Esta sentencia declaró exequible lo dispuesto por el Estatuto Nacional de Estupeficientes en materia de la dosis mínima de Marihuana, hachis, cocaína o derivados y metacualona, (literal j del artículo 2o. de la ley 30 de 1986). Sin embargo, la misma Sentencia no establece las cantidades mínimas permitidas para heroína y sintéticas, generando en alguna medida inseguridad jurídica frente a los consumidores de las sustancias mencionadas.
Decreto 1108 de 1994	Este Decreto responde a la Sentencia C-221 de 1994 e introduce limitaciones y normas para restringir el porte y consumo de drogas incluso a través del Código de Policía y el Código del Menor
Acto Legislativo 02 de 2009	<p>En lo que concierne a sustancias estupeficientes, el artículo reza: (...) el porte y el consumo de sustancias estupeficientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto. Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupeficientes y en favor de la recuperación de los adictos.</p> <p>A la fecha los temas de tratamiento y atención por parte del Estado contenidos en el acto legislativo en mención no se encuentran reglamentados. Estos puntos han sido parte importante de la polémica alrededor de los usos terapéuticos y medicinales de la marihuana en el país.</p>

Norma	Descripción
Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de 2011	En la PNSCC, el microtráfico de estupefacientes fue uno de los delitos priorizados, que deben ser objeto de intervención de la acción estatal debido a “su alto impacto, su interrelación con otras modalidades criminales y su incidencia en la percepción de seguridad” (DNP, 2011). En ese sentido, la PNSCC, en el eje presencia y control policial, bajo la línea de acción sobre despliegue estratégico y focalizado para la reducción de crímenes de alto impacto, en el numeral m, estableció que es necesario “avanzar en la ejecución de acciones especializadas contra el tráfico y la compraventa de sustancias psicoactivas, específicamente para erradicar las redes y organizaciones de microtráfico y microme-nudeo, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades del Estado.
Ley 1453 de 2011 Ley de seguridad ciudadana	<p>La Ley reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. En específico el Artículo 11 modificó así el Artículo 376 del Código Penal:</p> <p>Artículo 376: Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
Ley 1453 de 2011 Ley de seguridad ciudadana	<p>Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de droga sintética, sesenta (60) gramos de nitrato de amilo, sesenta (60) gramos de ketamina y GHB, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de droga sintética, quinientos (500) gramos de nitrato de amilo, quinientos (500) gramos de ketamina y GHB, la pena será de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de ciento veinte y cuatro (124) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>NOTA: Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-491 de 2012, en el entendido de que no incluye la penalización del porte o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética, a las que se refiere el precepto acusado. (Comunicado de Prensa No. 24 - junio 27 de 2012)</p>

Norma	Descripción
Sentencia de la Corte Suprema de Justicia - Sala Penal No. 35978 de agosto de 2011	La Sentencia reza: "(...) a pesar de la reforma constitucional a través del Acto Legislativo 02 de 2009 y de la modificación del artículo 376 del Código Penal mediante el artículo 11 de la Ley de Seguridad Ciudadana, es posible tener por impunes las conductas de los individuos dirigidas al consumo de estupefacientes en las dosis fijadas en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, o en cantidades ligeramente superiores a esos topes, esto último de acuerdo con el desarrollo de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema" (p. 19).
Ley 1566 de 2012	Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas"
Resolución No. 01954 de 2013 de la Fiscalía General de la Nación	Por medio de esta Resolución se crean y reglamentan a nivel nacional las Unidades Seccionales Antinarcóticas las cuales, como en el caso de algunos entes departamentales en el país, trabajan de forma articulada con la Policía Nacional - SIJIN para el desmantelamiento de bandas criminales dedicadas al microtráfico específicamente.
Ley 1753 de 2015 -Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un nuevo país	Este documento técnico con fuerza de ley señala que en el año 2013 la comisión de delitos por parte de adolescentes se concentró en aquellos relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y hurto. En lo concerniente a Política Integral frente a las Drogas y de forma complementaria a los fenómenos de producción y tráfico internacional de drogas el PND exalta la problemática de seguridad asociada al tráfico local de drogas ilícitas la cual enfrenta dinámicas derivadas del incremento en la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas, la mayor oferta de nuevas drogas, y la complejidad de la cadena de producción y tráfico de estupefacientes, (Pág. 337).

Como lo sugiere la revisión del marco institucional específicamente para el tema de microtráfico y narcomenudeo, la legislación colombiana actual penaliza el porte, tráfico y fabricación de algunas sustancias estupefacientes y psicotrópicas, al tiempo que permite el uso personal desde el punto de vista de la dosis mínima y el aprovisionamiento. Sin embargo no establece con claridad las dosis mínimas para el consumo de heroína y drogas sintéticas.

Si se repara en los umbrales que diferencian la dosis mínima y el aprovisionamiento del narcotráfico se puede establecer que estos no son lo suficientemente contundentes y están sujetos a la interpretación de policías, fiscales y jueces. Los marcos institucionales y legales actuales no determinan con claridad los umbrales necesarios para diferenciar los distintos niveles de responsabilidad de los infractores de la ley con respecto al narcotráfico ni los niveles que pudieran separar a consumos recreacionales y/o con eventuales fines medicinales y terapéuticos, del menudeo de sustancias con fines criminales.

Por último y no menos importante, desde el punto de vista lingüístico y conceptual los consensos sobre el significado de droga psicoactiva, sustancia psicoactiva y/o estupefaciente y sus relaciones con la criminalidad no son claros. Las palabras drogas y crimen son usadas indiscriminadamente y hacen parte de narrativas comunes sustentadas en percepción y prejuicios más que en análisis rigurosos y evidencia. En este sentido, el país empieza a transitar hacia formas mucho más elaboradas que analizan las relaciones directas e indirectas que las sustancias pueden tener con el delito. Existe la necesidad de mirar con detenimiento cómo se interrelacionan la producción y tráfico de determinadas sustancias, sus patrones de consumo, los costos individuales y sociales de sus abuso y los contextos sociales y territoriales donde se manifiestan.

El hecho de que el país este transitando hacia nuevas formas de claridad lingüística y conceptual con respecto a las drogas y el delito podría contribuir a mejorar la comunicación y el entendimiento entre los actores que intervienen. Lo anterior constituye una oportunidad para trabajar en la resolución de algunos de los conflictos de interpretación que surgen al interior de los sistemas de control y tratamiento del país, particularmente el de Policía, el de Fiscalía, la Administración de Justicia y el Sistema Penitenciario y Carcelario.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, permite vislumbrar el tránsito que ha hecho el país hacia un abordaje mucho más integral y crítico de la problemática de microtráfico y el narcomenudeo. Particularmente se anota la necesidad de mayores estudios, caracterizaciones y comprensiones de la problemática para un adecuado tratamiento desde la Política Pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, permite vislumbrar el tránsito que ha hecho el país hacia un abordaje mucho más integral y crítico de la problemática de microtráfico y el narcomenudeo

3.1.4 Experiencias internacionales y nacionales para el abordaje de los mercados urbanos de drogas

A partir de la valoración de programas significativos en materia de experiencias internacionales y nacionales para el abordaje de los mercados urbanos de drogas se presenta la experiencia Brazos Abiertos de la ciudad de Sao Pablo, Brasil.

A nivel nacional se presentan la experiencia de Entornos Protectores en el municipio de Andes, Antioquia y un programa piloto de prácticas demostrativas para la atención de población vulnerable relacionada con consumo en contextos que favorecen en narcomenudeo. Por último, se mencionan otros programas implementados en el ámbito local como los Centros de Atención Médica a Drogodependientes- CAMAD- en la ciudad de Bogotá.

Descripción del Programa “Brazos Abiertos” en Sao Paulo, Brasil

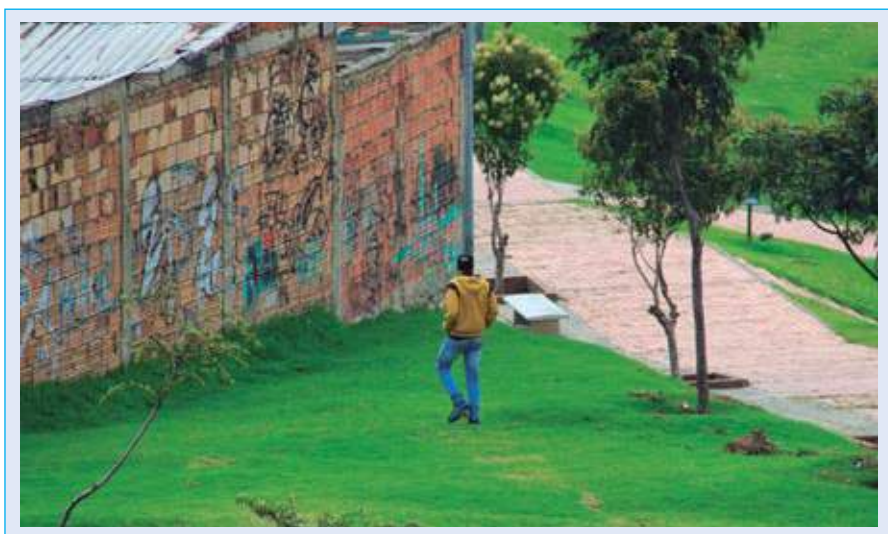
a) Antecedentes

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 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.

b) Principales componentes y resultados del Programa

- **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.



Expendedor de droga

■ **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.

c) 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.

Descripción del Programa Entornos Protectores

Experiencia de intervención en el municipio de Andes, Antioquia⁷⁹.

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.

b) 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 ac-

⁷⁹ Este aparte fue construido a partir de los aportes de Lina María Alvares y Alejandro Londoño, funcionarios de la Gobernación de Antioquia. El Ministerio de Justicia y del Derecho agradece de igual forma la disposición de la gobernación de Antioquia y de las autoridades del municipio de Andes por permitir aprender y compartir de sus experiencias.

ciones 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:

- **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.
- **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.
- **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.

El programa entornos protectores (municipio de Andes, Antioquia) ejecuta acciones de intervención y articulación con el fin de contener las dinámicas asociadas a la oferta drogas ilícitas



Programa Entornos Protectores

La metodología de intervención del Programa Entornos Protectores busca alejar de las puertas de la ilegalidad a los jóvenes, a través de la formación en habilidades para la vida, el acceso a oportunidades y el fortalecimiento del municipio como un Entorno Protector.

La articulación de los diferentes actores institucionales participantes gira entorno a la practicas 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.



Programa Entornos Protectores

c) Principales desafíos del Programa Entornos Protectores

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.

Programa Prácticas demostrativas: Centros de Escucha

a) Antecedentes

En 2014 y acorde con las nuevas tendencias de definición del problema de las drogas en el mundo⁸⁰, el Ministerio de Justicia y del Derecho buscó generar una línea de acción específica y acompañamiento técnico para la generación e implementación de proyectos regional y locales relacionados con las Drogas Ilícitas, específicamente narcomenudeo, y que trabajaran con jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal adolescentes. Esta línea, a la que se denominó en un principio “Prácticas Demostrativas”, dio viabilidad a proyectos de origen regional, elaborados por organizaciones operadoras del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), dirigidos a la reducción de la problemática de la oferta y consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA) en adolescentes vinculados al Sistema.

Se complementó con proyectos de prevención de la vinculación a la dinámica de narcomenudeo, a partir de procesos de atención psicosocial y formación en competencias laborales desde un enfoque de base comunitaria.

b) Principales características y componentes del programa

Se seleccionaron diez propuestas provenientes de las ciudades de: Cali, Popayán, Pasto, Dosquebradas, Armenia, Villavicencio, Cúcuta, Barrancabermeja, Barranquilla y Medellín, adjudicadas a operadores regionales, en su mayoría Centros de Escucha y experiencia en estos temas.

Como resultado de la ejecución se tiene:

- Alianza para la cooperación técnica entre instituciones gubernamentales y organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

80 En el marco de la Comisión de Estupefacientes en Viena, que constituye el espacio internacional más importante en materia de política de drogas, el Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado, hizo un llamado a los países sobre la necesidad de repensar la política de drogas enfatizando los enfoques de derechos humanos y salud pública. Haciendo énfasis en que la guerra contra las drogas no solo ha fracasado, sino que “empeora la situación de quienes formando parte de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico aspiran a recibir del Estado algo más que su confinamiento en prisión, sin posibilidades reales de rehacer sus vidas” Ver discurso de Ministro Yesid Reyes, Marzo 9 de 2015, Unodc Viena.

- Implementación de herramientas metodológicas para la caracterización de contextos favorables al narcomenudeo en diez puntos focales del país.
- Formulación de estrategias para la atención psicosocial y la formación en competencias laborales de población en riesgo de vinculación al narcomenudeo en dichos puntos focales.
- Atención a 300 personas beneficiarias, directa e indirectamente por el programa.

c) Principales Desafíos

La experiencia de integración entre el Gobierno Nacional, la Cooperación internacional es un paso positivo para la construcción de una política de drogas con enfoque de derechos humanos y salud pública. No obstante, se requiere generar sostenibilidad para optimizar el trabajo de base comunitaria.

Otras iniciativas de orden local: Centros de Atención Médica a Drogodependientes -CAMAD- en la ciudad de Bogotá.

Una de las conclusiones más importantes que surgen al momento de caracterizar las dinámicas alrededor del microtráfico y el narcomenudeo a nivel nacional son las diferentes capacidades e iniciativas desde lo local para generar respuestas frente a la problemática de la compleja relación que existe entre expendio y consumo de drogas. En este sentido, llama la atención la implementación de programas como el de los Centros de Atención Médica a Drogodependientes -CAMAD- en la ciudad de Bogotá.

Los CAMAD son una estrategia contenida en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de la Ciudad, implementada paulatinamente, desde 2012, en varias zonas priorizadas a partir de diagnósticos de seguridad y convivencia realizados por la Administración Distrital.

El enfoque que direcciona las iniciativas al rededor del CAMAD, incluidas aquellas que han llegado a plantear en medios de comunicación la creación de centros regulados de consumo como estrategia para luchar contra el microtráfico, se basa en la necesidad que tiene la ciudad de disponer de políticas centradas en la disminución del daño y consumo problemático, particularmente de basuco, como alternativa a los costos generados por las tradicionales estrategias represivas implementadas en el marco de la guerra contra las drogas, y que según la Alcaldía de Bogotá generan segregación, estigmatización y criminalización de la población habitante de calle con consumo problemático de sustancias, (CEACSC, 2013).

La propuesta del CAMAD es “una estrategia de salud pública, seguridad ciudadana y convivencia, para que a través de una unidad de salud en campo, con enfoque de reducción de riesgo y daño en el consumo de drogas, se puedan reducir los indicadores de muertes violentas y lesiones personales en estos territorios” (Quintero, 2012, p. 8).

En la actualidad, los CAMAD son objeto de evaluación financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Se espera que para finales del 2015, país conozca las conclusiones en términos de su formulación, implementación y resultados.

3.1.5 Conclusiones: Retos y perspectivas

Frente a una problemática de gran complejidad se analizan las experiencias y practicas en torno al tema, lecciones aprendidas y con base en lo anterior se plantea lo siguiente⁸¹:

- **Las intervenciones requieren de liderazgos claros y coordinación entre las distintas agencias.** Se recomienda tener funcionarios responsables de la coordinación interinstitucional, con capacidad de decisión.
- **La intervención de las denominadas “ollas” requiere abordar las problemáticas desde enfoques alternativos y diferenciales, particularmente en lo relacionado con la reducción del daño.** Los ejes de prevención, mitigación, reducción del daño y superación, contenidos en la política de reducción de la demanda en Colombia requieren ser desarrollados de forma diferencial a la hora de intervenir entornos sociales complejos. Lo anterior bajo un enfoque respetuoso de los derechos humanos, complementario de las actuales iniciativas que se adelantan en salud y sobre todo realista. Exigir la abstinencia por parte de los consumidores de drogas, particularmente los que se encuentran en calle, los aleja de la oferta institucional y reduce la capacidad de intervención del Estado.
- **La intervención de las denominadas “ollas” requiere de un enfoque integral, que amplíe la oferta de servicios estatales y dignifique la condición de los usuarios de drogas.*** Es preciso crear las condiciones de inclusión social, reconociendo las expectativas y necesidades de los usuarios y ofrecer una nueva perspectiva de futuro. La dignificación de las personas y el restablecimiento de derechos a través de la inclusión social deben ser fines de las medidas

81 El análisis que se muestra hace parte de un documento interno de trabajo elaborado por Juan Carlos Garzón y Santiago González presentado al Ministerio de Justicia y del Derecho. El documento recoge experiencias alrededor del Centro Integrado de Reinserción Social (CIRS) “Brazos Abiertos” en Sao Paulo Brasil. Así mismo la sección recoge algunas de las experiencias de modelos de tratamiento basados en dispositivos de base comunitaria implementados en el país con antelación.

que se adopten y formularse desde enfoques territoriales que apunten a transformaciones positivas en las relaciones que las personas tienen entre sí y con sus entornos. Esto implica el fortalecimiento de las capacidades para prestar servicios básicos de salud y acompañamiento psicosocial, acogida y desarrollo de capacidades productivas y ocupacionales. Un fin último es la construcción de capital social positivo y empoderamiento comunitario capaz de oponerse, desde su naturaleza, a la criminalidad.

- **No todas la “ollas” o lugares de expendio y consumo tienen la misma dinámica, se requiere de intervenciones diferenciadas que respondan a los desafíos de cada zona.** En algunas zonas la presencia de organizaciones criminales puede ser más fuerte, en otras, el problema principal no tendrá que ver tanto con la existencia y control de facciones de traficantes, sino con la aglomeración de personas en condiciones de vulnerabilidad - ligada a una situación de consumo intenso de sustancias psicoactivas. Otros lugares pueden ser entornos escolares y universitarios.

No se puede atender un problema de criminalidad con intervenciones exclusivamente en el plano social y de la salud, como tampoco se puede responder ante un problema de salud pública, exclusión y falta de servicios por parte del Estado incrementando las operaciones de la fuerza pública.

- **Las intervenciones basadas exclusivamente en la represión tienen una alta probabilidad de desplazar el fenómeno.** La reacción natural de los mercados locales de drogas a la intervención del Estado es su desplazamiento a zonas con una menor presencia institucional que permita reproducir las condiciones favorables para el tráfico y el flujo de consumidores. Dos lecciones: i) Intervenir simultáneamente no solamente las zonas críticas, sino también aquellas que tienen condiciones propicias para el asentamiento del tráfico y el consumo; ii) Si no hay una intervención desde el plano social y de la salud pública, las condiciones que permitieron la emergencia y expansión de los mercados locales de drogas se seguirán reproduciendo.
- **Las intervenciones de las fuerzas de seguridad deben ser focalizadas, priorizando los eslabones claves en la cadena de aprovisionamiento y distribución.** Las intervenciones indiscriminadas tienen bajos niveles de efectividad, tensionan la relación con los habitantes, favorecen el control e influencia de las organizaciones criminales, generan desconfianza hacia la fuerza pública y tienen bajo potencial de contraer el mercado de drogas. Las intervenciones deben tener como base el trabajo de inteligencia y concentrar su atención a los eslabones claves (aquellos con mayor capacidad de violencia y corrupción). Se debe descriminalizar a los consumidores.

- **La articulación y comunicación entre los distintos sectores a nivel local y nacional es una condición que viabiliza respuestas sostenibles en el terreno.** Se requieren alianzas entre el nivel central/nacional y el local, para optimizar los recursos, aprovechar las capacidades existentes y evitar la duplicación de esfuerzos y la competencia entre modelos de intervención. El Estado central debe apoyar los esfuerzos locales y, cuando sea necesario, reforzar las capacidades existentes.
- **Se requieren de condiciones mínimas de seguridad que limiten el control e influencia de las estructuras criminales.** En determinados contextos, los traficantes pueden sabotear las intervenciones y adaptarse a ellas. Esto generará condiciones difíciles para los programas y afecta su sostenibilidad en el mediano plazo. Y bien llegar a acuerdos informales con las facciones de traficantes que controlan la zona puede facilitar la entrada de las instituciones en un primer momento, la influencia continua de estas estructuras en la vida social y la cotidianidad de los habitantes, reproduce las condiciones de exclusión y marginalidad.

3.1.6 Propuesta de hoja de ruta para transitar hacia un enfoque integral en las respuestas a las denominadas “ollas” y lugares de expendio y consumo de drogas

Los principales componentes para el desarrollo de un enfoque integral que dé respuesta al fenómeno del microtráfico y el narcomenudeo pasan por elaborar e implementar de forma diferencial propuestas cuyos ejes estén orientados a aumentar la oferta institucional y la dignificación de la condición de los usuarios de drogas según sea el caso. Ello supone el fortalecimiento institucional alrededor del consumo y de los eslabones débiles de la cadena y el aumento de la capacidad de respuesta de la Policía y la Fiscalía en contra de los eslabones fuertes. Algunos ejes que se proponen son:

- **Atención primaria en salud y acompañamiento psicosocial.** Experiencias internacionales como “Consultorio na rúa” en Sao Paulo Brasil enseñan que los servicios que prestan atención primaria en salud y acompañamiento psicosocial deben focalizarse en la disminución del sufrimiento de las personas a partir de la atención primaria, la escucha y la promoción del autocuidado. La atención debe apuntar hacia la reducción de los daños generados por la drogodependencia en calle a partir de acciones y estrategias orientadas a la recuperación de hábitos de alimentación, higiene y aseo personal, cambios positivos en patrones de consumo de sustancias, promoción de derechos y deberes ciudadanos y la vinculación a la oferta de atención social y de salud del Estado.

