



OBSERVATORIO DE DROGAS
DE COLOMBIA



Reporte de
Drogas de
Colombia

2016



MINJUSTICIA



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



OBSERVATORIO DE DROGAS
DE COLOMBIA



Reporte de
Drogas de
Colombia

2016



MINJUSTICIA



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

Gobierno de Colombia

Jorge Eduardo Londoño Ulloa

Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Martha Paredes Rosero

Directora de Política de Drogas y Actividades Relacionadas (E)

Subdirectora de Estratégica y de Análisis

Coordinadora Observatorio de Drogas de Colombia - ODC

Coordinadores temáticos

Nubia Elena Pacheco Gómez

Jenny Fagua Duarte

Javier Hernando Villa Ávila

Claudia Paola Salcedo Vásquez

Santiago Alonso González Plazas

Alberto de Jesús Cuesta Gómez

Andrés López Velasco

Apoyo técnico

Luz Amparo Chamorro Cilima

Marye Sáenz Suazo

Edwin Andrés Pérez Rubio

Astrid Fuya Barajas

Lina Alvarez

Herbert Augusto Infante Romero

Liliana Calderón Gómez

Oscar Ricardo Santana López

Jessica Cruz Alonso

Agradecimientos

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

Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Defensa Nacional
Ejército Nacional de Colombia
Armada Nacional de Colombia
Fuerza Aérea Colombiana
Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional
Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico, CIENA
Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional, DIJIN
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF
Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, UACT
Fondo Nacional de Estupefacientes, FNE
Fiscalía General de la Nación, FGN
Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación
Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC
Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, UNODC/SIMCI

© Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia, ODC

Todos los derechos reservados

Noviembre de 2016, Bogotá - Colombia

ISSN: 2463-1418

Edición No. 2

Fotografías

UNODC/SIMCI, Policía Nacional de Colombia, Armada Nacional de Colombia y Observatorio de Drogas de Colombia - ODC

Diseño y Diagramación

Letras y Líneas Editorial

Impreso en Colombia



Av. El Dorado 82-70

Bogotá, D.C., Colombia

Tabla de Contenido

15 | **Presentación**

17 | **Capítulo 1 Reducción del consumo de Drogas**

1.1. Introducción	18
1.2. Situación del consumo de drogas.....	19
1.3. Marco político y operativo	26
1.4. Prevención.....	28
1.5. Reducción de riesgos y daños.....	39
1.6. Tratamiento	41
1.7. Retos y desafíos.....	56

57 | **Capítulo 2 Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas**

2.1. Problemática de los cultivos, producción de droga y acciones para su control	58
2.1.1 Introducción.....	58
2.1.2 Afectación del territorio por la presencia de cultivos de coca.....	59
2.1.3 Producción de hoja de coca y sus derivados	67
2.1.4 Precios y mercado.....	68
2.1.5 Tendencias de los cultivos de amapola.....	71
2.1.6 Acciones del Gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos	72
2.1.7 Desarrollo Alternativo	78

2.1.8 Retos y desafíos para la contención de la producción de drogas ilícitas	81
2.2 Usos lícitos y fiscalización de precursores y sustancias químicas utilizadas frecuentemente para la fabricación ilícita de drogas.....	82
2.2.1 Introducción.....	82
2.2.2 Acciones	82
2.2.3 Retos y Desafíos.....	85
2.3 Drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas - NSP.....	86
2.3.1 Introducción.....	86
2.3.2 Acciones	87
2.3.3 Retos y Desafíos.....	90
2.4 Tráfico de drogas	90
2.4.1 Infraestructuras de procesamiento de drogas	93
2.4.2 Tráfico de drogas	96
2.4.3 Acciones del Estado colombiano contra el tráfico de drogas	100
2.4.3.1 Infraestructuras de producción – resultados de interdicción	100
2.4.3.2 Incautaciones de droga	103
2.4.4 Análisis de las incautaciones desde el punto de vista regional.....	106
2.4.5 Retos y desafíos.....	107

**Capítulo 3
Criminalidad asociada con las Drogas**

3.1. Microtráfico y comercialización de drogas ilegales: avances en materia de caracterización de los fenómenos y de las medidas en materia de política pública para su contención	110
3.1.1. Conceptualización de microtráfico y comercialización.....	110
3.1.2. Problemática: Tendencias y dinámicas	112
3.1.3. Acciones y resultados.....	118
3.1.4. Avances y resultados.....	119
3.1.5. Retos y desafíos.....	130
3.2. Caracterización de los delitos relacionados con drogas y tendencias en su judicialización.....	132
3.2.1 Tendencias en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	145
3.3 Acciones del Gobierno colombiano frente a alternativas al encarcelamiento para delitos de menor gravedad relacionados con las drogas	149

3.3.1. Viabilidad de la implementación de un modelo de seguimiento judicial al tratamiento de drogas (TTD)	149
3.3.2. Tratamiento penal diferencial para cultivadores de drogas ilícitas	150
3.3.3. 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	151
3.3.4. Retos y Desafíos.....	152

155

Capítulo 4 Lavado de Activos

4.1 Problemática.....	156
4.2 Acciones y resultados institucionales	158
4.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho	158
4.2.1.1 Promover la generación de conocimiento.....	158
4.2.1.2 Fortalecer la coordinación interinstitucional en prevención del LAFT.....	160
4.2.1.3 Promover la armonización normativa observando estándares internacionales.....	162
4.2.2 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	163
4.2.3 Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJIN.....	165
4.2.4 Fiscalía General de la Nación	165
4.2.5 Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF.....	169
4.3 Avances Legislativos y Normativos	172
4.3.1 Leyes y decretos	172
4.3.2 Circulares y resoluciones normativas.....	173
4.4 Retos y desafíos.....	173

175

Capítulo 5 Política Regional Nacional de Drogas y Política Internacional

5.1 Política Regional Nacional de Drogas	176
5.1.1 Acciones	176
5.1.2 Retos y desafíos.....	177
5.2 Política Internacional de Drogas.....	186

5.2.1 Colombia en la UNGASS 2016	178
5.2.2 ¿Cómo fue el proceso preparatorio de Colombia frente a la UNGASS 2016?	179
5.2.3 Resultados de la UNGASS 2016.....	181

185

Resumen de Indicadores

203

Bibliografía

Lista de Tablas

Tabla 1. Acciones de reducción de daños.....	40
Tabla 2. Ruta Integral de Atención en Salud.....	44
Tabla 3. Cultivos de coca por departamento en Colombia 2005-2014 (hectáreas)	60
Tabla 4. Municipios con mayor presencia de cultivos 2015.....	61
Tabla 5. Afectación de cultivos de coca a las zonas de manejo especial 2013 - 2016 (ha)	63
Tabla 6. Cultivos de coca en Parques Naturales 2010 - 2015 (hectáreas)	64
Tabla 7. Precios de insumos y drogas.....	69
Tabla 8. Cultivos de amapola en Colombia por departamento 2005 – 2015 (hectáreas).....	71
Tabla 9. Rendimientos por hectárea de opio secado al horno.....	72
Tabla 10. Aspersión de cultivos de coca por departamento en Colombia. 2006 - 2015 (hectáreas).....	73
Tabla 11. Erradicación manual de cultivos de coca por departamento y año 2006-2015 (hectáreas).....	75
Tabla 12. Erradicación manual de cultivos de amapola por departamento y año 2006-2015 (hectáreas)	76
Tabla 13. Erradicación manual de cultivos de marihuana por departamento y año 2006-2015 (hectáreas)	76
Tabla 14. Formatos de comercialización de éxtasis y principios activos reportados	89
Tabla 15. División del trabajo en el microtráfico y la comercialización de drogas ilegales	112
Tabla 16. Microtráfico de SPA en el entorno urbano	124
Tabla 17. Comercialización de SPA en el entorno urbano.....	124
Tabla 18. Principales modalidades delictivas por las que se realizaron capturas en 2015	135

Tabla 19.	Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, 2010 - 2015	136
Tabla 20.	Coordinación interinstitucional de los sectores público y privado. Pasantías financieras y sectoriales especializadas Febrero – Abril 2015	159
Tabla 21.	Aprehensiones de mercancía y Avalúo 2015. Ciudades más representativas.....	163
Tabla 22.	Procesos de Ley 906 del 2004, periodo 2014-2015	166
Tabla 23.	Actuaciones Ley 600-2000, periodo 2014 – 2015.....	166
Tabla 24.	Resultados de Cooperación Internacional vs. asignadas	167
Tabla 25.	Asignación de investigaciones.....	169
Tabla 26.	Incautaciones de drogas ilícitas por tipo y departamento 2015	203

Lista de Gráficas

Gráfica 1.	Uso alcohol 2008 - 2013.....	19
Gráfica 2.	Uso tabaco 2008 - 2013.....	20
Gráfica 3.	Uso de cualquier droga ilícita 2008 - 2013.....	20
Gráfica 4.	Distribución de concentración de THC según rangos. Total Nacional.....	21
Gráfica 5.	Prevalencia de último año de cualquier droga Ilícita por departamento	22
Gráfica 6.	Prevalencia de último año de cualquier droga Ilícita por sexo y edad	23
Gráfica 7.	Población ponderada de personas que se inyectan por tamaño de red, serie CES 2014	23
Gráfica 8.	Categoría de las nuevas sustancias psicoactivas vendidas en el mercado	25
Gráfica 9.	Direccionamiento del Componente de Tratamiento del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.....	42
Gráfica 10.	Ruta Intersectorial de Atención para las y los Adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal con Problemas de Salud énfasis en consumo de Sustancias Psicoactivas y Salud Mental.....	45
Gráfica 11.	Ruta Integral de Atención a los trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debido al uso de sustancias psicoactivas y adicciones.....	49
Gráfica 12.	Servicios habilitados por DTS.....	52
Gráfica 13.	Tendencia de los cultivos de coca en Colombia 2001 – 2015	59
Gráfica 14.	Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2006 – 2015.....	61

Gráfica 15. Precios clorhidrato de cocaína (al por mayor - kilogramo).....	69
Gráfica 16. Cultivos de coca vs. esfuerzos para su control (aspersión aérea y erradicación manual forzosa) 2001-2015	77
Gráfica 17. Incautaciones de marihuana y clorhidrato de cocaína	91
Gráfica 18. Cultivos de coca e incautaciones totales de droga multianual para Colombia	92
Gráfica 19. Tipos de infraestructuras para extracción y refinamiento de drogas por naturaleza y tamaño	93
Gráfica 20. Métodos usados para el procesamiento de clorhidrato de cocaína	94
Gráfica 21. Modelo de producción y procesamiento generalizado durante los años noventa y primera década de este siglo	95
Gráfica 22. Modelo de producción y procesamiento vigente	95
Gráfica 23. Seis nuevas tendencias de tráfico marítimo mediante el uso de tecnología criminal.....	97
Gráfica 24. Rutas detectadas en el tráfico de drogas. 2015.....	98
Gráfica 25. Infraestructuras de base de coca y clorhidrato de cocaína desmanteladas durante 2015.....	100
Gráfica 26. Participación de incautaciones(kg) a nivel departamental.....	102
Gráfica 27. Sistema de las drogas ilícitas	111
Gráfica 28. Mapas Bogotá.....	115
Gráfica 29. Mapas Medellín.....	116
Gráfica 30. Mapas Cali	116
Gráfica 31. Mapas Barranquilla.....	117
Gráfica 32. Mapas Pasto.....	117
Gráfica 33. Población beneficiada programa Futuro Colombia	119
Gráfica 34. Resumen del Plan Integral para abordar los fenómenos de microtráfico y comercialización de SPA en entornos urbanos.....	120
Gráfica 35. Resumen de afectaciones del mercado ilegal de SPA sobre la gobernabilidad, la legalidad, las capacidades y el capital social de un territorio	125
Gráfica 36. Estrategia para la identificación de estructuras del microtráfico y el narcomenudeo	127
Gráfica 37. Resumen del proceso de recuperación de la legalidad, gobernabilidad y de fortalecimiento del capital social y desarrollo de capacidades, a partir de la articulación de acciones en materia de política criminal y fortalecimiento instruccional y comunitario contra el microtráfico y la comercialización de drogas	129
Gráfica 38. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y hurto a personas. Periodo 2010-2015	134
Gráfica 39. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 2015, según sitio.....	137

Gráfica 40. Incautaciones en kg por tipo de droga 2015, Policía Nacional	138
Gráfica 41. Porcentaje de incautaciones, de acuerdo con la cantidad de droga (gr), 2014	139
Gráfica 42. Actuaciones fiscales por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, Nacional, 2014	139
Gráfica 43. Población carcelaria por artículo 376 CP de acuerdo con su situación jurídica	140
Gráfica 44. Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria	140
Gráfica 45. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, 2012-2014 en población femenina	141
Gráfica 46. Población carcelaria femenina por artículo 376 CP de acuerdo con su situación jurídica.....	142
Gráfica 47. Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria femenina	142
Gráfica 48. Población carcelaria femenina sindicada y condenada desde el 2014	143
Gráfica 49. Colombianos retenidos en el exterior.....	144
Gráfica 50. Colombianos retenidos en el exterior por delitos de narcotráfico	144
Gráfica 51. Colombianas retenidas en el exterior por delitos relacionados con narcotráfico por país de retención	145
Gráfica 52. Asociación entre delito y consumo en adolescentes en conflicto con la ley	146
Gráfica 53. Histórico de casos en el SRPA	147
Gráfica 54. Sanciones en el SRPA	147
Gráfica 55. Delitos de mayor ocurrencia a nivel nacional en el SRPA.....	148
Gráfica 56. No. de Procesos 2012-2015 Ley 793 de 2002 y Ley 1708 de 2014	168
Gráfica 57. No. Bienes afectados/Avalúo de bienes afectados 2012-2015	169

Lista de Mapas

Mapa 1. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2006 - 2015	62
Mapa 2. Parques Nacionales Naturales y cultivos de coca en Colombia 2015.....	65
Mapa 3. Intervención del Desarrollo Alternativo en Colombia 2003 - 2015 Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca 2006 - 2015	79
Mapa 4. Relación directa entre producción y procesamiento 2013 – 2015	101

Principales Resultados

Resumen Indicadores Sobre Drogas

a) Reducción de la oferta de drogas

Cultivos y producción	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Cultivos de coca en Colombia - hectáreas ¹	64.000	48.000	48.000	69.000	96.000	ND
Potencial de producción de cocaína - toneladas métricas	384	333	290	442	646	ND
Aspersión aérea de cultivos de coca - hectáreas	103.302	100.678	47.052	55.554	36.494	0
Erradicación manual forzosa de cultivos de coca - hectáreas	35.200	30.486	22.120	11.814	13.473	9.836
Cultivos de amapola en Colombia - hectáreas	338	313	298	387	592	338
Erradicación manual forzosa de cultivos de amapola - hectáreas	304	320	514	815	613	267
Interdicción						
Cocaína (kg)	155.558	183.245	166.982	148.077	253.159	177.335
Pasta de coca/Base de coca (kg)	57.101	56.054	46.622	40.890	42.658	30.267
Basuco (kg)	2.422	3.415	3.700	2.491	2.399	1.323
Látex (kg)	17	10	15	1	1.724	
Heroína (kg)	555	470	403	349	393	279
Marihuana prensada (kg)	353.284	362.317	408.178	303.917	258.221	98.360
Incautaciones de estimulantes tipo éxtasis (und.)	26.130	57.018	117.101	20.406	121.579	5.901
Incautaciones de LSD - parches	619	104	4.050	147	11.088	619
Incautaciones de sedantes no especificados (und.)	20.444	34.013	63.641	41.137	33.867	23.042
Infraestructura de producción de cocaína desmantelada - Unidades ²	2.270	2.435	2.334	2.356	3.840	2.896
Tráfico						
Capturas delito de Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	73.363	84.791	88.922	84.399	75.361	36.709
Población carcelaria por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes***	19.533	23.004	25.258	23.141	24.374	24.881
Extradiciones efectivas	147	230	159	184	135	55**

Fuentes:

Cultivos de Coca: Fuente: SIMCI/UNODC.

Cultivos Amapola: DIRAN – Por medio de reconocimientos aéreos.

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

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 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.

Consolidado: Observatorio de Drogas Colombia - ODC.

1 Cifras redondeadas al entero más próximo.

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

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

*Información con corte 30/06/2016

** Información con corte a 30 de abril de 2016

*** Puede estar en concurso con otros delitos

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

El proceso alrededor de la Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre drogas - UNGASS, sitúa la política de drogas del país en un momento crucial que representa una gran oportunidad para propiciar las transformaciones y las reales reducciones de las afectaciones que conllevan la problemática de drogas. El protagonismo del país en el debate internacional para la reforma de la política de drogas dado alrededor de UNGASS y el diálogo amplio y abierto con diferentes actores para nutrir las propuestas de una nueva política interna en la materia, ratifican la convicción del Gobierno Nacional de generar un cambio profundo.

En línea con esto, en los últimos dos años se han tomado decisiones y se preparan acciones en materia de política, ratificando el cambio de perspectiva donde se prioriza la salud pública y los derechos humanos. Se destaca la decisión de suspender la aspersion aérea con glifosato; la Estrategia Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos; la regulación del cannabis para fines médicos y científicos; el diseño de alternativas al tratamiento penal para algunos eslabones débiles de la cadena; la adopción de un plan para la reducción del consumo que incorpora la reducción de riesgos y daños; y, el fortalecimiento de la generación de evidencia técnica para dimensionar y monitorear la cambiante problemática del narcotráfico.

Si bien se han dado los primeros pasos en esta dirección, el desafío actual es propiciar mayor coherencia entre el discurso llevado por Colombia al escenario internacional y las acciones y planes internos. Para ello, es fundamental atender lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo referente a trabajar en la formulación de una política de drogas integral y equilibrada, con enfoque de salud pública, derechos humanos y territorio, construida en consenso con los diversos sectores comprometidos y articulando con lo acordado en La Habana, los resultados de UNGASS y una serie de aportes de las regiones, los expertos, la sociedad civil y los jóvenes.

El nuevo enfoque de política de drogas orientará sus esfuerzos hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de la cadena del narcotráfico, quienes son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social. El reto está en redoblar los esfuerzos en investigación y judicialización efectiva; el uso eficiente de las herramientas jurídicas frente a los delitos relacionados con drogas; y en los grupos especializados centrados en la lucha contra el crimen organizado.

Otro enfoque de política se centra en incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas, se requiere solucionar las causas del problema, buscando coherencia, consistencia y sostenibilidad de las acciones, sin olvidar el papel fundamental de la participación ciudadana en la construcción y apropiación de la política, así como el control social para cerrar las brechas que dan cabida a la aparición de distintos fenómenos de ilegalidad. El compromiso de las comunidades es fundamental para iniciar un proceso, su empoderamiento y garantizar la sostenibilidad y el impacto de los proyectos.

El papel del Observatorio de Drogas de Colombia - ODC en esta evolución de la política es trascendental. La misión de generar conocimiento sobre el problema de las drogas como insumo para construir la política, la centralización de la información sobre las acciones que realizan las entidades, así como el monitoreo y la evaluación, son elementos claves para verificar la efectividad de las políticas con especial énfasis en las propuestas emergentes.

En consecuencia, el Observatorio de Drogas de Colombia - ODC vive un proceso de innovación y mejoramiento continuo a partir del fortalecimiento de la plataforma tecnológica y del Sistema de Información de Drogas de Colombia-SIDCO, desarrollo de investigaciones en diferentes ámbitos como son: los diagnósticos del consumo de sustancias; caracterizaciones regionales para comprender los territorios afectados; caracterización química de sustancias y drogas; Línea Base de indicadores que den cuenta del impacto de las acciones de las políticas de drogas y contribuyan al seguimiento y monitoreo de la problemática en los aspectos de gestión y resultado. Finalmente se incursiona en nuevos desarrollos como es la creación del Sistema de Alertas Tempranas que busca informar oportunamente la aparición de nuevas drogas que generan riesgos para la salud.

Uno de los principales productos del Observatorio es el presente informe que reporta las tendencias y dinámicas de la problemática de la droga en sus diferentes frentes, así como el balance anual de acciones y resultados en materia de drogas, el cual se elabora a partir de la información reportada por las entidades vinculadas en el tema. Tal como en las dos últimas versiones, el presente informe incorpora un capítulo por cada uno de los principales temas, el cual contiene una descripción del problema, las principales estrategias desarrolladas para intervenirlo y el análisis de los resultados, retos y desafíos. Se espera que el presente informe sea de utilidad para los funcionarios, expertos, académicos, estudiantes, ONGS, a la comunidad nacional e internaciónall y contribuya a la construcción de acciones basadas en las realidades y dinámicas del país.

1

Capítulo

Reducción del Consumo de Drogas

1.1 Introducción

La realidad actual del consumo de sustancias motivó al Gobierno Nacional a promover la formulación del “Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Drogas 2014 – 2021”, que se fundamenta en los enfoques de la salud pública y de derechos humanos y que fue aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

El país avanza gradualmente en el desarrollo del Plan Nacional, en los componentes estratégicos como son la promoción de la salud, la prevención del consumo de drogas, la reducción de riesgos y daños, el tratamiento del consumo y el fortalecimiento institucional y de forma paralela en la concreción de los enfoques de salud pública y derechos humanos.

Desde el enfoque de salud pública, es claro que todas las drogas presentan riesgos para la salud de las personas que las usan. Bajo esta perspectiva, la prevención y la promoción de la salud es uno de los temas centrales del Plan Nacional, con prioridad en los niños, niñas y adolescentes. Se viene haciendo un énfasis en la necesidad de promover programas de prevención eficaces, basados en la evidencia, que intervienen las vulnerabilidades socioeconómicas y que vinculan a las comunidades en las acciones de prevención. Otro aspecto fundamental, es que el consumo de drogas desde la perspectiva de salud pública, plantea la intervención de los determinantes sociales de la salud desde una aproximación intersectorial.

Desde el mismo enfoque de salud pública y de derechos humanos, el consumo de sustancias psicoactivas se entiende como una conducta que pueden o no realizar las personas en el marco de sus derechos y libertades. Por ello, se busca reducir el estigma y la discriminación que surge al valorar a quienes consumen drogas como “viciosos”, “delincuentes” o “enfermos” y en cambio, se reconozcan como sujetos de derechos. En esta línea, recientemente se desarrollan acciones de reducción de riesgos y daños dirigidos a los consumidores problemáticos, en especial las personas que se inyectan drogas.

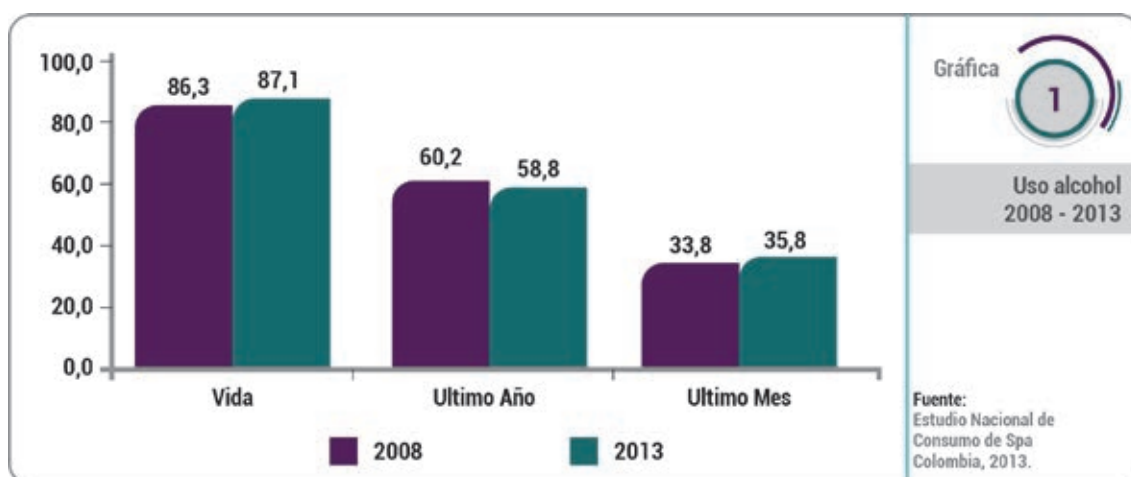
Dentro del componente de fortalecimiento institucional, se acompaña a las entidades territoriales para la formulación de los planes territoriales de drogas, se presta asistencia técnica en la ejecución de los planes y se desarrollan procesos de formación en diferentes temáticas dirigidos a los actores tanto institucionales como no institucionales de las entidades territoriales.

El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional, la Policía Nacional, el ICBF, el INPEC y las demás entidades que integran la Comisión Técnica Nacional de Reducción del Consumo de Drogas, además de las entidades territoriales, están desplegando una serie de estrategias, programas y proyectos, los cuales se describen en este capítulo.

1.2 Situación del consumo de drogas⁵

El país tiene progresos importantes en la caracterización del consumo de drogas, producto de la realización de estudios periódicos, con metodologías estandarizadas internacionalmente y dirigidos a tres tipos de población claves para el análisis de este problema: población general de 12 a 65 años, población escolar (estudiantes de básica y secundaria) y población universitaria. Estos estudios han sido desarrollados por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho - ODC, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional.

A partir de los estudios disponibles en la población general⁶, estudiantes de secundaria⁷ y universitarios⁸, se pueden identificar algunas tendencias claras sobre la situación del consumo de drogas, las cuales se presentan a continuación:



- **El consumo de alcohol se mantiene estable y se extiende a todo el territorio nacional**

Aunque el consumo de bebidas alcohólicas en el país se mantiene estable a través del tiempo, las prevalencias son altas. 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 temprana edad pese a la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad. La encuesta en escolares muestra que el 20% de los estudiantes en edades entre 11 y 12 años han consumido alcohol en el último año, en edades entre 13 y 15 años el porcentaje llega al 43,13% y en las edades entre 16 y 18 años el consumo es del 58,16%.

5 En este capítulo se retoman algunos de los contenidos del Reporte de Drogas de Colombia, 2015.

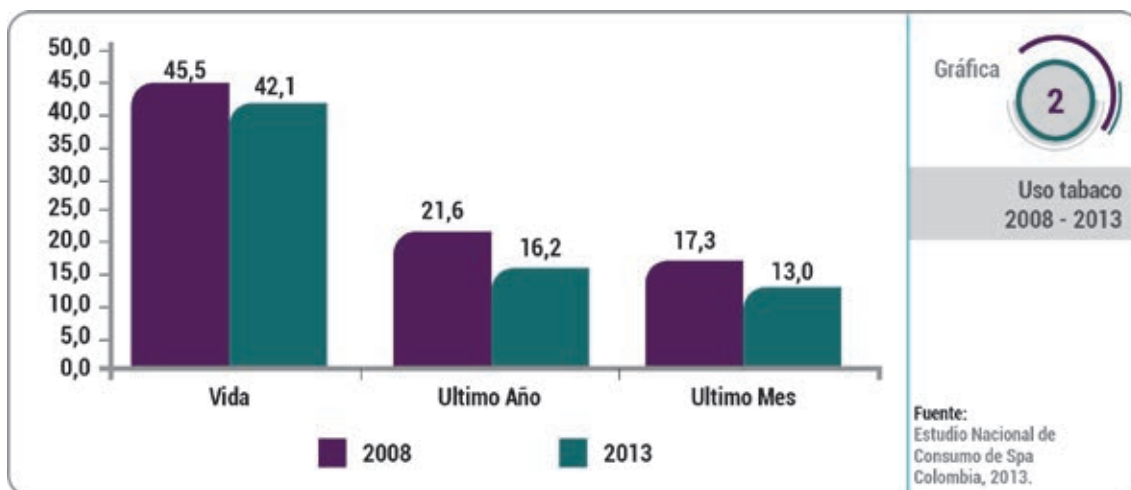
6 Dirección Nacional de Estupefacientes (ODC), Ministerio de la Protección Social, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, CICAD/OEA. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2008. Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2013.

7 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.

8 Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, 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.