- **Acogida.** Los servicios de refugio y alojamiento deben ser ofrecidos por corta y mediana duración y orientarse hacia el fortalecimiento de los hábitos de autocuidado y reducción del sufrimiento humano. Es preciso fortalecer las capacidades de vinculación de las personas a redes de apoyo, la proyección y formulación de proyectos de vida funcionales muchos de ellos alejados de antiguas prácticas nocivas de consumo de sustancias y otras formas de vida relacionadas con la ilegalidad.
- **Educación y trabajo real y digno.** El desarrollo de capacidades productivas y ocupacionales debe basarse en las habilidades de las personas. El fin último de este desarrollo es la generación de autonomía basada en educación y en trabajo que permita la generación de ingresos modestos que hagan sostenibles los procesos de rehabilitación y reintegración a la sociedad. El reto se centra en encontrar opciones reales que permitan a las personas recuperar la esperanza y creer que es posible vivir y estar mejor por fuera de la ilegalidad. Las alternativas educacionales y laborales deben ser cuidadosas y observar las características y condiciones de este tipo de población para que en su implementación no se conviertan en un factor adicional de exclusión o discriminación, (RAISS, 2015).
- **Generación de capital social positivo y trabajo en red.** Todos tienen que aportar. Se debe trabajar en fortalecer alianzas con el sector privado y la sociedad en general para buscar alternativas de sostenibilidad a largo plazo. La figura del acompañamiento o padrinazgo es fundamental para población vulnerable que ha pasado por procesos de cambio y han superado problemas de drogodependencia y/o ilegalidad. Este padrinazgo no implica dependencia económica, por el contrario, está relacionado con el restablecimiento de las redes de apoyo, con la solidaridad y con el amor por los otros. En muchas ocasiones es cuestión de saber que se cuenta con alguien en el mundo. Este es un punto fundamental que ante todo puede prevenir la recaída de las personas.
- **Implementación de Zonas de Orientación Escolar y/o Universitarias ZOE/ZOU.** Las zonas de orientación en contextos escolares y universitarios permiten la construcción y establecimiento de redes de trabajo y apoyo familiares, comunitarias y gubernamentales que suman esfuerzos para la autogestión del riesgo y la disminución de las vulnerabilidades, las amenazas y las afectaciones alrededor del consumo de sustancias y del tráfico en el que se pueden ver involucradas personas de las mismas comunidades. Adicionalmente las ZOE o ZOU ofrecen la oportunidad no solo de intervenir en colegios y universidades sino también en sus entornos.

- **Creación y fortalecimiento de Unidades Seccionales Antinarcóticas modernas y coordinación interinstitucional.** Desde el enfoque de control, las intervenciones deben tener como base el trabajo articulado en materia de inteligencia y concentrar su atención en los eslabones que tienen mayor capacidad de generar violencia y corrupción. La política criminal se debe focalizar en atacar la mafia y el crimen organizado y descriminalizar a los consumidores.

Como lo afirman algunos críticos, la política contra las drogas tradicionalmente ha sido dura con los débiles y débil con los duros. Esta tendencia empieza a cambiar en Colombia.

En la actualidad, el Gobierno Nacional entiende que el problema de criminalidad asociado al microtráfico y narcomenudeo merece un tratamiento diferencial y equilibrado entre las acciones que buscan atacar la criminalidad organizada y aquellas que buscan atender las condiciones de exclusión social que en algunas ocasiones contribuyen al fortalecimiento de las estructuras criminales.

3.2 Caracterización de los delitos relacionados con drogas y tendencias en su judicialización

3.2.1 Contexto

En el ámbito internacional, las políticas de lucha contra las drogas han estado influenciadas por una tendencia represiva reflejada en el uso del derecho penal y fundamentada en acuerdos internacionales como la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, así como en la política exterior de los Estados Unidos basada en la guerra contra las drogas propuesta por Richard Nixon en 1971.

Bajo esta línea, se tiende a criminalizar todas las fases de la cadena de drogas (cultivo, producción, distribución y comercialización) e incluso, en algunos países, el consumo también se encuentra penalizado (Uprimny, Guzmán, & Parra, 2012). Sin embargo y a pesar de las distintas políticas de mano dura que se han instaurado y los altos recursos invertidos en contra de esta problemática, los resultados no han alcanzado los logros esperados en términos de reducción de la demanda y oferta de estupefacientes.

Si bien, algunos indicadores muestran éxitos operativos frente a la lucha contra las drogas, la realidad indica que el país debe continuar avan-

zando hacia la desestructuración de las redes criminales ya que éstas se transforman rápida y eficientemente ante los retos del mercado. Por otro lado, las políticas represivas, tienen consecuencias a nivel social, ya que el encarcelamiento por delitos de drogas afecta principalmente a cultivadores, pequeños traficantes y consumidores, sin que se debilite a las grandes estructuras criminales.

Esta situación sugiere que las medidas adoptadas en el desarrollo de las políticas de drogas en el país, no resultan proporcionales a los resultados y beneficios alcanzados (Uprimny, Guzmán, & Parra, 2013); por el contrario, la situación actual refleja unos altos costos sociales en términos de aumento del consumo y la problemática que se genera alrededor de las personas privadas de la libertad.

3.2.2 El desmedido uso del derecho penal

Hasta ahora, la lucha contra las drogas se ha basado en el excesivo uso del derecho penal, y en una respuesta de carácter penal y penitenciario que ha aumentado con los años. Muestra de esta situación, es el aumento histórico del número de conductas tipificadas y de penas relacionadas con drogas, en el ordenamiento penal.

Como se afirma en ¿Des-proporción en la judicialización de los delitos de droga? (2013) en poco tiempo, el país pasó de tener un par de regulaciones represivas que no implicaban prisión, a la tipificación de todas las conductas relacionadas con drogas, incremento que estuvo fuertemente influenciado por la tendencia internacional de penalización. Frente a esto, los autores plantean que el aumento de las conductas tipificadas no es proporcional a los daños causados por las conductas de drogas, sobre todo si se tiene en cuenta que los cambios normativos no se han fundamentado en evidencia empírica sobre los reales daños causados.

Es así como, la primera norma en materia de drogas en Colombia (Ley 11 de 1920) se caracterizó por establecer solo sanciones pecuniarias sobre el tráfico y el consumo, mientras que las últimas reformas al Código Penal en materia de drogas, han aumentado las penas de conductas relacionadas con drogas hasta el máximo de 30 años de prisión (Uprimny, Guzmán, & Parra, 2013), lo que muestra que tanto las conductas tipificadas, como las penas por este tipo de delitos, han venido en un aumento excesivo.

La realidad indica que el país debe continuar avanzando hacia la desestructuración de las redes criminales ya que éstas se transforman rápida y eficientemente ante los retos del mercado

Tabla 22
Evolución de penas en Colombia para delitos relacionados con drogas

Normas	Año	Penal mínima	Penal promedio	Penal máxima
Ley 11	1920	0	0	0
Ley 118	1928	1 mes	6,5 meses	1 año
Ley 96	1936	6 meses	2,75 años	5 años
Ley 45	1946	6 meses	2,75 años	5 años
Decreto 522	1971	1 año	3 años	5 años
Decreto 1188	1974	2 años	6 años	14 años
Ley 30	1986	1 año	10,5 años	20 años
Ley 599	2000	1 año	10,5 años	20 años
Ley 1453	2011	1 año	15,5 años	30 años

Tomado de (Uprimny, Guzmán, & Parra, 2013), pág. 119

Destaca que, desde el año 1928 hasta 2011, las penas máximas para los delitos de drogas tuvieron un aumento exponencial de uno a 30 años. Lo mismo sucede con el número de artículos que tipifican las conductas relacionadas con drogas, ya que de unos pocos existentes en la década de los cincuenta, se pasó a una gran cantidad de artículos, que si bien en los últimos años no han tenido un aumento considerable, la tendencia ha sido a que en su interior se aumenten el número de conductas tipificadas y de verbos rectores (Uprimny, Guzmán, & Parra, 2012).

Esta tendencia ha tenido un gran impacto en la población que ha sido condenada por delitos relacionados con drogas, ya que la legislación tiende a incluir dentro de los mismos tipos penales conductas muy diversas, con consecuencias y grados de responsabilidad diferentes, pero que son castigadas con las mismas penas. (CICAD, 2015). Este es el caso del artículo 376 del Código Penal: Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que contiene más de diez conductas e impone las mismas penas a comportamientos que tienen una gravedad diferente.

El creciente uso del derecho penal como respuesta a la problemática de drogas, se ha justificado en la protección de la salud pública y en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, con el fin de preservar la seguridad. Bajo esta perspectiva, el Estado realiza grandes esfuerzos en la judicialización de una gran cantidad de personas o en la implementación de procedimientos contravencionales para garantizar la seguridad ciudadana, sin considerar que, el bien jurídico tutelado en los delitos relacionados con drogas (la salud pública) puede tener un infractor directo por voluntad propia, sin que su comportamiento genere daños evidentes al resto de la sociedad, en comparación con conductas de mayor gravedad que tienen una víctima visible.

La lucha contra las drogas se ha basado en el excesivo uso del derecho penal, y en una respuesta de carácter penal y penitenciario que ha aumentado con los años

Un claro ejemplo de la desproporción que existe en la normatividad relacionada con drogas, se evidencia en que en el país la pena máxima por tráfico de drogas es de 30 años, mientras que por acceso carnal violento es de 20 años (Uprimny, Guzmán, & Parra, 2012), constituyéndose el delito de tráfico en uno de mayor gravedad con respecto al de violación. Esto demuestra que el excesivo uso del derecho penal en la política de lucha contra las drogas, responde más a una tendencia de tipificar todas aquellas conductas que se presumen que puedan ocasionar un riesgo para los individuos, sin considerar que el derecho penal debe ser usado como última ratio y solo cuando cualquier otro método para proteger a la sociedad o para resocializar al infractor, ha fracasado⁸².

Frente a esto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, estableciendo que el derecho penal se debe utilizar cuando todas las demás alternativas de control han fallado, por lo que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, y por ende la decisión de sancionar con una pena que implique la pérdida de libertad, es el recurso extremo al que puede acudir el Estado. (Sentencia C-365/12. Corte Constitucional).

En este contexto, es importante conocer algunas cifras del proceso judicial con variables como personas capturadas, sindicadas y condenadas; haciendo claridad que las cifras tienen variaciones considerables, por las etapas de la judicialización en las que se basa el procedimiento penal (Sistema Penal Oral Acusatorio, ley 906 de 2004). La variable personas capturadas hace referencia a la ocurrencia o posible ocurrencia de una conducta delictiva que coincida con la definición del delito de acuerdo al Código Penal (ley 599 de 2000), la captura se produce principalmente en flagrancia o por orden judicial, pero en esta etapa del proceso (indagación-investigación) la persona capturada goza del beneficio de su inocencia hasta que no se demuestre su culpabilidad.

La variable *sindicados* obedece a la situación en la cual el acusado está surtiendo un proceso de juzgamiento, pero no tiene una sentencia condenatoria, mientras que la variable condenados obedece a una etapa del procedimiento penal que se denomina ejecución de penas, una vez se ha dictado una sentencia condenatoria sobre el acusado. La diferencia en las cifras entre las personas capturadas y las que son condenadas, dependerá de muchos factores en el juicio, las evidencias encontradas, o las actuaciones de fiscales y jueces frente al proceso. Es fundamental aclarar que las personas condenadas privadas de la libertad, tienen una sentencia judicial en firme dictada por un juez y fue-

Un claro ejemplo de la desproporción que existe en la normatividad relacionada con drogas, se evidencia en que en el país la pena máxima por tráfico de drogas es de 30 años, mientras que por acceso carnal violento es de 20 años

82 Los penalistas Juan Bustos Ramírez y Hernán Hormazábal (1997:66) explican el principio del derecho penal como ultima ratio de la siguiente manera: el derecho penal ha de entenderse como última ratio o mejor extrema ratio, esto significa que el Estado solo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles, ya sean formales o informales. La gravedad de la reacción penal aconseja que la norma penal solo sea considerada, en última instancia, como un recurso excepcionalísimo frente al conflicto social.

ron declarados culpables; en el caso de los sindicados, son parte de un proceso judicial en el que no se los ha declarado culpables, pero fueron objeto de una medida de aseguramiento al interior de un establecimiento penitenciario.

3.2.3 Tendencias en capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. 2010-2014

Una de las manifestaciones visibles del tráfico de drogas son las capturas que realiza la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; en muchos casos las capturas no terminan en una efectiva judicialización de la persona y se utilizan como un procedimiento contravencional⁸³ o como una acción preventiva para mejorar la percepción de seguridad ciudadana; el número de capturas es un indicador proxi de la existencia de un problema creciente de consumo, tráfico, porte y comercialización de sustancias psicoactivas en las calles de todo el país y una creciente percepción de inseguridad para la sociedad.

Tabla 23

Capturas realizadas por la Policía Nacional, delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, a nivel nacional (Art. 376 Código Penal.)

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Flagrancia	72.495	69.738	80.139	83.535	79.229	385.136
Orden Judicial	3.053	3.625	4.652	5.387	5.170	21.887
Femenino	7.292	7.176	7.925	8.396	7.796	38.585
Masculino	68.256	66.187	76.866	80.526	76.603	368.438
Rural	3.945	4.093	5.088	5.681	6.546	25.353
Urbana	71.603	69.270	79.703	83.241	77.853	381.670
Total	75.548	73.363	84.791	88.922	84.399	407.023
Participación flagrancia %	96%	95%	95%	94%	94%	95%
Participación % orden	4%	5%	5%	6%	6%	5%
% Femenino	10%	10%	9%	9%	9%	9%
% Masculino	90%	90%	91%	91%	91%	91%
% Rural	5%	6%	6%	6%	8%	6%
% Urbana	95%	94%	94%	94%	92%	94%

Las capturas que realiza la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; en muchos casos no terminan en una efectiva judicialización de la persona y se utilizan como un procedimiento contravencional

Fuente: Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

83 En muchos casos las cantidades de droga y las circunstancias de la captura, ameritan que la conducta sea tratada como contravención y la sanción impuesta es de carácter administrativo, en otros casos el infractor es retenido por un máximo de 36 horas antes de recobrar su libertad.

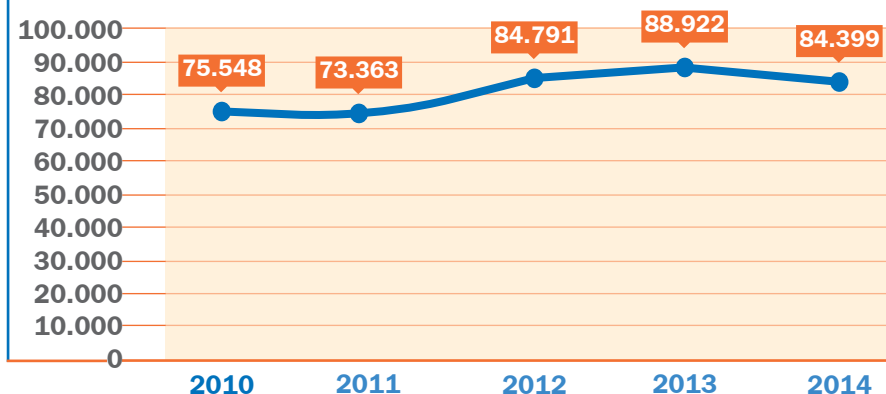
Las capturas realizadas a nivel nacional se distinguen por:

- 1) El 95% de las capturas son detectadas y judicializadas en flagrancia, los delitos que normalmente se caracterizan por la flagrancia son “hurto, el porte de armas, o los delitos relacionados con estupefacientes, en los que se capturan mayoritariamente a pequeños dealers con droga en su posesión. En estos casos, la investigación no necesita de mucho esfuerzo, pues el sospechoso es sorprendido con la droga en su posesión o comercializando. Pero estos crímenes no son necesariamente los más graves, es decir, los que causan más daño personal o producen más costos sociales (no solo económicos)” (Rota, 2013).
- 2) El 94% de los casos se presentan en el sector urbano, lo cual indica un fortalecimiento creciente de las organizaciones criminales en las ciudades, como consecuencia de las ventajas que para los intereses de los traficantes significa un gran número de habitantes y las zonas vulnerables en dichas ciudades.
- 3) En promedio el 90% de las capturas realizadas corresponden a hombres, lo cual muestra una clara tendencia a cometer el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes por el sexo masculino; sin embargo, cada vez es mayor la tendencia a que las mujeres sean utilizadas como herramienta del delito debido a sus condiciones de vulnerabilidad. “El problema radica en que, si bien la mayoría de las personas detenidas por drogas no son mujeres, la mayoría de las mujeres reclusas han perdido su libertad por drogas” (Guzmán, 2010)

El 95% de las capturas son detectadas y judicializadas en flagrancia

Gráfica 30

Total capturas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2010 - 2014



Fuente: Ministerio de Defensa. – CICRI-DIJIN Policía Nacional

El aumento tendencial de las capturas por tráfico de drogas responde a:

- La manifestación de un problema que radica en la captura de mayor cantidad de consumidores, y pequeños vendedores y traficantes, y a una creciente oferta de estupefacientes en las calles.
- Un aumento en la persecución de actividades relacionadas con la comercialización de drogas, como medida de la Policía Nacional para mitigar el problema en las calles y ofrecer a la ciudadanía una mayor percepción de seguridad.
- La sentencia C-491 de 2012 y la Ley de Seguridad Ciudadana (ley 1453 de 2011) que establece: “Cuando el porte o la conservación recae sobre sustancia estupefacientes psicotrópica o droga sintética, en cantidades comprendidas incluso dentro de la categoría de dosis personal, pero destinadas no al principio de consumo sino a la comercialización, tráfico e incluso a la distribución gratuita, la conducta será penalizada toda vez que tiene la potencialidad de afectar entre otros bienes jurídicos, el de la salud pública”. Esta faculta a la Policía Nacional para retener a personas que tengan en su poder cantidades de droga incluso menores a la dosis personal, siempre y cuando se sospeche que su destino es la comercialización.
- “Incremento de la venta y consumo en centros educativos, universidades, áreas marginales y establecimientos públicos de las principales ciudades el país. Las organizaciones trasladaron su negocio a los centros urbanos en respuesta a la proliferación de redes distribuidoras de drogas ilícitas, a partir del asentamiento de ejes de expendio, “ollas” y “jibaros” en diversos sectores de la sociedad (Colombia Policía. Nacional, 2012)”

3.2.4 Normatividad en torno a capturas, procedimiento contravencional y dosis mínima

El Artículo 2º de la Ley 30 de 1986, o “Estatuto Nacional de Estupefacientes”, definió en su literal j), que se considera dosis para uso personal “la cantidad de estupefaciente que una persona porta o conserva para su propio consumo”. En tal sentido prescribió como “dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona que no exceda de dos (2) gramos”. Así mismo estableció: “...no es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad”.

Cada vez es mayor la tendencia a que las mujeres sean utilizadas como herramienta del delito debido a sus condiciones de vulnerabilidad

La tendencia creciente en el número de personas capturadas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, tiene como una de sus fuentes la subjetividad en la aplicación de la norma; policías, fiscales y jueces, se enfrentan a diferentes leyes, sentencias y actos legislativos, en ocasiones confusos.

A continuación se presenta la evolución normativa frente al tema:

La Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-221 de 1994 sobre el concepto de despenalización de dosis personal declarándolo ajustado a la Constitución con el siguiente argumento “determinar una dosis para consumo personal, implica fijar los límites de una actividad lícita (que solo toca con la libertad del consumidor), con otra ilícita: el narcotráfico que, en función del lucro, estimula tendencias que se estiman socialmente indeseables, *despenalizando la dosis mínima*.”

El Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30/86) en el Artículo 51 erigió en contravención el porte, conservación para el consumo o consumo de cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produzca dependencia, en cantidad considerada como dosis personal, e impuso pena de arresto entre 30 días y un año, dependiendo de si se era o no reincidente, e internamiento forzado para quien fuere dictaminado como drogadicto.

En el año 2009, se propuso la reforma al Artículo 49 de la Constitución Política, iniciativa que se materializó en el Acto Legislativo 02 de 2009. Su propósito fundamental fue establecer *sanciones no privativas de la libertad para el porte y el consumo de estupefacientes en lugares públicos, prohibición que se conjugaría con campañas de prevención contra el consumo de drogas y en favor de la recuperación de los adictos*.

En la exposición de motivos de esta reforma constitucional, y en el curso de los debates, se hizo referencia a que la iniciativa no pretendía penalizar con medida privativa de la libertad al consumidor, sino acompañarlo con alternativas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas que le ayudaran a él y a su familia a superar sus dificultades.

La ley 745 de 2002 “Por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia” establece: “*quien en presencia de menores de edad consume, porte o almacene estupefacientes o sustancias que generen dependencia, en cantidad considerada como dosis personal, en establecimientos educativos o en lugares aledaños a los mismos o en el domicilio de menores, cuando el consumo de sustancias estupefacientes o alucinógenas se haga en presencia de menores de edad, se realice en lugar público o abierto al público o en establecimiento comercial de esparcimiento, en domicilio y con riesgo grave para la unidad y el sosiego de la familia*”

La tendencia creciente en el número de personas capturadas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, tiene como una de sus fuentes la subjetividad en la aplicación de las normas relacionadas con la dosis mínima

consume estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia. Incurrirá en sanciones administrativas que pueden convertirse también en arrestos temporales, siempre que la persona no pueda pagar el monto de la multa a la cual se haga acreedor”.

La Ley 1453 de 2011 que modificó el Art 376 del Código Penal, expone en su Artículo 11: “Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, *lleve consigo*, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Incluye el verbo rector “llevar consigo”)

Así mismo, la jurisprudencia actual de la Corte Suprema de Justicia sobre el tratamiento al porte de sustancia estupefaciente en cantidad considerada como dosis personal, ha establecido las siguientes reglas: (i) El concepto de dosis personal y su regulación prevista en el literal j) del Artículo 2º de la Ley 30 de 1986 continúan vigentes; (ii) *en casos de porte de sustancias prohibidas en cantidad de baja significación es preciso analizar si la conducta reviste relevancia penal por concurrir la exigencia de antijuridicidad material* (Art. 11 Código Penal), es decir si reviste idoneidad para afectar el bien jurídico de la salud pública, o si se trata de un acto que solo concierne al fuero individual del portador; (iii) cuando se trata del porte, tráfico o fabricación de estupefacientes en cantidades comprendidas dentro del rango de dosis personal, *destinadas no al consumo sino a su comercialización e incluso a su distribución gratuita, la conducta será antijurídica pues afecta los bienes que el tipo penal protege*; (iv) cuando la sustancia, atendiendo cantidades insignificantes o no desproporcionadas, concepto que incluye la dosis personal, está destinada exclusivamente al consumo propio de la persona, adicta o sin problema de narcodependencia, no concurre el presupuesto de la antijuridicidad en tanto no se afectan los bienes jurídicos que el legislador pretende proteger; (v) A pesar de la prohibición introducida por el Acto Legislativo 02 de 2009 (Art. 49 C.P.), y de la modificación al Artículo 376 del Código Penal efectuada por el Artículo 11 de la Ley 1153 de 2011, es posible tener por impune el consumo de estupefacientes en las dosis fijadas en el literal j) del Artículo 2º de la Ley 30 de 1986, o en cantidades ligeramente superiores a esos toques, previa valoración del criterio de lesividad o antijuridicidad material.

Siguiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional, si bien la cantidad de droga es determinante para la captura, es aún más impor-

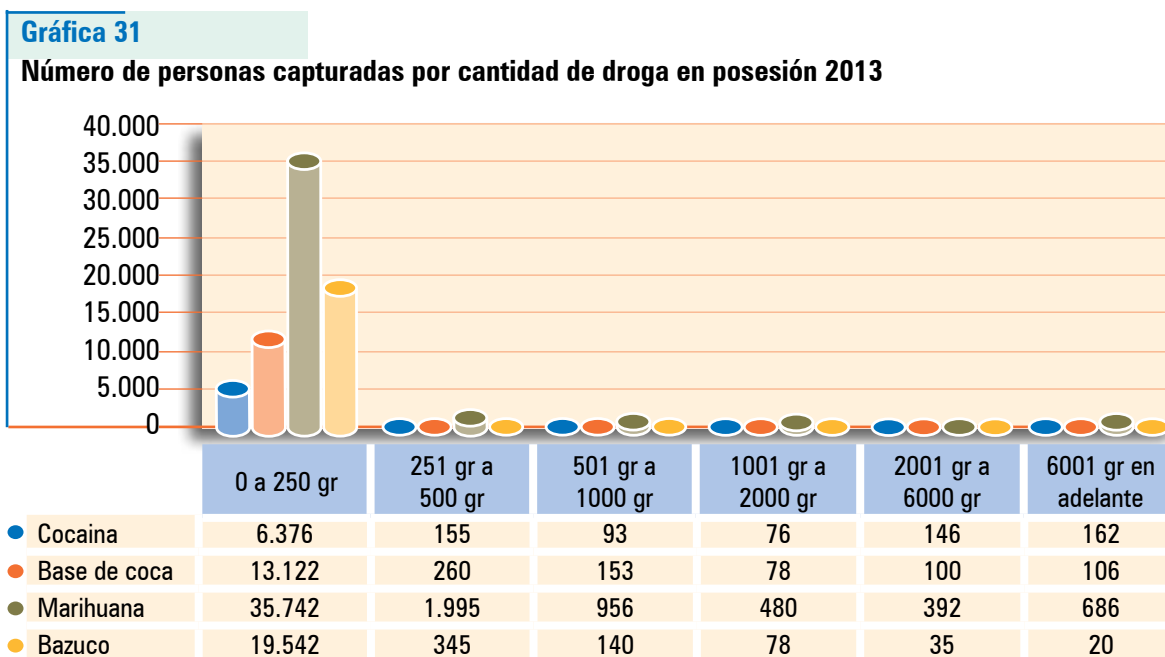
tante establecer la destinación de la cantidad de droga que produce la captura (consumo-venta) y la condición de adicción de la persona para determinar la gravedad del hecho o el real daño que causa sobre el bien jurídico tutelado.

Esta normatividad que resulta confusa tanto para los operadores judiciales, como para el policía de la calle, el fiscal y el juez, determina que muchas de las capturas por realizarse en flagrancia presuponen que la droga será utilizada para la venta, sin que las circunstancias que motivan la captura sean suficientes para suponer la participación del infractor en una operación de tráfico o su participación en una organización criminal.

En promedio el 93% de las personas que fueron capturadas en 2013, tenían en su posesión entre 0 y 250 gramos de cocaína, base de coca, marihuana o basuco

3.2.5 Promedio Cantidad de droga por captura, principales tipos de drogas 2013

Con la información suministrada por la Policía Antinarcoóticos para el año 2013, se obtuvieron los siguientes datos relevantes.



Fuente: Policía Antinarcoóticos – Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

- a) En promedio el 93% de las personas que fueron capturadas en 2013, tenían en su posesión entre 0 y 250 gramos de cocaína, base de coca, marihuana o basuco.
- b) Las cantidades incautadas con respecto a las personas que se capturan no son altas, parece ser que las grandes incautaciones no producen capturas (personas responsables) y que la concentración de capturas no produce grandes incautaciones de droga.

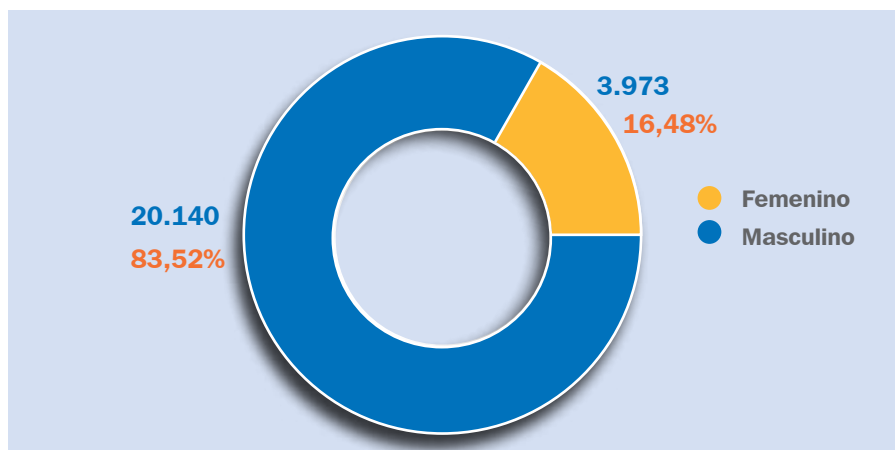
- c) La participación dentro del total de personas capturadas, de acuerdo con la droga que tenían en su posición se da según la siguiente relación: marihuana (49%), basuco (24%), base de coca (17%) y cocaína (10%).
- d) El 2% de las personas que se capturaron en el año 2013 tenían en su posesión más de 6 kg de cualquiera de estos cuatro tipos de droga.

A mayo de 2015, había 24.113 personas en establecimientos penitenciarios por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 CP)

3.2.6 Población carcelaria

Luego que se surten ciertas etapas del procedimiento penal, las personas que durante el proceso no han sido dejadas en libertad, deben enfrentar un juicio y dependiendo de su caso, la ejecución de la pena privados de la libertad; esta etapa la alcanzan aproximadamente el 8% de las personas capturadas por año.

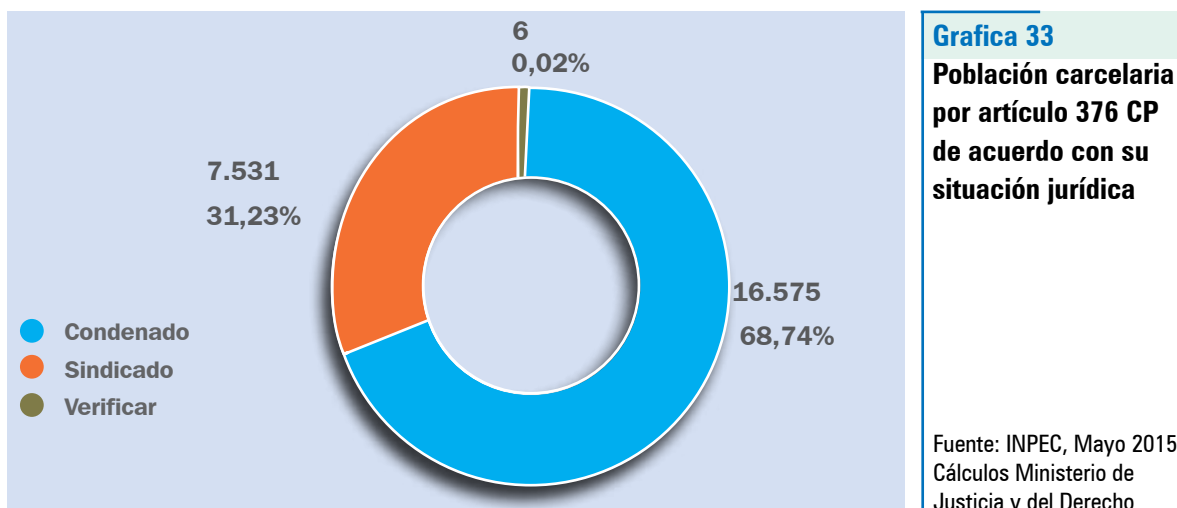
En Colombia a mayo de 2015, había 24.113 personas en establecimientos penitenciarios por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 CP). En la Gráfica 32 se observa el total de personas que se encuentran privadas de la libertad (sindicados y condenados), discriminado entre mujeres (16,48%) y hombres (83,52%) para este delito.



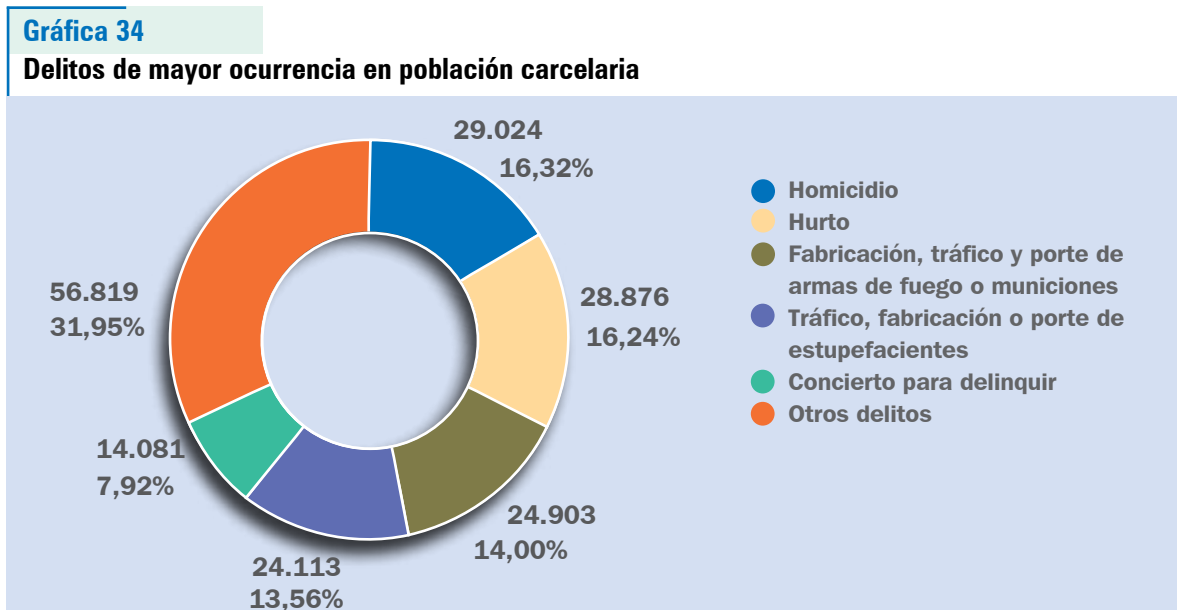
Gráfica 32
Población carcelaria por artículo 376 CP

Fuente: INPEC, Mayo 2015. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

En las cifras analizadas, preocupa el alto número de personas sindicadas. Del total de personas privadas de la libertad por el delito de Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, el 68,74% corresponde a condenados y el 31,23% a sindicados, es decir personas que ya se encuentran en prisión sin que se les haya resuelto su situación jurídica. El aumento de la privación preventiva en el país, es uno de los factores que está influyendo en el nivel de hacinamiento en las cárceles.



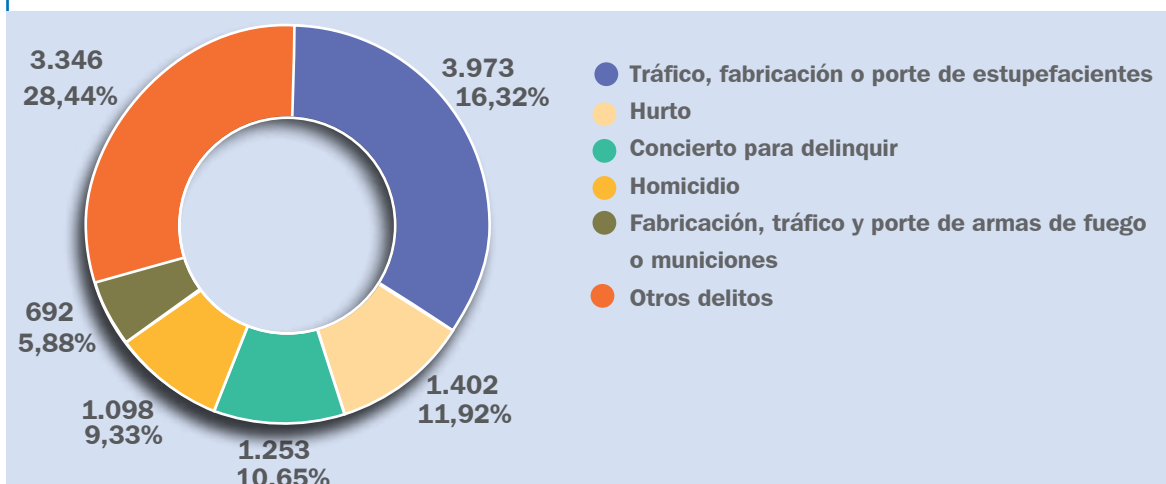
Por otra parte, el cuarto delito de mayor ocurrencia dentro del total de la población carcelaria es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del 13.56% en el total de delitos. En los primeros tres lugares se ubican los delitos de homicidio con 16.32%, hurto con 16.24% y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones con un 14%.



Al realizar este mismo análisis diferenciando la población carcelaria femenina y masculina se encuentra que mientras para los hombres el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes sigue ocupando el cuarto lugar dentro del total de delitos, la situación de las mujeres cambia drásticamente, ya que, el primer delito por el cual las mujeres se encuentran privadas de la libertad es tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, seguido de los delitos de hurto, concierto para delinquir y homicidio.

Gráfica 35

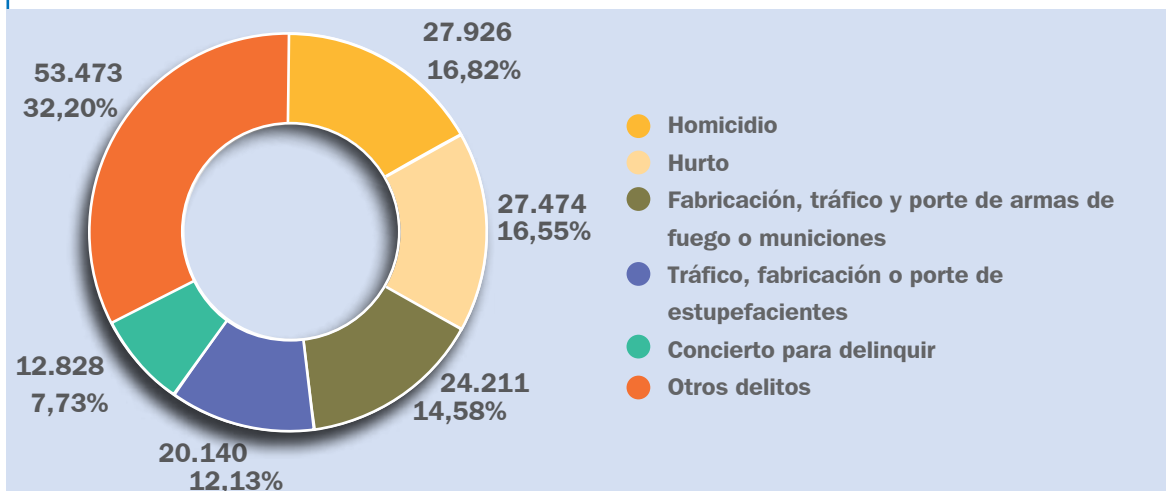
Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria femenina



Fuente: INPEC, Mayo 2015. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

Gráfica 36

Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria masculina



Fuente: INPEC, Mayo 2015. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

La situación amerita especial cuidado ya que, como se afirma en el documento Mujeres y Drogas en las Américas (2014), las mujeres se encuentran en el nivel más bajo de la estructura criminal relacionada con drogas, ya que su papel regularmente es el de portadoras humanas o microtraficantes; esto indica que las mujeres están cumpliendo sentencias por delitos no violentos, que en muchos casos son consecuencia de la pobreza y la falta de oportunidades.

En dicho documento también se afirma que el impacto de la privación de la libertad para las mujeres es mayor, debido a que su situación afecta principalmente a sus hijos y tiene como consecuencia el quebrantamiento de sus familias debido a que muchas de estas mujeres

son cabeza de hogar. El encarcelamiento sugiere entonces, serias consecuencias de gran alcance no solo para las infractoras y sus familias sino también para la sociedad en general. (Organización de los Estados Americanos, 2014).

Otro delito que merece especial atención por su alto impacto en población vulnerable, es el de Conservación y Financiación de Plantaciones (Art. 375 CP), debido a que afecta principalmente a pequeños cultivadores y campesinos. En Colombia, a mayo de 2015, se encuentran 190 personas privadas de la libertad por este delito, de las cuales el 60.53% corresponden a condenados (115) y 39.47% a sindicados (75).

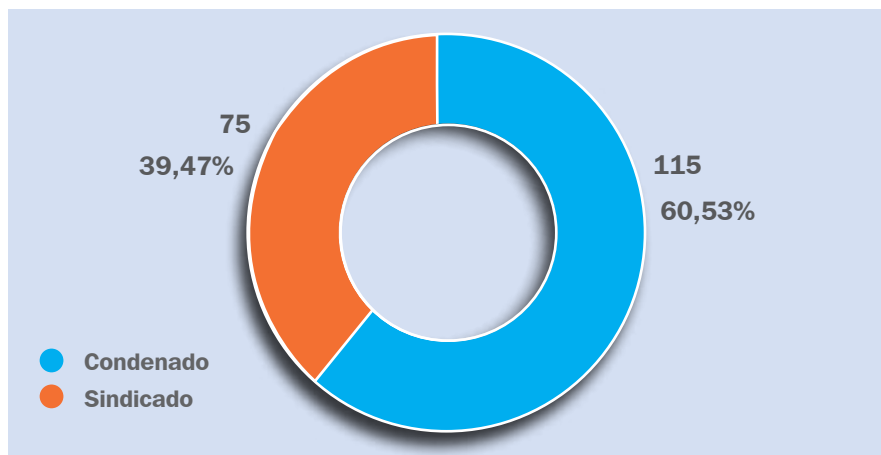


Gráfico 37
Población carcelaria por artículo 375 CP. Conservación y financiación de plantaciones

Fuente: INPEC, Mayo 2015.
Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

En resumen:

- Es posible inferir que existe un número importante de personas siendo judicializadas por pequeñas cantidades de drogas, en modalidad de flagrancia, sin una previa investigación judicial.
- Se privilegia la aplicación del derecho penal por encima de otras posibilidades como el tratamiento a adicciones, sanciones administrativas o condicionamiento a reincidencia. Esto repercute en un problema carcelario de grandes proporciones que influye en las condiciones de vida y de reinserción a la sociedad de los infractores.
- El delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, se caracteriza por tres componentes principales que deben ser observados a profundidad para producir resultados estratégicos: las capturas por este delito se realizan el 95% de las veces en flagrancia, son de carácter urbano y el delito es realizado en la mayoría de los casos por hombres.
- La falta de investigación judicial previa a las capturas y la variabilidad de la normatividad, representan un grave riesgo para el Estado y para los infractores: las capturas no necesariamente implican un debilitamiento de las estructuras criminales, sino una persecución a los eslabones débiles de la cadena.