- **Disminuye el consumo de tabaco y cigarrillo**

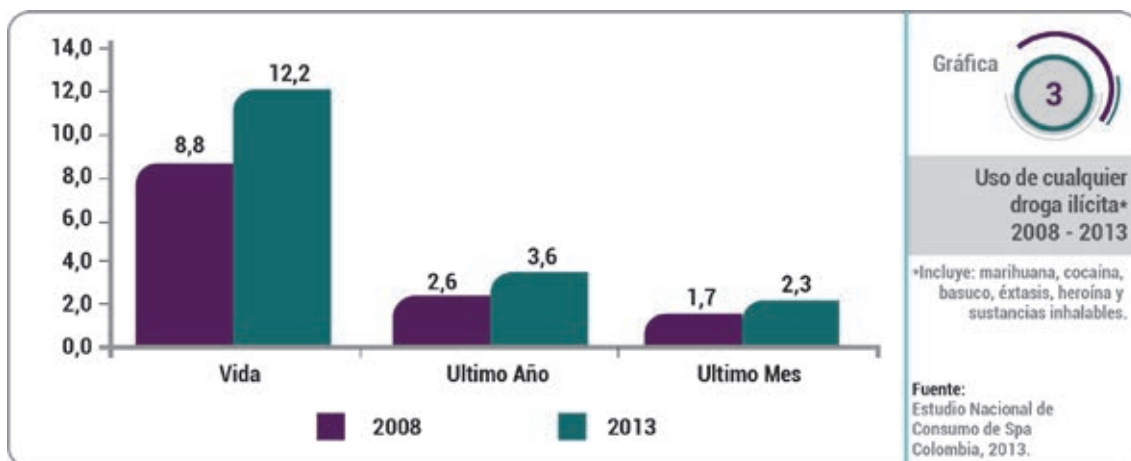
El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, señala una reducción importante en las prevalencias de vida, año y mes del uso de tabaco o cigarrillo. Además de la prevalencia, disminuyó también la incidencia o número de personas que iniciaron consumo en el último año, pasando de 538.815 (4.7%) en 2008 a 258.272 (1.88%) en 2013.



- **El consumo de drogas ilícitas está aumentando**

El consumo de drogas ilícitas se ha incrementado 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. Esta misma tendencia se confirma en los estudios realizados en otras poblaciones, como población escolar y población universitaria.



- **La marihuana es la sustancia ilícita más consumida en Colombia**

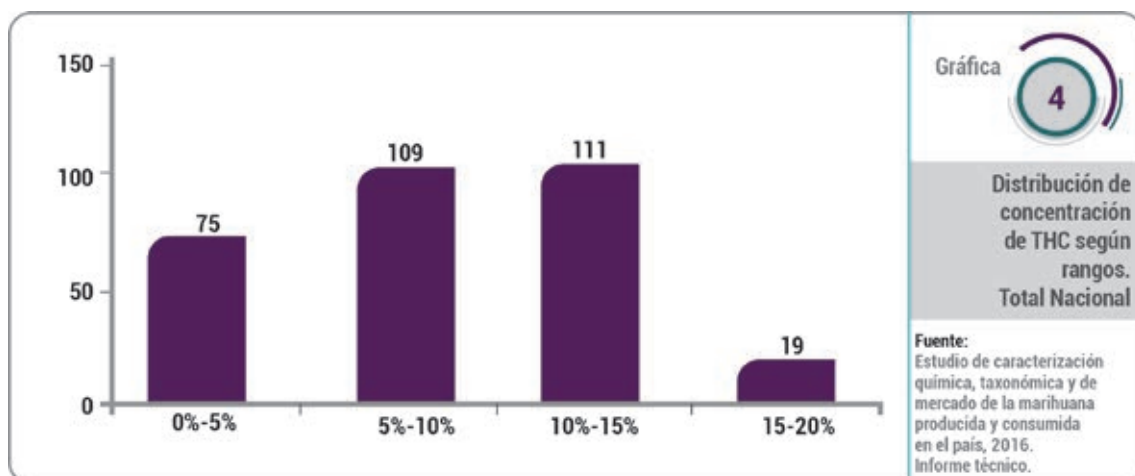
Al igual que en el resto del mundo, en Colombia la marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo, seguida de la cocaína, el basuco y el éxtasis. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% consume marihuana. No obstante, no se debe desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias como la heroína y el basuco, tienen altos impactos en la salud pública.

El consumo de marihuana requiere un análisis más detallado, considerando que además del cannabis regular, se ha vuelto común la presencia de variedades más potentes. En el estudio de consumo realizado en 2013, se preguntó a los que consumieron marihuana en el último año si también habían usado marihuana “cripy”, el 75,1% reportó consumo de este tipo de marihuana, que es más potente por su alto contenido de Tetrahidrocanabinol (THC), componente activo del cannabis.

Aunque esto último indica que la marihuana conocida como “cripy” es una sustancia conocida y consumida, puede considerarse subjetivo, teniendo en cuenta que el contenido real del componente activo del cannabis es desconocido para los consumidores.

En todo caso, se ha logrado confirmar altas concentraciones de THC a través de estudios que analizan los componentes del cannabis cultivado en Colombia. Un estudio realizado en Colombia (Florián, Parada, Garzón, 2009) confirma 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.

En el estudio de caracterización química, taxonómica y de mercado de la marihuana producida y consumida en el país⁹, realizado entre 2015 y 2016, se analizaron 316 muestras de marihuana recolectada en 17 ciudades, encontrando concentraciones de THC entre 0,1% y 18,91%. En el ámbito nacional; el 24% de las muestras recolectadas tenían una concentración de THC entre el 0% y 5%. El 35% de las muestras presentaron concentraciones entre el 5% y el 10%; el 35% de las muestras encontradas registraron concentraciones del 10% al 15%; y el 6% de las muestras presentaron una concentración entre 15% y 20%.

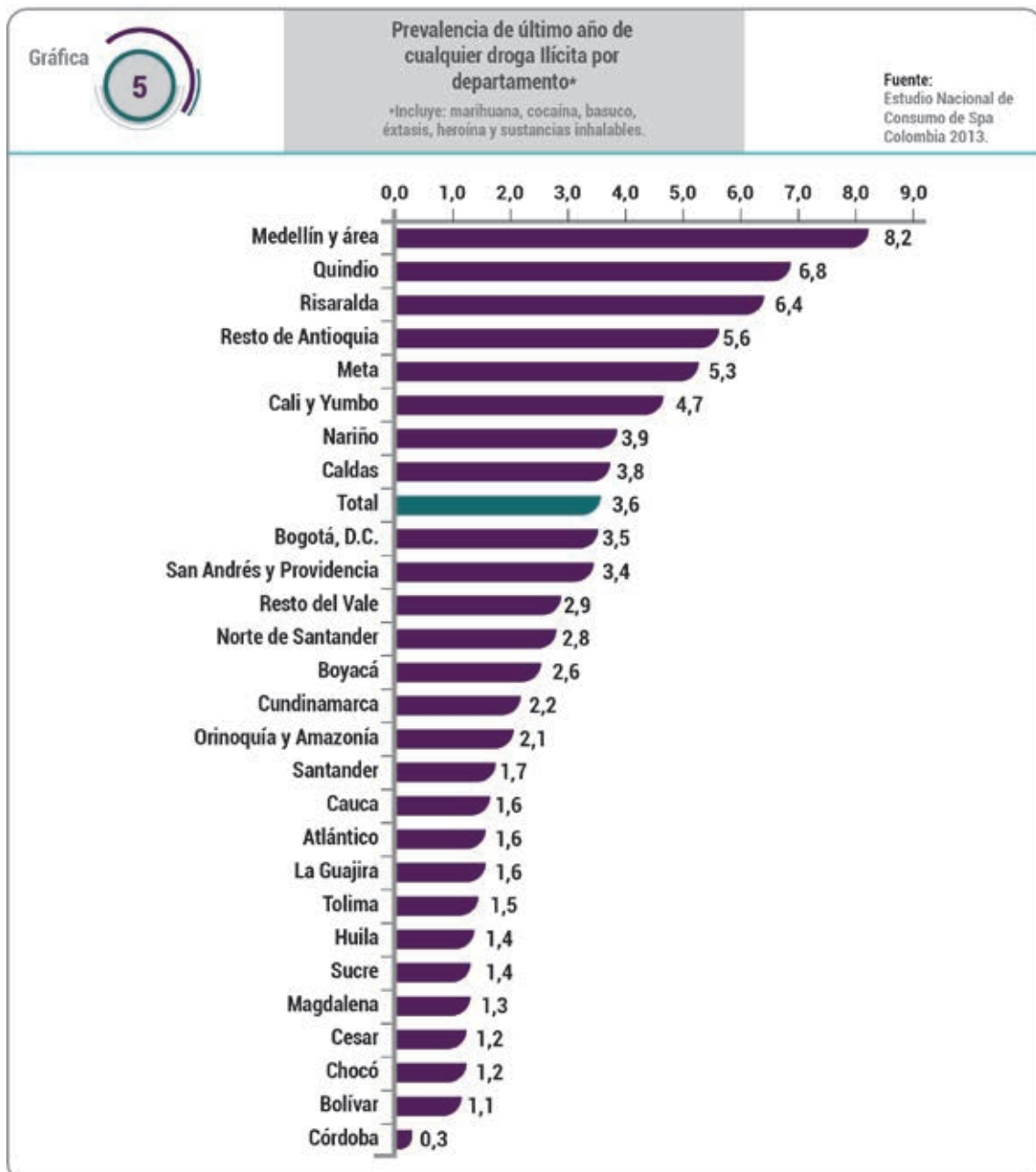


⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y UNODC, 2016.

- **La situación del consumo de drogas es muy diversa al interior del país**

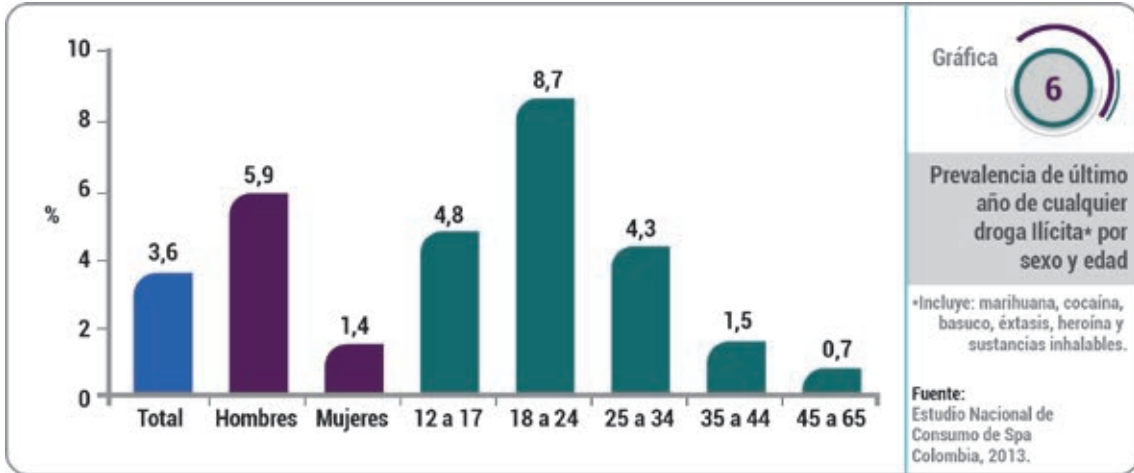
Más allá de los datos nacionales, al analizar el uso de sustancias por departamento, se observa amplia variabilidad. Por ejemplo, la prevalencia del consumo de alcohol o de drogas ilícitas en algunos departamentos es dos veces o más al promedio nacional.

Chocó tiene las mayores tasas de consumo de alcohol, mientras que Medellín y su Área Metropolitana, Antioquia y los departamentos que integran el Eje Cafetero, tienen consumos de drogas ilícitas superiores al resto del país. En el último Estudio nacional de población general realizado, los departamentos del Meta y Nariño se ubicaron por primera vez por encima del promedio nacional por sus tasas de consumo de drogas ilícitas. Las diferentes realidades locales confirman la necesidad de implementar estrategias que atiendan sus particularidades.



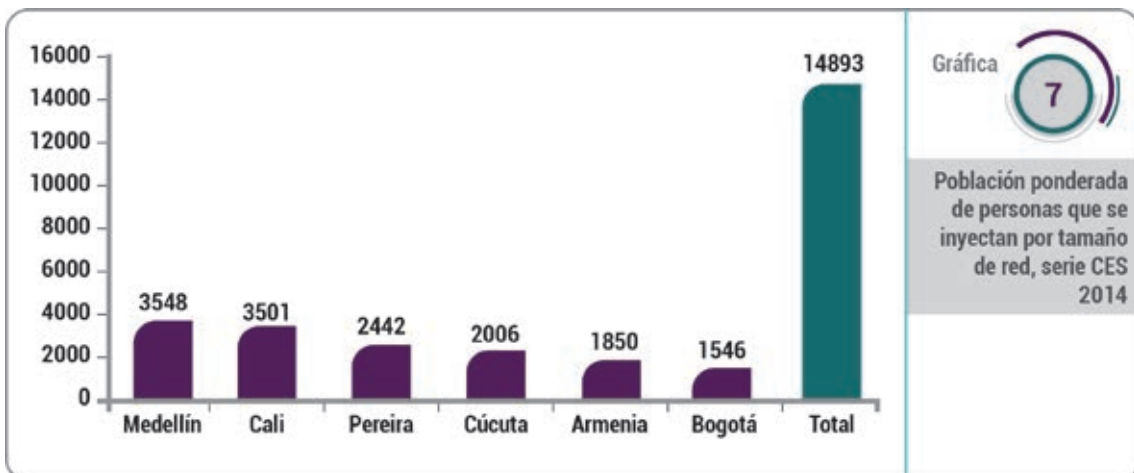
- **El consumo de psicoactivos es superior en hombres, en el grupo etario entre 18 y 24 años y en zonas urbanas**

Con relación a las características sociodemográficas, 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.



- **En el país se ha detectado un aumento en el consumo de heroína y en algunas ciudades se reporta el uso por vía inyectada**

El consumo de heroína se presenta de forma importante en las ciudades de Armenia, Medellín, Pereira, Risaralda, Cúcuta, Cali, Bogotá y Santander de Quilichao.



Con el objetivo de presentar un panorama completo de la situación, el Ministerio de Justicia y del Derecho elaboró el documento *“La Heroína en Colombia, producción, uso e impacto en la salud pública - Análisis de la evidencia y recomendaciones de política”*, publicado en el primer trimestre de 2016, que realiza el análisis crítico de una serie de información, estudios e investigaciones realizados en el país en los últimos años.

El documento presenta un recorrido por la historia de la heroína, pasando por la situación del cultivo de amapola, la producción de opio y heroína y su tráfico, haciendo énfasis especial en el análisis del consumo de esta sustancia en el país y su impacto en la salud pública.


Los resultados que se presentan, señalan una situación compleja alrededor del consumo de heroína por vía inyectada, que afecta especialmente a las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Pereira, Risaralda, Armenia y Cúcuta. El consumo de drogas por vía inyectada tiene un alto impacto en la salud pública, por su relación con infecciones transmitidas por sangre como VIH y Hepatitis B y C, asociación con prácticas sexuales inseguras, la presencia de sobredosis y otras infecciones virales, por hongos, bacterias y parásitos, así como efectos sobre la salud mental.

Como resultado de ello, se generan recomendaciones de política pública para el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los consumidores de drogas.

- **En el país se presenta el fenómeno de las drogas emergentes**

El fenómeno de las **nuevas sustancias psicoactivas o NSP¹⁰**, constituye una de las principales tendencias actuales del problema mundial de las drogas. El Informe Mundial de Drogas de 2015, registra la aparición de 602 NSP que no están incluidas en las listas de fiscalización internacional de las Naciones Unidas. Dentro de las características principales de estas drogas, está el riesgo para la salud, especialmente por el poco conocimiento que existe sobre los efectos en la salud que produce su consumo, precisamente por su reciente aparición en el mercado. El uso de NPS ha causado enfermedades, urgencias médicas y muertes en varios países del mundo.

En Colombia se han detectado alrededor de 20 NPS, que en su mayoría corresponden a drogas de origen sintético¹¹. Muchas se venden como si se tratara de sustancias ya conocidas, 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.



El Sistema de Alertas Tempranas- SAT ha detectado la presencia en el mercado colombiano de 23 drogas emergentes.

10 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.

11 Boletín No. 1 del Sistema de Alertas Tempranas. SAT , 2015.

NSP

Categorías de las nuevas sustancias psicoactivas vendidas en el mercado

Otras sustancias

Tales como antihistamínicos (levetiracetam), sustancias de tipo benzodiazepina (zolpidem) y triptaninas (sumatriptán).



Cannabinoides sintéticos

Estas son reacciones agonistas de cannabinoides, las cuales producen efectos similares a los del delta-9 tetrahidrocannabinol (THC), el principal componente psicoactivo de la marihuana. Los cannabinoides sintéticos son generalmente mezclados en productos herbales y vendidos bajo el nombre de Spice, K2, Flonid, etc.



Cationos sintéticos

Estos son entógenos/sintéticos de la sustancia típicamente conocida catinona, uno de los componentes activos de la planta khat. Generalmente se refieren a estos estupefacientes a través de NSP reconocidos: Phenylethylamine, tales como mephedrone y MDPV (metilendioxipropridilo).



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 consumidas en Asia.



Sustancias de origen vegetal

Este grupo incluye plantas con propiedades psicoactivas. Las drogas psicoactivas más importantes son:

- **Yohimbina** (Yohimbin), un alcaloide de una planta nativa de África que se utiliza como un afrodisíaco y también se ha usado como un estimulante.
- **Yohimbin**, un alcaloide producido por las corales marinos en Oceanía, México, que contiene el principio activo yohimbinol A, un alcaloide de origen vegetal.
- **Kava** (Kava), un extracto de una planta nativa de la región del Cuerno de África y la parte de raíz de la planta se utiliza en la fabricación de bebidas alcohólicas tradicionales.



Piperazinas

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



Fenetilaminas

Este grupo contiene sustancias relacionadas con la amfetamina y metanfetamina y generalmente produce efectos estimulantes. Sin embargo, la modificación de estas amfetaminas puede dar lugar a potentes alucinógenos como el éxtasis (MDA) y el éxtasis (MDA).



En respuesta a esta situación, desde el Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, se implementó el Sistema de Alertas Tempranas, SAT, con el fin de generar un mecanismo de intercambio de información para detectar oportunamente drogas emergentes y alertar sobre su existencia.

El SAT fue creado formalmente por medio de la Resolución No. 001 de 2016 del Consejo Nacional de Estupefacientes y 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 y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, cuenta con la participación de invitados permanentes como la Universidad Nacional, la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad CES y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

1.3 Marco político y operativo

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*” y el “*Plan Decenal de Salud Pública, 2012 –2021*”.

Así mismo, se cuenta con la “*Política Nacional para la Reducción del Consumo de Drogas y su impacto*”, formulada desde 2007, que constituye el lineamiento que permite identificar, comprender y contrarrestar los factores macro, 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.

Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 - 2021

En 2014, El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social, lideraron la construcción del “*Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 - 2021*”, a través de un proceso amplio de consultas en el que participaron distintos sectores como el académico, expertos, entidades territoriales, nacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general. Este Plan fue aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes con la 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.

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, a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas y 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.

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 Plan y Objetivos¹²



Objetivos de los componentes estratégicos:

- Fortalecimiento institucional: Es 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 las acciones de articulación en el nivel nacional y territorial. Este componente integra además las acciones correspondientes a capacitación, investigación, evaluación, gestión política, gestión administrativa y gestión comunitaria. 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.

Promoción de la convivencia y la salud mental: 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. El componente promocional de este plan se desarrollará con base en acciones en los ámbitos familiares (hogar), comunitarios (espacio público) y escolares. En el ámbito familiar, se espera que el fortalecimiento de factores de comunicación y de patrones de cuidado por parte de los adultos, promuevan vínculos afectivos, redes de apoyo, capacidades que potencien la salud mental y la convivencia social, y comportamientos saludables que, a su vez, repercutan en el desarrollo de habilidades en niños, niñas y adolescentes para manejar el asunto de las drogas con solvencia.

¹² Tomado del documento del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA, 2014 - 2021.

- **Prevención:** 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. Tendrá énfasis en los ámbitos escolares y familiares. El Objetivo es disminuir la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas, prevenir las afectaciones al bienestar y desarrollo como una de las tareas más importantes desde la salud pública y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia.
- **Reducción de riesgos y daños:** Dadas las implicaciones sanitarias y el compromiso de los derechos humanos de las personas afectadas por la dependencia a la heroína y el basuco principalmente, se adelanta 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. 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.
- **Tratamiento:** 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. 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.

1.4 Prevención

A continuación, se describen algunos de los programas implementados en los últimos años desde el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio Justicia y del Derecho y la Policía Nacional en coordinación con las entidades territoriales y las organizaciones de la sociedad civil. Otros programas presentes en el país se pueden consultar en www.copolad.eu.

Dentro de las intervenciones existentes, se encuentran programas de prevención universal, selectiva e indicada. Esta clasificación se fundamenta en el nivel de riesgo al que están expuestos los grupos destinatarios, así, la prevención universal está dirigida a la población general, la prevención selectiva está dirigida a comunidades que se encuentran en riesgo y la prevención indicada llega a las personas que han iniciado uso de drogas pero aún no tienen dependencia.

- **Programa Escolarizado de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas**

Desde 1996, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, a través del Área de Prevención, desarrolla el Programa Escolarizado de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en diferentes centros educativos del país, con el objeto de educar a niños, niñas y adolescentes acerca de las consecuencias sobre el uso y abuso de sustancias psicoactivas y brindar las habilidades y herramientas necesarias para tomar decisiones informadas, autónomas y responsables frente a su proyecto de vida; fomentar relaciones positivas entre la familia, su entorno social y las autoridades.

Durante esta trayectoria, se ha logrado cobertura en los 32 departamentos de Colombia, se han capacitado alrededor de 2.5 millones de niños, niñas y adolescentes, 103 mil docentes y 1 millón de padres de familia con el Programa Escolarizado de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Así mismo, se ha beneficiado a 3.159.601 personas de la comunidad en general, con las diferentes estrategias complementarias de prevención como son las brigadas médicas, bus interactivo, ciudadela de la prevención y el muñeco virtual; para un total de 6.762.601 personas beneficiadas con las acciones de prevención del consumo de drogas que adelanta la Dirección de Antinarcóticos.



Programa D.A.R.E.
Fuente: Policía Nacional de Colombia

Los indicadores de cobertura del Programa lo convierten en uno de los más importantes del país, por lo que la Policía Nacional se ha propuesto realizar un gran esfuerzo para optimizar el Programa a través de la revisión de su fundamentación conceptual, técnica y operativa, así como la evaluación de sus resultados.

De esta forma, a finales de 2015, la Policía Nacional y el Ministerio de Educación Nacional suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 1503 orientado al *“Fortalecimiento del Sistema Nacional de Convivencia Escolar en las Entidades Territoriales e Instituciones Educativas Focalizadas, relacionadas con la Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Promoción de Estilos de Vida Saludables”*, donde las partes adquirieron el compromiso de trabajar articulados en pro de los niños, niñas y adolescentes.

El área de Prevención de la Policía Antinarcoóticos participa en el Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial CREIP-ARPRE 2016, que tiene como objetivo diseñar y formular acciones orientadas al mejoramiento y la innovación, proyectándola hacia nuevos escenarios de construcción de paz, donde se busca que las acciones de prevención cumplan con los criterios de “Programas de Prevención Basados en Evidencia” fundamentado en tres pilares: educación, alteridad e inclusión. Se busca una intervención evaluada, que permita el análisis de comportamientos y la implementación de programas preventivos acordes al sistema criminal del narcotráfico: producción, tráfico, distribución, comercialización y el consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública.

El 7 de junio de 2016, la Policía Nacional presentó al país, la alianza con los Ministerios de Justicia y del Derecho, Educación, Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Naciones Unidas y la Embajada de los Estados Unidos, para acompañar la revisión, construcción e implementación del nuevo *Programa de Prevención basado en Evidencia*, con el cual se potenciará la capacidad del programa para prevenir el uso de drogas e incorporar los elementos más efectivos y contundentes desde la evidencia, proyectándose para incorporar una nueva forma de hacer prevención en Colombia.

- **Programa Convivencia y Paz - Gestor del Deporte**



El Programa Convivencia y Paz es producto de la alianza de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Relaciones Exteriores y del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes). Estas instituciones han unido sus esfuerzos para adelantar conjuntamente una estrategia de prevención y protección para niños, niñas y adolescentes en zonas de frontera.

El objetivo del programa es fortalecer las relaciones de convivencia entre niños, niñas y adolescentes, en edades entre 13 y 17 años, en condición de vulnerabilidad por medio del acompañamiento con información sobre prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y el fortalecimiento de la identidad territorial a través de actividades lúdico-formativas y deportivas, la recuperación y apropiación de escenarios deportivos y la promoción de procesos comunitarios en zonas urbanas y rurales del territorio nacional.

El programa Convivencia y Paz a 30 de diciembre de 2015, ha beneficiado alrededor de 3.127 niños, niñas y adolescentes (NNA), superando de esta manera el cupo proyectado de 3.000 beneficiarios. El programa se implementó en 60 territorios de 56 municipios en 13 departamentos del país.



Programa Convivencia y Paz
Fuente: Coldeportes

El objetivo de Convivencia y Paz es fortalecer relaciones de convivencia entre niños, niñas y adolescentes, en condición de vulnerabilidad.



Programa Convivencia y Paz
Fuente: Coldeportes

El programa realiza cuatro tipos de actividades para alcanzar los objetivos propuestos, así:

- 1 Encuentros lúdico-formativos:** Constituyen espacios de aprendizaje donde los participantes tienen la oportunidad de interactuar y reflexionar en torno a diferentes temas de acuerdo con los componentes y dimensiones que se estén abordando. En estos espacios, se estimula a los NNA para que desplieguen su capacidad creativa y de esta manera puedan elaborar significados en un ambiente de aprendizaje y construcción colectiva. La periodicidad de estos encuentros es semanal y son liderados por un gestor formativo y dirigidos a los beneficiarios que hacen parte del programa en cada territorio. Como base para estas sesiones lúdico-pedagógicas se cuenta con material pedagógico para el desarrollo de los diferentes temas.
- 2 Encuentros deportivos:** En los territorios seleccionados para implementar el Programa Convivencia y Paz, se desarrollan las disciplinas de fútbol, microfútbol, baloncesto y voleibol. Las prácticas deportivas se realizan mínimo dos veces a la semana y son direccionadas por un entrenador deportivo, que en la mayoría de los casos hace parte del equipo de trabajo de la administración municipal y es el aporte del municipio para el desarrollo del programa.
- 3 Mingas comunitarias:** A través de las mingas, la comunidad de los territorios en los que se desarrolla el programa, se reúne alrededor de un escenario deportivo u otro significativo en la comunidad y se llevan a cabo actividades de mejoramiento y compromiso con el buen uso del mismo.
- 4 Carnavales deportivos:** Esta actividad constituye la clausura del programa año a año, se desarrolla con los NNA participantes, padres de familia y comunidad en general. En estos carnavales se realizan actividades protocolarias de entrega de reconocimientos a los actores que están vinculados con el programa y se hace un torneo de integración al interior del evento, en el que participan varios equipos de Convivencia y Paz y equipos invitados.

- **Programa Familias Fuertes: Amor y Límites**

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho promueven el desarrollo del Programa Familias Fuertes: Amor y Límites, como una iniciativa para la prevención del consumo de drogas dirigida a las familias que tienen hijos en edades entre 10 y 14 años.

Este Programa fue creado por la Universidad de Iowa y adaptado a la realidad social y cultural de América Latina por la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Actualmente se implementa en varios países del mundo y las evaluaciones realizadas han sido contundentes en demostrar su efectividad para retrasar la edad de inicio del consumo de alcohol y drogas.

En el Programa, los padres aprenden acerca de la expresión del afecto, el apoyo familiar, las herramientas para el seguimiento apropiado de los hijos, comunicación asertiva, entre otras

habilidades. Los adolescentes adquieren habilidades para enfrentar la presión de grupo y las situaciones de riesgo.



Programa Familias Fuertes
Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

A través de este Programa se ha logrado beneficiar a 8.885 familias, que equivale a cerca de 40.000 personas en 25 departamentos, con recursos aportados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales.

Si bien el programa llegó al país en 2012, tuvo una cobertura muy limitada hasta 2014, año en el que el Gobierno Nacional decidió realizar un gran esfuerzo para ampliar el programa y propiciar otras fuentes de financiación. En efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social habilitó al Sistema General de Regalías y los parafiscales de las Cajas de Compensación Familiar como fuentes de financiación para implementar el programa en los territorios.

Dentro de las intervenciones más destacadas por su cobertura, se tiene que, en 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho coordinó, con apoyo de las entidades territoriales y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, la implementación en 10 municipios del país, llegando a 1.682 familias.

En el primer semestre de 2016, el Ministerio de Justicia y del Derecho llevó el Programa a cuatro municipios del país, cubriendo a 511 familias que equivalen a 2.300 personas. Estos municipios son: Dosquebradas en Risaralda, Buenaventura en el Valle, Ipiales en Nariño y Santander de Quilichao en Cauca. Para la intervención del Programa fue fundamental el apoyo de los Gobiernos departamentales y municipales, a través de las Secretarías de Salud, Gobierno, Educación y Familia. En el caso de Dosquebradas, fue primordial el rol de la Casa de Justicia.

De igual manera, el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), sigue ampliando la cobertura nacional durante el 2016, confirmando que Familias Fuertes es el programa bandera del país para la prevención del

consumo de drogas en el ámbito familiar. De esta forma, se llevó el programa a 1.080 familias en 10 municipios.

Durante el mes de junio e inicios del mes de julio de 2016, se realizaron eventos de cierre del Programa en cada municipio y una clausura nacional de intervención el 1 de julio en el municipio de Dosquebradas, Risaralda, con la presencia del señor Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Salud y Protección Social, el Gobernador de Risaralda, los Alcaldes de Pereira y Dosquebradas, la delegada de UNODC y las familias. Con este evento se culminó de manera exitosa la implementación del Programa durante el primer semestre de este año.



Programa Familias Fuertes
Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

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

La campaña de prevención del consumo “Las drogas pueden cambiar tus planes, Métele mente y decide” fue presentada al país en abril de 2015 desde la ciudad de Medellín, ante jóvenes, autoridades de Medellín y de Antioquia y medios de comunicación.

Esta campaña se difunde a través de Código Cívico en medios masivos de comunicación como radio y canales públicos y privados de televisión, radio (emisoras juveniles con mayor audiencia y emisoras comunitarias), así como buscadores (Google) y redes sociales (Facebook). Por responsabilidad social empresarial, se logró el posicionamiento de la campaña en espacios de RCN Televisión, Cine Colombia, SENA, Pacto Global, Red PaPaz, instituciones universitarias, entre otras entidades del orden público y privado. El contacto directo con el público objetivo, se alcanzó con acciones de marketing y material POP. La estrategia de comunicación online extendió el alcance de la campaña e incluyó apropiación de lenguajes digitales, creación y alimentación de cuentas en redes sociales (Twitter, Facebook e Instagram) e iniciativas con influenciadores.

Así mismo, se ha promovido la difusión de la Campaña en eventos con jóvenes en varios sitios del país, como en las siguientes programaciones:

- 1 En septiembre de 2015, la Campaña se presentó en el marco de la Feria Xpo JovenES 2015, con el objetivo de promover el posicionamiento de la campaña entre los jóvenes

asistentes a esta feria a través de actividades de interacción y empoderamiento de los asistentes con las piezas comunicativas de la campaña. Durante esta actividad se interactuó con cerca de 2.000 jóvenes asistentes a la feria y se desarrollaron actividades que propiciaron la reflexión alrededor del mensaje de la campaña a partir de experiencias vivenciales con herramientas de grabación de audio y video.

2 El 22 y 23 de octubre de 2015, UNODC realizó en Cartagena un proceso de aplicación local de la campaña nacional, con el propósito de promover habilidades sociales y humanas entre los jóvenes que les permitió hacer frente a los riesgos del consumo de drogas. La estrategia consistió en un concurso dirigido a jóvenes de Cartagena de Indias para desarrollar productos o materiales pedagógicos que apropiaran la campaña al contexto local, con herramientas efectivas de prevención del consumo, a esta propuesta se vincularon 230 jóvenes.



Campana de prevención del consumo: Métele mente y decide
Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

3 Festival Mosquéate en Mosquera, Cundinamarca. En el marco del día internacional contra la droga el 17 de junio de 2016, se celebró en este municipio una jornada de prevención con la participación de niños, niñas y adolescentes en la comisión de delitos y en actividades asociadas al uso y abuso de sustancias psicoactivas, donde se socializó el mensaje y objetivos de la campaña a cerca de 180 estudiantes de colegios de Mosquera y a la vez, se promovió un espacio de discusión entre los asistentes sobre el uso de sustancias psicoactivas en estudiantes adolescentes.

• Intervenciones de base comunitaria

Teniendo en cuenta que las condiciones de vulnerabilidad aumentan la posibilidad de que se generen situaciones como el consumo de sustancias psicoactivas, que se vuelva crónico o problemático o de la vinculación a economías ilegales, desde 2010 se lleva a cabo en el país la estrategia de dispositivos de intervención comunitaria de bajo umbral y baja formalización,

que buscan asegurar la detección temprana y referencia de casos de consumo problemático de alcohol y otras drogas en diferentes ámbitos.

El desarrollo de procesos de inclusión social con la comunidad, se aborda desde intervenciones de base comunitaria que se sustentan en la movilización y participación social de los actores de la comunidad, la identificación y dinamización de las redes y la exploración y el aprovechamiento de los recursos locales (de las personas, de la comunidad, de las organizaciones y de los grupos). Los dispositivos instaurados en comunidades altamente vulnerables, constituyen los escenarios de vida cotidiana en donde es posible transformar las condiciones que producen, mantienen y refuerzan situaciones asociadas con el uso de drogas.

Los dispositivos de base comunitaria, tales como los centros de escucha (CE), las zonas de orientación universitaria (ZOU) y las zonas de orientación escolar (ZOE), contribuyen a mitigar los efectos de las condiciones de vulnerabilidad y a movilizar el actuar colectivo y con ello, a potenciar el cambio social al contribuir al desarrollo de procesos de inclusión social, que son en última instancia, los que permitirán generar realmente cambios a nivel social y cultural.

Los Centros de Escucha - CE, son un proceso de trabajo comunitario que se fundamenta en la construcción de redes sociales donde participan activamente los actores de la comunidad local para dar respuesta a problemáticas y necesidades priorizadas por ellos mismos (Min Salud, 2014). El centro de Escucha, es el resultado del proceso de construcción de un dispositivo de trabajo para el desarrollo del tratamiento con base comunitaria, que se instaura en un territorio físico y de relaciones concreto. Se encuentra al servicio de todas las personas de la comunidad y no solo de aquellos que tienen problemas relacionados con el uso de drogas. El Centro de Escucha trabaja por la transformación de las condiciones que generan sufrimiento y la atención de las personas. A lo largo del tiempo, se han especializado en la atención de situaciones de sufrimiento asociadas a la vida en la calle, e intervienen facilitando el acceso a la atención en casos de tuberculosis, VIH, SIDA, violencia, trabajo sexual y otras situaciones críticas.

Actualmente existen 39 Centros de Escucha y acogida comunitaria (CE), que son operados por la Red de Instituciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISS), y atienden poblaciones de alta vulnerabilidad como habitantes de calle, transexuales, trabajadores sexuales, entre otras.

Desarrollan Centros de Escucha 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 y Cúcuta - Norte de 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).



ZOE Raiss

Fuente: Corporación Viviendo.

Las Zonas de Orientación Universitaria (ZOU), se definen como una estrategia comunitaria para el abordaje del uso y abuso de sustancias psicoactivas en el contexto universitario. Tienen como punto de partida la idea de una comunidad local e involucran actores de la comunidad educativa, las redes institucionales y los miembros de la comunidad que la rodea. Funcionan en las instituciones educativas donde se ofrecen servicios de orientación, escucha activa, acompañamiento y canalización hacia los servicios de atención. Así mismo, se generan procesos de formación y capacitación a los miembros de la comunidad educativa en temas relacionados con el consumo de SPA.

Las ZOU constituyen una estrategia territorial operativa y académica de trabajo, a partir de modelos alternativos y comunitarios que busca intervenir en materia de situaciones socialmente relevantes para comunidades universitarias. No son un espacio físico determinado, una terapia o proceso de rehabilitación, no se limitan a un lugar u oficina de atención, no son un lugar de exclusión social y no son un lugar para tratamiento exclusivo de drogas. Se basan en la participación comunitaria de diversos actores para la gestión de problemas socialmente relevantes de la vida universitaria fuera de las aulas. Así mismo, son una estrategia de construcción colectiva de realidad, a partir de relaciones e interacciones de los diversos actores involucrados para complementar y potenciar las acciones de Bienestar Universitario.

Actualmente existen ZOU en Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Boyacá, Antioquia, Valle y Nariño.

Las Zonas de Orientación Escolar (ZOE), son espacios relacionales y en ocasiones físicos 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 prevenir situaciones de vulnerabilidad, (MinSalud, 2012). Integra en su funcionamiento a diversos actores pertenecientes a la comunidad educativa, a las redes institucionales y los miembros de la comunidad local que la rodea y tiene como objetivo principal, fortalecer la comunidad educativa y sus redes para prevenir los riesgos de exclusión y estigma social de las personas que han usado o usan SPA y están afectadas por problemáticas asociadas al consumo y para mitigar el impacto, reduciendo la vulnerabilidad a sufrir riesgos y daños continuos, evitables y prevenibles.

Actualmente se cuenta con 57 ZOE, operadas por:

- Pastoral Social La Dorada (Manzanares - Caldas).
- Corporación Temeride (Dosquebradas - Risaralda).
- Viviendo mi País (Carmen de Apicalá, Espinal, Guamo, San Antonio y en Ibagué -Tolima).
- Corporación Surgir (Medellín e Itagüí).
- Corporación Viviendo (Santander de Quilichao - Cauca, Jamundí, Cerrito y Cali - Valle, Ibagué - Tolima y Pamplona - Norte de Santander).
- Corporación Caminos y Samaritanos (Cali).
- Fundación Procrear (Bogotá, D.C. y Sopó - Cundinamarca).

• Evaluación de Programas de Prevención

Existe poca trayectoria en la evaluación de programas de prevención del consumo de drogas en el país; sin embargo, atendiendo el principio de acción basada en la evidencia del Plan Nacional, se viene haciendo un esfuerzo por promover estrategias que tengan probada efectividad y por evaluar las existentes, con el fin de impulsar las acciones más efectivas. En efecto, actualmente se realizan las siguientes evaluaciones que atienden diversos objetivos:

- Programa DARE, Policía Nacional y Embajada de los Estados Unidos.
- Programa Familias Fuertes, Ministerio de Justicia y del Derecho, Universidad CES y UNODC.
- Programa Familias Fuertes, Pontificia Javeriana del Valle, Ministerio de Salud y Protección Social y OPS/OMS.
- Programa Familias Fuertes, OPS/OMS y Universidad de John Hopkins.
- Programa Yo Mi Vida, Corporación Surgir, Ministerio de Salud y Protección Social.

1.5 Reducción de riesgos y daños

El “Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Drogas 2014 – 2021”, integra el componente de reducción de riesgos y daños dirigido a prevenir las consecuencias negativas del consumo de drogas, que para el caso del país está relacionado especialmente con el uso de drogas por vía inyectada.

A su vez, este componente acoge el “Plan Nacional de Respuesta al Consumo de Heroína y otras Drogas por Vía Inyectada”, que prioriza acciones en las siguientes ciudades y municipios: Bogotá, Pereira, Dosquebradas, Cúcuta, Cali, Medellín, Armenia y Santander de Quilichao. Las acciones previstas tienen como objetivo la reducción de riesgos y mitigación de daños de las prácticas riesgosas en el consumo de drogas por vía inyectada, que favorecen el aumento de contagio de VIH, hepatitis B y C, así como otras enfermedades infecciosas entre esta población.

En consecuencia, las estrategias de reducción de riesgos y daños dirigidas al consumo de heroína y otras drogas por vía inyectada, iniciaron en la ciudad de Pereira en el año 2014, con el liderazgo de la Secretaría de Salud de Pereira y el apoyo de la sociedad civil (a través de la Corporación ATS y la Fundación Temeride) y de la cooperación internacional (a través de Open Society Foundation). Otras ciudades como Cali y Cúcuta iniciaron también sus programas de reducción de riesgos y daños.

En 2015, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social, con base en los avances de Pereira y Dosquebradas, acordaron promover y consolidar la estrategia de reducción de riesgos y daños en las demás ciudades que lo requerían, desde una visión integral y amplia de atención que se enmarca en el enfoque de derechos humanos.

Actualmente, se consolidan este tipo de estrategias en las ciudades de Pereira, Dosquebradas, Cali y Bogotá, mientras que en Medellín y su área metropolitana, Armenia y Cúcuta se están iniciando acciones de alistamiento.



Reducción de daños
Fuente: Corporación ATS

Para la Organización Mundial de la Salud - OMS¹³, el fin de la reducción de riesgos y daños es “mantener a las personas en vida y en condiciones seguras sin exigir la abstinencia de las drogas”. De acuerdo con la Guía de la OMS, ONUSIDA y UNODC de 2012, se obtienen mejores resultados cuando se integra un amplio conjunto de intervenciones para la prevención, tratamiento y atención del VIH entre personas que se inyectan drogas¹⁴, el cual contiene:

1. Los programas de entrega agujas y jeringas.
2. El tratamiento con opiáceos sustitución y de otras drogas basadas en la evidencia.
3. Asesoría, pruebas de VIH y asesoramiento (HTC).
4. Terapia antirretroviral.
5. Tratamiento de infecciones de transmisión sexual.
6. Programa de entrega de condones para personas que se inyectan drogas.
7. Información específica, educación y comunicación para las personas que se inyectan drogas y sus parejas sexuales.
8. Prevención, vacunación, diagnóstico y tratamiento de la hepatitis viral.
9. Diagnóstico y tratamiento de la tuberculosis.

Precisamente, la estrategia integral de reducción de riesgos y daños del consumo de drogas que se promueve en el país, acoge los lineamientos técnicos de la OMS, ONUSIDA y UNODC, en tal sentido, se incorporan o se proyecta incorporar la mayoría de las intervenciones citadas antes y además las siguientes:

- Promover el retorno de jeringas y material usado en la inyección.
- Información y capacitación sobre técnicas de inyección higiénica y cuidado de la salud.
- Promover la salud y el bienestar general de las personas que se inyectan drogas.
- Prevención y manejo de sobredosis.

Además, en todos los casos se ha partido de una caracterización del problema como fundamento para orientar la intervención, así como de un proceso de socialización y sensibilización con diferentes actores de la comunidad.

Tabla 1 Acciones de reducción de daños

Indicador	Pereira y Dos Quebradas	Cali	Bogotá	Total
Número de PID vinculados	1.094	250	186	1.530
Número de atenciones prestadas a UDI's	17.394	4.579	3.780	25.753
Número de kits entregados	103.048	19.503	5.312	127.863
Número de jeringas entregadas	501.270	16.649	22.009	539.928
Número de jeringas recogidas	61.414	10.775	11.884	84.073

Fuente: Corporación Acción Técnica Social -ATS

13 Organización Mundial de la Salud. La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas, en particular en el contexto del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, celebrado en abril de 2016. 69ª Asamblea Mundial de la Salud A69/12 Punto 12.6 del orden del día provisional, Informe de la Secretaría. Mayo de 2016.
14 WHO, UNODC, UNAIDS, Technical Guide for countries to set targets for universal access to HIV prevention, treatment and care for injecting drug users, 2012, Revisión.

Como resultado de la intervención en Pereira y Dosquebradas, Cali y Bogotá, se han atendido un total de 1.530 personas en los servicios de reducción de riesgos y daños, se han registrado 25.753 atenciones a las personas que se inyectan drogas, refiriendo 668 usuarios a otros servicios, se han entregado 127.863 kits de inyección y se han recolectado 84.073.


De conformidad con lo planteado en el Plan Nacional, las acciones de reducción de daño no se limitan al asunto de la heroína y el uso de drogas por vía inyectada. El consumo de basuco en el país, aunque desde el punto de vista epidemiológico no es tan importante, si tiene un gran impacto en la salud por su alto poder de adicción y por concentrarse en las poblaciones en condiciones de alta vulnerabilidad. La práctica del consumo de basuco comúnmente implica el uso compartido de pipas, elaboradas de manera artesanal a partir de elementos desechados en los mismos sitios de expendio y consumo de drogas conocidos como “ollas”. Esta práctica aumenta la transmisión de enfermedades como llagas e infecciones en los labios, VIH, Hepatitis y Tuberculosis.

Lo anterior indica la necesidad de implementar acciones de reducción de riesgos y daños específicas para personas que consumen basuco.

1.6 Tratamiento

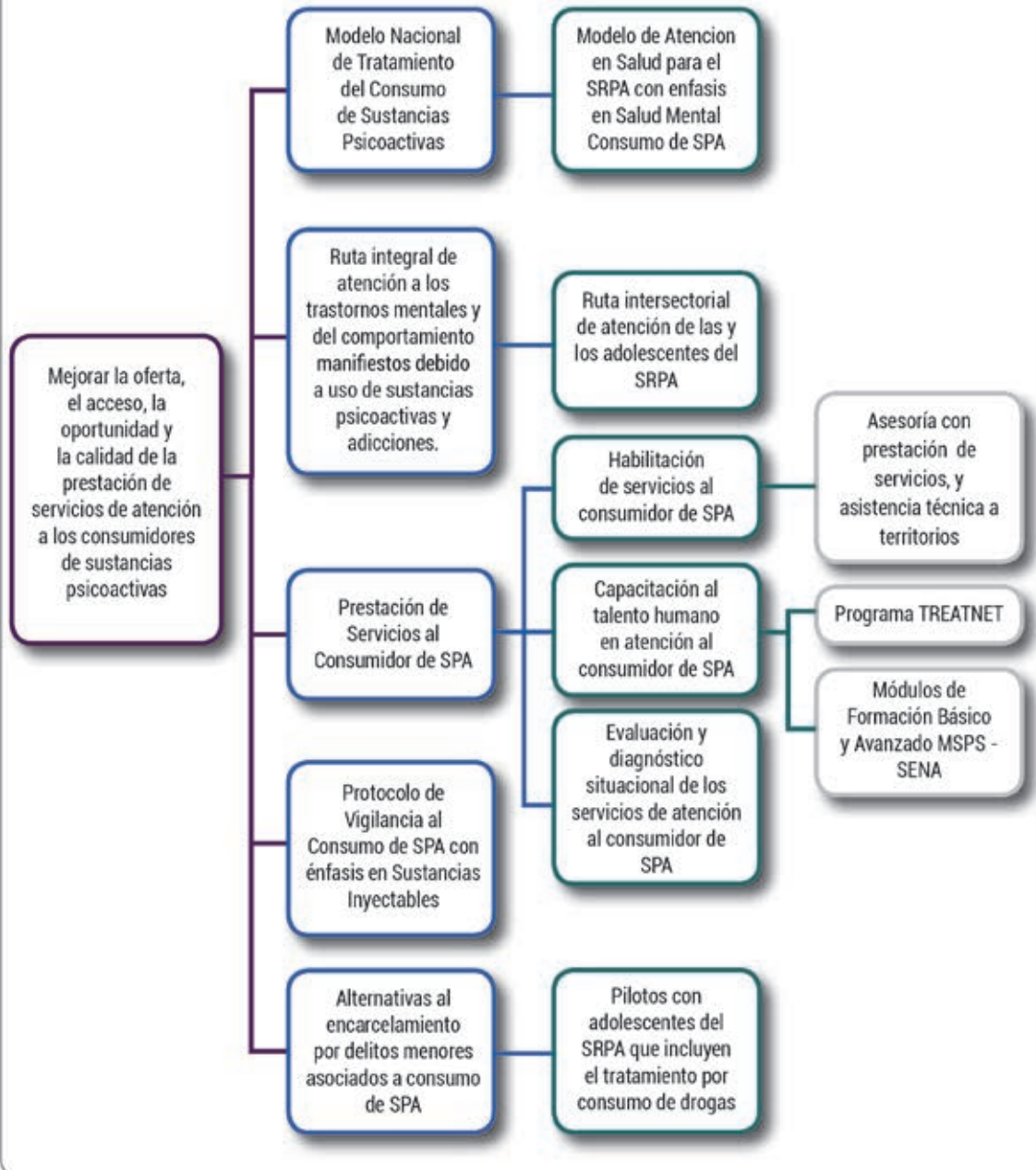
El componente del tratamiento del Plan Nacional tiene como objetivo mejorar la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores de sustancias psicoactivas.

En esta línea, se avanza en el desarrollo de instrumentos normativos y técnicos para garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a la salud establecido en la Ley Estatutaria No. 1.751 de 2015 y la Ley No. 1.566 de 2012, en cuanto a las personas con consumo problemático de drogas. Las acciones planeadas se esquematizan en la siguiente gráfica.



El tratamiento busca mejorar la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores de sustancias psicoactivas.

El análisis de las condiciones de desarrollo territorial con respecto a esta materia, muestra la necesidad de fortalecer las capacidades de departamentos y municipios, implementando procesos de atención integral con redes de servicios que incluyen desde lo promocional en salud (estilos y condiciones de vida saludables), hasta la atención especializada a personas con uso problemático o dependencia a las drogas.



- **Modelo Nacional de Tratamiento del Consumo de Sustancias Psicoactivas, en el marco del “Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 – 2021”**

El Ministerio de Salud y Protección Social, desde una perspectiva de protección social y de salud pública, ha definido como objetivo estratégico, reducir las brechas de atención al consumo de drogas en el marco del sistema de salud a través del desarrollo de estrategias de detección temprana, que permitan dar una respuesta oportuna y minimizar el riesgo de cronicidad,

transiciones a patrones de uso dependientes y altamente problemáticos y mayor daño en la salud mental y física de quienes usan Sustancias Psicoactivas - SPA.

Un primer desarrollo en esta línea incluyó el diseño, validación e implementación de un modelo de detección temprana de casos de alto riesgo, referencia y contra-referencia anexo a la estrategia de los Servicios Amigables para Adolescentes y Jóvenes en Colombia en el año 2010. Así mismo, en el año 2013 se diseñó un modelo de detección temprana bajo los conceptos de la Atención Primaria en Salud con sus respectivas rutas de atención en el bajo umbral.

Actualmente, Colombia cuenta con la Ley 1.566 de 2012, la cual estableció la obligación de atender los trastornos asociados al consumo de drogas por medio del sistema de salud. Para este fin, es necesario establecer las condiciones de reglamentación y las herramientas técnicas que resuelvan adecuadamente las necesidades de atención integral previstos en la normatividad vigente, por lo cual se diseñará el modelo de tratamiento de consumo de SPA que incluya los procesos de revisión sistemática, diseño, validación, pilotaje, ajuste y socialización, para el sistema general de seguridad social en Salud.

- **Ruta integral de atención a los trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debido a uso de sustancias psicoactivas y adicciones**

El consumo sustancias psicoactivas (SPA), ha sido un fenómeno universal y constante en la historia de la humanidad. Hoy plantea desafíos mayores, factores como la globalización, la tecnificación y la comunicación han desplazado el uso tradicional de sustancias, regulado normativamente y con clara significación cultural y ha impuesto nuevos patrones de consumo caracterizado por sustancias y métodos cada vez más accesibles y potentes.

Estas transformaciones en el consumo requieren de un abordaje estructural, integral y basado en la evidencia, de tal forma que su impacto negativo no afecte el desarrollo humano, los derechos humanos, la salud y, por lo tanto, la calidad de vida de una comunidad. Más allá del debate ético, o si se considera o no una enfermedad, el consumo se trata de un comportamiento que cuando ocurre, dinamiza una serie de riesgos que al materializarse suele provocar consecuencias adversas para el sujeto mismo, su familia y su comunidad.

Se cuenta con diferentes niveles de servicios para la atención del consumo de drogas que incluyen detección temprana del consumo problemático, desintoxicación, tratamiento ambulatorio y tratamiento residencial, entre otros; todos los anteriores basados en evidencia, que de forma gradual han ido avanzado en la integralidad de la atención a las personas consumidoras de SPA.

Específicamente, el desarrollo de las Rutas Integrales de Atención en Salud - RIAS responde a los grupos de riesgo definidos para el país y a los eventos específicos priorizados por cada agrupación, donde se ubica la población con riesgo o trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debido al uso de sustancias psicoactivas y adicciones, así:

Grupo de riesgo	Eventos específicos
Población con riesgo o trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debido al uso de sustancias psicoactivas y adicciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Psicosis tóxica asociada al consumo SPA • Uso nocivo • Sobredosis • Dependencia • Efectos agudos y crónicos sobre la salud y problemas sociales.

Fuente: Política de Atención Integral en Salud, “Un Sistema de Salud al Servicio de la Gente” Ministerio de Salud y Protección Social, Enero de 2016.

El diagrama de la ruta, muestra las acciones que desde la intersectorialidad, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios EAPB, Direcciones Territoriales de Salud e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS, se encuentran contempladas para darle viabilidad a la operación de la ruta en los territorios del país.

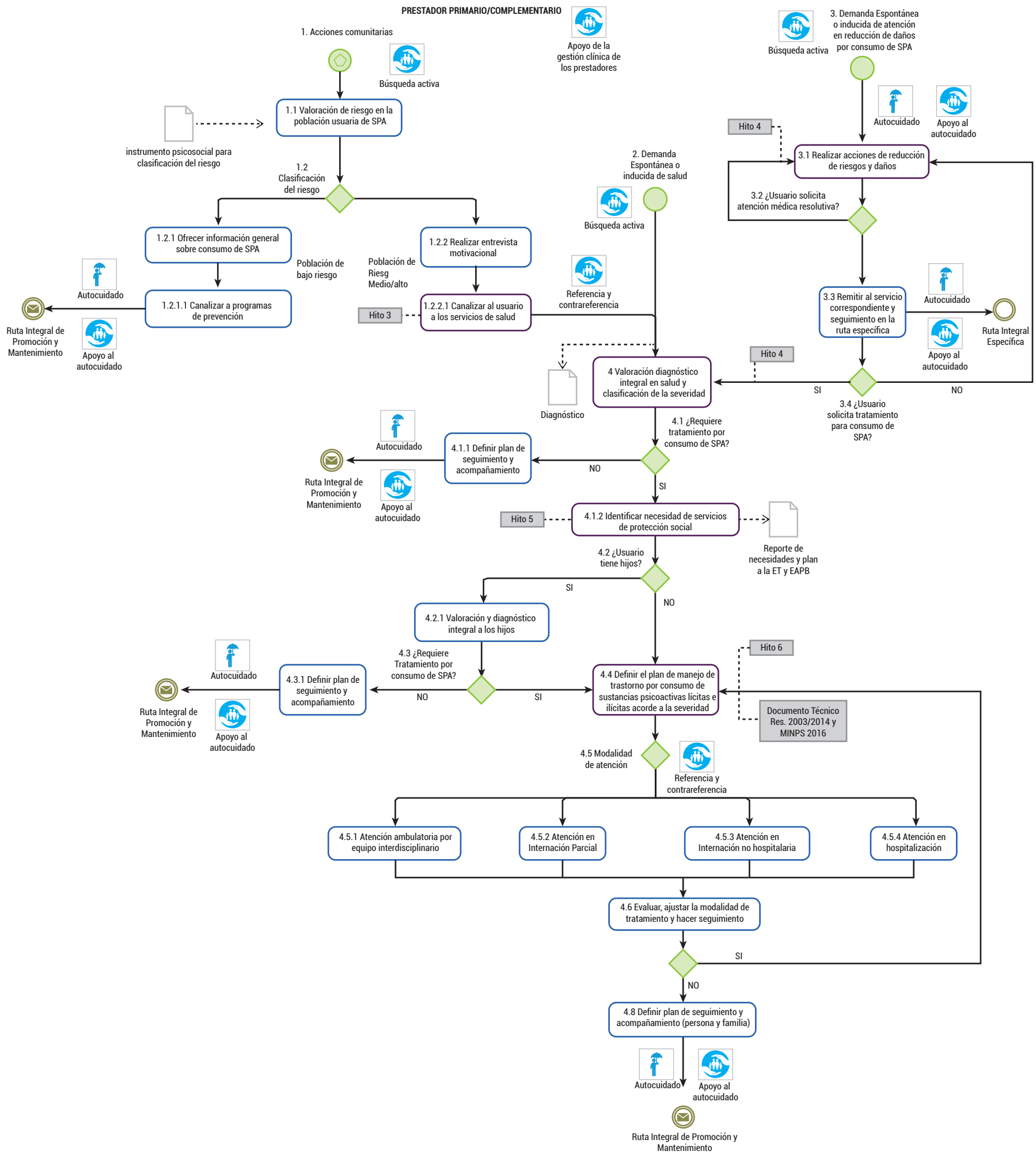
De esta manera, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, se ha venido trabajando en la Ruta Integral de Atención de los Trastornos Asociados al uso de Sustancias Psicoactivas, la cual es un instrumento que integra un conjunto de atenciones en salud, dirigidas a personas, familias y comunidades de acuerdo al momento del curso de la vida en el que se encuentran.

Esta ruta, permite orientar y ordenar la gestión de la atención integral en salud a cargo de los actores del SGSSS de manera continua y consecuente con la situación y características de cada territorio, así como la gestión intersectorial para la afectación de los determinantes sociales de la salud, en relación a los trastornos derivados del consumo de SPA.