En Colombia, a mayo de 2015, se encuentran 190 personas privadas de la libertad por el delito de Conservación y Financiación de Plantaciones (Art. 375 CP), de las cuales el 60.53% corresponden a condenados (115) y 39.47% a sindicados (75)

- La mayoría de capturas se realizan por cantidades cercanas a 250 gramos y se realizan durante el intercambio de persona a persona.
- Hay una gran cantidad de personas que se encuentran en privación de la libertad preventiva por delitos relacionados con drogas.
- La situación carcelaria afecta de manera considerable a las mujeres, pues es el delito de mayor ocurrencia dentro del total de población carcelaria femenina.

3.3 Alternativas al encarcelamiento para delitos de menor gravedad relacionados con las drogas

De las diferentes manifestaciones del problema judicial y socioeconómico generado por el número elevado de capturas, judicializaciones y ejecución de penas de delitos relacionados con drogas, resulta evidente inferir que el Estado tiene un reto importante para reducir el impacto generado en las instituciones, y la presión sobre el sistema carcelario resultado de una gran cantidad de infractores que de acuerdo al Código Penal deben ser judicializados por sus conductas. Se requiere alternativas que reduzcan los impactos para las personas y para el estado, desde una perspectiva de derechos humanos y salud pública.

Entre las principales razones que motivan al estado colombiano para analizar las alternativas al encarcelamiento están:

- a) Enfrentar de mejor forma los problemas asociados al consumo y en particular al abuso de drogas ilícitas, teniendo en cuenta que la aplicación de tratamientos de rehabilitación de drogadicción pueden tener un efecto mayor cuando el infractor no recibe una condena intramuros.
- b) Racionalizar el uso del derecho penal, buscando formas diferenciales de tratamiento que permitan la aplicación de medidas administrativas o de salud pública compatibles con la idea del castigo penal como última ratio.
- c) Racionalizar los gastos de las instituciones del Estado para el tratamiento de infractores, dirigiéndolos a formas eficientes de contrarrestar efectos adversos y a modificar las condiciones que hacen vulnerables a ciertos sectores de la sociedad.
- d) Evaluar los efectos sociales y económicos de las penas privativas de la libertad en casos en que la aplicación de medidas carcelarias generen mayores perjuicios para el infractor y su familia, con lo cual, sería posible la reducción del hacinamiento carcelario
- e) Ofrecer alternativas diferenciales que distingan las motivaciones del infractor y que estén acordes con las necesidades de tratamiento si

es el caso, o de generación y aprovechamiento de habilidades productivas, artísticas o deportivas.

- f) La reincidencia en delitos relacionados con drogas.

Los factores identificados señalan que la política criminal y las leyes del Estado para aquellos delitos menores relacionados con drogas, deben redireccionarse hacia un enfoque que permita: (i). La creación de políticas y de normas jurídicas más acordes a la realidad, (ii). La rehabilitación de los infractores, (iii). Disminución de las tasas de hacinamiento o sobrepoblación, (iv). Reducción de los índices de comisión de estos delitos, y v). El uso más eficiente de los recursos con los que cuenta el Sistema Penitenciario y Carcelario.

3.3.1 Concepto de alternativas al encarcelamiento

Este documento se guía por la definición del Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, en donde se establece que las alternativas al encarcelamiento son “Todas aquellas medidas (que pueden ser tanto reformas jurídicas como también estrategias, programas o políticas) que buscan: i) Reducir el procedimiento penal ii) Limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal o como sanción, o iii) disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad en el caso de encarcelamiento para individuos que hayan cometido delitos relacionados con las drogas”⁸⁴.

El Estado tiene un reto importante para reducir el impacto generado en las instituciones, y la presión sobre el sistema carcelario

Las alternativas al encarcelamiento en sus diferentes enfoques, permiten a los estados cumplir acuerdos internacionales⁸⁵:

- Son compatibles con el régimen internacional de fiscalización de drogas, ya que este permite cierta flexibilidad frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas.
- Permiten el cumplimiento del mandato del Artículo 38 de la Convención de 1961, puesto que buscan brindar tratamiento, rehabilitación y reintegración social a los consumidores que abusan de drogas.
- Implican la promoción y protección de los derechos humanos al proponer soluciones efectivas.
- Conllevan la adopción de medidas diferenciadas que tienen en cuenta factores como la edad, la raza, el sexo y el género.
- Contribuyen al intercambio de experiencias entre países con el fin de que puedan ser exploradas y aplicadas en otros estados.

84 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe Técnico para Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, 2015, p 19-20. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/alternativas-encarcelamiento/informe-tecnico-alternativas-encarcelamiento-delitos-relacionados-drogas.pdf>

85 Ibídem, p 21.

3.3.2. Características principales de las alternativas al encarcelamiento

Las alternativas al encarcelamiento se pueden caracterizar desde el punto de vista de su naturaleza, ámbito y sujetos de aplicación:

Naturaleza de la medida

Las alternativas al encarcelamiento pueden ser de naturaleza administrativa o legislativa.

Las medidas administrativas pretenden evitar que el infractor sea llevado al Sistema de Justicia Penal a través de acciones de desviación temprana hacia programas especiales que operan como alternativa a las sanciones privativas de la libertad.

De manera resumida, las medidas a aplicar, pueden estar fundamentadas sobre los siguientes principios, según la flexibilidad de la normatividad y procedimientos nacionales.

- a) **Despenalización.** Comprende un conjunto de acciones legislativas tendientes a modificar leyes con el fin que conductas catalogadas como delitos dejen de serlo.
- b) **Proporcionalidad.** Está dirigida a un conjunto de acciones legislativas tendientes a crear normas jurídicas que permitan una ecuación entre la gravedad de la conducta del infractor relacionado con el uso de drogas y la sanción penal de la que se hace acreedor. Bajo esta óptica, se puede afirmar que entre mayor sea la vulneración del bien jurídico afectado con la conducta, igual correspondencia debería ostentar la pena con la que será castigado.
- c) **Desjudicialización.** Es un conjunto de acciones administrativas que se manifiestan a través de programas o estrategias que buscan evitar que el infractor entre al sistema judicial para ser procesado y juzgado conforme a las normas penales.
- d) **Desprisionalización.** Se refleja en un conjunto de acciones que buscan la salida de prisión de aquellos infractores que han sido condenados, reducir la población carcelaria y contribuir de manera directa a bajar los índices de hacinamiento.
- e) **Diferenciación.** Son acciones con las que se busca modificar las normas y las políticas existentes en materia criminal, en procura de proponer una criminalización diferenciada y equilibrada que permita distinguir cada uno de los factores que componen el delito, es decir, conductas, sustancias, cantidades y tipos de consumo, y a partir de ahí proponer normas, implementar castigos más razonados y proporcionados atendiendo a la gravedad del comportamiento.

Las alternativas al encarcelamiento son “aquellas medidas que buscan:
 i) Reducir el procedimiento penal ii) Limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal o como sanción, o iii) disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad en el caso de encarcelamiento para individuos que hayan cometido delitos relacionados con las drogas

Para la implementación de este conjunto de acciones se requiere de planificación detallada, elaboración de un diseño integral y de un plan para el seguimiento y evaluación permanente, que permita identificar los problemas, desafíos y aspectos susceptibles de mejorar.

Ámbito de aplicación

Las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas se pueden aplicar en cada una de las etapas del procedimiento penal, es decir antes del juicio, al momento de la sentencia y durante la ejecución de la pena. Desde este punto de vista las medidas pueden ser⁸⁶:

- a) **Preprocesales.** Se trata de aquellas alternativas al encarcelamiento que se aplican de manera previa a la investigación o al juicio penal, es decir, están dirigidas a evitar que el infractor de delitos relacionados con drogas entre al Sistema Judicial. Este tipo de alternativa es el resultado de acciones de descriminalización y de despenalización.
- b) **Procesales.** Estas son aplicadas durante el procedimiento judicial adelantado para investigar y juzgar al infractor de delitos relacionados con drogas, con el fin de evitar el encarcelamiento o que éste guarde proporcionalidad con la conducta cometida. Se enmarcan dentro de las acciones de despenalización, proporcionalidad y diferenciación.
- c) **Posprocesales.** Son aquellas alternativas que operan luego de la sentencia judicial, con el fin que la privación de libertad no tenga una duración larga y que la persona sea objeto de estrategias de integración social. Este tipo de alternativas se relacionan con acciones de excarcelación.

Sujetos de aplicación

Los órganos o autoridades instituidas para implementar esta clase de medidas pueden ser⁸⁷:

- Poder Judicial
- Fiscales
- Policía
- Autoridades administrativas

Los infractores a los que debe beneficiar o impactar estas medidas, son los que dentro del esquema de producción de delitos relacionados con drogas ocupan el eslabón más débil dentro de la cadena del tráfico de drogas: consumidores, pequeños cultivadores y las personas que porten

Las medidas administrativas pretenden evitar que el infractor sea llevado al Sistema de Justicia Penal a través de acciones de desviación temprana hacia programas especiales que operan como alternativa a las sanciones privativas de la libertad.

86 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe Técnico para Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, 2015, p. 25-36.

87 Giacomello, Corina. Propuesta de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina. Documento informativo del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), 2014, p. 2. En <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2748>.

pequeñas cantidades ya sean menores de edad o adultos y, que por lo general obedecen a grupos poblacionales que por sus condiciones socioeconómicas y bajos niveles educativos, son vulnerables socialmente⁸⁸.

3.3.3 Acciones del gobierno colombiano para dimensionar las alternativas al encarcelamiento y su implementación

A nivel internacional, Colombia viene liderando procesos que permiten atender la problemática de las drogas desde una perspectiva de derechos humanos y salud pública; bajo esta nueva visión, las alternativas al encarcelamiento para los delitos de menor gravedad relacionados con drogas, tienen un papel fundamental dentro de las propuestas que el Estado ha realizado en escenarios internacionales.

Los avances a nivel internacional en el tema de alternativas al encarcelamiento, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Los países miembros de la Organización de Estados Americanos – OEA-, adoptaron la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2011 en donde se acordó en el objetivo no. 7, lo siguiente:

“Explorar los medios para ofrecer tratamiento, rehabilitación y reinserción social a los infractores de la ley penal dependientes de drogas, como medida alternativa a su prosecución penal o privación de libertad.

Acciones

- a) *Considerar la posibilidad de adoptar las medidas necesarias con miras a permitir alternativas a la prosecución penal o privación de libertad a los infractores de la ley penal dependientes de drogas.*
 - b) *Promover el estudio de otros programas que faciliten el tratamiento, la recuperación y la reinserción social de infractores de la ley penal dependientes de drogas”*
- En el Informe **“El Problema de las Drogas en las Américas”** elaborado por la OEA, por mandato de la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, en el 2012, se identificaron una serie de desafíos en la aplicación de las leyes de drogas, entre los que se destacan el aumento de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas y el hacinamiento que esto genera; la falta de acceso a tratamiento y a los servicios sociales por parte de los usuarios dependientes de drogas, así como la vulnerabilidad y los riesgos

Las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas se pueden aplicar en cada una de las etapas del procedimiento penal

88 Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). “Alternativas al Encarcelamiento de los Delitos Relacionados con Drogas”, 2014, p. 3.

a los que están expuestos determinados grupos sociales como los jóvenes, las mujeres y la población de escasos recursos⁸⁹.

- En la **Declaración de Antigua - Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”**, adoptada en junio de 2013, se alentó a los estados miembros *“... a que continúen fortaleciendo sus acciones y políticas, incluyendo un enfoque de género según corresponda, tendientes a reducir el hacinamiento carcelario, con la promoción del mayor acceso a la justicia para todos, respetando la proporcionalidad entre el daño y la pena y el apoyo de alternativas al encarcelamiento, cuando corresponda, particularmente mediante el aumento del acceso a la rehabilitación, el cuidado integral de la salud y los programas de reintegración social...”*
- En el Quincuagésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la CICAD realizado en el mes de diciembre de 2013 en Bogotá, el gobierno colombiano propuso la creación de un grupo de trabajo que identificara alternativas al tratamiento penitenciario para los delitos relacionados con drogas. Esta propuesta fue aprobada en el Quincuagésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones de la CICAD realizado en el mes de mayo de 2014 en Washington.
- El Grupo de Trabajo estuvo conformado por expertos de los Estados Miembros que contaron con el apoyo de un **Grupo de Soporte Técnico (GST)**. El Gobierno de Colombia se encargó de la coordinación del grupo y el Ministerio de Justicia y del Derecho ejerció su Secretaría Técnica. En el desarrollo de esta labor, se realizaron dos encuentros, el primero en Antigua - Guatemala, en junio de 2014 y el segundo en Cartagena – Colombia en octubre de 2014, en donde se compartió un borrador del Informe Técnico y los países asistentes tuvieron la oportunidad de ampliar el debate sobre el tema.
- Como resultado de este trabajo, el GST presentó el **Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas** en el Quincuagésimo Séptimo periodo de sesiones de la CICAD, en abril de 2015. El documento sirve de referente para que los Estados Miembros tengan posibilidades de explorar e implementar políticas alternas al tratamiento penal. En el documento y sus anexos, se identificaron más de 41 alternativas a la persecución penal para los delitos relacionados con drogas.

Adicional al liderazgo internacional que actualmente ejerce Colombia en el tema de alternativas al encarcelamiento, para el contexto colombia-

A nivel internacional, Colombia viene liderando procesos que permiten atender la problemática de las drogas desde una perspectiva de derechos humanos y salud pública; bajo esta nueva visión, las alternativas al encarcelamiento para los delitos de menor gravedad relacionados con drogas, tienen un papel fundamental

89 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, 2015. Pág. 11

no, el gobierno adelanta una serie de actividades en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 que en el aparte de *Seguridad, justicia y democracia*, su objetivo 5 señala: “*Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada*” establece: “*Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas*”. En este marco, las actividades adelantadas son:

- **Viabilidad de la implementación de Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD).** Los TTD representan uno de los modelos más conocidos de alternativas al encarcelamiento que están siendo adoptados por varios países de la región. Dichos tribunales agrupan un conjunto de modalidades para desviar a los usuarios de drogas de la prisión y reclusión y dirigirlos hacia esquemas de tratamiento y rehabilitación bajo la supervisión judicial, partiendo de la noción según la cual el consumo se entiende como un problema de salud y no de seguridad pública.

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la CICAD (OEA), con apoyo de UNODC, realizaron un taller de alto nivel con la participación de expertos internacionales y nacionales, operadores judiciales, entidades gubernamentales y académicos, con amplio conocimiento en el ámbito judicial y sanitario, con el objetivo de contribuir a la comprensión de la noción de los Tribunales de Tratamiento de Drogas y debatir acerca de su naturaleza, ventajas, debilidades y la posibilidad de que dicho modelo sea aplicado en Colombia. El evento indagó sobre la experiencia obtenida por otros países en el proceso de diseño, implementación y práctica de los tribunales, y a partir de ahí se abordaron las perspectivas judiciales y sanitarias que permitan establecer la viabilidad de su aplicación en Colombia.

Asimismo, la CICAD – OEA contrató dos expertos con el fin de determinar la viabilidad jurídica y sanitaria de implementar los TTD en Colombia. Este estudio será presentado al gobierno colombiano y pretende, entre otras cosas, determinar la viabilidad de implementar este modelo en el contexto colombiano tanto a nivel jurídico como sanitario, así como, definir los perfiles de los posibles beneficiarios y de los operadores judiciales que harían parte de estos tribunales.

- **Diagnóstico participativo sobre las Alternativas al encarcelamiento para los delitos de menor gravedad relacionados con las drogas.** La CICAD – OEA en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, realizará un diagnóstico participativo del contexto colombiano a nivel institucional, jurídico, cultural y político, que permita establecer opciones al encarcelamiento que existen en el país y las posibles alternativas que se puedan implementar para los delitos de menor gravedad relacionados con drogas. Para ello, se

utilizarán diferentes herramientas metodológicas dirigidas al sector público, ONG, rama judicial, población privada de la libertad, organizaciones internacionales y de cooperación internacional, opinión pública y sociedad civil.

- **Análisis de los aspectos procesales y patrones de judicialización por el delito de tráfico de drogas en Colombia y de la proporcionalidad en las penas impuestas.** El Ministerio de Justicia y del Derecho lidera una investigación con el objetivo de analizar los aspectos procesales y patrones de judicialización por el delito de tráfico de drogas en Colombia y la proporcionalidad en las penas impuestas por los jueces de la Jurisdicción Penal. El objetivo del estudio es proponer, con base en evidencia, recomendaciones de política pública e identificar la tendencia en la aplicación de las alternativas al encarcelamiento disponibles en el ordenamiento jurídico colombiano. Para ello, se revisan las sentencias por tráfico de drogas proferidas por diferentes autoridades judiciales del país, con la intención de obtener información relacionada con las características de los procesados, contexto de los hechos, el tipo de casos (con énfasis en la cantidad de drogas por la que se procesa a los condenados), aspectos de la actividad procesal y la duración y condiciones de la ejecución de la pena, entre otros.

3.3.4 Retos y desafíos

- Responder a los delitos de menor gravedad relacionados con drogas desde una perspectiva de salud y de derechos humanos, lo que supone la aplicación de alternativas diferenciales que evalúen las diferentes motivaciones del infractor y que permitan que los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, puedan acceder a servicios sociales y de ser necesario, a servicios de tratamiento.
- Enfrentar los fenómenos criminales derivados del narcotráfico mediante una política criminal racional y eficaz que busque desarticular las estructuras de criminalidad organizada y que esté dirigida a eslabones intermedios y superiores de la cadena.
- Fortalecer la investigación y judicialización a los eslabones medios y superiores de la cadena de drogas con el fin de impactar la criminalidad y optimizar los recursos públicos para combatir la delincuencia organizada.
- Fortalecer la capacidad de análisis y monitoreo de la aplicación de las leyes de drogas y generar conocimiento que permita la identificación de la tipología del delito, el tipo de droga, cantidades, composición y demás particularidades que influyan en la aplicación de

medidas judiciales o alternativas, actuando de manera coherente con el sistema de justicia y de salud.

- Responder a los delitos de menor gravedad relacionados con drogas desde una perspectiva de salud y de derechos humanos, lo que supone la aplicación de alternativas diferenciales que evalúen las diferentes motivaciones del infractor y que permitan que los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, puedan acceder a servicios sociales y de ser necesario, a servicios de tratamiento.
- Enfrentar adecuadamente el consumo de droga asociado con la comisión de delitos, por medio de estrategias diferentes que provean tratamiento o alternativas no penales a personas que hayan cometido delitos en procura de proveerse de la sustancia, o los que se cometen bajo el influjo de algún estupefaciente, buscando la superación de su adicción.
- Identificar alternativas al tratamiento penal y penitenciario que respondan al contexto colombiano y que se adapten a la realidad legal, social, cultural y política del país, así como a las particularidades de los diferentes eslabones de la cadena de drogas y a la gravedad de los delitos cometidos, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y las competencias institucionales del Estado.
- Generar estrategias coordinadas y articuladas entre las diferentes instituciones que ejercen funciones relacionadas con alternativas al encarcelamiento.
- Reducir los impactos derivados de la privación de la libertad, el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos asociadas al mismo.

capítulo
4

Lavado de activos



4.1 Introducción

Las múltiples maniobras, financieras y no financieras, para darle apariencia de legalidad a recursos de naturaleza ilícita aportan al concepto básico de lavado de activos convirtiéndolo en una amenaza para las economías de los países. Su análisis profundo debe incluirse en la agenda de todas las instituciones del Estado y de otros sectores de la economía (financiero, real, solidario, social), como tema prioritario de debate y planeamiento de estrategias efectivas de acción en su contra.

El Artículo 323, de la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano) tiene previstas nueve conductas delictivas para el delito de lavado de activos (adquirir, resguardar, invertir, transportar, transformar, almacenar, conservar, custodiar o administrar), que buscan el cumplimiento del objetivo de dar apariencia de legalidad a recursos provenientes de once delitos subyacentes (*tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir*). Adicionalmente, incluye los delitos contra la administración pública y contra el sistema financiero.

Desde hace algo más de una década, el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas dejó de ser el único delito subyacente del lavado de activos

De acuerdo con la Recomendación 3 del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI, y sus Notas Interpretativas, los países deben tipificar el delito de lavado de activos en observancia de las Convenciones de Naciones Unidas, especialmente, la de Palermo, de año 2000, contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

En Latinoamérica no hay consenso sobre los delitos subyacentes, se mueven entre delitos graves con penas superiores a cuatro años (tal es el caso de Costa Rica); delitos del Código Penal (como Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay); o una *combinación de expresos y grupos de delitos* (Colombia, Uruguay, Chile, Panamá, Paraguay).

Desde hace algo más de una década, el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas dejó de ser el único delito subyacente del lavado de activos, no solo en Colombia sino en el hemisferio y en el mundo. No obstante, son muchos los crímenes y delitos asociados al tráfico de drogas (cocaína, marihuana, heroína, crack, anfetaminas y sustancias estupefacientes sintéticas) que afectan a las comunidades con homicidios, violaciones, asaltos a la propiedad, extorsiones, trata de personas, tráfico de armas y de estupefacientes en pequeñas cantidades, corrupción, contrabando, entre otros.