En la construcción de la ruta se tuvieron en cuenta las siguientes características de la ruta de atención integral:

- Flujo regulado del usuario a lo largo del continuo de la atención integral.
- Se adapta a las particularidades de un territorio y población.
- Especifica hechos o acontecimientos clave del ciclo de atención (hitos).
- Determina intervenciones colectivas e individuales (promoción, prevención primaria, secundaria y terciaria).
- Define estrategias y acciones a desarrollar por la comunidad y las instituciones de salud y de otros sectores.
- Incorpora normas técnicas, administrativas, protocolos y guías de práctica clínica.

En la Ruta Integral de Atención en Salud, se ubica la población con riesgo o trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debido al uso de sustancias psicoactivas y adicciones



DTS

- acciones en servicios de salud y acciones comunitarias
- Autorización integral
- (29) La DTS desarrolla procesos de ASIS que incorporan la lectura de necesidades intersectoriales para la prevención y atención del consumo de sustancias lícitas e ilícitas
 - (30) La DTS coordina, verifica, monitorea y evalúa el acceso de los consumidores de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas a servicios de salud con calidad y humanización
 - (32) La DTS evalúa y monitorea la capacidad instalada para garantizar la prestación de los servicios de tratamiento a usuarios con consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
 - (33) La DTS canaliza a las personas consumidoras de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas con énfasis en mayor contexto de vulnerabilidad a los servicios de protección social

- (34) La DTS garantiza la cobertura universal, la eliminación de barreras de acceso a los servicios de salud garantizando la atención oportuna a personas consumidoras de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
- (35) La DTS coordina, brinda asesoría, asistencia técnica y supervisión a las Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), ESE e IPS de su jurisdicción y municipios, para la atención integral en sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, y la implementación de las políticas, planes y estrategias, de acuerdo a las particularidades
- (36) La DTS dirige, coordina y supervisa la red prestadora de servicios de salud para la atención integral de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
- (38) La DTS realiza inspección, vigilancia y control de los procesos y funcionamiento de la referencia y contrarreferencia de la red de prestadores a usuarios de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
- (39) La DTS asegura la concurrencia de los municipios 4, 5 y 6 para el logro de objetivos y metas del plan decenal de salud pública

EAPBS

- acciones en servicios de salud y acciones comunitarias
- Gestión integral del riesgo en la entidad territorial
- (40) La EAPB caracteriza a los afiliados y realiza tamización para conocer su nivel de riesgo respecto al consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
 - (41) La EAPB cuenta con una red de prestación de servicios que garantice la atención integral para consumidores de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
 - (42) La EAPB participa en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, planes, programas, proyectos, estrategias y acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, con énfasis en consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
 - (43) La EAPB coordina conjuntamente con la entidad territorial las acciones de complementariedad entre los planes de beneficios PIC y POS relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas

- (45) La EAPB implementa, evalúa y monitorea el sistema de gestión integral del riesgo en salud, a partir de los hallazgos del ASIS
- (46) La EAPB realiza la gestión de servicios para la prevención, tratamiento y reducción de riesgos y daños del consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, dentro de la red de prestadores conformada. (Asegurador)
- (47) La EAPB desarrolla un plan de asesoría, asistencia técnica y auditoría, para las IPS que hacen parte de su red, en el cumplimiento de las metas de las acciones individuales de salud pública relacionadas con el uso de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas
- (48) La EAPB promueve el conocimiento en derechos y deberes de la población que consume sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas a su cargo, en el uso adecuado de los servicios de salud y en la conformación u organización de alianzas de usuarios y su articulación con la defensoría de usuarios
- (37) La EAPB diseña, implementa y evalúa un sistema de referencia y contrarreferencia de su red prestadora de acuerdo a las necesidades de su población afiliada



Autocuidado

- Fomentar el ingreso al colegio
- Buen uso del tiempo libre
- Fortalecimiento de la autoestima
- Comunicación con los padres o cuidadores
- Adherencia al programa de rehabilitación (consumo de sustancias psicoactivas)

- **Ruta Intersectorial de Atención para las y los Adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal con Problemas de Salud, con énfasis en consumo de Sustancias Psicoactivas y Salud Mental**

Es importante resaltar que para garantizar los derechos, los sistemas de protección social juegan un rol fundamental, en particular en sociedades altamente desiguales. Para esto, como primer paso se recomienda abandonar la visión estática y coyuntural, para adoptar un continuo curso de vida para la dirección estratégica del Sistema de Protección Social, además de lograr igualdad de oportunidades, sumada a los propósitos de universalidad en el sistema bajo un enfoque de derechos y en un sistema integral con múltiples interrelaciones, que agrupe las intervenciones orientadas a la protección de las personas en distintos períodos de su vida. Es necesario que entendamos la protección como un elemento fundamental del bienestar y la calidad de vida.

El restablecimiento de los derechos de los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto, a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar y conducir a todos los adolescentes que incurrieron en una conducta punible para que se desarrollen acciones orientadas al restablecimiento de los derechos de los adolescentes.

Por lo tanto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en cuanto al tema de protección a la niñez y adolescencia frente a la salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, ha incluido esta problemática en varias leyes y decretos como se evidencia en el artículo 4º de la Ley 1.616 de 2013, el cual expresa que el Estado a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizará a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas y adolescentes, la promoción de la salud mental y prevención del trastorno mental, atención integral e integrada que incluya diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en salud para todos los trastornos mentales y la ley 1.566 de 2012 que reconoce el consumo de la droga como un asunto de salud pública.

Así mismo, esta problemática fue incluida y quedó enmarcada en el Plan Nacional de Salud, el Plan Decenal de Salud Pública, los Planes Territoriales de Salud, el Plan de Intervenciones Colectivas y demás políticas públicas que se han venido construyendo en la materia, lo cual reafirma la misión que ha venido adelantando el Ministerio de Salud y Protección Social, como instancia responsable de realizar seguimiento y evaluación de impacto de la política de salud mental y la política de reducción del consumo de sustancias psicoactivas plasmada en el Plan Nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Por todo lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social contempla dentro de sus acciones, proveer al Estado colombiano de herramientas que brinden conocimiento aplicado en el campo de la identificación, evaluación, planeación, inducción, tratamiento, administración de recursos, supervisión y fortalecimiento de la capacidad de respuesta territorial.

Sumado a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social en alianza con el ICBF, UNODC y los diferentes actores, ha venido fortaleciendo el talento humano a través de capacitaciones en herramientas de tamizaje. Otro punto importante para enfrentar esta problemática, ha sido

la articulación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el acompañamiento, la participación y la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, de tal manera que en conjunto, se desarrolló la Ruta Intersectorial de Atención para las y los Adolescentes del Sistema de Responsabilidad con Problemas de Salud, la cual hace énfasis en consumo de Sustancias Psicoactivas y Salud Mental.


La Ruta está dirigida en general, a todos los actores que forman parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1.098 de 2006, Libro II, Artículo 163 y a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud acorde con sus competencias, quienes deben implementarla de acuerdo con sus competencias, lo que implica la verificación de la disponibilidad de recursos e insumos, para garantizar la atención integral y continua que requieren las y los adolescentes en Conflicto con la Ley y es de aplicación obligatoria a las y los adolescentes que forman parte del Sistema de Responsabilidad Penal.

Es por esto que es del todo necesario, la implementación de la ruta intersectorial que garantice el derecho fundamental a la salud de los adolescentes y jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia.

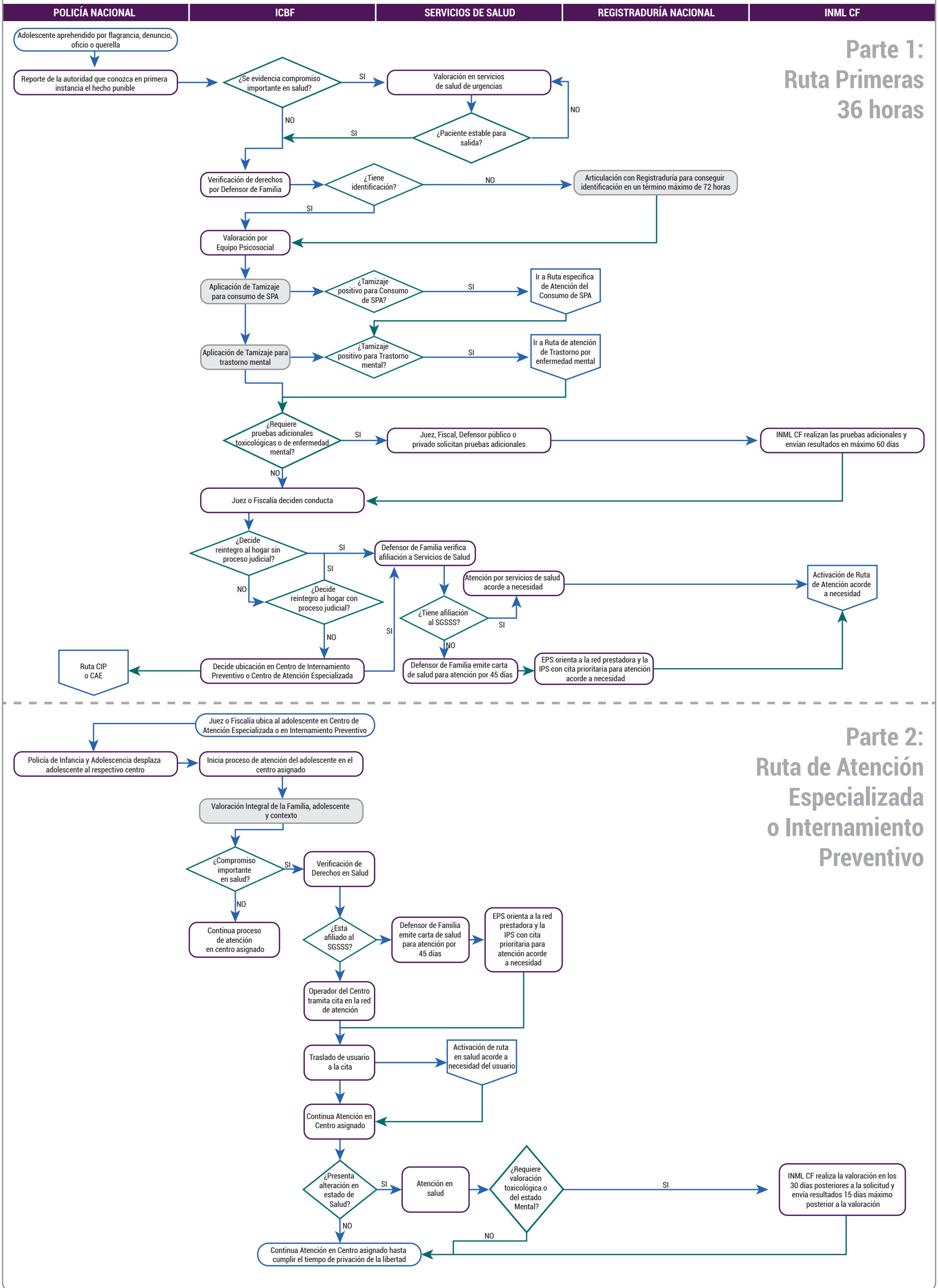
En este sentido se plantean dos tramos que constituyen la ruta:

- 1) Un primer tramo de Ruta que operará en el marco de las 36 horas y la cual permitirá detectar, identificar y realizar remisiones adecuadas al sector salud o al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, según la necesidad y la pretensión con el adolescente que ingresa al SRPA.
- 2) Un segundo tramo de Ruta que operará en los programas o instituciones donde los adolescentes cumplen sanciones, ya sean privativas como no privativas de la libertad, según lo dispuesto en la Ley 1.098 de 2006, Artículo 177.

A continuación, se pueden ver respectivamente los dos tramos que constituyen la ruta:



**El restablecimiento
de los derechos de
los adolescentes es
responsabilidad del
Estado en su
conjunto, a través de
las autoridades
públicas**



Sumado a lo anterior, es importante tener en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social a partir de la Resolución 429 de 2016, que define la Política de Atención Integral en Salud -PAIS- y el Modelo Integral de Atención en Salud -MIAS-, ha establecido las Rutas Integrales de Atención en Salud -RIAS-. Las rutas son una herramienta obligatoria que define a los integrantes del Sector Salud (Entidad territorial EAPB, prestador) y de otros sectores, las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención a partir de las acciones de cuidado que se esperan del individuo.

Para el efecto, se definen tres tipos de rutas:

- Ruta de Promoción y Mantenimiento de la Salud;
- Rutas de Grupo de Riesgo;
- Rutas de eventos Específicos de Atención; con integración de la Ruta Intersectorial de Atención para las y los Adolescentes del Sistema de Responsabilidad con Problemas de Salud, la cual hace énfasis en Consumo de Sustancias Psicoactivas y Salud Mental.

De tal manera, que la Ruta Intersectorial de Atención para las y los Adolescentes del SRPA, ha sido socializada a través de la asesoría y seguimiento técnico presencial y virtual en los territorios del país, para su implementación dentro de los servicios de tratamiento del consumo de SPA a nivel territorial; generando fortalecimiento de las capacidades territoriales en territorios, específicamente para la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas y sus consecuencias en población general, y en los Adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal, mediante la formación en Ruta de SPA y Ruta Intersectorial de Atención en Salud, para la implementación del tratamiento de drogas.

• **Prestación de servicios de atención al consumidor de SPA**

El componente de tratamiento pretende ofrecer los medios para afrontar adecuadamente la dependencia y transitar hacia la búsqueda de una salida; incluye la rehabilitación y la inclusión social de quienes han desarrollado un trastorno por dependencia a una o varias sustancias o presentan un patrón de consumo problema en ausencia de dependencia.

Es importante resaltar, que la evidencia ha demostrado que aunque exista una relación entre consumo de SPA y conductas delictivas, debe haber claridad que no todo consumidor de SPA tiene conductas delictivas, ya que esta relación generalizada a toda la población consumidora, ha producido y produce exclusión social, que propicia las relaciones de desconfianza y se perpetúan visiones de incapacidad, señalamiento que disminuye tanto las oportunidades de superación del consumo como las del impacto que este puede generar en el individuo, su familia y su comunidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la evidencia hoy, señala que no existe una única forma de intervenir en la diversidad de problemas asociados al consumo de drogas, sino que por el contrario, el mundo avanza en la consolidación de sistemas integrados de servicios.

Por ello, es importante reiterar que el “Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Atención y Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 – 2021” en el componente de tratamiento, tiene como objetivo el de mejorar la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores de sustancias psicoactivas.

Los servicios de atención a los consumidores de sustancias psicoactivas fueron incluidos en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad a partir del 25 de abril de 2006, con la entrada en vigencia de la Resolución 1315, sancionada como respuesta a la necesidad de ofrecer opciones de tratamiento accesibles, oportunas, adecuadas y ajustadas a la realidad del consumo y sus consecuencias. Dicha norma fue posteriormente modificada y actualmente se encuentra vigente la Resolución 2003 de 2014, en la cual están clasificados los servicios para atención a consumidores de SPA.

En cuanto a establecimientos de atención, tratamiento y rehabilitación a personas que consumen sustancias psicoactivas, el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS), en el cual es posible consultar el listado de las instituciones que están inscritas para ofrecer servicios a consumidores de sustancias psicoactivas, actualizada al mes de julio de 2015, categorizadas en:

Grupo Internación:

Código: 127 Internación Hospitalaria consumidor de sustancias psicoactivas.

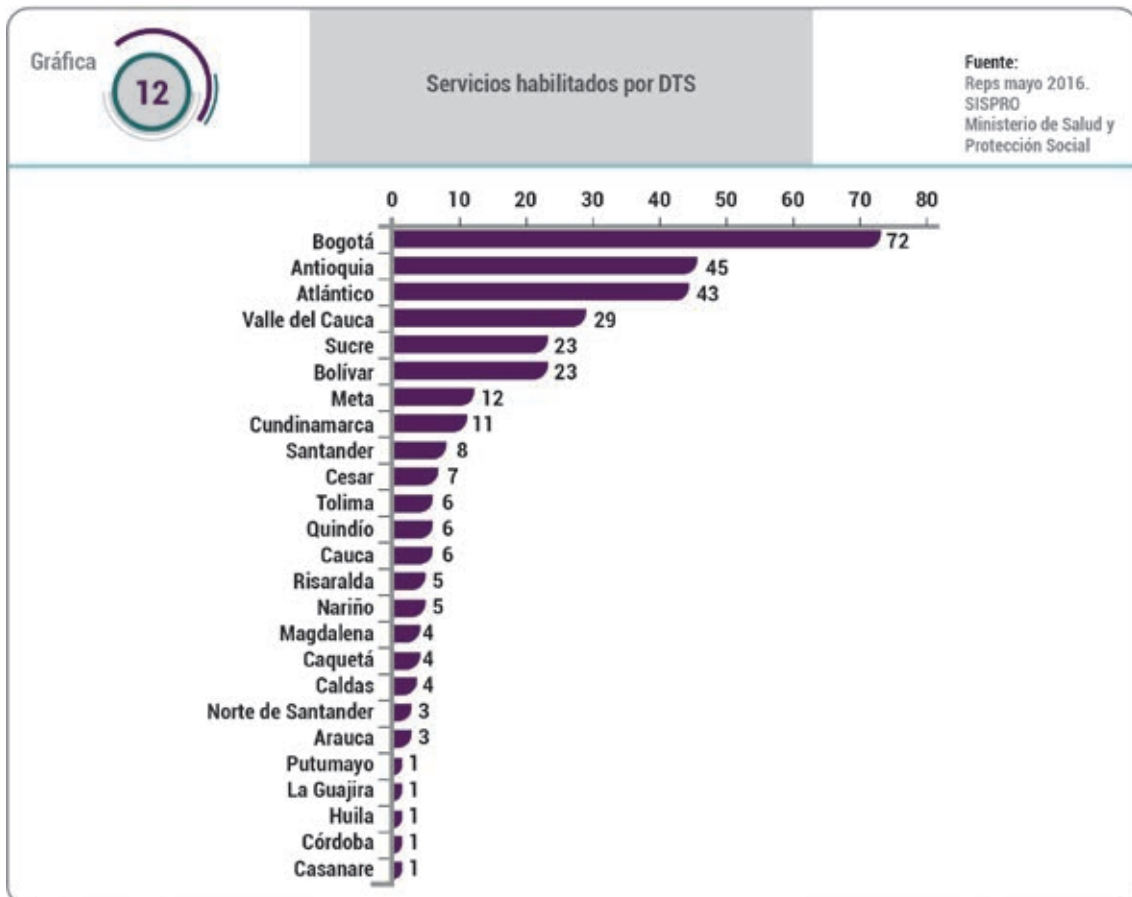
Código: 128 Internación Parcial consumidor de sustancias psicoactivas.

Grupo Otros Servicios:

Código: 819 Atención consumidor de sustancias psicoactivas.

Código: 820 Atención institucional No Hospitalaria al consumidor de sustancias psicoactivas.

Estas instituciones están distribuidas de la siguiente manera por departamento:



Como se puede observar en la figura anterior, de 36 Direcciones Territoriales de Salud, 25 ya tienen servicios habilitados, para un total de 324 servicios para la atención de personas consumidoras de sustancias psicoactivas a nivel país.

- Servicios de Atención Ambulatoria. Se ofertan en 22 departamentos y el Distrito Capital, con mayor concentración en Bogotá, Antioquia, Valle, Quindío y Atlántico.
- Servicios de Atención Residencial. Se ofertan en 23 departamentos y el Distrito Capital con predominio en Bogotá, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Atlántico y Quindío.
- Servicios de Farmacodependencia. Se prestan en 20 departamentos y el Distrito Capital concentrados en Atlántico, Sucre, Bogotá, Bolívar y Santander.

El Ministerio de Salud y Protección Social ha trabajado en la sensibilización y el acompañamiento a los entes territoriales, para implementar la reglamentación del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad y promover la inscripción de los CAD en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, ante las dificultades que se han presentado para que estos Centros se adhieran a la aplicación de los estándares de habilitación.

Así mismo, acorde con lo establecido en la Resolución 5.592 de 2015, en lo relacionado con la atención en salud incluida en el Plan Obligatorio de Salud, la población colombiana tiene cubierta la atención integral ante eventos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, con los servicios que se describen a continuación y los cuales la Entidad Promotora de Salud - EPS debe garantizar a partir de la valoración médica que se realice de los casos relacionados con el tema.

De acuerdo con lo anterior, se debe tener en cuenta las siguientes características de los procedimientos incluidos en el POS para eventos relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas:

- La internación total o parcial (hospital día) se cubre hasta por noventa (90) días.
- La psicoterapia ambulatoria individual por psiquiatría y por psicología, cubre hasta treinta (30) sesiones durante el año calendario, independientemente de la fase en que se encuentra la enfermedad.
- La psicoterapia ambulatoria grupal, familiar y de pareja, por psiquiatría y por psicología, cubre hasta treinta (30) sesiones durante el año calendario, independientemente de la fase en que se encuentra la enfermedad.

Por otra parte, para las mujeres víctimas de violencia de cualquier edad y los menores de 18 años víctimas de violencia intrafamiliar, casos de abuso sexual, trastornos alimentarios como anorexia o bulimia, uso de sustancias psicoactivas o discapacidad, estas coberturas se duplican, así:

- La internación total o parcial (hospital día) se cubre hasta por ciento ochenta (180) días.
- La psicoterapia ambulatoria individual por psiquiatría y por psicología, cubre hasta sesenta (60) sesiones durante el año calendario, independientemente de la fase en que se encuentra la enfermedad.
- La psicoterapia ambulatoria grupal, familiar y de pareja, por psiquiatría y por psicología, cubre hasta sesenta (60) sesiones durante el año calendario, independientemente de la fase en que se encuentra la enfermedad.

Cabe resaltar que las atenciones por consumo de SPA han ido en aumento, lo que se acompaña del aumento del consumo de cualquier sustancia ilícita; pero esto también permite ver que se ha ido aumentando la capacidad de atención a personas con problemas de salud asociados al consumo de SPA.

• Programa de Formación – Treatnet

Con el fin de mejorar la capacidad del sector médico y de salud para el tratamiento, el Ministerio de Salud y Protección Social viene implementando estrategias a nivel territorial, como lo es Treatnet, que consiste en un programa de tratamiento y atención para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas, difundido por las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- y la Organización Mundial de la Salud -OMS-. Está orientado a promover y apoyar políticas éticas de tratamiento basados en la evidencia, estrategias de intervenciones integrales para reducir la carga generada a la salud y a la sociedad por el uso de drogas, principalmente en países de ingresos medios y bajos, como es el caso de Colombia.

De manera conjunta entre la Coordinación Regional de Treatnet y el Grupo de Capacitación, se ha diseñado un Plan Nacional de Capacitación para el país, en el cual se han realizado entrenamientos que están contenidos en tres volúmenes:

• Volumen A: Tamizaje, Evaluación y Plan de Tratamiento

Módulo 1: Tamizaje e intervención breve usando ASSIST.

Módulo 2: Índice de Severidad de Adicción (ISA).

Módulo 3: Planeación del tratamiento M.A.T.R.E. utilizando el ISA.

• Volumen B: Elementos de Tratamiento Psicosocial

Módulo 1: Abuso de sustancias y habilidades básicas para la consejería.

Módulo 2: Motivando a los usuarios para el tratamiento y manejo de la resistencia.

Módulo 3: Terapia cognitiva conductual y estrategias para la prevención de recaídas.

• Volumen C: Sustancias Adictivas y Poblaciones Especiales

Módulo 1: Conceptos básicos: alcohol, benzodiazepinas, psicoestimulantes, inhalantes y cannabis.

Módulo 2: Opiáceos: conceptos básicos, terapias con agonistas opiáceos, agonistas parciales y terapias antagonistas.

Módulo 3: Poblaciones especiales: personas con trastornos concurrentes, mujeres y adolescentes.



Como avances en la implementación del paquete de entrenamiento Treatnet, a la fecha se cuenta con 4.059 profesionales formados en todo el territorio nacional, 121 réplicas realizadas en los volúmenes A, B y C, 25 departamentos vinculados a la Red Global de Treatnet y 42 entrenadores activando la red del programa en el nivel nacional.

1.7 Retos y desafíos

Las acciones presentadas en este capítulo indican un avance importante en la ejecución del Plan Nacional en todos los componentes contemplados. Dentro de los logros más sustanciales en la ejecución del Plan Nacional, está la creación formal de la Comisión Técnica Nacional de Reducción del Consumo de Drogas, el posicionamiento y cobertura alcanzados con el Programa Familias Fuertes, la implementación de la estrategia de reducción de riesgos y daños para personas que se inyectan drogas, así como un amplio desarrollo técnico y normativo en favor del acceso a tratamiento para el consumo problemático de drogas; sin embargo, el principal reto para el desarrollo del Plan Nacional es mejorar la capacidad financiera de las entidades territoriales y nacionales para lograr suficiente calidad, cobertura y sostenibilidad de las acciones.

El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social, reconociendo la dificultad para la financiación del Plan Nacional en el nivel territorial, desarrollaron la “Guía para orientar la identificación de recursos de financiación del plan territorial de drogas”, que permitió identificar un abanico de posibles fuentes de recursos, así como ejemplos destacados de algunos departamentos que han gestionado proyectos ante estas fuentes con mucho éxito; no obstante, muy pocas fuentes tienen asignaciones específicas para el tema de sustancias psicoactivas y deben competir con otras problemáticas, por lo que las asignaciones dependen de los intereses y prioridades en cada departamento o municipio. En conclusión, no se han encontrado soluciones estructurales para la financiación de actividades del Plan Nacional.

Un aspecto a resaltar, es el momento actual de transformación de la política de drogas del país, que ha propiciado que el campo de consumo tenga un papel más relevante y que asume que Colombia ha dejado de ser un país exclusivamente productor de drogas y ha pasado a tener un problema de consumo de drogas en crecimiento. El desafío en este sentido, es lograr mayor coherencia entre el discurso y las acciones, mejorando el equilibrio entre los esfuerzos financieros dirigidos al control de la oferta de drogas y al consumo.

En línea con lo anterior, la reflexión sobre la política de drogas a nivel internacional, que tuvo lugar entre 2015 y abril de 2016 alrededor de la Asamblea Especial de las Naciones Unidas, fue útil para posicionar el enfoque de salud pública, de derechos humanos, de género, de desarrollo humano y de principios deseables como la acción basada en la evidencia, la perspectiva diferencial y el énfasis en el desarrollo territorial en la política de drogas nacional y en el campo de la reducción del consumo, lo que claramente tiene una importancia trascendental.

Si bien, los resultados de la UNGASS han sido valorados de formas distintas para los diversos sectores y actores, se reconoce que el proceso preparatorio que antecedió la UNGASS deja una serie de aportes producto de las reflexiones generadas¹⁵, como son documentos técnicos producidos, informes, discursos, declaraciones de países, sociedad civil y de instancias supranacionales, etc. En Colombia, esta discusión internacional tuvo también espacios de reflexión en el ámbito nacional y territorial, convocando a actores de las instituciones la sociedad civil, academia, medios de comunicación, estudiantes, jóvenes, consumidores, cultivadores y otros que han contribuido a transformar la forma de entender el problema. Ahora, es necesario capitalizar esos aportes para potenciar las acciones de política pública.

¹⁵ SANCHEZ, Lisa en <http://www.nexos.com.mx/?p=28044>, abril de 2016.

2 Capítulo

Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas

2.1

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

2.1.1 Introducción

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, buscando reducir las vulnerabilidades en los territorios afectados mediante la articulación y mayor presencia de las instituciones del Estado.

Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, se propuso una política de intervención integral para la reducción de los cultivos ilícitos con enfoque diferenciado, reconociendo las diferencias regionales y adecuado a las particularidades de cada territorio, como un giro necesario para las estrategias de intervención que responda a las nuevas dinámicas, retos y lecciones aprendidas en la aplicación de los programas para reducir los cultivos ilícitos en el país.

Este enfoque también se determinó por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE- que frente a la disposición de la suspensión del uso del herbicida glifosato en el programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con Glifosato (PECIG)¹⁶, solicitó la realización de un Plan de intervención integral para la reducción de los cultivos ilícitos, buscando coherencia, consistencia y sostenibilidad de las acciones, sin olvidar el papel fundamental de la participación ciudadana en la construcción y apropiación de la política, así como el control social para cerrar las brechas que dan cabida a la aparición de distintos fenómenos de ilegalidad.

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 las 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.

Con base en lo anterior, los compromisos derivados del acuerdo de paz para enfrentar el problema de las drogas, se podrán armonizar con la estrategia de intervención para la transformación territorial, pues son complementarios con los lineamientos, procesos, criterios y mecanismos participativos de intervención previstos en esta nueva estrategia.