Aunque la criminalidad está asociada en alguna forma a la proclividad del delincuente a delinquir, también es cierto que los criminales aprovechan debilidades judiciales (escases de jueces y fiscales especializados), sancionatorias (percepción de impunidad en delitos como el soborno y la corrupción), sociales (alta marginalidad y desplazamiento) y económicas (precariedad y marcada informalidad laboral) para perpetrar sus crímenes en las distintas regiones. Su poderío económico logra impactar con eficiencia los mercados legales regionales y, perversamente, proteger sus negocios ilícitos, determinantes en las distorsiones económicas, la informalidad económica y laboral y el contrabando.

Aspectos como el transporte transfronterizo de divisas en forma ilegal, los sistemas de transferencia de valores, las tarjetas prepago, y en general el comercio exterior en forma ilícita, le facilitan al lavador introducir los recursos ilegales a la economía a través de varias metodologías, entre las que se cuenta el “Mercado Negro del Peso” (Black Market Peso Exchange), proveniente principalmente de México. Así, los delincuentes ingresan directamente mercancía de contrabando proveniente de países asiáticos, vía Panamá y otros países fronterizos, o por medio de depósitos aduaneros, a través de los cuales buscan evadir impuestos o aranceles, por medio de subfacturación o sobrefacturación de importaciones. Los movimientos financieros inherentes a estas operaciones se realizan a través de instituciones financieras (no necesariamente bancos) de México, China, Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela⁹⁰.

Las bandas criminales organizadas representan la nueva forma delincuencia de atacar a los estados y penetrar en la economía de los países. Los dos últimos años, en Colombia ha proliferado la consolidación de bandas criminales pequeñas, que ostentaban un reducido poder bélico, económico y militar; ahora convertidas en verdaderas bandas organizadas, con alto poder, que controlan la criminalidad en varias regiones importantes del país, con delitos como el soborno a funcionarios públicos, homicidios por encargo, secuestro y secuestro extorsivo, tráfico de armas y de sustancias estupefacientes en pequeñas cantidades, micro extorsión, contrabando, explotación minera ilegal y trata de personas, entre otras.

4.2 Acciones y resultados institucionales

El Estado colombiano ha puesto en marcha distintas acciones en contra de este delito, a través de la aplicación de la Política Nacional contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (ALAFI), en cabeza de varias de sus entidades, que se describen a continuación.

Aunque la criminalidad está asociada en alguna forma a la proclividad del delincuente a delinquir, también es cierto que los criminales aprovechan debilidades judiciales

Las bandas criminales organizadas representan la nueva forma delincuencia de atacar a los estados y penetrar la economía de los países. En los dos últimos años, en Colombia ha proliferado la consolidación de bandas criminales pequeñas

90 International Narcotics Control Strategy Report, Vol II. United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL). Marzo 2013.

4.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

El documento de Política Nacional ALAFT fue base para la elaboración del documento Conpes 3793. En éste se señalaron las acciones que deberían emprender las entidades del Estado que forman parte del Sistema, entre ellas, el Ministerio de Justicia y del Derecho. Por ello, en desarrollo de éste y en cumplimiento de varias de sus funciones en materia de lavado de activos y lucha contra las drogas, el Minjusticia se propuso desarrollar tres líneas estratégicas para el apoyo de la lucha contra estos flagelos:

Promoción de la armonización normativa observando estándares internacionales

Esta estrategia se enfocó en utilizar las facultades del Gobierno Nacional para mantener y mejorar la aplicación de los estándares internacionales en ALAFT, a través de la vía legislativa, con la que se busca designar nuevos sujetos obligados a contar con sistemas de prevención y control, así como fortalecer las facultades de supervisión y sanción de las superintendencias.

- a) Proyecto de decreto de armonización normativa en contra del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Según el documento Conpes, *“El sector financiero ha desarrollado e implementado el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SARLAFT”*⁹¹ Sin embargo, el sector real de la economía cuenta con algunos instrumentos de prevención de forma parcial y reducida, pero para nada robustos y basados en riesgos, tal como lo menciona la Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional, (GAFI), al hacer énfasis en el establecimiento de medidas orientadas a mitigar esos riesgos, mediante la implementación de medidas intensificadas (cuando el riesgo es mayor) o simplificadas (cuando el riesgo es bajo o menor).

Por ello, se estructuró un proyecto de decreto orientado a vincular más sectores y actividades económicas a contar con sistemas de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, con un enfoque basado en riesgos y que observara el desarrollo de lo establecido en los artículos 102 a 107 del Decreto 663 de 1993, Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, (EOSF). Así mismo, se incluyó un título dedicado a las superintendencias, enfocado a fortalecer sus facultades de inspección, vigilancia y sanción.

- b) Modelo de administración de riesgos aplicable a entidades públicas. La vulnerabilidad del sector público a los delitos asociados con la

“El sector financiero ha desarrollado e implementado el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo – SARLAFT”

91 Establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia a través de la Circular Externa 026 de 2008.

corrupción ha sido materia de varias acciones legislativas y normativas que tienden a mitigar este flagelo. Sin embargo, hasta ahora, no se habían tomado en consideración los embates de las actividades criminales en contra de la administración pública, a través del lavado de activos o de la financiación del terrorismo.

Con el liderazgo de este Ministerio, el apoyo de UNODC en Colombia, y de varias entidades públicas, se desarrollaron varias mesas de trabajo en las que se socializó y complementó el documento “*Modelo de Gestión en anticorrupción, lavado de activos y financiación del terrorismo, COLAFT*”, el que resulta complementario a las orientaciones que en estas materias ha expedido el Gobierno Nacional a través de instituciones como la Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en busca de un fortalecimiento institucional del sector público, apuntándole a fortalecer la confianza ciudadana en sus instituciones.

- c) Modelo de Gestión de administración de riesgos aplicables a organizaciones sin ánimo de lucro.

Según la Nota Interpretativa de la Recomendación 8 del GAFI “las organizaciones sin fines de lucro juegan un papel vital en la economía mundial y en muchas economías y en sistemas sociales nacionales”. No obstante, las organizaciones criminales no distinguen entre sectores económicos o sociales, a la hora de usarlos para la comisión de sus delitos.

En Colombia existen diversas formas de asociación social sin ánimo de lucro, como organizaciones, asociaciones, fundaciones, iglesias, cultos religiosos, clubes, fundaciones empresariales, entre otras, que por sus objetivos sociales sanos resultan vulnerables a recibir o integrar dineros o recursos de origen ilícito en sus finanzas y actividades, a través de donaciones o relaciones con algunas de sus contrapartes o proveedores. El modelo propuesto pretende orientar a estas organizaciones para que, a través de su concientización, vía capacitación y participación integral en la construcción del modelo, adopten sistemas de prevención como una forma de autorregulación y protección de su sector.

- d) Guía práctica para la investigación del lavado de activos.

En el documento Conpes se establecieron las directrices para la implementación de la política ALAFT, en la que se buscó, entre otras cosas, lograr una mayor efectividad en la cadena de prevención, control, investigación, judicialización y sanción. Según datos de la Fiscalía General de la Nación, a 2013, de 2.336 investigaciones por lavado de activos, el 32% fueron por el delito subyacente de “enri-

quecimiento ilícito”; el 14% por “tráfico de estupefacientes” y en el 46% el delito subyacente estaba “por establecer”.

Las anteriores cifras llevan a inferir que existen dificultades en el aspecto probatorio del delito subyacente, causado posiblemente por el reducido número de investigadores y fiscales que tienen experiencia en el conocimiento del delito del lavado de activos. Si se toma en consideración el número de fiscales versus el número de investigaciones, se podría inferir que la cantidad de casos asignados a un fiscal supera el promedio de investigaciones que puede adelantar.

Con el fin de contribuir al mejoramiento de la capacidad de investigación, judicialización y sanción, se elaboró una “Guía para la investigación moderna del lavado de activos”, documento técnico en el que se buscó el fortalecimiento de las herramientas conceptuales para la investigación del delito y se incluyeron aspectos como el marco teórico y conceptual del lavado de activos, investigación moderna del delito y ejemplos de investigaciones exitosas, así como un abordaje práctico a la investigación del delito.

e) Análisis jurisprudencial del lavado de activos.

En este documento se realiza un diagnóstico del lavado de activos desde las ópticas criminológicas, de cumplimiento de estándares internacionales, el ordenamiento jurídico colombiano, las sanciones punitivas, las conductas delictivas y los delitos subyacentes. Sobre este último aspecto, se resalta el hecho de que Colombia cuenta con once delitos directos y expresamente señalados, y un grupo de delitos derivados de los delitos contra la administración pública y los delitos contra el sistema financiero, que en total suman 55 delitos subyacentes de lavado de activos.

Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo.

Como respuesta del Estado colombiano al fenómeno, el 18 de diciembre de 2013, se aprobó el mencionado documento Conpes, de la “Política Nacional contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo”, el que buscó enfrentar el lavado de activos, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y las organizaciones al margen de la ley, por medio de interacciones estratégicas entre los sectores que pertenecen al Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo, ALACFT, compuesto por el Gobierno; autoridades administrativas; órganos de detección, investigación y juzgamiento; sector financiero, sector real y sociedad civil.

Al respecto, se elaboró un plan para el desarrollo de 26 acciones durante el 2014, pero con alcance a partir de 2015. En estas participaron, entre otras entidades, los Ministerios de Hacienda, de Justicia y del

El 18 de diciembre de 2013, se aprobó el documento Conpes, de la “Política Nacional contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo”, el que buscó enfrentar el lavado de activos, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y las organizaciones al margen de la ley, por medio de interacciones estratégicas entre los sectores que pertenecen al Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo, ALACFT

Derecho, Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y las distintas Superintendencias; entidades que forman parte de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos –CCICLA. En particular, el plan de acción versa sobre el cumplimiento de seis objetivos:



- a) Articulación entre actores del sistema ALACFT
- b) Disposición de recursos tecnológicos y de información
- c) Desarrollo de recurso humano calificado y capacitado
- d) Modificación y actualización de normatividad acorde con estándares internacionales
- e) Fortalecimiento de la supervisión de sectores económicos y las facultades regulatorias
- f) Promoción de valores culturales y prácticas sociales contra el LA/FT

Promover la gestión del conocimiento

Esta iniciativa enfocó sus esfuerzos de capacitación en el conocimiento del delito de lavado de activos, sus delitos fuente, así como la financiación del terrorismo, en apoyo a una justicia eficiente, que facilite el entendimiento del delito en la cadena de prevención- investigación-juzgamiento-sanción (Policía Judicial, Fiscales y Jueces), con la participación activa del sector privado, como participante en el proceso de prevención del delito y generador de reporte de operaciones sospechosas.

Tabla 24
Fortalecimiento del conocimiento en delitos fuente de lavado de activos sectores público y privado 2013 - 2014

Concepto	Talleres	Ciudades	S. Público	S. Privado	Total
Mesas técnicas en materia de drogas	8	8	99	67	166
Política ALAFT	10	5	197	275	472
Corrupción y lavado de activos	7	8	359	311	670
Sistema Administración Riesgos LAFT	10	8	334	465	799
Mesa Técnica Hidrocarburos	1	1	18	22	40
Mesa técnica Juegos de Suerte y Azar	1	1	41	29	70
Mesa técnica anticontrabando	1	1	26	22	48
Mesa técnica anticorrupción	1	1	28	15	43
Totales	39	33	1102	1206	2308

La iniciativa vinculó también a otro de los partícipes en el Sistema ALACFT, como lo es la comunidad en general. Durante este período se celebró la segunda y tercera versión del día nacional anti lavado de activos contra la financiación del terrorismo simultáneamente en Bogotá, Medellín y Villavicencio, con la participación activa del sector público (Ministerios, Rama Judicial, Fiscalía, Policía, Superintendencias, DIAN) y el sector real (transporte de carga, giros postales de pago, juegos de suerte y azar, comercio exterior, hidrocarburos, entre otros). Así mismo, se sumaron varios países del hemisferio, como Argentina, Uruguay, Chile, México, Costa Rica, Guatemala y Panamá.

4.2.2 Rama Judicial

En materia de sentencias de lavado de activos, en una investigación auspiciada por la Universidad del Rosario, y apoyada por la UIAF⁹², se encontraron un total de 84 sentencias condenatorias proferidas por diez tribunales superiores (41) y la Corte Suprema de Justicia (43), así como un fallo absolutorio proferido por la Corte y ocho por los tribunales.

4.2.3 Fiscalía General de la Nación, FGN

Para la investigación del lavado de activos, la Fiscalía General de la Nación dispone, en el contexto nacional, de 23 fiscales especializados, 26 asistentes de fiscal, 8 asistentes judiciales, 15 investigadores de policía

Se encontraron un total de 84 sentencias condenatorias proferidas por diez tribunales superiores (41) y la Corte Suprema de Justicia (43), así como un fallo absolutorio proferido por la Corte, y ocho por los tribunales

92 MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Wilson Alejandro. En: Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia. Universidad del Rosario – Facultad de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario 2014.

judicial adscritos al Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) y 9 investigadores de policía judicial adscritos a la Dirección de Investigaciones Judiciales de la Policía Nacional (DIJIN).

Desde octubre del año 2012, la Fiscalía General de la Nación se fortaleció en varios aspectos; entre los que se destacaron la creación de la Unidad de Análisis y Contexto (UNAC), “*como un instrumento de política criminal enfocado a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que se encontrara en las diversas unidades de fiscalía*”⁹³. Según esta Unidad, la definición de análisis criminal parte de la categorización y agrupación (elaboración de tablas con variables como delito, víctima, victimario, tiempo, lugar y modus operandi) y el establecimiento de “correlaciones” entre las variables, unidas a una georreferenciación que contribuye a identificar patrones, tendencias y organizaciones delictivas.

Siguiendo con la corriente reformista, se crearon la *Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcoóticos y Lavado de Activos (DFA-LA)*, la cual fue fortalecida con el nombramiento de 16 nuevos Fiscales Regionales y la *Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiero (PEF)*, a la que fueron asignados un amplio contingente de profesionales investigadores para el delito de lavado de activos.

En cuanto a las acciones, uno de los casos “emblemáticos” investigados y judicializados está relacionado con la estructura delictiva creada por funcionarios corruptos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, (DIAN), quienes intentaron defraudar al Estado a través de la devolución irregular del Impuesto al Valor Agregado, (IVA). La estructura creó “empresas fachadas para vender y comprar entre ellas bienes tales como chatarra, textiles y alimentos, permitiendo dar visos de legalidad a solicitudes de devolución del mencionado tributo ante la DIAN, a través de facturación espuria”⁹⁴. De este caso, se “adelantaron 62 procesos penales y 61 imputaciones a personas. De éstas, 39 se han allanado a cargos; sobre 19 se han proferido sentencias condenatorias y 20 están próximas a fallarse.

De acuerdo con el Informe de la FGN, para el período 2013 - 2014, otras de las acciones contra el lavado de activos y la aplicación de la extinción de dominio las realiza la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del derecho de dominio y contra el Lavado de Activos. Para este período, entraron 635 procesos de extinción de dominio y salieron 716.

93 <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Resolución-Nº-01810-del-4-de-octubre-de-2012.pdf>

94 Fiscalía General de la Nación, FGN. Informe de Gestión 2013 -2014

En este mismo período se presentaron hechos de gran impacto. En el caso Meyendorff se aplicó extinción de dominio a 210 inmuebles y varios semovientes representados en ganado vacuno Angus, caballos percherones y varias sociedades comerciales. En el caso de los hermanos Báez se profirió resolución de inicio de extinción de dominio sobre 193 bienes valuados en 50 mil millones de pesos. En el caso de Fernando Vicente Marulanda, alias Marulo, señalado de tener vínculos con “alias Macaco”, se realizó la ocupación de varios bienes en Valle, Quindío, Risaralda y Cundinamarca, valuados en 100 mil millones de pesos. Así mismo, en el caso de los “Concesionarios de las Farc”, se ocuparon 26 inmuebles, cuatro concesionarios de vehículos valuados en 12 mil millones de pesos, propiedad de testaferros de esa organización delictiva.

En la línea de corrupción (delito fuente de lavado de activos), la Unidad Nacional anticorrupción visibilizó casos de importancia nacional, como fueron el de “el Chance de Sucre”; “el carrusel de la contratación de ambulancias”; “la apropiación de terrenos baldíos; la defraudación del Sisbén; los cobros fraudulentos al Fosyga y Solsalud, entre otros.

4.2.4 Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF

La UIAF fue creada mediante la Ley 526 de 1999 y reglamentada por el Decreto 1497 de 2002. Mediante la ley 1121 de 2006, modificaron algunas de sus funciones. La Unidad tiene por objeto “la detección, prevención y en general la lucha contra el lavado de activos en todas las actividades económicas. Además, centraliza, sistematiza y analiza toda la información recaudada para lo previsto en los artículos 102 al 107 del Decreto 663 de 1993. Desde 2013, y de acuerdo con la Ley 1621 del mismo año, la UIAF es el órgano de inteligencia del país.

En algunas de sus variables del plan estratégico se incluyeron acciones tendientes al “fortalecimiento de las tecnologías de la información; del Sistema ALACFT; la generación de mecanismos de prevención y detección contra los delitos lavado de activos y la financiación del terrorismo, LAFT y el posicionamiento estratégico en la cadena de valor de lucha contra el LAFT. Para el desarrollo de sus estrategias se estructuraron tres pilares de acción; tecnología, seguridad de la información y participación ciudadana. En ésta última se concentraron las acciones para afianzar los conocimientos de la ciudadanía en materia de lucha contra el LAFT.

Para el desarrollo de sus planes de acción la Unidad definió “grupos de interés”, dentro de los que se destacan sectores económicos, supervisores, órganos de inteligencia, gremios, unidades homólogas, y organismos internacionales. Con todos ellos se han realizado varias mesas de

trabajo que se enfocan a que exista un flujo de información bidireccional que permita retroalimentar y optimizar los procesos que se siguen con los distintos actores del Sistema.

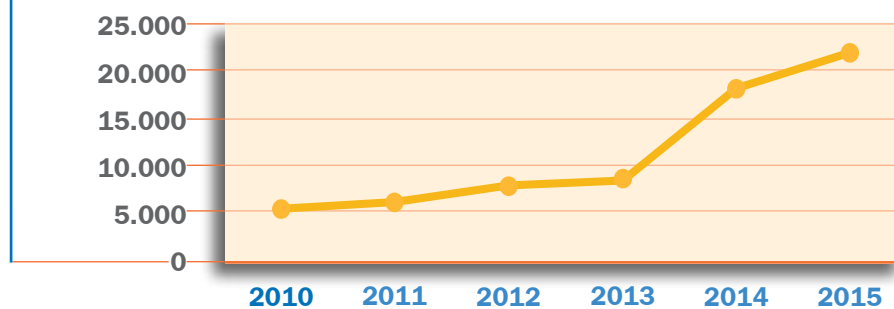
Así mismo, la UIAF diseñó un “Modelo Sistémico, Amplio y Bidireccional” como una estrategia enfocada a la articulación de los diferentes sectores del Estado, la economía, el financiero, el real, las fuerzas armadas, gremios y academia, observando los principios constitucionales y respeto a los derechos humanos.

En aspectos de prevención, la Unidad ha desarrollado estudios estratégicos de varios sectores de la economía con la que se ha podido ampliar el número de entidades que integran los sectores reportantes, distintos al financiero; entre el 2010 (5.569) y el 2015 (21.243). Los nuevos reportantes incluyen el sector solidario, notariado y registro, transporte de carga terrestre, giros postales de pago, clubes deportivos, y un número considerable de empresas y entidades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

En este sentido, en un estudio de esa Unidad, se analizó cómo siendo el sector real el que mayormente participaba en el PIB nacional, en el año 2010 (80%), solo participaba con el 20% de los reportes a la UIAF; el 80% restante provenía del sector financiero. Por ello, la Unidad decidió emprender acciones tendientes a incrementar el número y calidad de los reportes del sector real, lo cual explica el aumento anual en el número de sectores y actividades económicas reportantes.