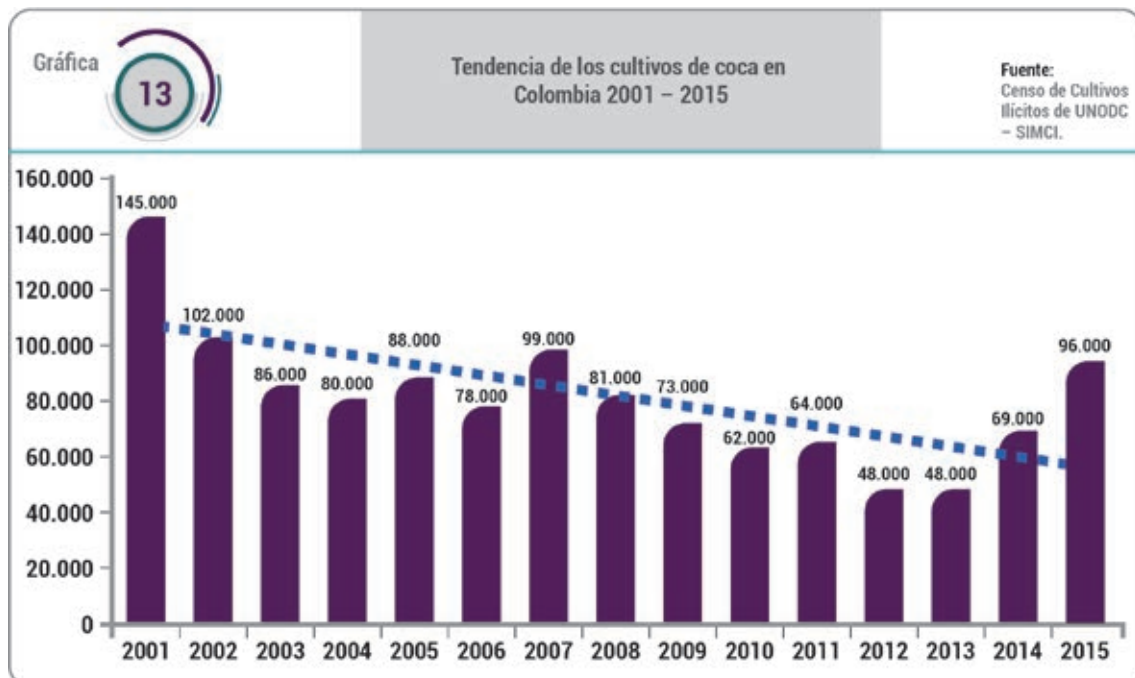
¹⁶ El CNE en sesión de mayo de 2015 después de considerar los pronunciamientos realizados por las Altas Cortes, la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como, las apreciaciones expuestas en la sesión por los Consejeros, dispuso la suspensión del uso del herbicida glifosato en el programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con glifosato (PECIG) con fundamento de principio de precaución, 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.

2.1.2 Afectación del territorio por la presencia de cultivos de coca¹⁷

En Colombia, se presentan avances importantes en la reducción del área sembrada y el potencial de producción de cocaína; del récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas, se redujo a 64 mil hectáreas en 2011 y 48 mil hectáreas en 2012. No obstante, algunas zonas del país mostraban relativa estabilidad y en alguna medida persistencia de la problemática a pesar de los esfuerzos para su control.

Después de una tendencia de reducción sostenida de los cultivos de coca, los dos últimos años presentaron incremento del área sembrada. En 2015 los cultivos presentan un incremento del 39% en relación con el año anterior, de 69.000 ha en 2014 pasó a 96.000 ha en 2015. El 81% de los cultivos se concentran en cinco departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá. Los departamentos que presentaron mayor incremento del área sembrada en relación con el año anterior son Nariño, con el 72%; Norte de Santander, con el 66%; Putumayo, con el 47%; Cauca, con el 36%; y Caquetá, con un crecimiento del 18%.

El Informe del SIMCI nos indica que aunque se presenta incremento del área sembrada en los dos últimos años, hay concentración de las áreas afectadas por cultivos de coca en algunos territorios, con reducción o bajos fenómenos de expansión en otros territorios y de las comunidades; esto puede ser una ventaja para el accionar del Gobierno Nacional que se ha propuesto metas concretas en territorios que en forma histórica han tenido alta afectación y con estrategias articuladas y coordinadas para que las acciones sean efectivas.



17 Tomado del Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, UNODC/SIMCI, 2014-2015.

Situación actual de los cultivos de coca

El censo de cultivos ilícitos de 2015 registró presencia de cultivos de coca en 21 departamentos del país. De las 96.000 hectáreas sembradas en el país, el 81% de los cultivos se concentran en cinco departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Caquetá; tres departamentos están libres de coca en 2015: Caldas, La Guajira y Cundinamarca y siete departamentos tienen menos de 100 ha y avanzan hacia consolidarse como libres de coca: Guainía, Vaupés, Arauca, Boyacá, Magdalena, Cesar y Santander.

Tabla



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

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nariño	13.875	15.607	20.259	19.612	16.427	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755
Putumayo	8.963	12.253	14.813	9.658	5.317	4.785	9.952	6.148	7.667	13.609	20.058
Nte de Santander	844	488	1.946	2.886	2.713	1.889	3.490	4.515	6.345	6.944	11.527
Cauca	2.705	2.105	4.168	5.422	6.144	5.908	6.066	4.327	3.326	6.389	8.660
Caquetá	4.988	4.967	6.318	4.303	3.759	2.578	3.327	3.694	4.322	6.542	7.712
Guaviare	8.658	9.477	9.299	6.629	8.324	5.701	6.839	3.850	4.725	5.658	5.423
Meta	17.305	11.063	10.386	5.525	4.295	3.008	3.039	2.699	2.898	5.042	5.002
Antioquia	6.414	6.156	9.926	6.096	4.553	5.354	3.105	2.725	991	2.293	2.403
Chocó	1.025	816	1.080	2.794	1.666	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489
Córdoba	3.136	1.216	1.858	1.710	2.781	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363
Bolívar	3.670	2.382	5.632	5.847	4.777	3.324	2.207	1.968	925	1.565	1.043
Valle del Cauca	28	281	453	2.089	929	665	981	482	398	561	690
Vichada	7.826	5.523	7.218	3.174	3.140	2.743	2.264	1.242	713	511	683
Amazonas	897	692	541	836	278	338	122	98	110	173	111
Guainía	752	753	623	625	538	446	318	301	81	66	37
Cesar	-	-	-	5	-	-	-	12	13	10	33
Vaupés	671	460	307	557	351	721	277	254	184	109	33
Santander	981	866	1.325	1.791	953	673	595	110	77	25	21
Arauca	1.883	1.306	2.116	447	417	247	133	82	69	26	17
Boyacá	342	441	79	197	183	105	94	10	17	14	8
Magdalena	213	271	278	391	152	121	46	37	37	9	7
Caldas	189	461	56	187	164	45	45	16	8	-	-
Cundinamarca	56	120	131	12	-	32	18	-	-	-	-
La Guajira	329	166	87	160	163	134	16	10	6	-	-
TOTAL	85.750	77.870	98.899	80.953	68.027	61.815	63.764	47.788	48.189	69.132	96.085

1. Fuente: SIMCI/UNODC
2. A partir de 2010 se incluye un ajuste asociado a la presencia de lotes pequeños (menores de 0,25 ha).
3. (2009)* Para este año no se incluyó el ajuste por presencia de lotes pequeños. El ajuste se hizo a nivel departamental. El total nacional ajustado para este año es: 73.139 hectáreas.
4. La información de 2001 a 2010 fue construida con cartografía IGAC 2002 y mejoras de límites municipales SIMCI. Esta cartografía fue modificada por SIMCI en 2011 incluyendo los municipios nuevos creados desde 2002.
5. Los cálculos de ajuste censal de 2001 a 2010 fueron realizados por metodología de anillos. Para los años 2011 y 2012 los cálculos se realizaron a partir del marco de grillas. El atributo de las unidades territoriales.

El 48% del área sembrada con coca (45.748 hectáreas) se encuentra en diez municipios de cuatro departamentos del país. Tumaco es el municipio más afectado con 16.960 hectáreas.

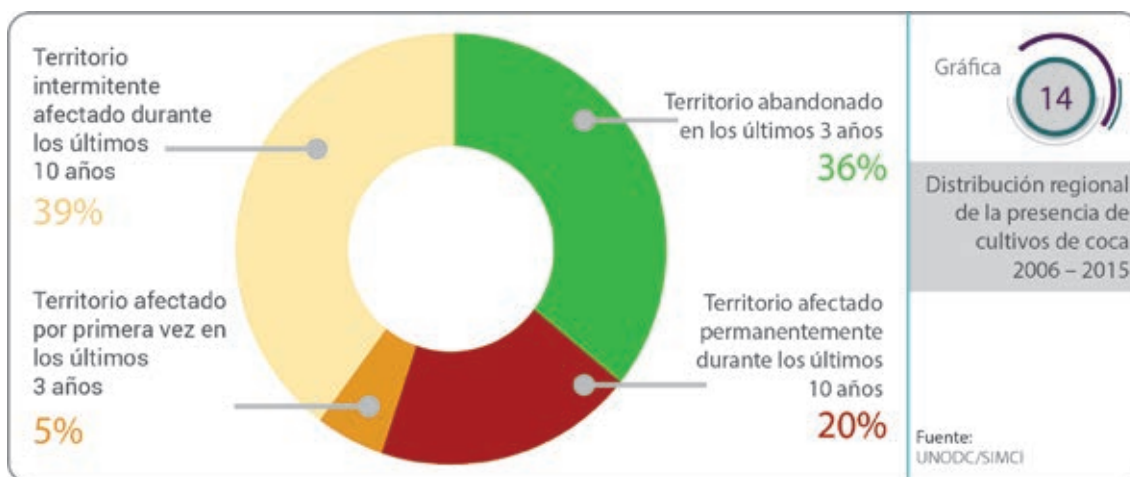
Tabla  Municipios con mayor presencia de cultivos 2015

Municipio	Departamento	Cultivos de coca (ha)	% del total 2015
Tumaco	Nariño	16.960	18
Puerto Asís	Putumayo	6.052	6
Tibú	Norte de Santander	4.379	5
Valle del Guamuez	Putumayo	3.660	4
El Tambo	Cauca	3.468	4
Barbacoas	Nariño	2.453	3
San Miguel	Putumayo	2.338	2
Orito	Putumayo	2.190	2
Olaya Herrera	Nariño	2.173	2
El Tarra	Norte de Santander	2.075	2
		45.748	48

Fuente: Censo de Cultivos Ilícitos de UNODC – SIMCI.

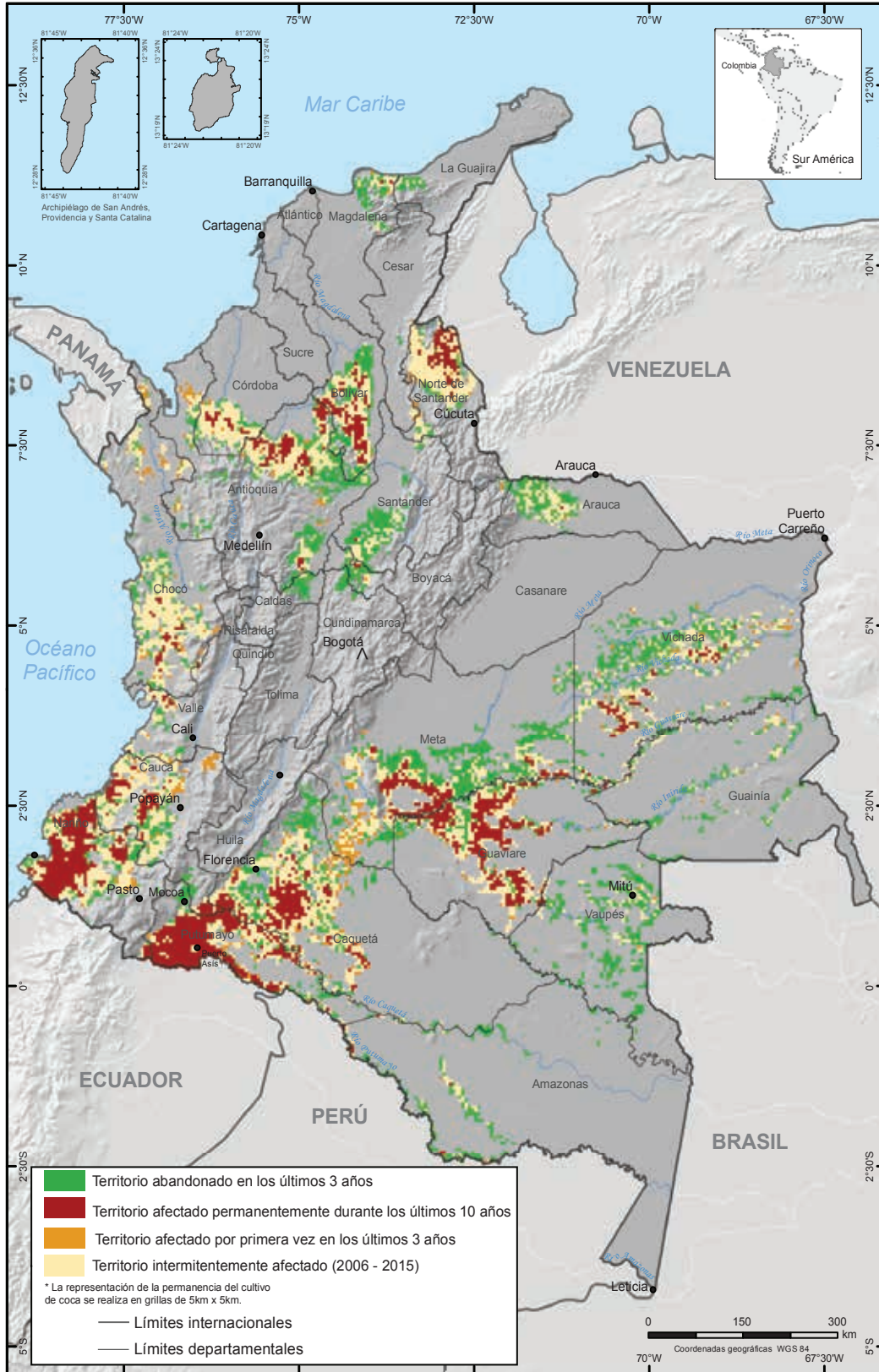
Según el reporte de UNODC/SIMCI, el incremento en la siembra de cultivos de coca estaría relacionado con lo siguiente: i) posible incremento de las expectativas para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca; ii) transformación del mercado de la coca, de un país exportador, se está pasando a un país exportador-consumidor, con incremento en los focos de expendio de drogas en las ciudades; iii) la devaluación del peso colombiano (37%) habría influido en el proceso de negociación por la disminución del precio que se pagaría al productor, iv) elementos coyunturales que afectaron las actividades lícitas en las regiones, por ejemplo, la crisis del petróleo, la sequía en Antioquia y Sur de Bolívar.

El informe de SIMCI de 2015 reportó también que el 20% del territorio colombiano ha estado permanentemente afectado durante los últimos 10 años y se destaca la persistencia del fenómeno en los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Cauca, Putumayo, Guaviare, Meta y Antioquia. El 39% ha estado afectado en forma intermitente durante los últimos 10 años; el 36% no presenta cultivos de coca en los últimos tres años y se podría catalogar como abandono¹⁸ (esto se presenta en las regiones de la Amazonía, Sierra Nevada, Orinoquía y departamentos del Magdalena Medio como Boyacá y Santander); el 5% son las nuevas áreas con cultivos de coca y se consideran como áreas de expansión.



18 Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2016

Mapa 3. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca, 2006-2015



Zonas de Manejo Especial

Se registra concentración del área sembrada en las zonas denominadas de manejo especial, Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y Tierras de las Comunidades Negras. Para 2015 se presenta una participación del 35% del área sembrada con coca en estas unidades territoriales y el área sembrada se incrementó en un 43% al pasar de 23.905 hectáreas a 34.081 hectáreas. A continuación, se muestra el comportamiento de los cultivos de coca en estas áreas:

- **Resguardos Indígenas:** se incrementó en 52% al pasar de 7.799 ha en 2014 a 11.837 ha en 2015. En los resguardos Inda Zabaleta, Gran Rosario y La Turbia en el departamento de Nariño se concentra el 34% del área sembrada con coca.
- **Tierras de las Comunidades Negras:** el incremento fue del 51% frente a lo reportado en 2014, al pasar de 10.626 ha a 16.030 ha.
- **Parques Nacionales Naturales:** en Colombia existen 59 áreas protegidas en la categoría Parque Nacional Natural. Para 2015 se identificó afectación por presencia de coca en 16 de ellas. El área con coca en Parques Naturales representa un 0,04% del total protegido en el país y el 6,5% del total sembrado con coca en 2015. En 2015, se registró un aumento del 13% en el área sembrada con coca respecto a 2014, al pasar de 5.480 ha a 6.214 ha. El 58% del área con coca se concentra en tan solo dos parques, Sierra de la Macarena y Nukak.

Tabla 5 **Afectación de cultivos de coca a las zonas de manejo especial. 2013-2015 (ha)**

Territorios especiales	2013	2014	2015	Partic. 2015
Parques Nacionales Naturales	3.791	5.477	6.214	6,5%
Resguardos de pueblos indígenas	6.255	7.799	11.837	12%
Tierras de comunidades negras	9.055	10.626	16.030	17%
Total área con coca en territorios especiales	19.101	23.902	34.081	35,5%
Total nacional área con coca	48.000	69.000	96.000	100%

Fuente: UNODC/SIMCI. Cálculos: MinJusticia.

Nota: La delimitación geográfica de las tierras de comunidades negras es reportada por el IGAC y la última actualización de SIMCI es del año 2010.

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)

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 tres 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 2015 el área sembrada con coca en PNN fue de 6.214 hectáreas frente a 5.477 hectáreas en 2014. El 58% se concentró en los Parques Sierra de la Macarena y Nukak, pero los mayores incrementos se presentaron en los Parques Paramillo y Catatumbo-Barí.

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 cultivo¹⁹. 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.

Tabla



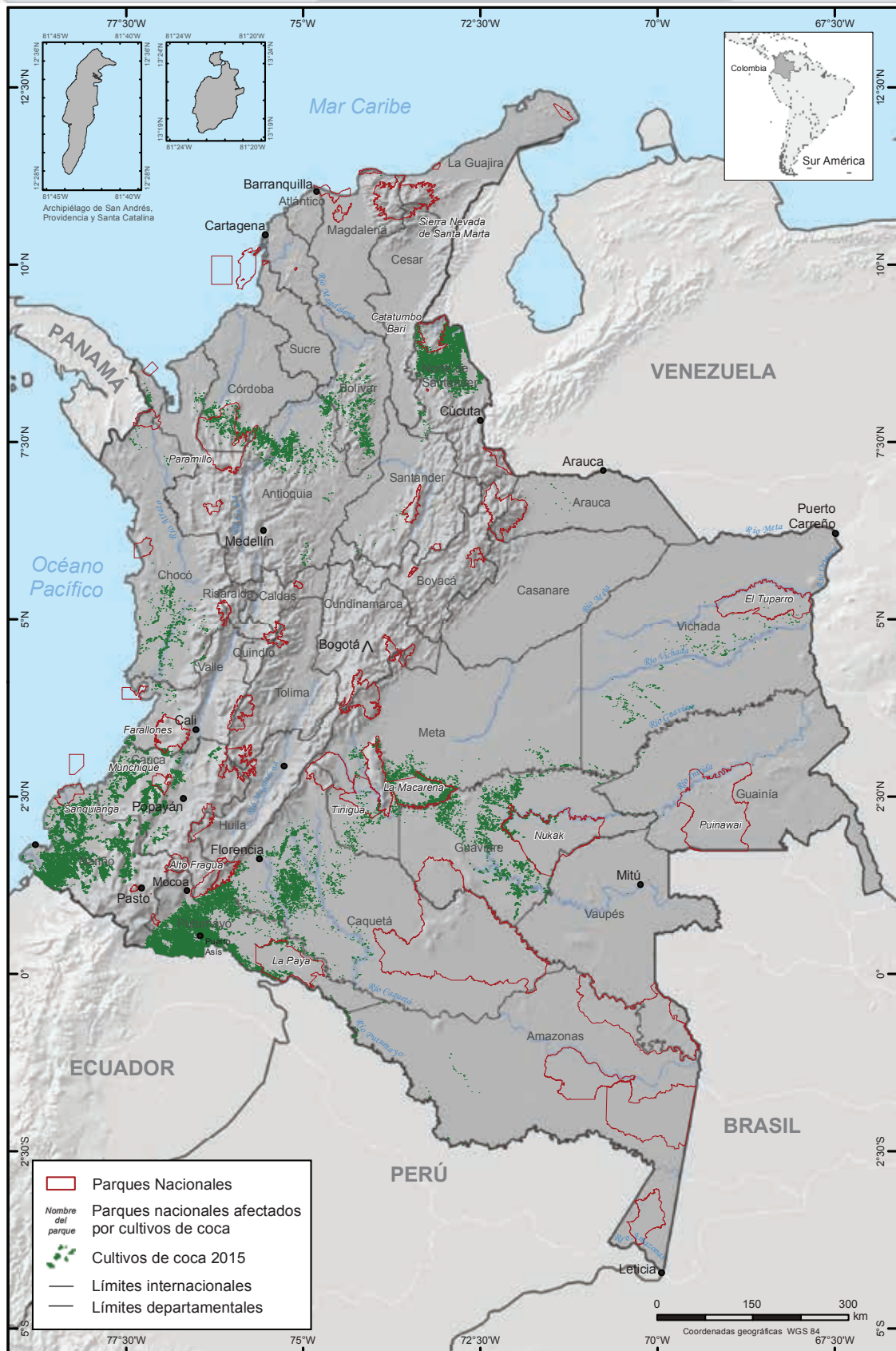
Cultivos de coca en Parques Naturales 2010 - 2015
(hectáreas)

Territorios especiales	2013	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amazonas	Puinawai	86	42	45	3	6	1
	Yaigojé apaporis	29	6	9			-
Central - Sur de Bolívar	Catatumbo Barí	167	191	155	298	229	412
	El Cocuy	1					
	Paramillo	1.092	446	408	284	367	772
Meta - Guaviare	Serranía de los Yariguíes	8	10	3	2		-
	Cordillera de los Picachos						1
	Nukak	868	786	634	882	1.145	1.169
	Sierra de la Macarena	723	971	1.466	1.649	2.449	2.422
Orinoquía	Tinigua			5	31	246	258
	El Tuparro	12	18	11	6	3	5
Pacífico	Los Farallones de Cali	59	79	38	41	247	280
	Los Katíos	2	4	3	2	2	-
	Munchique	232	128	204	117	212	186
	Sanquianga	5	5	7	18	26	16
	Utría	5	1	2			-
Putumayo - Caquetá	Alto Fragua Indi Wasi	8	6	14	9	32	41
	La Paya	332	500	362	420	503	640
	Plantas Medicinales Orito Ingi - Ande	3	2	5	4	1	1
	Serranía de los Churumbelos	1	1	3	7	7	9
Sierra Nevada	Sierra Nevada de Santa Marta	41	11	4	18	2	1
	TOTAL	3.674	3.207	3.378	3.791	5.477	6.214

Fuente: SIMCI/UNODC

* Las unidades territoriales especiales de parques, resguardos y consejos comunitarios pueden presentar cambios geográficos que afecten los límites, esto puede generar variaciones significativas por no conservar la misma unidad de medición en el tiempo.

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



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

Las Reservas Forestales actuales, por su parte, tienen su origen en la Ley 2 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 2.135 de 2001, en el que se definió el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y finalmente el Decreto Ley 216 de 2003, que delimitó, alinderó y sustrajo áreas de manejo especial y áreas de reserva nacional forestal.

• Cultivos ilícitos en Resguardos Indígenas

Con base en la identificación hecha por el Conpes Social 2014, en el territorio colombiano existen 760 Resguardos Indígenas²⁰. Los cultivos ilícitos han penetrado las áreas de Resguardos Indígenas y han permanecido en estos territorios durante los últimos ocho años, de acuerdo con el Censo de Cultivos de Coca realizado por el Proyecto SIMCI. Actualmente, 254 resguardos (33% del total), presentan afectación por cultivos de coca²¹. A partir de 2007, los cultivos de coca en zonas de resguardos indígenas se han incrementado y han oscilado entre el 11% y el 13%. Según el Censo de Cultivos de Coca, en 2015, los cultivos en resguardos indígenas presentaron un incremento del 52%, al pasar de 7.799 ha en 2014 a 11.837 ha en 2015 y representan el 12% 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 Indígenas²², ha sido aprovechada por los actores ilegales para impulsar y mantener los cultivos de coca en los territorios indígenas. Para los agentes del narcotráfico, estos territorios constituyen zonas “libres de intervención”, 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.

²⁰ Conpes 170, 171, 172 de 2014.

²¹ Esta cifra no tiene en cuenta los cultivos para uso ancestral dado que no existe información oficial al respecto.

²² 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 misma, 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 y del Derecho 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 Ortegua 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-AI y la Mesa Permanente del Pueblo Cofan, acordando un proceso orientado hacia el desarrollo socio-cultural de las comunidades que en la actualidad lo lidera el Ministerio del Interior. En consecuencia, desde el año 2005 hasta el año 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.

• **Consejos Comunitarios de Comunidades Afrocolombianas**

De acuerdo al estudio realizado por 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.

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 el 2015 participaron con el 17% frente al total de área sembrada y se pasó de 10.626 ha a 16.030 ha. Los consejos comunitarios se han convertido en las unidades territoriales más amenazadas por la presencia de cultivos de coca²³.

2.1.3 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, pasta básica o base de cocaína y iv) la cristalización para obtener clorhidrato de cocaína. UNODC y el Gobierno Nacional realizan en forma conjunta los estudios de productividad, 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.

Con base en los estudios de productividad realizados por UNODC y el Gobierno Nacional, el promedio es de cuatro cosechas por año y 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

23 En la Constitución Política 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 por medio de un Consejo Comunitario (CC) y de sus 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 de esta Ley, 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).

de una tonelada métrica de hoja de coca es de 1,64 y 2,70 respectivamente. De acuerdo a lo anterior, se estima que la producción potencial de hoja de coca fresca pasó de 308.540 tm en 2014 a 454.050 tm en 2015, incremento que se explica por el aumento del área productiva en el año y los rendimientos anuales de hoja de coca.

Con relación a las estimaciones de pasta y base de cocaína y las tasas de conversión utilizadas (81% pureza promedio de la base de cocaína y la conversión de la base de cocaína a clorhidrato de cocaína en una relación de 1:1)²⁴, la producción de base de cocaína en 2015 equivale a 646 tm de clorhidrato de cocaína pura. Esto muestra un incremento en la producción potencial de cocaína al pasar de 442 tm (rango entre 345 – 540) a 646 tm (rango entre 505 tm – 787 tm).

Se estima una relación de producción potencial anual de 8,4 kg de base de cocaína por hectárea cosechada y de 6,8 kg de clorhidrato de cocaína por hectárea cosechada²⁵.

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 64% 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 1% restante procesan la hoja de coca para obtener base de cocaína. Se estima que el promedio del tamaño de los lotes de coca es de 0,6 ha.

2.1.4 Precios y mercado

La siembra, producción y comercialización de droga requiere de diversas actividades, actores y organizaciones, con márgenes de utilidad y un sistema de incentivos para continuar en el negocio. Comprender el mercado de la droga no es tan sencillo porque no funciona como indican las teorías económicas o las leyes de la oferta y la demanda.

En la fase primaria de producción, los cultivadores que en su mayoría son campesinos, no tienen influencia en el mercado ni en los precios. En algunas zonas, los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones dedicadas a la producción de drogas imponen reglas de juego que regulan el mercado.

Si se analiza el mercado global de la droga, los cultivadores solo reciben el 1,4% de los ingresos totales de la cocaína de todos los niveles del tráfico²⁶ y en la cadena del negocio son los más vulnerables. Se esperaría que los esfuerzos de lucha en esta fase de la cadena, reduzca los suministros e incremente los precios de la droga, pero lo que se observa es que las ganancias del negocio del narcotráfico permiten sostenerlo y crean alternativas de choque con alto grado de adaptabilidad, lo importante es reconocer las vulnerabilidades estratégicas en la producción y el tráfico de drogas.

Según SIMCI, se estima que en 2015 alrededor de 74.500 hogares con un promedio de 5 personas por hogar, percibieron ingresos por actividades de producción. Cada integrante de hogar podría recibir alrededor de US\$1.180 al año.