Gráfica 38

Número de sectores y actividades económicas obligadas a reportar a la UIAF. Período 2010 – 2015



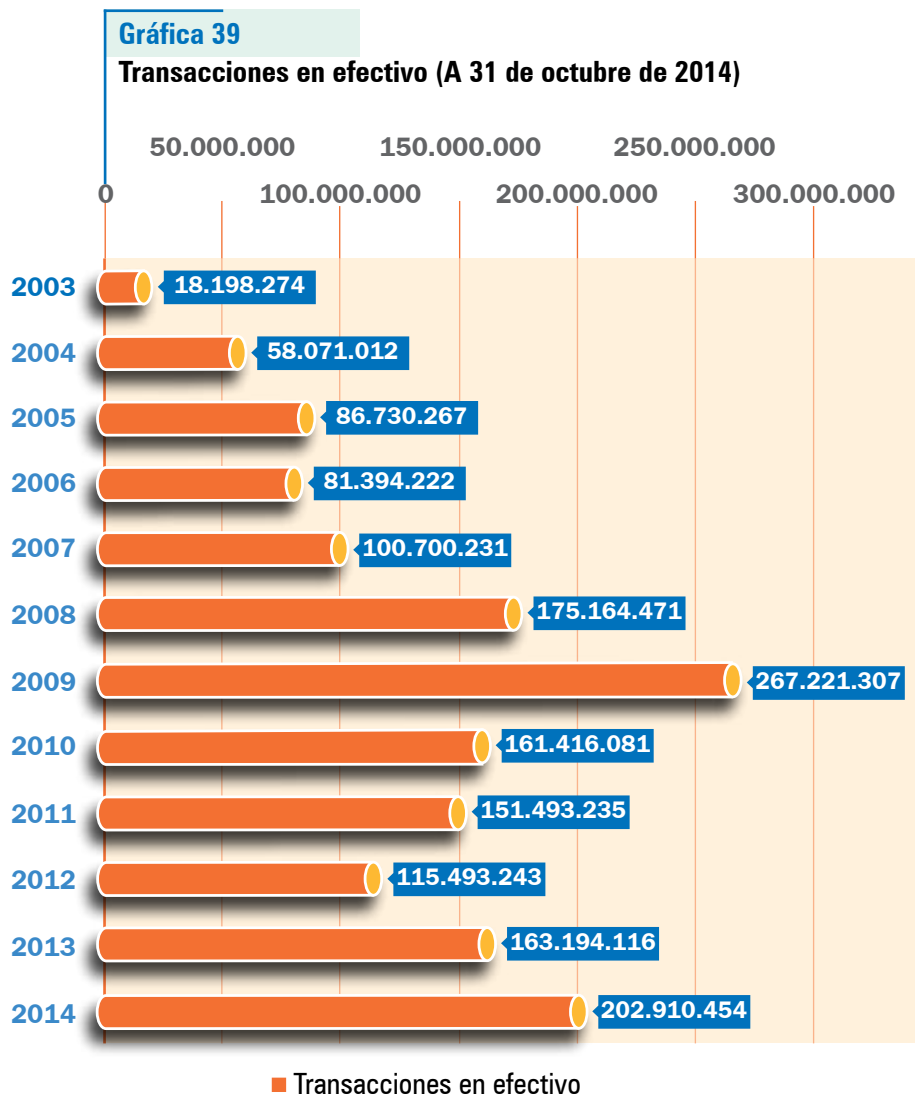
Nro reportantes	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	5.569	6.241	7.946	8.578	18.334	21.793

Fuente: UIAF. Informe de gestión 2013 – Octubre 2014

En cuanto a niveles de detección de operaciones de lavado de activos, sus delitos fuente y la financiación del terrorismo, participó con inteligencia financiera en el caso de corrupción de algunos empleados de la DIAN, en el que se hicieron devoluciones fraudulentas del IVA, estimadas en casi 51.000 millones de pesos. Este caso sirvió también para articular a varios participantes del Sistema ALACFT, como la Fiscalía

General de la Nación, la Policía Judicial, las distintas superintendencias y algunos sectores reportantes a la UIAF.

En el aspecto normativo, la UIAF tiene establecidos dos tipos de reportes; objetivos y subjetivos. Los primeros, hacen referencia a informes que los sujetos obligados envían a la Unidad periódicamente en plazos y formas determinados, y que están generalmente relacionados con operaciones en efectivo y otras variables objetivas⁹⁵, tal como se aprecia en los gráficos de adelante. Actualmente, aplica para sectores, entidades o actividades económicas vigiladas o supervisadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; la DIAN, las superintendencias Financiera, de Economía Solidaria, Puertos y Transporte, Sociedades, Vigilancia y Seguridad Privada, Coljuegos; EPS, IPS, Coldeportes.

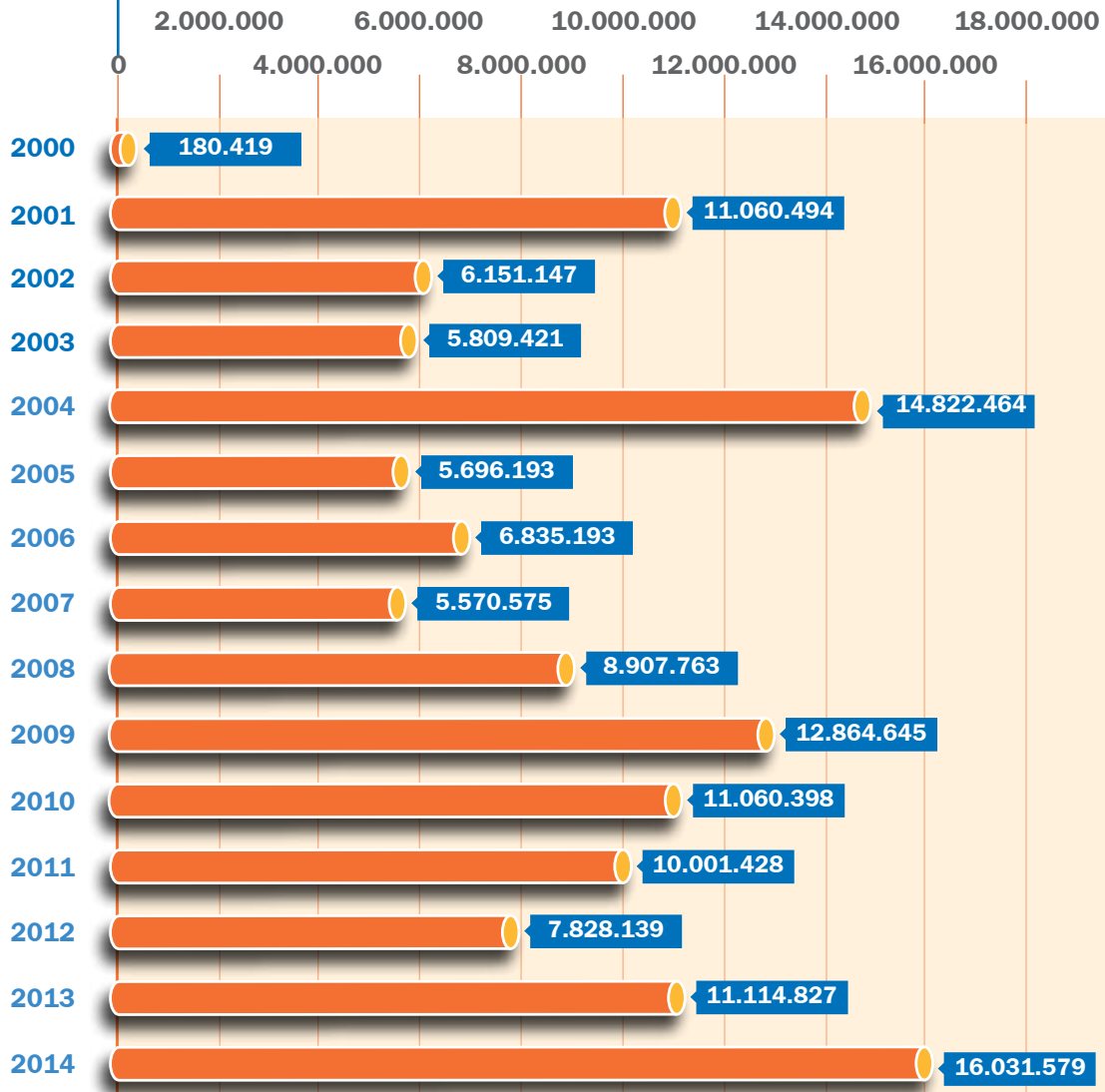


Fuente: UIAF. Informe de gestión 2013 – Octubre 2014

95 Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF. Informe de gestión octubre 2013 - octubre 2014

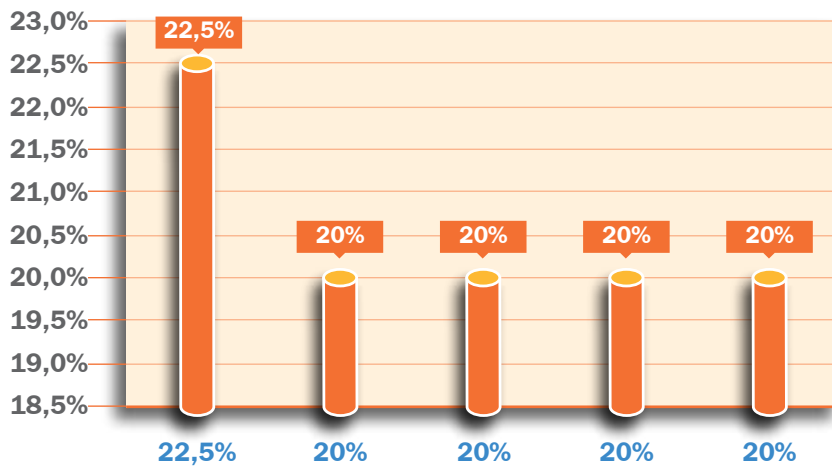
Gráfica 40

Transacciones cambiarias (A 31 de octubre de 2014)



Fuente: UIAF. Informe de gestión 2013 – Octubre 2014

Los reportes subjetivos son los llamados “reportes de operación sospechosa”, ROS, los que obedecen a la percepción de los sujetos obligados que están ante una posible operación de lavado de activos a través de su empresa o sector económico. Se inicia a partir de detecciones sobre operaciones financieras, cambiarias, en efectivo, operacionales; o a través del análisis de vínculos, hechos, personas, situaciones o condiciones especiales de las operaciones que tramitan.



Gráfica 41
Operaciones sospechosas

Fuente: UIAF. Informe de gestión 2013 – Octubre 2014

Respecto a la detección, la UIAF difundió a la Fiscalía General de la Nación casos de lavado de activos y extinción de dominio, que a valor catastral en el período se estimaron en 3 billones de pesos, y apoyó con información de inteligencia la difusión, estructuración de casos y la imposición de medidas cautelares⁹⁶, tal como se muestra en la Gráfica.



Gráfica 42
Niveles de detección

Fuente: UIAF. Informe de gestión 2013 – Octubre 2014

En el contexto internacional, la UIAF desarrolla la labor de coordinación de acciones entre Colombia y el Grupo de Acción Financiera Latinoamericana, GAFILAT, ente intergubernamental tipo GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), que agrupa a varios países de Latinoamérica para la cooperación regional en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Colombia desempeñó, a través del director de la UIAF, la presidencia del Grupo, durante el año de 2014. En desarrollo de la misma, se hicieron avances sustanciales en el mejoramiento de la página Web del Gafilat, que incluyó una biblioteca virtual con información estratégica a través

96 Idem.

de guías y documentos con enfoque regional. En esta presidencia se aprobó la salida de “seguimiento intensivo” de países con debilidades en el cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, como fueron Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.

Así mismo, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, se desarrolló el *XIV Seminario para Evaluadores del Gafilat*, al que asistieron 16 países, y en el que se revisó la metodología de evaluación al cumplimiento de las 40 Recomendaciones del Gafi, sus notas interpretativas y los criterios para la evaluación de la eficiencia de los países en la implementación de sus acciones de prevención, control, judicialización y sanción del lavado de activos y la financiación del terrorismo. Por Colombia, asistieron 10 funcionarios públicos de distintas entidades.

Es importante destacar el apoyo del Banco Mundial en el desarrollo de la *Primera Evaluación Nacional de Riesgos* del país, en aspectos de vulnerabilidad (medidas y controles aplicados y amenaza del lavado de activos y la financiación del terrorismo (recursos de origen criminal que ingresan al país). En ella participaron 100 delegados del sector público y privado, representantes de 37 entidades, distribuidos en cuatro mesas de trabajo; sector financiero, sector real, evaluación de amenaza, y evaluación de vulnerabilidad. Este ejercicio permitió calcular el nivel de riesgo del país.

El ejercicio, que se basó en el método de expertos, sirvió para generar planes de acción aplicables a sectores y regiones que requieren mayor atención en aspectos de vulnerabilidad. Así mismo, para organizar planes de intervención académica en el análisis de la amenaza de las regiones del país tendientes a generar políticas regionales antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, que respondan a las realidades regionales.

4.2.5 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

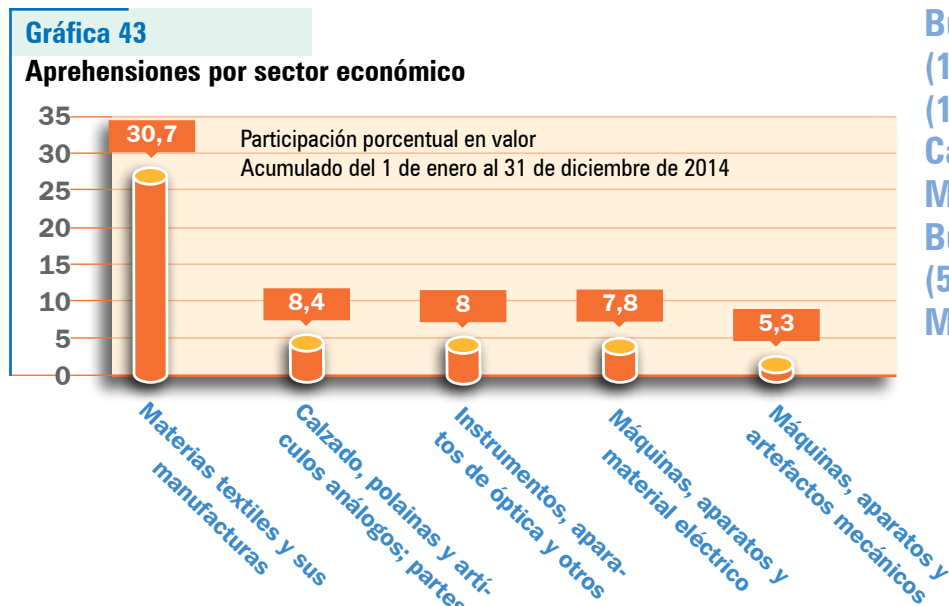
Aunque en este período el contrabando en Colombia no es delito fuente de lavado de activos, sí genera recursos que son lavados a través de múltiples operaciones financieras y de otra índole. “En el ámbito nacional según un estudio de la DIAN⁹⁷, se estimó que durante el año 2010 se movieron por contrabando USD 4.751 millones entre sus dos modalidades -técnico y abierto- alcanzando en pesos una cifra superior a los \$9 billones aproximadamente, lo que significó 1,7% en términos del PIB colombiano de ese año”.

Respecto a la detección, la UIAF difundió a la Fiscalía General de la Nación casos de lavado de activos y extinción de dominio, que a valor catastral en el período se estimaron en 3 billones de pesos, y apoyó con información de inteligencia la difusión, estructuración de casos y la imposición de medidas cautelares

97 RODRÍGUEZ, Martha (2013) Medición de la distorsión en el valor de las importaciones. Suplemento: Año 2010. Documento Web 048.

Según información proporcionada por la DIAN, a diciembre 31 de 2013, se realizaron 40.859 aprehensiones de mercancía de contrabando. En 2014, a la misma fecha, se registraron 48.543. Las mercancías fueron valoradas en 230 mil y 295 mil millones de pesos respectivamente. Los sectores económicos más afectados fueron “materiales textiles y su manufactura” y “calzado, polainas y artículos análogos”

Las ciudades con mayor participación en las aprehensiones fueron Buenaventura (18,4%), Bogotá (12,3%), Cali (9,9%), Medellín (8,7%), Bucaramanga (5,2%), Santa Marta (5,1%)



Fuente: DIAN. Estadísticas 2013 - 2104

Las ciudades con mayor participación en las aprehensiones fueron Buenaventura (18,4%), Bogotá (12,3%), Cali (9,9%), Medellín (8,7%), Bucaramanga (5,2%) y Santa Marta (5,1%).

En cuanto a la retención de divisas por incumplimiento al régimen cambiario (Resolución 8 de 2000, de la Junta Directiva del Banco de la República), Bogotá es la ciudad en donde mayor volumen de divisas (dólares) se han aprehendido por concepto de ingresos, USD3.662.140. Le siguen Cúcuta (374.699); Pereira (158.528); Medellín (91.820); Cali (52.840) y Maicao (47.805).

La DIAN es una de las entidades del Estado que también reporta a la UIAF operaciones sospechosas, desde el año 2013.

Tabla 25
Evolución de operaciones sospechosas

AÑO	No. de ROS	Personas Vinculadas	Personas Jurídicas	Personas Naturales
2013	84	312	154	158
2014	157	1135	461	674

Fuente: DIAN.

En aspectos académicos, la DIAN elaboró y socializó varios documentos, entre los que se destaca la “Guía para la detección y reporte de operaciones sospechosas” con destino a sus funcionarios. Así mismo, elaboró y desarrolló talleres de sensibilización a profesionales del cambio y usuarios de comercio exterior, en materia de modelo de administración de riesgos de lavado de activos y la financiación del terrorismo.

4.3 Avances legislativos y normativos

4.3.1 Leyes y decretos

Ley 1621 del 17 de abril de 2013,

- a) Norma para fortalecer el marco jurídico que les permite a los organismos que llevan a cabo labores de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal. Forman parte de la “comunidad de inteligencia” las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional organizadas por estas para tal fin, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), y por los demás organismos que faculte para ello la Ley.

Dentro de sus funciones está, además de otras, la de “proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar –en particular los derechos a la vida y la integridad personal– frente a amenazas tales como el terrorismo el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares”.

- b) Ley 1615 de 2013.

Se crea el Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación y se establece el sistema de administración de bienes.

- Ley 1712 del 6 de marzo de 2014.
Se crea la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.
- Decreto 850 del 2 de mayo de 2014
Se reglamenta la Ley estatutaria 1621 de 2013, Ley de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Ley 1708 del 20 de enero de 2014
Se promulga el Código de Extinción de Dominio. Instrumento de acción contra la delincuencia el cual es independiente del proceso penal. Derogó las leyes 793 y 785 de 2002 y 1330 de 2009.

4.3.2 Circulares y resoluciones normativas

- a) Circular externa 100-00005 de la Superintendencia de Sociedades Establece el Sistema de control y autogestión del riesgo de lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como el reporte obligatorio de información a la UIAF, a todas las empresas vigiladas por esa superintendencia.
- b) Acuerdo 097 de 2014 del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.
Establece los requisitos para la adopción de sistemas de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo en las empresas o entidades operadoras de juegos de lotería tradicional o de billetes; del juego de apuestas permanentes o chance; y de apuestas en eventos hípicas; y los demás cuya explotación corresponda a las entidades territoriales.

4.4 Retos y desafíos

El documento Conpes 3793 de 2013 fue una oportunidad para plantear la política nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo de una manera coordinada. Por primera vez se habló de un Sistema ALACFT, compuesto por todos los sectores de la economía (público, financiero, real, social y solidario) y que involucra a la sociedad civil en el compromiso y esfuerzos de lucha contra estos delitos.

A pesar de que las recomendaciones de acciones estratégicas acordadas en ese documento se fijaron para un año, la trascendencia e importancia del mismo hizo que los temas gruesos de política pública se volvieran continuos, como una forma de sostenibilidad de esa política. Es justamente la sostenibilidad de la política ALACFT la que genera los grandes desafíos a enfrentar.

La reducción de la capacidad financiera y operativa de las organizaciones criminales puede lograrse mediante la aplicación efectiva de la extinción del derecho de dominio sobre sus recursos mal habidos; oxígeno que les permite operar eficientemente. Así mismo, la efectividad en las investigaciones y el acopio de pruebas; el conocimiento profundo del delito de lavado de activos y las diversas modalidades y tipologías usadas por los delincuentes; la aplicación efectiva del procedimiento penal y condenas efectivas; y sobre todo, la coordinación y cooperación interinstitucional entre las autoridades, son los desafíos inmediatos a los que se enfrenta la cadena de investigación-judicialización y sanción, del LAFT, dentro del marco de una justicia efectiva.

Pero, no hay que olvidarse de los otros sectores de la economía; socios imprescindibles en la lucha contra el LAFT. De aquí que el reto será involucrar cada vez más actividades económicas comprometidas no solamente con el envío de reportes objetivos y subjetivos a la UIAF, sino con la adopción de sistemas de prevención del LAFT, basado en riesgos y en observancia de los estándares internacionales. La consolidación de los sistemas de prevención en una sola normatividad, armonizada, estandarizada y aplicable a cualquier sector de la economía, se convertirá en un instrumento eficaz para las acciones de prevención y control, tendientes al mejoramiento del sistema.

En el contexto internacional, uno de los mayores desafíos que enfrenta Colombia es mantener la buena calificación en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, a través del cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, las que serán evaluadas por un equipo multidisciplinario del Fondo Monetario Internacional, a partir del mes de febrero de 2017. El reto será lograr el compromiso de todas las entidades que componen el sistema ALACFT en la adopción y aplicación de medidas legislativas, normativas y administrativas que demuestran la efectividad del Sistema.

Finalmente, se pueden planear y desarrollar muchas estrategias y acciones en la lucha contra el LAFT, pero nada será efectivo si no va acompañada del fortalecimiento de la cultura de la legalidad, que lleve al ciudadano a comprender que solo siendo legal la sociedad podrá crecer en ambientes políticos, económicos, sociales y morales estables. Por eso, el reto está en velar porque en los individuos germine y florezca la cultura de la legalidad.

capítulo
5

Política internacional



5.1 Hacia dónde avanza Colombia en el enfoque internacional sobre el problema mundial de las drogas

Colombia tiene liderazgo internacional en términos de activar el debate que permita revisar y ajustar las políticas de drogas en procura de mayor eficacia y mejores resultados. Su gestión ha insistido en la necesidad de nuevos enfoques que surjan de consensos globales. Tanto en la OEA, como en las Naciones Unidas, ha alentado la deliberación y el análisis basado en evidencias, sin sesgos ideológicos.

En la génesis de este debate internacional, cabe mencionar que durante la VI Cumbre de las Américas del 2012, realizada en Cartagena, los mandatarios del hemisferio se pusieron de acuerdo en adelantar un análisis de las políticas de drogas en la región y en identificar nuevos enfoques para abordar el problema, para lo cual encomendaron a la OEA realizar un Estudio Hemisférico⁹⁸ que dio paso a una profusa discusión en los escenarios especializados de ese Organismo, lo cual confluyó en una Asamblea Extraordinaria que se llevó a cabo en Ciudad de Guatemala, el 19 de septiembre del 2014, en la que se dieron pasos significativos en relación con los énfasis que deberían tener las políticas en este campo.