24 Para transformación primaria se utilizan los estudios de productividad realizados por UNODC/SIMCI y el Gobierno Nacional, para la transformación secundaria (base a clorhidrato de cocaína) se utilizan los datos del Gobierno de los Estados Unidos de América.

25 Estimaciones en un escenario en el cual lo que se cultiva se extrae en base de cocaína y se refina a clorhidrato de cocaína.

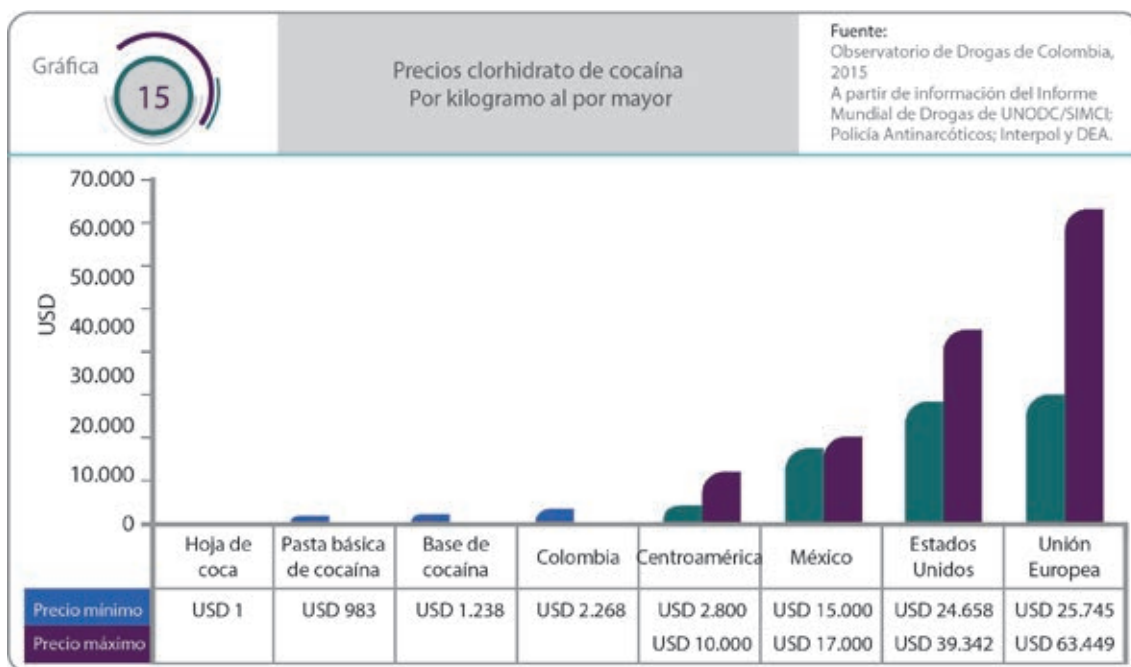
26 World Drug Report, 2010

El precio promedio del clorhidrato de cocaína (al por mayor) en Colombia es de US\$2.269 por 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 **7** Precios de insumos y drogas por kilogramo 2013-2015

Precios promedios	2013	2014	2015
Precio promedio de la hoja de coca en el sitio de la producción	US\$1.1 kg \$2.000 kg	US\$1.1 kg \$2.150 kg	US\$1.09 kg \$3.000 kg
Precio promedio de la pasta básica en el sitio de la producción	US\$1.011 kg \$1.889.100 kg	US\$938 / kg \$1.967.200/ kg	US\$732 kg \$2.005.700 kg
Precio promedio de la cocaína en principales ciudades del país	US\$2.521 kg \$4.710.700 kg	US\$2.269 kg \$4.538.200 kg	US\$1.732 kg \$4.747.300 kg
Precio promedio del látex de la amapola en el sitio de producción	US\$1.112 kg \$1.967.200 kg	US\$700 kg \$1.401.200 kg	US\$700 kg \$1.401.200 kg
Precio promedio de la heroína	US\$9.295 kg \$17.371.000 kg	US\$7.528 kg \$15.059.700 kg	US\$6.342 kg \$17.383.800 kg

Fuente: UNODC/SIMCI y DIRAN.



El gráfico muestra cómo cambian los precios desde la etapa de producción primaria hasta llegar a los países utilizados para el tráfico y los precios en Estados Unidos y Europa, en los mercados mayoristas y es mucho mayor si se compara con el precio al detal. Esto implica mayor margen de utilidad a medida que se genera más valor en la cadena del narcotráfico. El precio de la hoja de coca está en aproximadamente US\$1 el kilogramo; la pasta básica en US\$983, la base de cocaína en US\$1.238 y los precios de la cocaína en Colombia alrededor de US\$2.268 el kilogramo.

Algunas variables que permiten cuantificar esta relación, son los precios y los márgenes de utilidad en las diferentes fases del negocio, pero también la pureza de la droga es un indicador

que permite medir escasez o abundancia. El efecto de baja variabilidad en los precios, podría estar compensado con la disminución de las puras de la droga, sin embargo, esta variable no se analiza en Colombia en forma sistemática. En las estructuras de mercado aplica el poder oligopólico de los grupos al margen de la ley en las zonas (guerrillas, bandas criminales o grupos de narcotraficantes).

En los inicios del narcotráfico, la industria de la cocaína estaba bastante centralizada y controlada por las diferentes organizaciones del narcotráfico. Los narcotraficantes integraban las diferentes fases del negocio relativas a la producción y al tráfico de droga y controlaban precios y mercados. Luego, los grandes carteles fueron desarticulados y se produce un fraccionamiento con un sistema operacional mejor estructurado por su bajo perfil y diferentes niveles de especialización en las diferentes fases del negocio. Su influencia regional con los grandes complejos cocaleros se reemplaza con cultivos más pequeños y dispersos y se inicia una etapa de alta movilidad de los cultivos de coca. El proceso de transformación de la hoja de coca a pasta y base de cocaína, pasaron a manos de los productores primarios, estableciendo laboratorios poco tecnificados cerca de los lotes de coca, se estimaba que en promedio había una “cocina” por finca para procesar pasta básica.

En la actualidad, se observan algunos cambios estructurales como los siguientes:

- En 2005, solo un tercio de los cocaleros vendían la hoja de coca a los intermediarios, mientras que dos tercios de los cultivadores de coca la procesaban. En el 2015 esto cambia y el 64% de los productores campesinos venden la hoja de coca a un intermediario para su procesamiento, mientras que el 35% procesan la hoja de coca en finca para obtener pasta básica de cocaína.
- Los productores campesinos incrementaban su rentabilidad cuando realizaban el proceso de extracción de la hoja de coca a base de cocaína a cambio de venderla, pero en la actualidad solo el 1% realizaría el proceso de extracción y refinación en finca. Una estrategia empleada por los traficantes para obtener producto de mejor calidad y más homogéneo, podría ser la fabricación de base de cocaína con mayor control sobre el proceso de extracción de alcaloides de cocaína, lo que explicaría (en parte), la reactivación del mercado de hoja de coca en algunas regiones del país y el incentivo vía precio.
- Se introdujo un nuevo proceso llamado re-oxidación de base de cocaína²⁷, utilizado para homogeneizar y mejorar la calidad de base de cocaína de diferentes calidades, recibida de distintos productores y áreas geográficas. Este proceso elimina las impurezas de la pasta base de cocaína con permanganato de potasio y otros precursores y daría como resultado un producto de mejor calidad y homogeneidad para la producción de clorhidrato de cocaína. Esta fase se realiza por “químicos” expertos con calidades requeridas y en general, se realiza en sitios diferentes al laboratorio de clorhidrato de cocaína. Por información de inteligencia de la Fuerza Pública, se tiene conocimiento que se envía parte de la producción de base de cocaína a otros países, quienes estarían realizando el proceso de refinación a clorhidrato de cocaína.
- La tendencia en la venta de hoja de coca genera cambios en las dinámicas respecto a dónde, quién produce y quiénes estarían influyendo directamente en los ingresos percibidos por los productores agropecuarios con coca.

²⁷ Estudio realizado bajo el marco del Proyecto PRELAC de UNODC.

- Lo anterior, plantea los cambios estructurales en el mercado de la coca pero que no habrían influido en el precio del clorhidrato de cocaína que ha oscilado alrededor de \$ 4,5 y \$ 5,5 millones el kilogramo en los últimos años. Como se menciona anteriormente, a medida que se acerca a los mercados de consumo, el precio tiende a incrementarse. Esto resulta más rentable cuando el producto es adulterado (cortado) y dosificado para el mercado al detal interno.

2.1.5 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 de Antinarcóticos a partir de reconocimientos aéreos.

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 2015, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, reportó 595 ha cultivadas frente a 387 ha en 2014. El 97% de los cultivos se encuentran en Nariño y Cauca.

Tabla  **Cultivos de amapola en Colombia por departamento 2005 – 2015 (hectáreas)**

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nariño	475	316	204	24	238	234	229	205	73	159	320
Cauca	538	448	280	126	100	92	102	102	219	208	256
Huila	320	114	45	45	11	12	5	4	4	10	10
Tolima	265	90	170	170	3	3	2	2	2	5	5
Cesar	152	3	7	18	2,5	-	-	-	-	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	595

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, destacándose Afganistán y los países del “Triángulo de Oro” Myanmar, Laos y Tailandia. En las Américas, se reportan cultivos en México, Colombia y Guatemala.

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. Según el Reporte Mundial de Drogas de 2016, se cultivaron en algunos países del mundo alrededor de 281.272 hectáreas de amapola frente a 326.709 en el 2014. Afganistán concentra el 65% de los cultivos mundiales, seguido de Myanmar con el 20%. Latinoamérica participa con el 9%.

• 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). En Colombia, se presentan dos cosechas al año a excepción de Nariño que registra solo una al año.

Tabla		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 595 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 produjo alrededor de 17 tm de opio secado al horno que representan alrededor de 2,1 tm de heroína. En el ámbito mundial se estima que la producción potencial de opio secado al horno en 2015 está alrededor de 4.771 tm, con Afganistán y Myanmar como los principales productores (69% y 14% respectivamente); Colombia participa con el 0,4% de la producción mundial.

2.1.6 Acciones del Gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos

La estrategia contra los cultivos ilícitos 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. 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.

El Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE- 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 de principio de precaución. A partir de octubre de 2015 la Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA- ordenó la suspensión de las actividades del PECIG²⁸.

Tabla  **Aspersión de cultivos de coca por departamento en Colombia. 2006 - 2015 (hectáreas)**

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antioquia	18.022	27.058	10.028	9.281	3.026	9.847	6.971	944	2.063	3.253
Arauca	1.400	2.695	2.296	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	2.662	7.050	2.214	8.715	4.412	3.564	2.740	1.925	411	1.221
Boyacá	831	-	166	117	-	-	-	-	-	-
Caldas	1.068	284	-	169	-	-	-	-	-	-
Caquetá	4.575	5.084	11.085	6.652	16.947	12.888	5.638	5.784	5.393	5.201
Cauca	1.536	3.557	6.891	10.831	14.450	11.834	10.697	3.409	2.982	2.191
Chocó	-	-	-	-	-	4.287	13.259	7.206	7.460	3.396
Córdoba	5.588	6.259	3.561	742	546	3.128	1.631	1.183	156	599
Cundinamarca	41	-	-	-	-	-	-	258	-	-
Guaviare	17.714	10.950	13.061	12.584	17.633	8.917	11.088	6.796	8.478	3.450
Meta	25.915	15.527	9.057	6.756	5.825	2.545	3.152	423	1.821	3.856
Nariño	59.865	36.275	54.050	40.297	25.940	34.988	37.831	8.101	15.205	5.506
Nte de Santander	1.687	2.683	2.864	1.883	149	-	-	-	-	-
Putumayo	26.491	26.766	11.898	3.777	11.434	9.480	6.504	8.755	11.052	8.135
Santander	2.146	1.754	422	1.269	153	92	-	-	-	-
Valle del Cauca	-	-	-	-	-	719	986	2.269	511	226
Vichada	5.485	7.193	5.901	1.699	1.426	1.014	51	-	-	164
TOTAL	172.025	153.134	133.496	104.772	101.940	103.302	100.549	47.052	55.532	37.199

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos).

28 Los pronunciamientos que contribuyeron a la decisión del CNE de suspender la aspersión aérea con glifosato son: I) La sentencia del Consejo de Estado proferida el 1º de febrero de 2014 que ordenó “exhortar al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución, estipulado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, examine las posibilidades de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con el herbicida glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general”. II) La Corte Constitucional, en Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, con referencia a las medidas de prevención, protección y atención a las comunidades afrodescendientes de la región pacífica del Departamento de Nariño, en riesgo y en relación con las medidas específicas ordenadas por Auto 005 de 2009, expidió el Auto 073 de marzo 27 de 2014, en el que denotó entre otros aspectos que “la erradicación de cultivos ilícitos y las aspersiones aéreas con glifosato en los territorios colectivos de comunidades negras del Pacífico de Nariño, están generando un fuerte impacto sobre estos pueblos y los está poniendo en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo frente al desplazamiento forzado”; en consecuencia, el artículo 10º del Auto que se refiere, ordenó al Ministerio del Medio Ambiente, con apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño y al Ministerio de Salud y Protección Social que “con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, realicen los estudios técnicos y científicos que correspondan para determinar el impacto de las actividades de aspersiones aéreas con glifosato (...) sobre el medio ambiente y la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño”; III) La Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer -IARC- (por sus siglas en inglés), dio a conocer su informe el 20 de marzo de 2015 en el que concluyó que “la sustancia denominada Glifosato es un probable carcinogénico para humanos (Grupo 2A)”, teniendo en cuenta que la inclusión del glifosato en el grupo 2A, constituía un hecho nuevo de suma importancia; IV) El 28 de abril de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social concluyó que “en el marco de sus obligaciones de protección de la salud pública y acatando las órdenes emitidas por la Corte Constitucional recomendó al Consejo Nacional de Estupefacientes, suspender el uso del glifosato en las operaciones de aspersión aérea para la Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG)”. V) Con base en las consideraciones anteriores, en sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes-CNE del 14 de mayo de 2015, se dispuso la suspensión del uso del herbicida glifosato en el “Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato (PECIG)”, para lo cual, el 29 de mayo de 2015, se expidió la Resolución 0006 de 2015, basando sus argumentos en el test de proporcionalidad constitucional, VI) La Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA-, emitió la resolución 1214 de octubre de 2015, en la cual suspende el Plan de Manejo Ambiental, de acuerdo con el principio de precaución. A partir de octubre de 2015 ANLA ordenó la suspensión de las actividades de PECIG.

En 2015, se desarrolló el PECIG de enero a septiembre y se asperjó un total de 37.199 hectáreas. El 70% de la aspersión se realizó en cinco departamentos: Putumayo, Nariño, Caquetá, Meta, Guaviare.

En Colombia se desarrolla la estrategia de erradicación manual forzosa y voluntaria. La erradicación manual voluntaria está 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.

En relación con el programa de erradicación manual forzosa (usada hasta el 2004 de manera marginal), aunque busca mayor impacto en la disminución del área sembrada, por la acción de extraer mecánicamente la planta de coca, los cultivadores optan 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 resiembran durante los primeros tres meses posteriores a la intervención, alcanzando un 50% en las mediciones realizadas 15 meses después de la intervención. La región que presenta recurrencia en la resiembra de cultivos de coca ha sido el Pacífico²⁹.

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). A partir de ese año, las actividades de erradicación manual presentan tendencia descendente hasta el 2015, año en el cual se erradicaron 13.445 hectáreas de cultivos de coca en 25 departamentos, principalmente en Nariño, con 1.912 ha; Chocó, con 1.885 ha; Antioquia, con 1.893 ha; Bolívar, con 1.753 ha; y Meta, con 1.019 ha.




Erradicación manual forzosa departamento de Nariño
Fuente UNODC

²⁹ Información de estudios realizados por UNODC/SIMCI.

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	-2014	2015
Amazonas	15	274	303	550	215	319	10	2	5	10
Antioquia	3.146	6.128	18.302	7.232	5.158	2.933	2.406	2.807	1.511	1.893
Arauca	356	660	117	66	46	9	3	1	20	45
Arauca	1.952	547	3.771	1.463	1.326	689	184	329	1.103	1.753
Boyacá	1.908	848	424	451	137	200	340	480	110	66
Caldas	552	439	286	146	74	283	48	124	80	73
Caquetá	1.295	777	2.660	3.771	1.145	1.234	376	291	257	969
Casanare	3	1	3	1	3	-	-	-	-	-
Cauca	4.179	1.859	1.704	2.736	2.014	173	263	152	101	503
Cesar	15	728	316	55	91	34	91	191	158	133
Chocó	608	834	690	1.673	222	282	817	856	961	1.885
Córdoba	2.142	3.141	7.290	1.972	2.819	1.429	5.549	370	155	115
Cundinamarca	742	291	179	173	297	239	90	13	11	1
Guanía	308	247	102	85	37	35	46	85	18	43
Guaviare	1.103	1.025	10	2.512	793	2.964	681	3.461	1.634	542
Huila	5	3	19	-	-	-	-	-	3	-
La Guajira	678	180	99	88	79	64	2	146	61	22
Magdalena	473	572	933	694	197	223	91	74	48	136
Meta	5.176	3.751	7.991	4.900	1.169	1.082	699	113	404	1.019
Nariño	7.005	14.788	7.803	16.499	21.283	15.008	5.588	5.996	2.575	1.912
Nte de Santander	1.648	1.451	4.089	2.821	1.618	407	1.564	3.573	673	378
Putumayo	5.114	24.452	29.577	4.629	1.961	4.254	9.323	1.074	381	579
Risaralda	-	33	67	4	1	-	12	9	4	-
Santander	2.630	2.539	1.825	2.118	1.089	630	586	537	321	348
Sucre	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolima	16	25	1	-	87	100	46	40	10	20
Valle del Cauca	246	208	202	1.171	750	498	662	304	326	403
Vaupés	-	-	-	-	-	20	90	6	220	105
Vichada	44	590	7.242	4.758	1.195	2.093	888	1.089	553	493
TOTAL	41.346	66.392	96.008	60.565	43.804	35.201	30.456	22.121	11.703	13.445

Fuente: Datos de erradicación manual suministrados por Grupos Móviles de Erradicación - GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares.


En el año 2015 se erradicaron 613 hectáreas de cultivos de amapola, las operaciones se realizaron en 4 departamentos, Nariño, 539 ha; Cauca, 63 ha; Cesar, 10 ha; y Tolima, 2 ha.

Tabla  Erradicación manual de cultivos de amapola por departamento y año 2006-2015 (hectáreas)

Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Antioquia	12	23	7	-	-	-	-	-	-	-
Boyacá	-	58	1	-	-	-	0,03	-	-	-
Caquetá	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-
Cauca	799	73	170	405	43	22	-	41	121	63
Cesar	-	4	12	-	12	10	4	7	4	10
Cundinamarca	-	1	-	-	4	-	-	-	-	-
Huila	170	19	26	0	4	1	-	-	-	-
La Guajira	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-
Meta	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
Nariño	717	172	138	138	606	235	314	464	687	539
Nte de Santander	-	-	1	-	8	-	-	-	-	-
Santander	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Tolima	-	19	14	3	28	24	2	-	1	2
Valle del Cauca	-	-	15	-	-	3	-	1	-	-
TOTAL	1.697	375	381	546	712	294	320	514	813	613

Fuente: Datos de erradicación manual suministrados por Grupos Móviles de Erradicación - GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

La erradicación de cultivos de marihuana en el 2015, alcanzó un total de 208 hectáreas, en 16 departamentos, principalmente Magdalena, 65 ha; Cesar, 52 ha; Norte de Santander, 21 ha; Tolima, 20 ha; y Antioquia, 16 ha.

Tabla  Erradicación manual de cultivos de marihuana por departamento y año 2006-2015 (hectáreas)

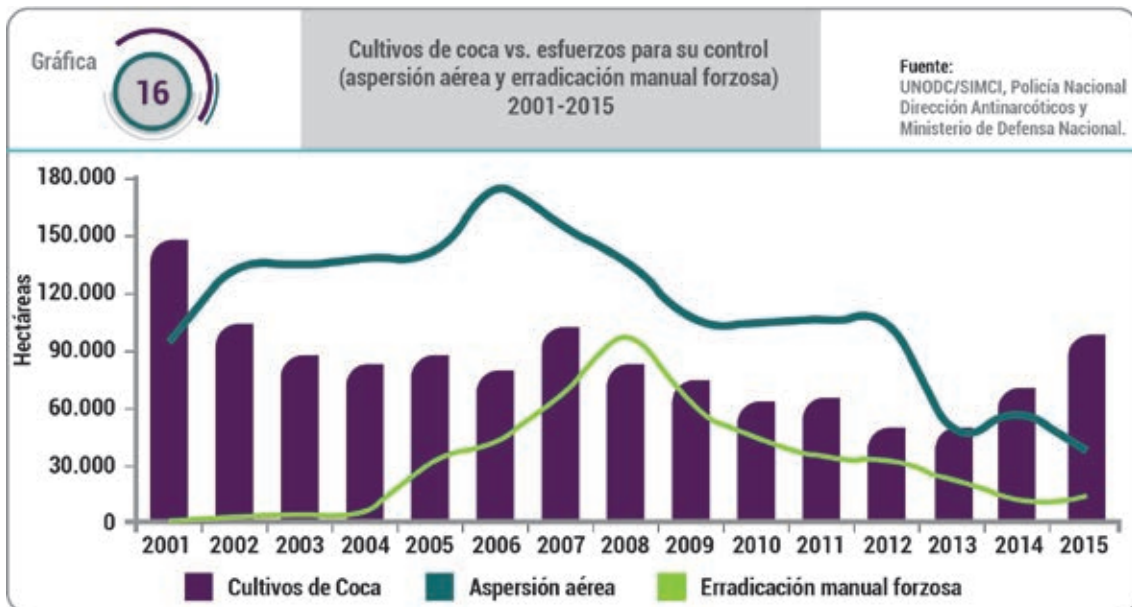
Departamento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amazonas	-	17	8	23	6	7	3	22	17	16
Arauca	-	-	-	-	-	-	-	3	7	1
Caldas	-	-	-	-	-	2	-	3	-	-
Cauca	1	-	-	-	12	2	-	12	1	9
Cesar	-	1	0	0	7	1	2	17	27	52
Cundinamarca	-	-	-	-	-	-	-	2	-	0
Guaviare	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Huila	-	-	7	1	-	-	-	-	2	-
La Guajira	-	3	1	1	6	38	35	25	49	7
Magdalena	8	16	4	140	151	157	102	57	113	65
Meta	-	3	-	-	6	2	55	148	7	11
Nariño	-	-	-	-	-	-	1	-	-	3
Nte de Santander	-	5	-	0	-	-	1	11	15	21
Risaralda	-	-	-	-	1	1	-	-	1	-
Santander	-	-	-	-	-	-	2	3	12	2
Tolima	-	1	1	1	21	18	9	25	12	20
Valle del Cauca	-	-	2	-	8	-	1	-	-	1
Vichada	-	-	-	-	1	-	-	-	2	-
TOTAL	8	45	23	166	218	228	211	326	266	208

Fuente: Datos de erradicación manual suministrados por Grupos Móviles de Erradicación - GME, Policía Nacional y Fuerzas Militares.

La erradicación manual forzosa, es una herramienta utilizada por el Gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos, que debe ir acompañada de una respuesta institucional. En la actualidad, el programa de erradicación manual forzosa se encuentra bajo la responsabilidad de la Dirección de Gestión Territorial del Departamento para la Prosperidad Social -DPS- y se realiza por medio de GME con acompañamiento de la Fuerza Pública. 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. **Alta tasa de víctimas por ataques y minas:** Actualmente, las minas antipersonales son las armas mortales más usadas por los grupos armados ilegales.
- 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. En 2015 se registraron 140 manifestaciones con bloqueos en los departamentos de Nariño, 51; Chocó, 36; Antioquia, 23; Bolívar, 13; Córdoba, 14; y Valle del Cauca, 3.

La erradicación manual forzosa debe ser utilizada en zonas con condiciones de seguridad permanente (no solo tácticas) y como mecanismo de garantía en la región -veredas- donde existan y se desarrollen programas de inversión social.



2.1.7 Desarrollo Alternativo³⁰


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. Durante el año 2015, 44.601 familias fueron atendidas con programas de desarrollo alternativo.

Es importante destacar que con los Programas de Desarrollo Alternativo, se ha logrado impulsar el desarrollo de 241.163 hectáreas en productos como cacao, café, caucho y palma de aceite, aportando en 4.8% del total de la producción agrícola nacional. Varias organizaciones de productores han exportado cerca de 300 toneladas de café a países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, Nueva Zelanda, Inglaterra y Corea y alrededor de 41,5 toneladas de cacao a Europa y Norteamérica, mejorando hasta 25 veces sus utilidades frente a mercados nacionales. El desarrollo alternativo ha permitido obtener ingresos a comunidades donde no es posible cultivar productos tradicionales, mediante el aprovechamiento sostenible del bosque y contabilizan 61.762 hectáreas de bosque que cuentan con planes de manejo comunitario sostenible.

En el marco del Desarrollo Alternativo se han implementado en el país los siguientes programas:

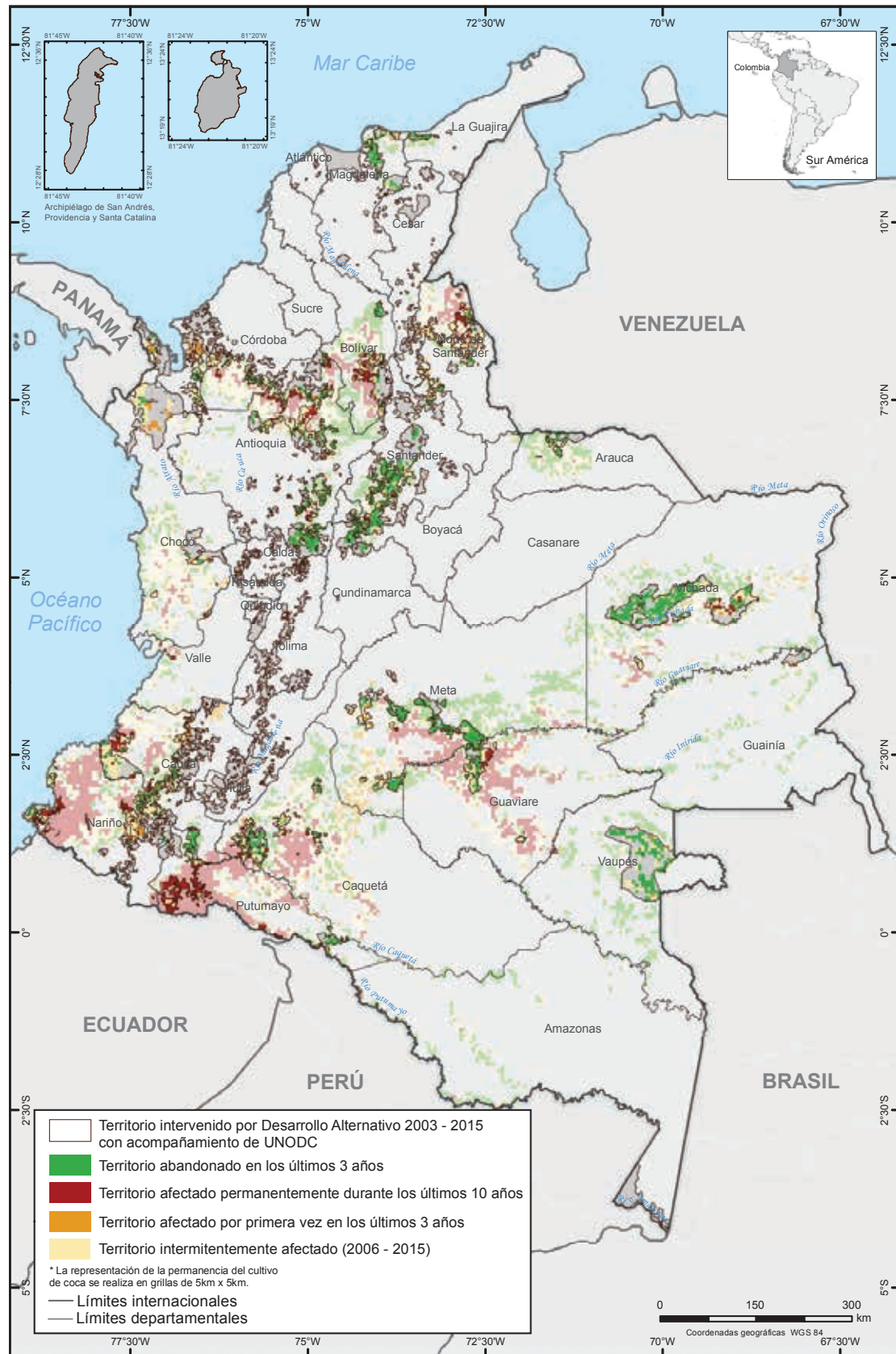
- **Programa Proyectos Productivos (PPP)**

Se enfoca en el trabajo con organizaciones de base o cooperativas, buscando promover ventajas económicas propias de la asociatividad y fortalecimiento del capital social e institucional de las comunidades. El proceso de fortalecimiento organizacional ha permitido que algunas de estas organizaciones se conviertan en socios de los programas de Desarrollo Alternativo y ayuden, a través de su experiencia, a que otras comunidades se puedan organizar y hacer frente a las economías ilegales. Entre 2014 y 2015, 23 organizaciones que surgieron de programas de desarrollo alternativo, han ejecutado actividades puntuales de apoyo a otras familias y a organizaciones que están empezando su camino hacia la legalidad.



El desarrollo alternativo ha logrado impulsar productos como cacao, café, caucho y palma de aceite.

³⁰ Informe de Monitoreo de cultivos ilícitos, 2015-2016.



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

• Apoyo a la formalización de tierras en territorios intervenidos por el desarrollo alternativo

Frente al deber de restituir el derecho de los campesinos a la propiedad de forma integral, el Gobierno de Colombia, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de UNODC, concentra sus esfuerzos para desarrollar un proceso de formalización de tierras con familias y en territorios vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos. Es así como se vienen implementando proyectos que buscan contribuir a los procesos de formalización de tierras como eje fundamental para la transición hacia la legalidad en dos municipios de Nariño, que son Andes y Linares.

• Desarrollo Alternativo con enfoque diferencial en Resguardos Indígenas

Teniendo en cuenta el nuevo enfoque de Política de Drogas que corresponde a una intervención diferencial, centrada en los individuos y buscando reducir las vulnerabilidades de los territorios afectados mediante la articulación y mayor presencia de la institucionalidad y el apoyo de la cooperación internacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de UNODC, desarrollan el proyecto *“Apoyo a la estrategia de consulta previa para la erradicación de cultivos ilícitos en territorios indígenas y a la incorporación voluntaria de comunidades consultadas a procesos de Desarrollo Alternativo con enfoque diferencial”*.

Con base en lo anterior, se desarrollaron ocho procesos de Consulta Previa para la erradicación de cultivos ilícitos en Resguardos Indígenas y con el trabajo articulado con Parques Nacionales Naturales y la Alcaldía de El Retorno, Guaviare se apoya a las comunidades de algunos Resguardos en la formulación de Planes de Vida como base para orientar el desarrollo y orientar el apoyo del Gobierno Nacional y la cooperación internacional. En el marco del Plan de Vida se determinaron cuatro ejes temáticos: Territorio y Ambiente; Cultura; Gobernabilidad; y Calidad de Vida. De forma adicional, se trabaja en la implementación de una de las líneas productivas definidas en el Plan de Vida que corresponde a un vivero de especies forestales amazónicas.

Nueva institucionalidad

Para un abordaje coordinado e integrador, se creó la Dirección de Atención Integral de Lucha contra las Drogas³¹ bajo la coordinación de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad, que busca complementar el accionar de las Agencias de Renovación del Territorio³², Agencia de Desarrollo Rural³³ y Agencia Nacional de Tierras³⁴

31 Creada mediante el Decreto 724 de 2 de mayo de 2016 de la Presidencia de la República, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Creada para asesorar al Alto Consejero Presidencial para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad en diseño y coordinación de las relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas la atención integral de la lucha contra las drogas, a cargo de las entidades competentes.

32 Creada mediante el Decreto 2366 de 7 de diciembre de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional.

33 Creada mediante el Decreto 2364 de 7 de diciembre de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

34 Creada mediante el Decreto 2363 de 7 de diciembre de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para ejecutar la política ordenamiento social de la propiedad rural como máxima autoridad de tierras en el país.

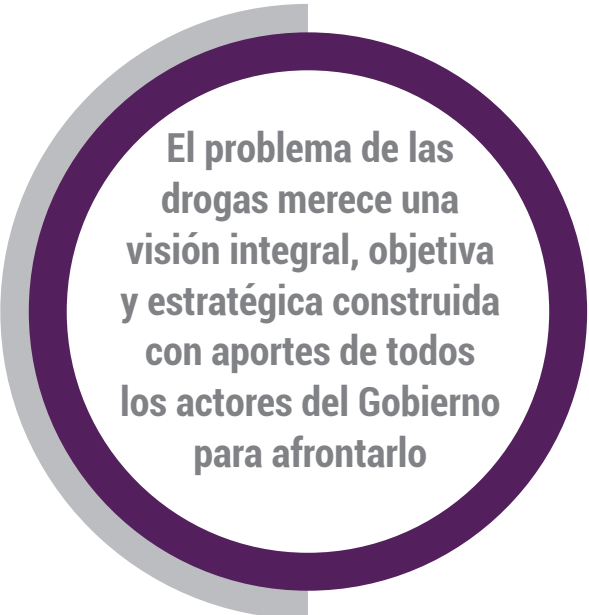
adscritas al Ministerio de Agricultura. Estas instituciones se armonizarán con la arquitectura institucional vigente, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, para afrontar el problema de las drogas en todo el territorio colombiano.

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

Frente a la complejidad de la problemática de los cultivos ilícitos, no se puede recurrir a una sola estrategia para reducirlos, sino que se deben revisar los diversos factores que pueden incidir en la presencia y persistencia del fenómeno en algunos territorios. Es así, como a partir de la suspensión del programa de aspersión aérea, el Gobierno Nacional formuló la estrategia de intervención desde un enfoque de integralidad, que consiste en la realización coordinada de acciones que contribuyan a la reducción de la amenaza y de la vulnerabilidad del territorio, que aporten a la superación de las afectaciones provocadas por la presencia de cultivos ilícitos y a la recuperación de las oportunidades de desarrollo, teniendo en cuenta los niveles de afectación de cada escenario territorial específico. De igual manera, se promueve la integración de los diferentes niveles territoriales (nacional, departamental y municipal) en planes conjuntos que permitan focalizar esfuerzos y aumentar la eficacia de las intervenciones.

Por esto, el problema de las drogas merece una visión integral, objetiva y estratégica construida con aportes de todos los actores del Gobierno para afrontarlo. El debate no se debe centrar en las hectáreas sembradas o asperjadas, sino en la necesidad de superar un problema estructural con eficiencia e inteligencia. Los territorios afectados se deben constituir en un potencial para la economía del país y generar capacidades para producir, transformar, generar valor agregado y comercializar los productos del campo, al tiempo de fortalecer el tejido y la cohesión social de las comunidades beneficiadas.

Esto mismo se enmarca en los acuerdos del proceso de Paz relacionados con el punto 4 *“Solución al problema de las drogas ilícitas”* que establece la necesidad de buscar alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos ilícitos. El acuerdo menciona que *“Para sentar las bases para la construcción de la paz estable y duradera es necesario encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas”*, lo que se logrará mediante la creación de condiciones de bienestar en las regiones afectadas por el problema de las drogas ilícitas, así como la integración de las regiones y sus comunidades.



El problema de las drogas merece una visión integral, objetiva y estratégica construida con aportes de todos los actores del Gobierno para afrontarlo

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

2.2.1 Introducción

Colombia ha librado una lucha decidida contra el fenómeno de las drogas ilícitas, la cual se ha direccionado principalmente contra las drogas naturales como cocaína, heroína y marihuana y avanza con las drogas de origen sintético. A pesar de los esfuerzos normativos, financieros y humanos realizados en cuanto al control de clorhidrato de cocaína y sus diferentes productos, el aumento de las hectáreas de cultivos de hoja de coca y por consiguiente el aumento considerable en la producción teórica de clorhidrato de cocaína reportado en el último informe de la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, obligan a las autoridades colombianas a focalizar sus objetivos de alto valor hacia el fortalecimiento de las actuales medidas de control al desvío de las sustancias y productos químicos que juegan un papel fundamental en los procesos de extracción y transformación de drogas con el propósito de limitar la producción ilícita sin afectar las necesidades legítimas del país.

2.2.2 Acciones

Cumpliendo con los compromisos internacionales y respondiendo a las necesidades del país en materia de control y fiscalización de sustancias y productos químicos, el Ministerio de Justicia y del Derecho definió una estrategia de control consolidada en la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupeficientes, la cual se compone de cinco pilares fundamentales que definen el actuar de este Ministerio:

- **Regulación del control**

Después de la expedición de la Resolución 0001 del 8 de enero de 2015, por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos, el Ministerio de Justicia y del Derecho emprendió el plan de implementación de la misma, mediante la ejecución de diversas jornadas de capacitación y socialización de la norma y sesiones de soporte técnico del registro en el Sistema de Información para el control de sustancias y productos químicos -SICOQ-, a la fecha, se reportan más de 2.000 usuarios capacitados en las principales ciudades del país y aproximadamente 3.200 usuarios registrados en la plataforma informática, quienes ya reportan movimientos en línea de sustancias y productos controlados.

- **Actualización de procedimientos y variables de control. Nuevo sistema de información para control de sustancias y productos químicos -SICOQ-**

En marzo de 2015 entró en funcionamiento el sistema de información para el control de sustancias y productos químicos -SICOQ- herramienta tecnológica desarrollada en alianza con la Policía Nacional, que fortalece el modelo de control mediante el conocimiento en tiempo real de las transacciones que conlleva el manejo de sustancias y productos químicos controlados, la reducción de los tiempos de expedición de autorizaciones y la interconexión de los diferentes entes y autoridades encargadas del control administrativo y operativo.

A la fecha, se reportan más de 4.000 usuarios registrados en la plataforma informática quienes ya generan movimientos en línea de sustancias y productos controlados. Dicha información constituye la herramienta fundamental para determinar usos, frecuencias y lugares de demanda y oferta legítima y sustentar acciones administrativas, de operación e inteligencia que eviten o disminuyan el flujo de este tipo de insumos controlados hacia los centros de producción ilegal de drogas.

- **Articulación interinstitucional. Relación Gobierno-Empresa**

En cuanto a la articulación con el sector empresarial y como complemento a la fiscalización y control interno en materia de control de sustancias y productos químicos, el Ministerio de Justicia y del Derecho avanzó en la conceptualización de acuerdos voluntarios de cooperación entre el Gobierno y la empresa privada, basado en el principio de Responsabilidad Común y Compartida –RCC- y el respeto mutuo, para el intercambio de información sobre actividades inusuales o sospechosas en el manejo de sustancias y productos químicos controlados. Se espera, en una etapa inicial, la formalización del instrumento con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-.

- **Medidas de control a las actividades de comercio exterior de sustancias y productos químicos**

El comercio exterior de sustancias y productos químicos controlados, es el punto en donde intervienen varias autoridades responsables del control. En la parte de importación, las medidas de control se limitan a diversos procedimientos documentales, entre ellos, cuando la carga llega a puerto no se realiza ninguna inspección física por parte de las autoridades. Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló una propuesta de perfilamiento de riesgo para la importación y exportación basada en buenas prácticas internacionales, mediante la identificación de la arquitectura institucional responsable del control portuario y en zona de frontera y la definición de las oportunidades de implementación de canales de información e inclusión de los listados de insumos controlados en los sistemas de control de la autoridad aduanera. Mediante la metodología de mesas de trabajo interinstitucionales, se plantea avanzar en las acciones necesarias para la implementación escalonada de dicho perfilamiento, tanto en la importación como en la exportación de mercancías controladas.

De igual manera, se contempla el desarrollo de una herramienta informática que se integre a la plataforma SICOQ y que permita obtener un registro actualizado de los usuarios, las licencias y autorizaciones, las cantidades nacionalizadas y las que efectivamente salieron del país, además, de la interconexión de las diferentes autoridades de control portuario, aeroportuario y de zonas de frontera.

- **Fortalecimiento de las acciones de control, interdicción e inteligencia. Operaciones conjuntas**

El Ministerio de Justicia y del Derecho en alianza con la Policía Nacional definió una estrategia de control denominada “Operaciones Conjuntas”, basada en la realización de mesas interinstitucionales, en las cuales las autoridades de control administrativo y las autoridades que ejercen el control operativo y actividades de interdicción e inteligencia, intercambian información sobre el comportamiento de una sustancia o producto químico en particular y de actividades sospechosas y si se considera necesario, se conciertan visitas conjuntas para establecer los puntos de riesgo de desvío.

A partir de estas visitas, se efectúa la logística para la obtención de evidencia que conduce a la correspondiente caracterización técnica del problema de estudio; finalmente se analiza la información y se toman las decisiones administrativas u operativas respecto al control de la sustancia o producto químico. Bajo esta estrategia se han realizado estudios particulares a movimientos de algunas sustancias químicas: ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, permanganato de potasio y thinner, cuyos resultados permitieron identificar la necesidad de realizar ajustes tanto administrativos como operativos y, que son parte de estudio detallado por parte de las autoridades correspondientes.

Es preciso resaltar que, la estrategia de control y fiscalización de sustancias y productos controlados se sustenta y actualiza permanentemente a través de la evidencia técnica y científica, resultado de las acciones de generación de conocimiento en la materia. En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho presenta los principales resultados de los estudios e investigaciones emprendidas en la vigencia objeto de este reporte:

- **Estudio del uso lícito de ácido clorhídrico, ácido sulfúrico y permanganato de potasio**

Para el 2015, el estudio se focalizó en las tres sustancias químicas consideradas esenciales en el proceso de obtención de clorhidrato de cocaína, las cuales son ácido clorhídrico, ácido sulfúrico y permanganato de potasio, en esta oportunidad, 547 empresas participaron de la encuesta. Los resultados permitieron identificar las tendencias de uso lícito y los canales de comercialización de los mismos.

- **Caracterización de la oferta y demanda lícita de las sustancias y productos químicos controlados en la Región Pacífico de Colombia**

La Región Pacífico de Colombia conformada por los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, se caracterizó desde la dinámica ilícita teniendo en cuenta los extensos cultivos de coca y cannabis, asentamiento de grupos armados ilegales, índices de interdicción relacionados con desmantelamiento de infraestructuras de producción ilícita de drogas, cifras de incautación de drogas e insumos controlados frente al desarrollo de polos industriales lícitos, consumidores de sustancias y productos químicos controlados. Los resultados servirán de base técnica y científica para el desarrollo de mecanismos de control y política pública.

2.2.3 Retos y Desafíos

El Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce la continua necesidad de encontrar y combinar nuevas y mejores alternativas que fortalezcan el control de precursores, sustancias y productos químicos que impidan el desvío de los mismos hacia fines ilícitos, por lo tanto es preciso:

- Fortalecer las medidas y mecanismos de control establecidos en la Resolución 0001 de 2015.
- Consolidar el trabajo interinstitucional para lograr la efectividad en el control de sustancias químicas.
- Formalizar los acuerdos voluntarios de cooperación entre el Gobierno y la empresa privada basado en el principio de Responsabilidad Común y Compartida –RCC y el respeto mutuo, para el intercambio de información sobre actividades inusuales o sospechosas en el manejo de sustancias y productos químicos controlados a nivel central y regional.
- Fortalecer el control de sustancias y productos químicos en puertos, aeropuertos y zonas de frontera.
- Desarrollar herramientas informáticas para el control a las actividades de comercio exterior
- Mantener el constante monitoreo de las dinámicas lícita e ilícita de las sustancias, productos y precursores químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas.
- Generar evidencia técnica y científica en materia de sustancias, productos y precursores químicos controlados que permitan la definición y ejecución de estrategias de control que impidan su desvío a los canales ilícitos de producción de drogas.

2.3 Drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas - NSP

2.3.1 Introducción

A la fecha no hay evidencia de producción ilícita de drogas de origen sintético en Colombia; sin embargo, los estudios epidemiológicos de consumo, la evolución de las incautaciones, los datos obtenidos a través de los laboratorios forenses oficiales y otras fuentes de información, demuestran que el mercado de drogas sintéticas en Colombia en los últimos años no solo ha sufrido una expansión, sino también una diversificación, dada la aparición de nuevas sustancias, situación no muy distante de las tendencias globales al respecto.

Se resalta principalmente el consumo de LSD y éxtasis, cuya tendencia creció y ahora se estabiliza por debajo de la marihuana, la cocaína, el basuco, los medicamentos tranquilizantes y los inhalantes. Haciendo referencia a las nuevas sustancias psicoactivas, el Sistema de Alertas Tempranas de este Ministerio, ha logrado la detección y reporte de cerca de 20 nuevas drogas que ya hacen presencia en el país, entre ellas los cannabinoides sintéticos y varias catinonas como adulterantes del éxtasis.

En Colombia, tal como sucede a nivel internacional, se genera preocupación en el alto grado de adulteración y falsificación del que son objeto las drogas sintéticas, lo cual tiende a hacerlas aún más peligrosas para la salud. El estudio de caracterización química realizado en 2009 en Bogotá, comprobó que el 75% del éxtasis era falso, pero no inocuo.

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.

El mercado de drogas sintéticas en Colombia en los últimos años ha sufrido una expansión y una diversificación debido a la aparición de nuevas sustancias

Frente a los retos de carácter técnico y científico que implica abordar esta problemática, se suman los de índole regulatorio y normativo. Al igual que otros modelos de control vigentes a nivel internacional, la legislación colombiana y por consiguiente el modelo de control, se basa en un modelo de lista cerrada, es decir en los cuadros y listas de las Convenciones, dejando por fuera a las NSP.

Ante dicha realidad, este Ministerio, como coordinador de política contra las drogas, ha identificado la necesidad de encontrar nuevas y mejores alternativas que fortalezcan las actuales capacidades institucionales para abordar la problemática de las drogas

sintéticas, nuevas sustancias psicoactivas y precursores químicos, por lo que ha diseñado una estrategia integral soportada en tres eslabones principales: política y regulación, generación de conocimiento y articulación interinstitucional.

2.3.2 Acciones

• Política y Regulación

Desde el componente de regulación, se construyó una propuesta normativa para abordar la problemática de las drogas de origen sintético, drogas emergentes y NSP, el estudio contempló la revisión normativa colombiana aplicable en materia de drogas sintéticas y precursores, el levantamiento de un mapa de competencias que identifica cada una de las entidades y organismos responsables de control y un estudio de legislación comparada que analiza las normativas y metodologías internacionales en la materia.

Dentro del estudio de legislación comparada, se analizaron las normativas y las estrategias que se han usado para abordar la situación en países como Canadá, Estados Unidos, Japón, México y Nueva Zelanda y en otros territorios como el Reino Unido y la Unión Europea, encontrándose principalmente tres tipos de respuestas a saber: el uso de legislación alternativa, las modificaciones a la normativa de drogas existente y el uso de mecanismos alternativos de inclusión de sustancias en los listados a los cuales son aplicables las medidas de fiscalización en cada territorio.

La propuesta normativa consolida las principales recomendaciones y acciones que desde el enfoque normativo pueden adaptarse a las necesidades del país, las cuales se dirigirán hacia la construcción del proyecto de ley que reforme el Código Penal en materia de drogas sintéticas y Nuevas Sustancias Psicoactivas y proporcione a los operadores de justicia, herramientas claras para la judicialización de los casos generados por la aparición de este tipo de drogas.

• Generación de conocimiento

Durante el 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho lideró la investigación interinstitucional para determinar las características químicas y de mercado de las drogas de síntesis que se consumen en las principales ciudades de Colombia.

Esta investigación se desarrolló con la participación activa de la Policía Nacional –Dirección de Antinarcóticos y Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Fiscalía General de la Nación - Cuerpo Técnico de Investigación CTI, Fondo Nacional de Estupefacientes, Laboratorio de Cromatografía y Espectrometría de Masas de la Universidad Industrial de Santander y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, entidades que desde su competencia, aportaron sus conocimientos y experiencias para el desarrollo de las diferentes etapas de la investigación.

El diseño metodológico de la investigación involucró la construcción de formatos hoja de vida para la captura de la información de cada una de las muestras recolectadas y de bases







de datos para el registro sistematizado de la información. Previo a la etapa de recolección, se realizaron jornadas de capacitación dirigidas a más de 800 funcionarios de la Policía Nacional en temas relacionados con metodologías de identificación, patrones de consumo y modalidades de tráfico de drogas de origen sintético, drogas emergentes y precursores, entre otros.

Se obtuvieron 244 muestras provenientes de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Villavicencio, San Andrés y Pasto, encontrando como principales resultados:

- La mayoría de las muestras recolectadas se comercializan y consumen como éxtasis en la presentación de pastillas y cristales, LSD en cartones y 2C-B presentado en polvo.
- Un gran porcentaje de éxtasis resultó auténtico y con alto contenido de principio activo. La adulteración sigue presente, diversas muestras reportaron contenidos de otros estimulantes de tipo anfetamínico, 2CB, cafeína y otros compuestos.
- El LSD comercializado es falso y en su lugar contienen NPS tipo “NBOMe”, sustancias de mayor riesgo.
- Con alta frecuencia se encuentran NPS tipo catinona, las cuales se comercializan como éxtasis.
- El 2C-B que se comercializa en el país es prácticamente falso en su mayoría, usándose mezclas de ketamina y a veces MDMA para comercializarlas como esta droga.
- No hay evidencias de producción nacional de drogas de tipo sintético y NPS; no obstante, los resultados del estudio indican la presencia de falsificación y adulteración en esta dinámica.
- Aumentó la variedad de NPS en Colombia, se encontraron 3 nuevas sustancias psicoactivas objeto de reporte del Sistema de Alertas Tempranas – SAT.
- La imagen o logo de un comprimido de éxtasis, no guarda relación con su composición, en la tabla 10 se presentan diversas muestras recolectadas como éxtasis, el reporte químico de las mismas, indicaron diferentes componentes activos.

De los principales resultados antes descritos, se comprueba que las ciudades que previamente se habían perfilado por su historial de consumo y de incautaciones de drogas sintéticas, aportaron muestras que evidencian la existencia y dinámica del mercado de este tipo de sustancias, como es el caso de Bogotá, Medellín, Cali y las tres capitales del eje cafetero: Armenia, Pereira y Manizales. En cuanto a Cartagena, por su situación turística, aportó un gran número de muestras, mientras que Santa Marta y San Andrés en donde se ostenta un flujo turístico importante, aunque no comparable con Cartagena, también participaron con un par de especímenes.

Los resultados obtenidos constituyen una fuente de valiosa información, basada en evidencia técnica y científica de suma utilidad para las entidades que llevan a cabo procesos de reducción y oferta de drogas, en la medida que aportará al diseño de estrategias de intervención en diferentes etapas de la problemática.

Formato de comercialización	Drogas encontradas	Formato de comercialización	Drogas encontradas
	Comprimido No. 1 5-MEO-DIPT		Comprimido No. 1 2CB
	Comprimido No. 2 2CB		Comprimido No. 2 Etilona
	Comprimido No. 3 MDMA (Éxtasis)		Comprimido No. 3 MDMA (Éxtasis)
Tres comprimidos con forma de Hello Kitty		Tres comprimidos con forma de fantasma	
	Comprimido No. 1 Etilona		Comprimido No. 1 DOC
	Comprimido No. 2 MDMA (Éxtasis)		Comprimido No. 2 MDMA
Dos comprimidos con forma de granada		Dos comprimidos con figura de rostro humano	
	Comprimido No. 1 Anfetamina		Comprimido No. 1 2CB
	Comprimido No. 2 MDMA (Éxtasis)		Comprimido No. 2 Metanfetamina
	Comprimido No. 3 MDA		Comprimido No. 3 MDMA (Éxtasis)
Tres comprimidos con escudo de Superman		Tres comprimidos con forma de corazón	

Fuente: Estudio de caracterización química de drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas MJJD 2015

• Articulación interinstitucional. Relación Gobierno-Empresa

Dentro de la estrategia de articulación interinstitucional para abordar la problemática de las drogas de síntesis, drogas emergentes, NSP y precursores químicos, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó las gestiones tendientes a recibir en carácter de donación, a través del proyecto PRELAC, veintitrés (23) maletines para efectuar pruebas de identificación preliminar homologada –PIPH- para la identificación de precursores químicos utilizados en la producción ilícita de drogas sintéticas. Una manera para descartar o confirmar la producción de este tipo de drogas en el país, es identificando la presencia de sus precursores a través de metodologías como las de identificación preliminar. Si bien es cierto, dicha metodología no está en curso de ser aprobada por el Consejo Nacional de Policía Judicial, constituye una herramienta técnica para generar alertas, opciones, indicios, soluciones al curso de las investigaciones.

Adicionalmente, se realizaron jornadas de sensibilización sobre el problema de las NPS, dirigidas a personal de Armada Nacional, Jueces, Fiscales y funcionarios de comercio exterior de los principales puertos, tales como Cartagena, Barranquilla, Buenaventura y también en la zona de frontera de Ipiales.

2.3.3 Retos y Desafíos

Debemos reconocer que el país ha mejorado su capacidad de respuesta frente a la problemática de este tipo de sustancias, pero aún se hacen necesarias mejoras en cuanto a articulación interinstitucional, dotación de tecnología y recursos para la identificación química, capacitación y enfoque de las autoridades encargadas de intervenir la oferta ilícita, de tal manera que el Ministerio de Justicia y del Derecho, como coordinador de la política contra las drogas, dirigirá sus esfuerzos hacia el desarrollo de estrategias con el propósito de:

- Impulsar la aprobación del Proyecto de Ley “por medio del cual se reforma el Código Penal y se dictan otras disposiciones en materia de drogas sintéticas y Nuevas Sustancias Psicoactivas”.
- Efectuar la capacitación y sensibilización del problema de las NPS a todas las autoridades e instituciones con enfoque regional.
- Concertar y construir manuales técnicos de soporte para jueces y fiscales para el manejo oportuno y eficiente de los casos de NPS y drogas de origen sintético.
- Mantener constante monitoreo, coordinación y trabajo interinstitucional para continuar con el seguimiento al mercado y alertas tempranas.
- Fortalecer la investigación sobre las drogas sintéticas y NPS que permita identificar los países de origen o rutas químicas.
- Lograr un procedimiento que permita que la información de los análisis de las muestras incautadas en la rutina de las autoridades, esté disponible para este tipo de estudios.
- Estimular a los laboratorios forenses para el desarrollo, validación y aplicación de técnicas instrumentales para la determinación de pureza de drogas de síntesis.
- Propiciar el desarrollo de encuentros de actualización para químicos forenses de todo el país sobre metodologías analíticas para identificación de NPS.
- Gestionar la adquisición y dotación de materiales de referencia de NPS a laboratorios forenses.

2.4 Tráfico de drogas

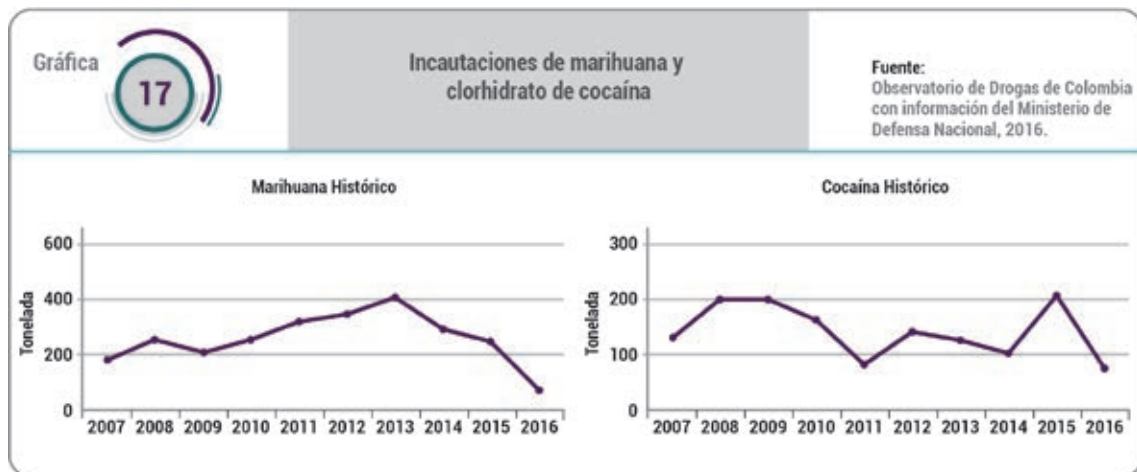
Las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, continuamente demuestran su capacidad de adaptación ante el control que ejerce el Estado sobre sus fuentes de financiación, modos, medios y estructuras de operación y apoyo. Su relativa capacidad de amortiguar las pérdidas económicas, los desajustes en los organigramas de sus estructuras, su control de rutas de tráfico, la interdicción sobre medios de transporte, infraestructuras y drogas, exige a estas organizaciones un mayor esfuerzo para mantener el flujo de drogas. Esta adaptación y flexibilidad del crimen se mantiene, lo que plantea a las instituciones la reformulación o el fortalecimiento de acciones estratégicas que brinden una respuesta más integral y efectiva frente al problema, adaptada a los nuevos enfoques de la política de drogas, coherente con la magnitud del problema, previniendo su ocurrencia y apelando al control social como aliado en esta lucha.