Entre los acuerdos más relevantes a los que se llegó en la mencionada Asamblea, se encuentran los siguientes: a) Se reconoce la validez de incorporar nuevos enfoques, basados en la evidencia científica, para abordar el problema de las drogas, y conseguir mejores resultados, revisando las políticas nacionales vigentes, según decisión y realidad de cada Estado. b) Se resalta la importancia de fortalecer las Políticas de Salud para prevenir y tratar el consumo de drogas, promoviendo la no estigmatización de los consumidores y c) Se avala que los Estados puedan implementar medidas alternativas al encarcelamiento, para delitos menores relacionados con drogas, procurando proporcionalidad de las penas y respeto de los derechos humanos.

La convocatoria a la UNGASS del 2016, también fue promovida por el Presidente de la República, durante su intervención en la Asamblea General, en el 2012 y mediante una carta, dirigida al Secretario General de la ONU, suscrita junto con sus homólogos de México y Guatemala.

El proceso preparatorio de la UNGASS ha implicado un intenso proceso de discusiones y negociaciones, en el que la postura de los países se

Se reconoce la validez de incorporar nuevos enfoques, basados en la evidencia científica, para abordar el problema de las drogas

98 Entregado en junio del 2013. Disponible en página web de la OEA

mueve alrededor de dos fuertes tendencias que determinadas por la resistencia o el ánimo favorable al cambio:

- Los que promueven el statu quo, los países que se alinean en esta tendencia conciben la UNGASS como una ocasión en la que se refrenden los objetivos y las Metas establecidos en la Declaración Política y el Plan de Acción, acordadas en el 2009, definiendo mecanismos operativos para reforzar el cumplimiento de las Metas que deberían ser alcanzadas en el 2019.
- Los que promueven el cambio: Colombia se encuentra entre los países que piden una deliberación franca y honesta sobre las políticas de drogas, sin cortapisas, ni temas tabúes, favoreciendo nuevos enfoques para las políticas de drogas, en el marco del respeto a las Convenciones de Drogas, así como a los Pactos y Tratados de Derechos Humanos. Este enfoque se concreta en las siguientes iniciativas:
 - a) Recuperar el fin último de las Convenciones de Drogas que consiste en preservar la Salud y el Bienestar de la humanidad. Para ello, es preciso situar a los seres humanos, sus derechos y su seguridad, en el centro de las políticas.
 - b) Armonizar las políticas con los compromisos en derechos humanos, lo que implica, al menos: a. Eliminación de la pena de muerte para delitos relacionados con drogas; b. Descriminalización del consumo; c. Medidas alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con drogas; d. Preservar el medio ambiente sano. Colombia aguarda con mucho interés los insumos que en estas materias proveerá el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para alimentar el debate.
 - c) Reconocer márgenes amplios de autonomía a los Estados para la formulación y aplicación de políticas de acuerdo con sus propias realidades, nacionales y locales.
 - d) Garantizar el derecho a la salud con medidas como las siguientes: a. Abordar el consumo como asunto de salud pública; b. Identificar y formular políticas nacionales orientadas a reducir o eliminar los daños asociados al consumo, en beneficio de los dependientes de drogas y de las comunidades a las que pertenecen; c. Garantizar el acceso a sustancias controladas, para fines médicos y científicos d. Equilibrar la inversión y cooperación internacional para aumentar los recursos destinados a prevención del consumo, en especial entre niños y adolescentes.
 - e) Promover la participación activa de la agencias de Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, UNICEF y el PNUD en la definición y aplicación de las políticas de drogas.
 - f) Revisar los sistemas de clasificación y reclasificación de sustancias, a fin de identificar mecanismos que garanticen agilidad y efectividad.

En los acuerdos se resalta la importancia de fortalecer las políticas de salud para prevenir y tratar el consumo de drogas

- g) Perseguir de manera más efectiva la delincuencia organizada transnacional, adoptando las medidas necesarias para concentrar las fuerzas policiales, de investigación y de juzgamiento, en la persecución efectiva del crimen organizado, reforzando y afinando la cooperación internacional para el efecto.
- h) Analizar a profundidad, con un equipo multidisciplinario y la participación de la OMS, el fenómeno de las nuevas drogas de síntesis y definir medidas para afrontarlo en el menor tiempo posible.
- i) Revalorar el desarrollo alternativo, asumiendo una perspectiva integral y sostenible orientada a mejorar las oportunidades, la calidad de vida y las condiciones territoriales de poblaciones expuestas a la economía ilegal de las drogas.

5.2 Acciones en foros multilaterales

I. Naciones Unidas

- Comisión de Estupefacientes, Viena
- Asamblea General: Debate Temático de Alto Nivel, Nueva York
- Consejo de Derechos Humanos: Estudio sobre Derechos Humanos y Drogas, Ginebra
- Organización Mundial de la Salud: Side-Event, Ginebra.

II. Organización de Estados Americanos OEA

- Séptima Cumbre de las Américas, Panamá
- CICAD, 57°. Período de Sesiones Washington

III. Mecanismos Regionales

- UNASUR: Montevideo
- CELAC: Ministerial de Drogas, Quito

5.2.1. Naciones Unidas

- Comisión de Estupefacientes (CDE)
- Segmento Preparatorio de la UNGASS (9-12 Marzo/15)
- 58° Período Ordinario de Sesiones (13-17 Marzo/15)
- Segmento Preparatorio de la UNGASS del 2016

Durante este Segmento se desarrolló un Debate General en torno al Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas que se celebrará en 2016 (UNGASS 2016). Asimismo, se desarrollaron **cinco debates interactivos temáticos**, a saber:

- a) Reducción de la demanda y medidas relacionadas, incluyendo prevención, tratamiento, temas relacionados con la salud.
- b) Reducción de la oferta y medidas relacionadas; respuestas al crimen vinculado con la problemática de las drogas; lavado de activos y cooperación judicial.
- c) Asuntos Transversales: Drogas, Derechos Humanos, Juventud, Mujeres, Niños y Comunidades.
- d) Asuntos Transversales: Nuevos desafíos, amenazas y realidades frente al Problema Mundial de las Drogas, de conformidad con la normatividad internacional, incluyendo las tres Convenciones en materia de fiscalización de drogas; fortalecimiento del principio de responsabilidad común y compartida y la cooperación internacional. La inclusión de este debate fue impulsada por Colombia y respaldada por México y Guatemala.
- e) Desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de control de drogas balanceada.

58° Período Ordinario de Sesiones

El principal logro de este período de Sesiones consistió en que la Resolución de Modalidades de la UNGASS amplió el horizonte de deliberación de la misma que deberá concretarse en un documento de resultados que será negociado en la Comisión de Estupefacientes (CDE) y recomendado a la UNGASS para su aprobación, lo que deja campo abierto para que, en caso de no lograr consenso en la CDE, la deliberación continúe en la Asamblea Especial.

El párrafo 5 de la Resolución aprobada dice: (Se solicita a la Comisión de Estupefacientes) “producir un documento corto, substantivo, conciso y orientado a la acción, que comprenda una serie de recomendaciones operacionales y que informe sobre medidas para alcanzar un balance efectivo entre la reducción de la oferta y de la demanda, y cómo abordar las causas y consecuencias claves del problema mundial de las drogas, incluyendo aquellas en el campo de la salud, de lo social, de los derechos humanos, economía, justicia y seguridad”.

Asamblea General: Debate Temático de Alto Nivel en Preparación de la UNGASS 2016, 7 de mayo. Nueva York

El Debate Temático de Alto Nivel, fue convocado por el Presidente de la Asamblea General, Sr. Sam Kutesa, en desarrollo de la Resolución de la AG 69/200, que otorga el rol preparatorio de la UNGASS a la CDE e invita al Presidente de la AG a apoyar, guiar y mantenerse involucrado en el proceso.

La vinculación de la Asamblea General a la preparación de la UNGASS, fue un logro grande, resultado de un arduo proceso de negociación en la CDE de marzo del 2014, pues la mayoría de los países miembros de ese organismo consideraban que todo el proceso debía ser controlado por la

Comisión de Estupefacientes. Colombia, México, Ecuador, Guatemala y Uruguay, mantuvieron su posición lo que obligó a buscar una fórmula de negociación, pues en la CDE las decisiones se toman por consenso. En noviembre del 2014, se consiguió, también con mucha dificultad que la Resolución Ómnibus sobre Drogas quedara establecido que el Presidente de la Asamblea General convocara el Debate Temático, invitando a todos los países miembros de las Naciones Unidas. Los Jefes de Misión de Colombia, México y de Guatemala, ante la ONU en Nueva York, jugaron un rol determinante para conseguir este espacio de apertura, y para apoyar la organización y la convocatoria.

Consejo de Derechos Humanos: Estudio sobre Drogas y Derechos Humanos Marzo 27, Ginebra

En el Consejo de Derechos Humanos, Colombia ha asumido el liderazgo en dirección a que el Consejo de Derechos Humanos se involucre en el proceso de preparación de la UNGASS 2016. Suiza, México, Uruguay y Guatemala han sido los principales socios de la iniciativa.

En marzo pasado se aprobó la Resolución A/HRC/28/L.22, en la cual se pide al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que prepare un Estudio sobre el impacto del problema mundial de las drogas en el disfrute de los Derechos Humanos, y con base en este se realice un Panel de discusión en el 30° Periodo Ordinario de sesiones, en septiembre próximo. Los resultados de dicho panel servirán como insumo para la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de 2016.

La Resolución fue aprobada por consenso, en marzo pasado, con 48 patrocinadores. Únicamente Rusia y Estados Unidos intervinieron con aclaraciones puntuales. Estados Unidos puso de manifiesto su preocupación por los costos adicionales que esta resolución podría acarrear, y aconseja absorberlos con los fondos existentes, y Rusia aconseja enviar todas las contribuciones del Consejo de Derechos Humanos a la Comisión de Estupefacientes.

De acuerdo con el estudio solicitado en la Resolución A/HRC/28/L.22, todos los países fueron invitados a enviar insumos antes del 14 de mayo de 2015.

OMS “Hacia la UNGASS 2016: Side-Event” –Durante la 68° Asamblea de la Organización Mundial de la Salud 19 de Mayo, Ginebra

El Side-Event, organizado por iniciativa de la Misión de Colombia en conjunto con diez países⁹⁹, se organizó con el objetivo de discutir sobre los aportes de la OMS a la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de 2016. La Secretaría de la Asamblea Mundial de la Sa-

99 Albania, Australia, Guatemala, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Senegal, Suiza y Uruguay

lud definió tres puntos centrales de discusión: acceso a medicamentos controlados; prevención y tratamiento de enfermedades parenterales; y, prevención y tratamiento del el abuso de sustancias controladas.

Sobre este evento es importante destacar la participación de destacadas personalidades, entre ellas la Directora General de la OMS, Koffi Annan y Ruth Dreifuss. Colombia estuvo representada por el Ministro de Salud, Alejandro Gaviria.

El grupo de países que co-patrocinaron el Side Event, se reunirá el 9 de mayo, en Ginebra, por iniciativa de Colombia, con el fin de identificar pasos por seguir, a fin de estimular que la OMS participe con aportes sustantivos a la UNGASS y el proceso preparatorio.

5.2.2 OEA

Séptima Cumbre de las Américas, Ciudad de Panamá 10 y 11 de Abril 2015

Aclaración: *Por organización del Informe, se incluye en este acápite la Cumbre de las Américas, aunque no hace parte de la OEA.*

Se considera relevante destacar el discurso del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, en la Sesión plenaria de la VII Cumbre, el 11 de abril, en el que se refiere al problema mundial de las drogas, y a la evaluación realizada por la OEA.

Por otra parte, en el proyecto de documento de la VII Cumbre de las Américas, Mandatos para la Acción: “Prosperidad con equidad: el desafío de la cooperación en las Américas” se incorporaron (párrafos 4 y 7 - Eje de Seguridad), referencias al problema mundial de las drogas. El párrafo 4 fue acordado por el Grupo de Implementación de Cumbres (GRIC) el 20 de marzo de 2015. En el texto se reconocen los avances alcanzados en las distintas reuniones de la OEA y se destaca la decisión de continuar el diálogo en preparación para la UNGASS del 2016.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Washington D.C. 29 de Abril al 1 de Mayo de 2015

Reunión del Grupo de Trabajo para elaborar el Plan de Acción Hemisférico - CICAD, 2016-2020.

Los avances registrados en el debate hemisférico sobre políticas de Drogas y, en especial, durante la Asamblea Extraordinaria dedicada al tema (reseñada en este informe), deben ser incluidos en el próximo Plan de Acción (2016-2020). El Grupo de Trabajo creado para el efecto, es presidido por Guatemala que, a la vez, preside la CICAD, -hasta noviembre, cuando entregará la Presidencia al Perú.

Colombia (Ministerio de Justicia y Cancillería), y México, apoyan a Guatemala en procura de mejores resultados.

Colombia hace parte del Grupo de Trabajo que deberá negociar borradores del Plan, para su aprobación en noviembre de 2015. El Grupo se reunió durante dos días previos al 57° período de Sesiones de la CICADsin que se lograran mayores avances. Pese a los acuerdos ya convenidos, algunos países se resisten a modificar la Estrategia hemisférica y las columnas tradicionales del plan de acción, lo que obstaculiza las nuevas visiones del problema y su abordaje.

Presentación del Informe Final sobre Alternativas al Encarcelamiento

Durante el 57° Período de Sesiones, Colombia¹⁰⁰ presentó el Informe Final del Grupo de Trabajo que lideró, para identificar medidas alternativas a la cárcel para faltas menores relacionadas con drogas.

En el informe se sistematizan 41 experiencias implementadas en el mundo, con el fin de buscar mejores respuestas para eslabones débiles de la cadena, en especial consumidores, cultivadores y traficantes en pequeñas cantidades.

5.2.3 Organismos regionales

UNASUR: Bases para una visión del Sur sobre el Problema Mundial de las Drogas, 14 de Mayo 2015

En la Reunión Extraordinaria del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, realizada en Montevideo el 9 de febrero de 2015, la Secretaria General de UNASUR convocó los Estados Miembros a “la creación y conformación de un Grupo Ad Hoc del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas” para construir una visión regional frente al problema mundial de las drogas, que será presentada en la Asamblea Extraordinaria de Naciones Unidas de 2016 (UNGASS). UNASUR creó adicionalmente un portal electrónico para el envío de insumos por parte de los Estados.

EN mayo de 2015, Uruguay envió a los Estados el Consolidado de todas las propuestas tras lo que se generó un primer borrador de la posición de UNASUR frente al problema mundial de las drogas “BORRADOR DOCUMENTO VISION COMUN DE CSPMD UNASUR - UNGASS 2016”.

Con base en el nuevo documento, Uruguay, la Presidencia Pro-Témpore de UNASUR, deberá convocar una reunión del Consejo Suramericano

100 El Informe fue presentado por el Viceministro (e) de política criminal y justicia restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, Javier Flórez y el líder del Grupo Técnico que elaboró el Informe, Rodrigo Uprimny.

de Drogas para continuar trabajando hacia un documento de consenso para la UNGASS.

CELAC: II REUNION MINISTERIAL SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS, Quito, 21 y 22 de Mayo de 2015

De esta reunión es importante destacar que en la Declaración de Quito, se introdujeron varios párrafos que significan un gran avance para los intereses de Colombia¹⁰¹.

En ellos se plasmó el reconocimiento que el marco de las Convenciones Internacionales sobre Drogas permite al Estado desarrollar sus propias políticas. En los párrafos Resolutivos se reconoce la importancia de una visión consensuada de la CELAC frente la UNGASS 2016; se introdujo un planteamiento sobre el rol vertebral de los Derechos Humanos y se declaró la importancia de contrarrestar las causas estructurales del problema mundial de las drogas; prevenir los daños sociales generados por este; y declarar el derecho de los Estados de formular sus políticas a partir de su realidades.

Por último se promueve el intercambio de evidencia científica y el desarrollo de medidas alternativas para impartir justicia al tiempo que se reconoce que el consumo indebido de drogas es un problema de Salud Pública.

101 La delegación estuvo encabezada por el Viceministro de Justicia y participaron dos delegados de la Cancillería.

BIBLIOGRAFÍA

Bernal, H. H., & Chamorro, A. J. Glosario de términos en materia de drogas y definiciones del SIDCO/ODC. Bogotá. (2008).

Comisión Asesora para la Política de drogas, Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas. 2014.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y el Departamento de Programas de Justicia-Facultad de Asuntos Públicos- American University. Tribunales de Tratamiento de Drogas: Una respuesta Internacional para infractores dependientes de drogas School of Public Affairs, 2013.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo, "Alternativas al Encarcelamiento de los Delitos Relacionados con Drogas", 2014.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y Ministerio de Justicia y del Derecho. Informe Técnico para Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas, 2015.

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2010, Estrategia Hemisférica sobre Drogas, Plan de Acción 2011 – 2015.

Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas - IDPC, 2012, Guía sobre políticas de drogas, Capítulo 3.2. Reducción de daños.

Cunningham J. K., Callaghan R. C., Liu L. M.; Us federal cocaine essential (‘precursor’) chemical regulations impacts on US cocaine availability: an intervention time-series analysis with temporal replication; *Addiction*. 2015 May; 110(5):805-20.

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho, Gasto del Estado colombiano frente al problema de las Drogas, 2010.

Dirección Nacional de Estupefacientes (ODC), Ministerio de la Protección Social, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito, CICAD/OEA. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008.

Dirección Nacional de Estupefacientes, Policía Nacional, DROSICAN, Caracterización química de las drogas de síntesis que se comercializan en Bogotá. 2010.

Fiscalía General de la Nación, FGN. Informe de Gestión 2013 -2014.

Florián, Parada, Garzón, 2009, Estudio del contenido de cannabinoides en muestras de marihuana (CANNABIS SATIVA L.) cultivadas en varias regiones de Colombia. Publicada en VITAE, REVISTA DE LA FACULTAD DE QUÍMICA FARMACÉUTICA ISSN 0121-4004 Volumen 16 número 2, año 2009. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. págs. 237-244.

Giacomello, Corina. Propuesta de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina. Documento informativo del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), 2014.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Informe correspondiente a 2014 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (E/INCB/2014/4).

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Naciones Unidas, Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química, 2009.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Informe 2012. Capítulo 1 Responsabilidad Compartida en la Lucha contra las Drogas a Escala Internacional, 2012

Martínez Sánchez, Wilson Alejandro. Síntesis y reflexiones sobre el sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia. Universidad del Rosario – Facultad de Jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario 2014.

Mejía Motta, Inés Elvira, 2014. ¿Por qué ha fracasado la prevención en Colombia?

Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2013.

Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012.

Ministerio de Salud y Protección Social, Mayu of New England, OIM, (2013), Plan Nacional de Respuesta al Consumo de Heroína y otras drogas por Vía Inyectada.

Ministerio de Salud y Protección Social y UNODC, Evaluación Rápida de la Situación de Consumo de Heroína en Santander de Quilichao, Cauca, 2009.

Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Población de las Naciones Unidas, Caracterización de CODAR y factores de vulnerabilidad al VIH en Armenia y Medellín, 2011

Ministerio de Salud y Protección Social, OPS, Consentidos (2012), Lineamientos generales para desarrollar las Zonas de Orientación Escolar – ZOE.

Ministerio de Salud y Protección Social, UNODC, Consentidos (2014), Diseño y validación un modelo de gestión para el fortalecimiento y seguimiento de las estrategias y dispositivos de base comunitaria para la prevención y mitigación de impactos frente al consumo de sustancias psicoactivas SPA, sobre la base de las experiencias desarrolladas en la aplicación de dispositivos de base comunitaria por las entidades territoriales del Valle del Cauca, Risaralda, Caldas y Cauca.

Observatorio de Drogas de Colombia, Proyecto PRADICAN (Programa Anti-drogas ilícitas en la Comunidad Andina), II Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia 2012, Enero de 2013.

OEA, O. d. (2013). El problema de las drogas en las américas: Producción y oferta de drogas, fármacos y precursores químicos. Washington DC.

OEA, Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 -202. 2013.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Proyecto SIMCI y Gobierno de Colombia, Colombia Censo de Cultivos de Coca 2014. Bogotá D.C., 2015

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Proyecto SIMCI, Dinámica y caracterización de las áreas circundantes a Parques Nacionales Naturales, 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. (2013). Características agroculturales de los cultivos de coca en Colombia 2005 - 2010. Bogotá, DC.

Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva. (2012). Narcomenudeo. Entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal. Bogotá, DC.

Rodríguez, Martha (2013) Medición de la distorsión en el valor de las importaciones. Suplemento: Año 2010. Documento Web 048.

ROCHA, Ricardo. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico, 2000.

Scopetta O. Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá D.C. 2010.

Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF. Informe de gestión octubre 2013 - octubre 2014.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), Informe Ejecutivo. Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, 2014.

United State Department of Sate.International, Narcotics Control Strategy Report, Vol II. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL). Marzo 2013.

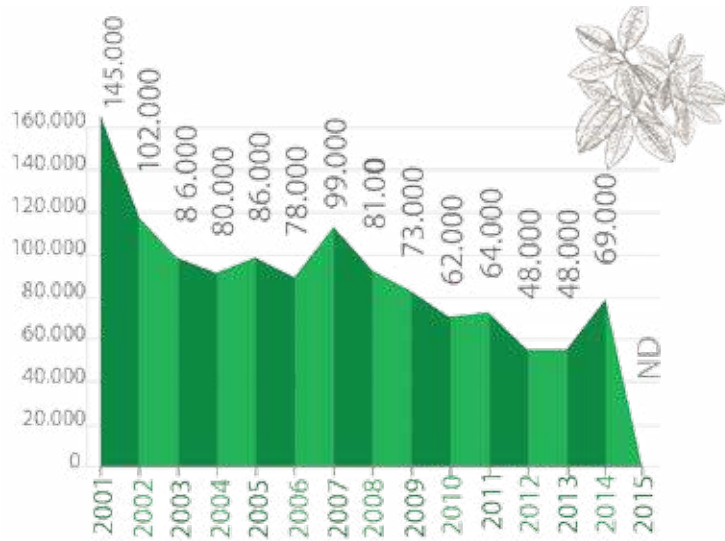
Uprimny, Guzmán, Parra, Bernal, 2015, Políticas de drogas frente al consumo en Colombia: Análisis desde una perspectiva de derechos humanos.

RESUMEN DE INDICADORES

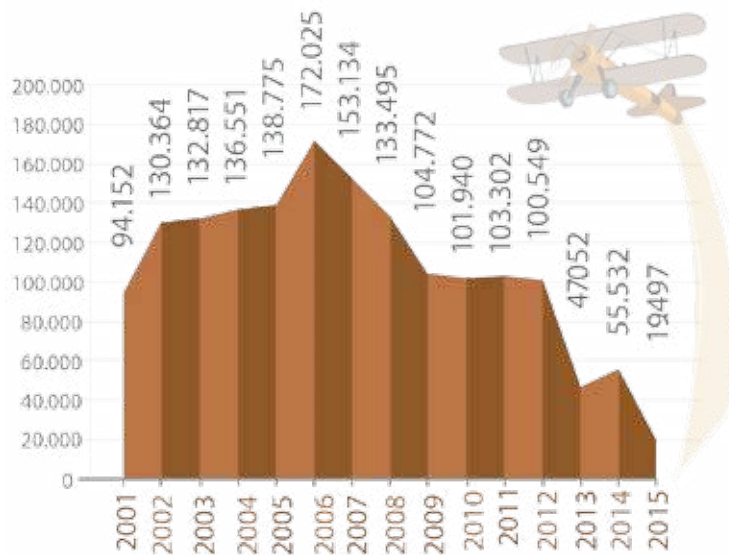
Reducción de la oferta de droga



Cultivos de coca en Colombia *Hectáreas

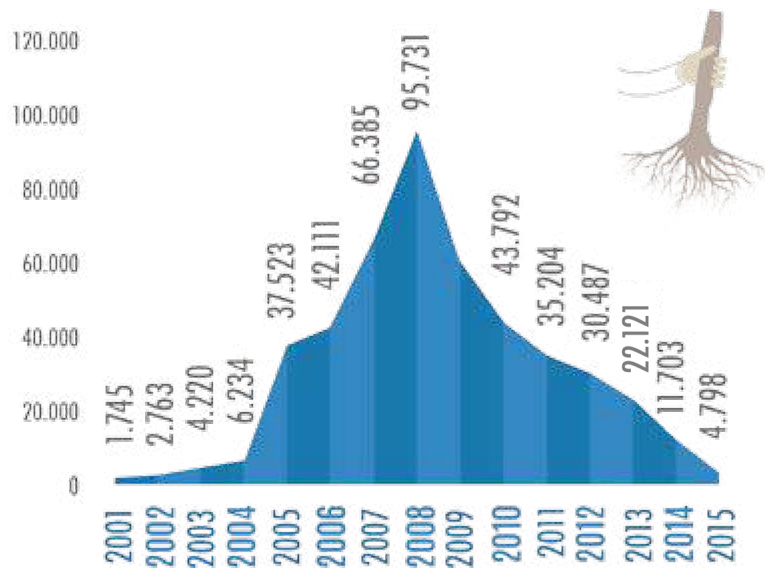
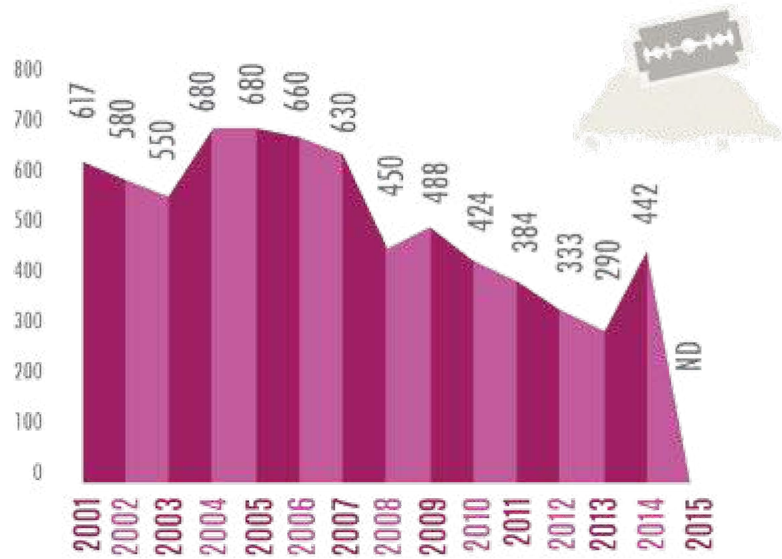


Aspersión aérea Cultivos de coca *Hectáreas



Potencial de producción de cocaína
*Toneladas Métricas

Erradicación manual forzosa Cultivos de coca
*Hectareas



1 Cifras redondeadas al entero más próximo

2 Incluye laboratorios de cocaína e infraestructuras de producción de pasta y base de cocaína

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Sistema de Información de Drogas de Colombia- SIDCO. Consolidado de Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Fuerzas Militares y Departamento Administrativo de Seguridad - DAS

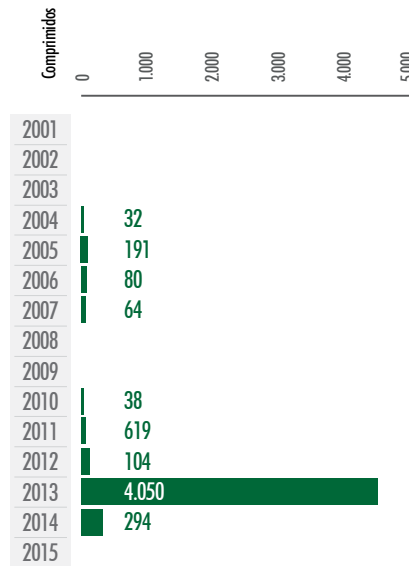
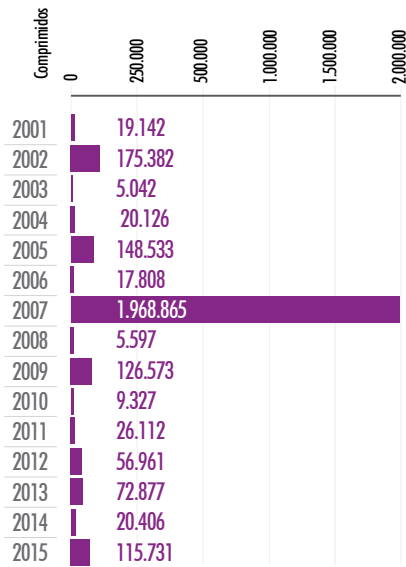
(1) En las incautaciones de cocaína se incluyen aquellas que fueron resultados de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultados de operaciones de carácter internacional o acuerdos marítimos vigentes.

*Información con corte 31/05/2015

**Información preliminar, sujeta a modificación por la fuente

***Datos calculados con la metodología ajustada

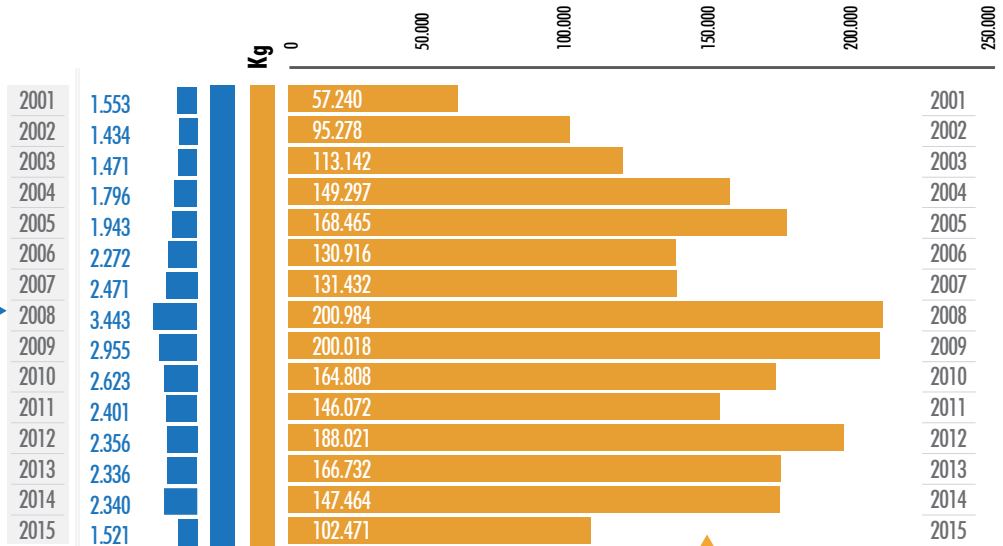
INTERDICCIÓN



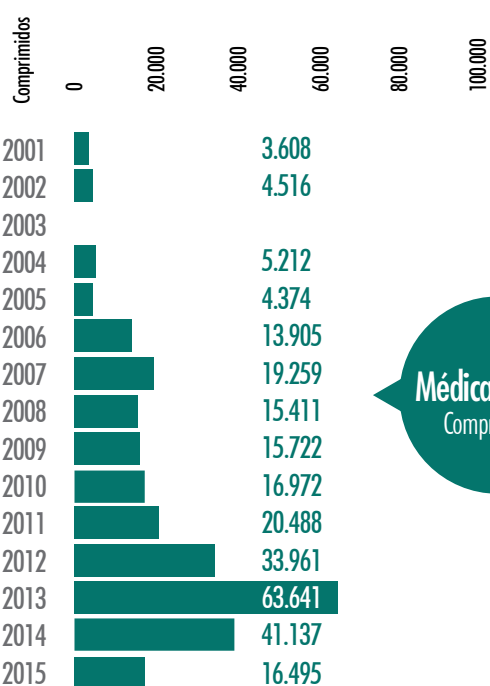
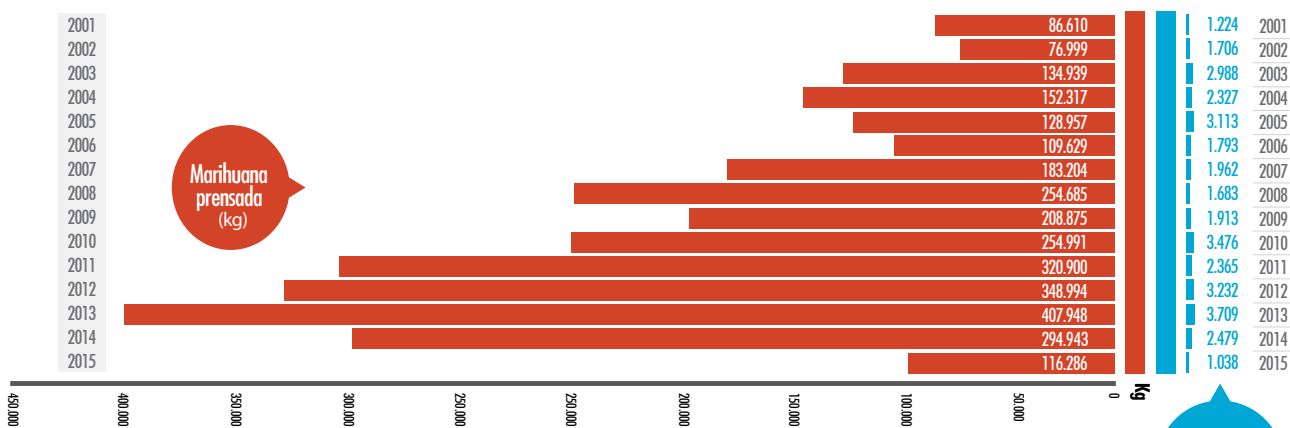
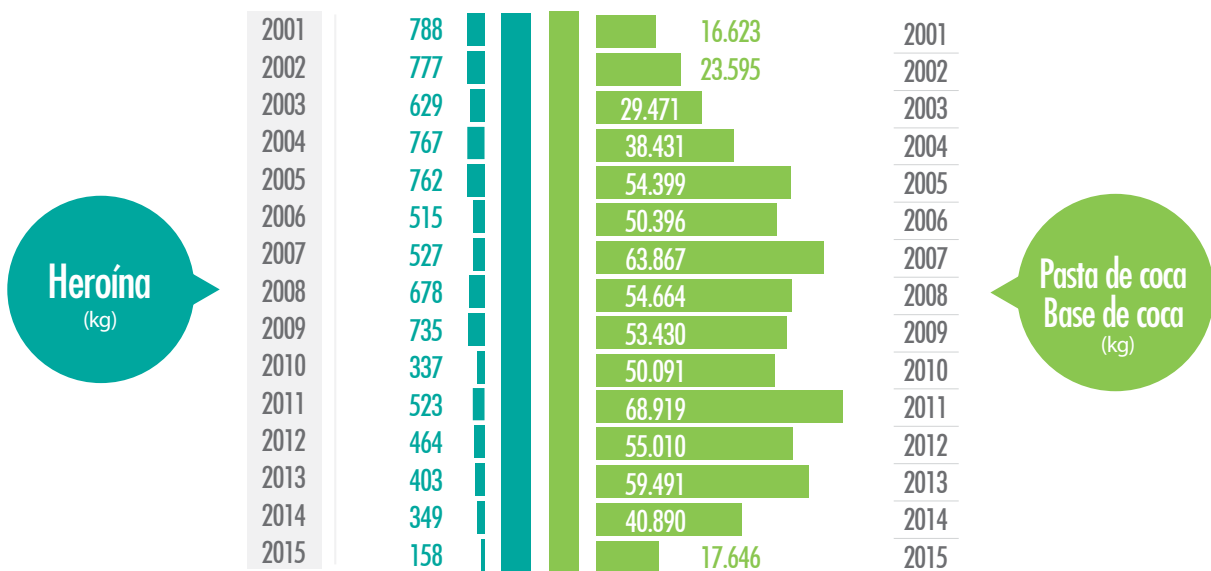
Incautaciones de éxtasis
Comprimidos

Incautaciones de LSD
Parches

Infraestructura de producción de cocaína desmantelada



Cocaína (kg)



Medicamentos
Comprimidos

1 Cifras redondeadas al entero más próximo
 2 Incluye laboratorios de cocaína e infraestructuras de producción de pasta y base de cocaína
 Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Sistema de Información de Drogas de Colombia - SIDCO, Consolidado de Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Fuerzas Militares y Departamento Administrativo de Seguridad - DAS
 (1) En las incautaciones de cocaína se incluyen aquellas que fueron resultados de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultados de operaciones de carácter internacional o acuerdos marítimos vigentes.
 * Información con corte 31/05/2015
 ** Información preliminar, sujeta a modificación por la fuente
 *** Datos calculados con la metodología ajustada.

RESUMEN DE INDICADORES

Estudios de Consumo



*Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (hogares)
 ** Estudio nacional de consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013 (hogares)
 [1] Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, morfina, heroína, opio, LSD, hongos, barbitúricos, ketamina, GHB, inhalables.
 Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, heroína.



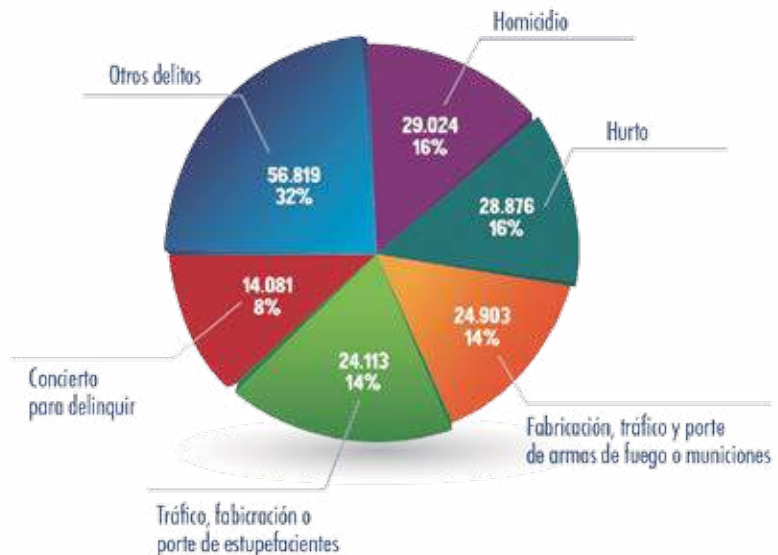
*Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Sintéticas en Población Universitaria de Colombia, 2009 ** Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Colombia, 2012

RESUMEN DE INDICADORES

Criminalidad

CINCO DELITOS DE MAYOR IMPACTO EN POBLACIÓN CARCELARIA

Fuente: INPEC, Mayo 2015.
Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho



TRÁFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES, ES EL CUARTO DELITO DE MAYOR IMPACTO DENTRO DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN CARCELARIA CON UNA PARTICIPACIÓN DEL

Fuente: Policía Anti Narcóticos - Año 2013

13.56%

Fuente: Policía Anti Narcóticos - Año 2013

EN PROMEDIO EL **93%**

DE LAS PERSONAS QUE FUERON CAPTURADAS, TENÍAN EN SU POSESIÓN ENTRE 0 Y 250 GRAMOS DE COCAÍNA, BASE, MARIHUANA O BAZUCO

CIFRAS DE LA ALIANZA DEL BUEN GOBIERNO



El Ministerio de Justicia y del derecho lidera la implementación de actividades y proyectos a nivel regional, departamental y municipal para el desarrollo de la política de drogas en cooperación técnica con la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito - UNODC y con la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial - UACT. Apoya iniciativas territoriales para generar evidencia que consoliden una política de drogas estratégica o para abordar el problema de la producción de drogas.



Tabla 26

Incautaciones de drogas ilícitas por tipo y departamento 2014

Departamento	Hoja de coca (kg)	Pasta/base de cocaína (kg)	Clorhidrato de cocaína (kg)	Basuco (kg)	Marihuana prensada (kg)	Heroína (kg)	Medicamentos (unidades)	Éxtasis (unidades)
Amazonas		95	162	3	99			
Antioquia	79.683	5.096	12.631	418	30.469	27	31.929	2.068
Arauca	2.475	26	31	4	2.029	0	13	9
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina		-	5.118	0	2.231			190
Atlántico		665	3.689	104	2.115	13		2.636
Bogotá, D.C.		96	6.127	457	9.134	54	1.000	1.740
Bolívar	11.879	1.380	14.786	31	484	10	137	276
Boyacá	3.720	434	301	9	875	0		253
Caldas	1.001	307	165	77	6.019	1	1	2.680
Caquetá	14.832	1.143	17	17	136			-
Casanare		2	108	8	35			8
Cauca	65.397	14.818	6.525	172	30.141	22	319	7
Cesar	691	171	484	24	5.369	0		99
Chocó	6.315	2.606	5.412	4	994			-
Córdoba	8.047	549	1.632	41	703			-
Cundinamarca		208	718	159	3.410	0		-
Guainía		52	0	0	4			-
Guaviare	40.869	2.404	1	2	44			-
Huila		572	48	20	10.829			10
La Guajira		46	6.482	9	7.240			-
Magdalena	495	78	5.605	21	32.130	1	10	1
Meta	24.494	1.986	1.916	23	9.434		2	259
Nariño	64.715	2.703	6.166	101	2.149	141	26	105
Norte de Santander	126.560	1.270	7.864	183	13.861	4		44
Putumayo	24.643	1.882	840	12	1.048			2
Quindío		96	108	50	6.469	12		26
Risaralda		171	696	124	12.024	18		2.308
Santander	1.854	103	526	60	3.493	2	1.639	981
Sucre		11	1.939	2	180			141
Tolima		241	315	68	6.957	1		123
Valle del Cauca	43.266	911	13.041	269	93.195	43	6.061	6.430
Vaupés	9.437	7	0	1	3			10
Vichada	2.504	763	61	19	456			-
Internacional		-	43.949,64		1.184			0
Total	532.874	40.891	147.464	2.490	294.943	349	41.137	20.406

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, Ejército, Armada y fuerza Aérea)

* En los resultados de las incautaciones se incluyen aquellas que fueron resultados de acciones por parte de las autoridades de control dentro del territorio nacional, así como resultados de operaciones de carácter internacional o acuerdos marítimos vigentes.

El presente documento profundiza en las acciones y resultados en los diferentes componentes en materia de drogas. En cada capítulo se analizan los avances, dificultades, retos y desafíos que surgen de los diagnósticos con que cuenta el país y los insumos aportados por las entidades vinculadas en cada eje temático. En el marco de las acciones que adelanta el Observatorio de Drogas de Colombia se actualiza esta información con el fin de ofrecer a la comunidad nacional e internacional un balance de las acciones del país en materia de drogas.