Para lograr la extracción y el refinamiento de las drogas, las organizaciones criminales emplazan infraestructuras que van desde lo artesanal hasta complejos semi-industrializados para adelantar

estos procesos al margen de control de las autoridades. La Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, afirma que estos laboratorios son cada vez más itinerantes, dada su movilidad y el tamaño de los grandes complejos de refinamiento de drogas se ha reducido con el tiempo, sin que esto vaya en detrimento de su potencial de procesamiento y suministro a las redes de tráfico. El proyecto PRELAC (2016) identificó que la extracción y el refinamiento de drogas ha evolucionado hacia procesos “continuos”, estandarizando calidad y siendo más eficientes en tiempo y recursos humanos.

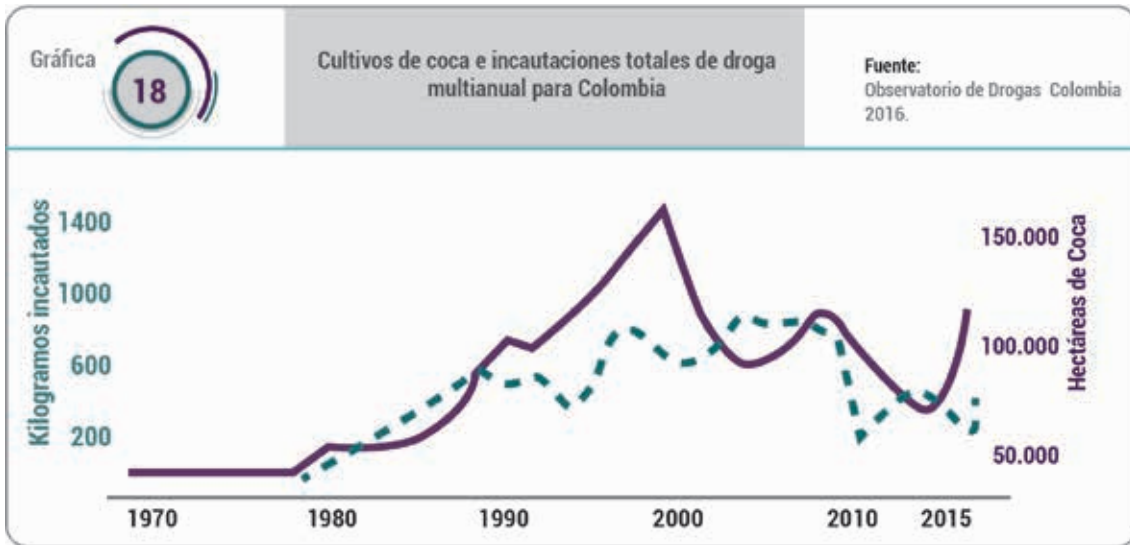
La ubicación de las infraestructuras de extracción de alcaloides guarda todavía una alta correlación espacial con los núcleos de producción³⁵, mientras que las infraestructuras de refinamiento, conocidas como “cristalizaderos”, se ubican en lugares estratégicamente ubicados para pasar desapercibidos, pero manteniendo conexión con los sitios de consumo local a través del microtráfico y narcomenudeo o las plataformas de tráfico aéreo, terrestre y marítimo. Las autoridades ratifican que se mantienen los canales de tráfico: fluvial, terrestre, marítimo y aéreo, pero de forma recurrente se diversifican los medios de transporte, las rutas y los actores involucrados. El tráfico marítimo se mantiene con la mayor participación³⁶, debido a los controles ejercidos al tráfico aéreo y terrestre y su relación costo-beneficio según ARC, movilizándolo hacia los mercados internacionales las drogas.

En el año 2015, según el Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, se dismantelaron 3.591 infraestructuras para la extracción de base de coca y 230 de refinamiento de clorhidrato de cocaína. Durante el primer semestre de 2016 se han dismantelado 2.376 infraestructuras para la extracción de base de coca (66% de 2015) y 121 de refinamiento de clorhidrato de cocaína (52% de 2015).



35 A nivel nacional, la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional ha identificado que durante 2015, las infraestructuras para el refinamiento de clorhidrato de cocaína de gran tamaño dismanteladas, se presentaron en Norte de Santander, Meta, Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca. Las infraestructuras de gran tamaño para extracción de base de cocaína por su parte, son más numerosas y se concentran a nivel nacional en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Boyacá, Nariño, Cauca, Valle, Norte de Santander, Antioquia, Chocó, Córdoba, Meta, Guaviare, Vichada y Bolívar guardando una alta correlación espacial con las zonas de aprovisionamiento de hoja de coca.

36 Según ARC (2016), la zona de tránsito ilegal hacia los mercados internacionales está considerada en casi once millones de kilómetros cuadrados, de los cuales corresponden a Colombia el nueve por ciento. Así mismo, el 50% de la droga ilícita producida en Sudamérica, hace tránsito por la jurisdicción marítima de la cual tiene responsabilidad la Armada Nacional.



Las incautaciones de marihuana muestran una tendencia descendente desde 2013 con alrededor de un 80%, mientras que las de clorhidrato de cocaína se incrementaron más de un 60%. En 2015, según ODC, las incautaciones superaron las 200 toneladas para ambas sustancias.

Cabe anotar, que la medida de incautaciones refleja la magnitud de la respuesta del Estado ante el problema de producción de drogas, más que la magnitud misma del problema. El desmantelamiento de infraestructuras dedicadas al refinamiento, es un componente significativo de la estrategia de debilitamiento de las fuentes de financiación de las organizaciones dedicadas al narcotráfico que se concentra en zonas cocaleras, en corredores de tráfico y en plataformas aéreas y marítimas de salida del país.

Dentro de las políticas e intervenciones para enfrentar la criminalidad asociada al narcotráfico, debe prevalecer el interés por reducir la hegemonía violenta sobre los territorios, lo que precisa concentrarse en atacar las estructuras criminales mediante la afectación de las condiciones locales, regionales, institucionales y organizacionales que permiten que estos grupos se gesten, mantengan y diseminen³⁷. Se debe identificar el fenómeno criminal como un sistema que opera de forma dinámica, siempre amortiguando las acciones de control ejercidas por las autoridades, para identificar mecanismos innovadores, ágiles y coordinados de respuesta.

Se ha identificado que el control estratégico de territorios afectados por el tráfico de drogas a nivel urbano y rural requiere: a) identificación, control y monitoreo de puntos de conectividad identificados como estratégicos para el tráfico de drogas; b) estimulación del control social y el trabajo articulado para lograr la localización e inutilización de laboratorios industriales para la producción de drogas; c) control coordinado, efectivo, estratégico y focalizado del tráfico terrestre, fluvial, marítimo y aéreo de drogas; d) fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional para la identificación y caracterización de las redes, sistemas y rutas internacionales del tráfico de drogas; y e) profundización del conocimiento de la producción

37 Esto requiere adoptar un enfoque multidimensional que sustituya el enfoque estrictamente operacional medido por capturas, neutralizaciones, decomisos e incautaciones y priorizando la actividad policial y de investigación en objetivos de alto valor, que impacten contundentemente las estructuras criminales, que favorezcan su desmonte y la recuperación de la seguridad territorial.

drogas naturales y en la potencialidad de producción de drogas sintéticas y emergentes, así como de precursores y sustancias químicas para la producción de las mismas.

A continuación se expone un análisis interinstitucional³⁸ sobre el comportamiento en 2015 en materia de procesamiento y tráfico de drogas en Colombia.

2.4.1 Infraestructuras de procesamiento de drogas

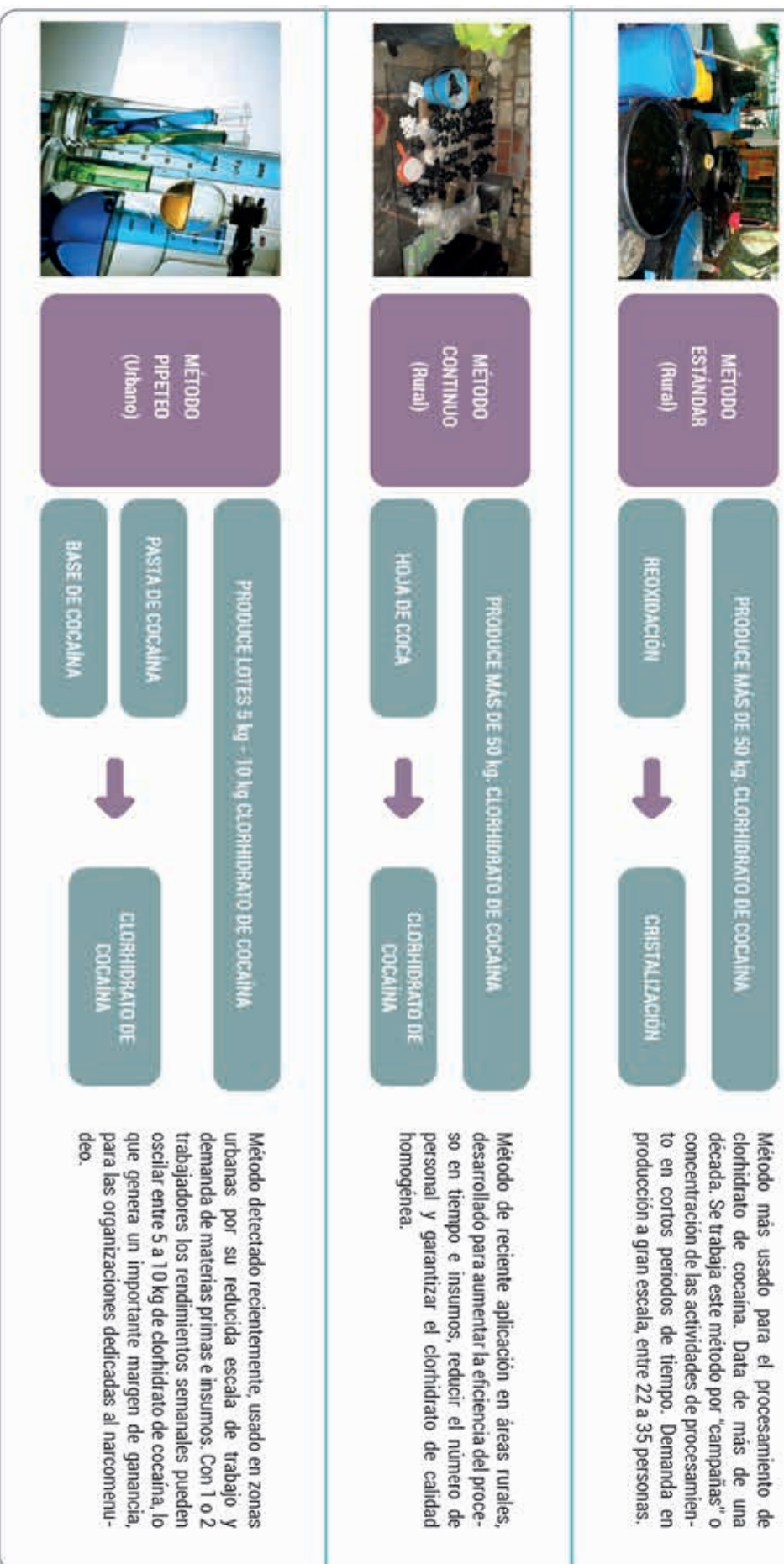
Para lograr la extracción y el refinamiento de las drogas, las organizaciones criminales emplazan infraestructuras que se clasifican por la complejidad y el tipo de droga que procesan. La relativa versatilidad del modelo de procesamiento de drogas se asocia a diversos aspectos, entre otros: Nivel de especialización en el procesamiento, capacidad para producir pasta básica de cocaína, base de cocaína o clorhidrato de cocaína, tamaño, movilidad, ubicación y control de procesamiento, entre otros.



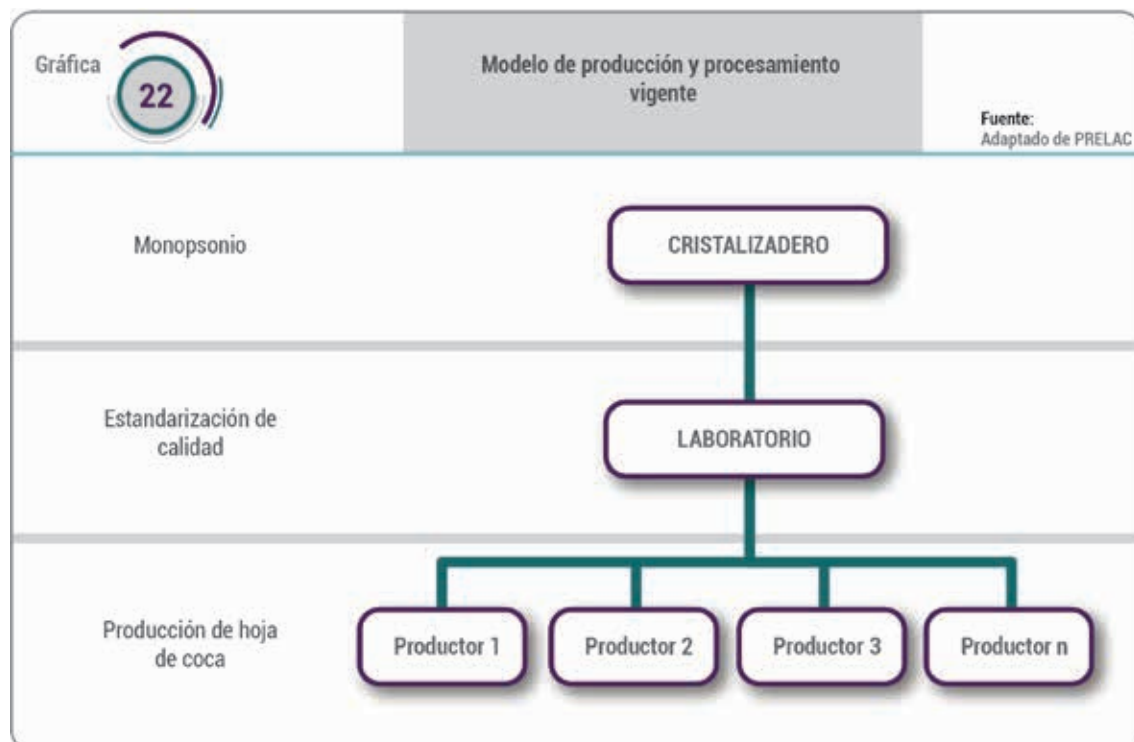
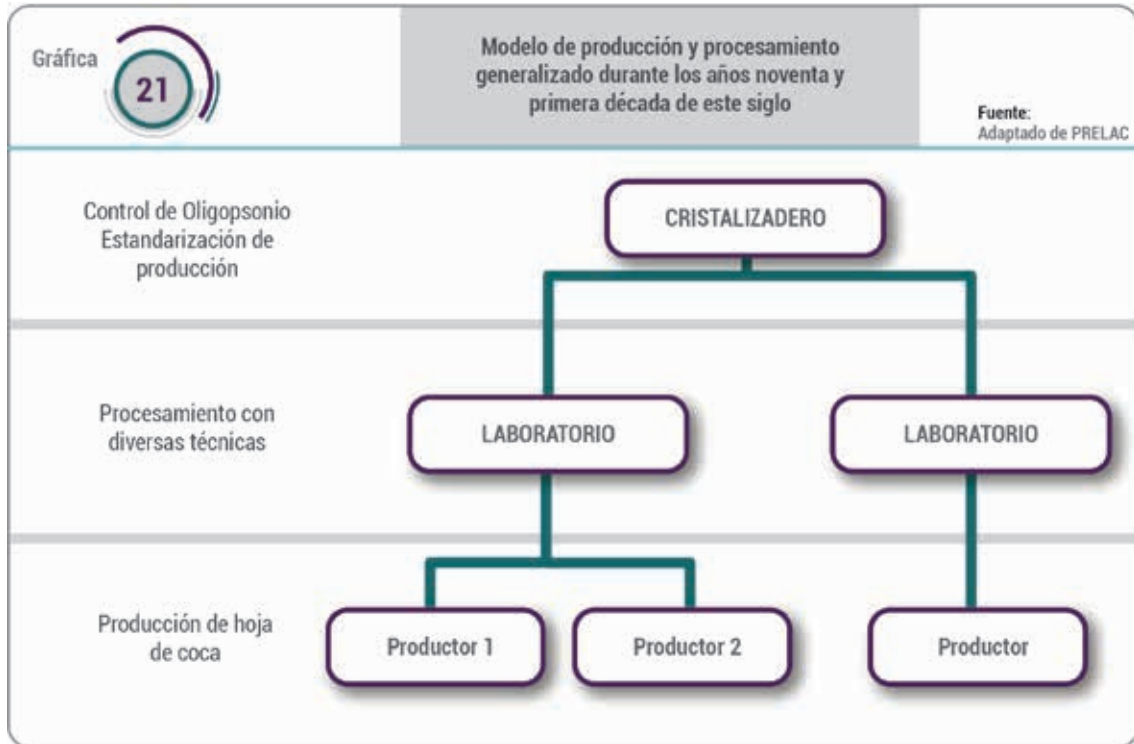
38 Armada Nacional de Colombia, Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea de Colombia, quienes han contribuido en el análisis conjunto de la información de los resultados operacionales y han hecho aportes importantes para la definición de los retos a superar.

Métodos usados para el procesamiento de clorhidrato de cocaína

Fuente:
Adaptado de PRELAC (2016)
DIRAN, CIENA



DIRAN afirma que, en su composición, estas infraestructuras en muchos casos ya no están conformadas por sub-estructuras (bodega de insumos, área de proceso o “gusano”, área de secado, zona de empaque, zona de almacenamiento o “caletas” y sitio de reciclaje de insumos). En la actualidad, se evidencia que todos sus procesos se concentran en una sola infraestructura de procesamiento usualmente móvil y desmontable para evadir el control de las autoridades; sin embargo, no desaparecen por completo los complejos de refinamiento permanentes en zonas inaccesibles y fuertemente custodiadas por organizaciones criminales.



2.4.2 Tráfico de drogas

Durante 2015, los medios usados por las organizaciones criminales para traficar drogas se mantuvieron relativamente estables, así como la configuración de redes³⁹ complejas de tránsito de drogas, que involucran actores de diversas índoles y jerarquías, usando técnicas diversas y cambiando su sitio de operación y tránsito constantemente.

Gráfica 		Seis nuevas tendencias de tráfico marítimo mediante el uso de tecnología criminal		Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval
	2013	Radio boyas de posicionamiento	Destinadas a la pesca con palangre, la utilización de estas boyas tiene alcances superiores a 50 millas, supone para el usuario un importante ahorro de tiempo ya que permite una mejor gestión de las labores a bordo y gracias a la tecnología de posicionamiento GPS se consigue un alto ahorro de combustible ya que proporciona un efectivo sistema de localización de los equipos en el mar. (Caletas en altamar)	
	2014	Sensor ultrasonido	Se utilizan de manera conjunta para determinar la distancia del sensor con un objeto colocado enfrente de este. Rango de distancia entre 3 cm y 3 mts. Utilizado por artefactos sumergibles no tripulados por parte del narcotráfico. (Autonomía y control)	
	2014	Sensor presión barométrico	Es un sensor de base que está diseñado específicamente para medir alturas y profundidades. Es uno de los pocos sensores que hace esta medición y su costo es bastante bajo; utilizado por artefactos sumergibles no tripulados por parte del narcotráfico. (Autonomía y control)	
	2014	UUV (Unmanned underwater vehicles)	Artefactos sumergibles no tripulados con capacidad de mando a distancia, que al integrarse con dispositivos anteriormente descritos (sensores) le brindan al narcotráfico fácil transporte, fácil manejo y ocultamiento frente a las capacidades del Estado. (Sumergibles autónomos)	
	2015	Transformación físico-química	Contaminación de material de exportación como pieles de bovino y otros materiales. De igual forma, proceso químico de dilución de cocaína con otras sustancias como combustibles. (Ocultamiento y seguridad)	
	2016	Radar	Radar portátil de gran poder, claridad y características de radar avanzado. Pantalla LCD y antena en radomo ligera para embarcaciones de 17 pies. Tiene un rango de detección de 16 MN. (Navegación segura)	

Fuente: Jefatura de Inteligencia Naval ARC 2016

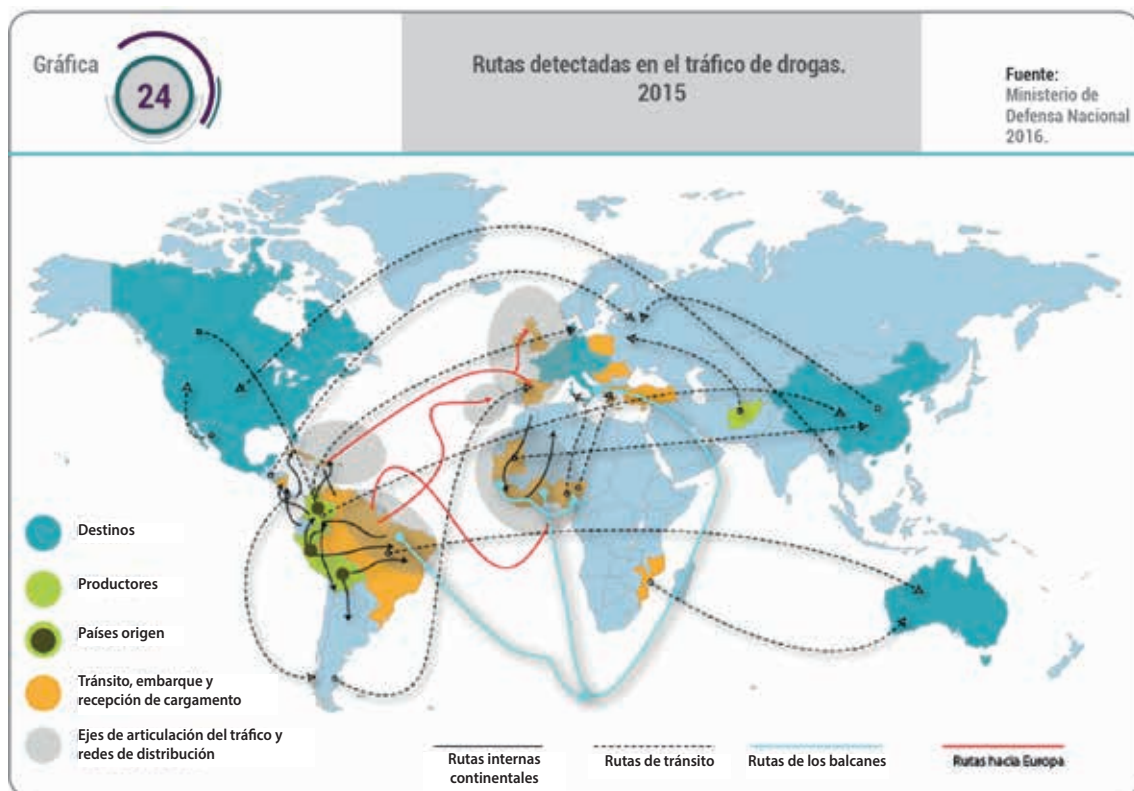
³⁹ Se considera en la actualidad hablar también de la configuración de sistemas y subsistemas criminales.

• Tráfico de drogas por vía marítima⁴⁰

La Fuerza Naval del Caribe y del Pacífico de la Armada Nacional de Colombia -ARC- resalta la utilización de lanchas “Go-fast” como medio recurrente⁴¹ para el tráfico de drogas de cargamentos que oscilan entre 1 y 3 toneladas. Dichas embarcaciones salen de la línea de costa colombiana y por lo general navegan 400 o 500 millas náuticas para llegar al país de tránsito.

La Fuerza Naval del Pacífico, destaca la utilización de semisumergibles, lo que denota la persistencia en la fabricación de este tipo de artefactos en la región Pacífico debido a la configuración del terreno y la facilidad de ocultamiento en esteros⁴², lo que en consecuencia dificulta su detección. La ruta del Pacífico se mantiene como una ruta de tráfico fundamental para estas organizaciones, lo que explica la alta incidencia de eventos con semisumergibles.

Según la ARC, 2016, otras modalidades utilizadas por estas organizaciones son los cilindros parásitos, los cuales son adheridos por buzos en los cascos de los buques. Además, el uso de artefactos con forma de torpedo, cuya hidrodinámica le permite sumergirse mientras una embarcación lo remolca mediante un cable metálico de aproximadamente 200 metros que se puede liberar al detectar la presencia de las autoridades y recuperarse mediante un sistema GPS; similar al sistema de boyas georreferenciadas.



40 Información suministrada por la Armada Nacional de Colombia.

41 Si bien es cierto que este es un medio usual de transporte por parte de estas organizaciones, se denotan otros como son las lanchas artesanales, aeronaves, buques de carga y pesqueros.

42 En la región Pacífico se caracterizan por ser terrenos bajos pantanosos intransitables, que suelen llenarse de agua por la lluvia o por la filtración de un río, lagunas o el mar.

La aparición de los semisumergibles Self Propelled Semi Submersible –SPSS- y los sumergibles Self Propelled Fully Submersible -SPFS-, han hecho más compleja la labor de la institución, debido a la dificultad de detección⁴³ y en consecuencia de interdicción; sin embargo, la promulgación de la Ley 1311 de 2009 determinó el tipo penal de uso, construcción, comercialización, tenencia y transportes de semisumergibles o sumergibles para incrementar el control y desestimular la construcción y uso de este tipo de artefactos.

De acuerdo con los datos suministrados por la Inteligencia Naval (DINAV, 2015), entre las rutas detectadas en el tráfico de drogas se destaca la “Ruta Caribe” hacia República Dominicana y Puerto Rico, para llegar posteriormente a Estados Unidos o a Europa y la “Ruta Centroamérica” en la que se usan sus aguas para llegar a Estados Unidos. En el Pacífico, la concentración de actividades de tráfico denota núcleos importantes en Buenaventura⁴⁴, Parque Nacional Natural Sanquianga⁴⁵ y Tumaco⁴⁶.

• Tráfico de drogas por vía fluvial

La red hídrica nacional se configura como un escenario de tránsito aprovechado por las organizaciones criminales para ingresar insumos a los núcleos donde se extraen y refinan las drogas y para movilizarlas una vez procesadas hasta los puntos de comercialización. Las vías fluviales constituyen las arterias de la economía ilícita de las regiones apartadas del territorio nacional. Las embarcaciones artesanales como botes, canoas, metreras, bongos y dragas, que sirven como medio para el transporte tradicional de pasajeros y enseres, se convierten en el principal medio de tráfico, poco llamativo para las autoridades y con navegabilidad en aguas poco profundas. Así mismo, varían su modalidad de ocultamiento y alternan las rutas fluviales/terrestres para garantizar el éxito la entrega final de la droga.

En el Caribe, los ríos Magdalena, Cauca y Sinú, es donde se presenta la mayor afectación por rutas fluviales del narcotráfico. En el Pacífico es visible en Nariño, en los ríos Mira y Mataje, este último en frontera con Ecuador, donde a través de los diferentes pasos ilegales y diversos afluentes hídricos, facilita la actividad ilegal de producción, tráfico de alcaloides y construcción de artefactos semisumergibles. Dentro de la afectación a las principales arterias fluviales de la región, se identificó a los ríos Baudó, San Juan, Timbiquí, Mira y Patía. En el Sur, se identificó a los ríos Putumayo y Caquetá y en el Oriente se identificó a los ríos Meta, Guaviare, Vichada y Arauca como los más usados como rutas fluviales del narcotráfico.

43 La problemática con este medio de transporte continúa siendo su fácil mimetismo en el escenario marítimo por reducidas estructuras sobresalientes en la superficie del mar, lo cual dificulta su detección y seguimiento. Para el caso del sumergible, se dificulta por su capacidad de sumergirse hasta diez metros de profundidad por un lapso de 4 horas, generando un área de búsqueda y relocalización extensa.

44 Principal puerto marítimo de la región, sirviendo de igual forma como centro de aprovisionamiento logístico para los centros de producción de cocaína y talleres artesanales para construcción de semisumergibles.

45 Se concentra la mayor cantidad laboratorios de extracción y refinamiento de clorhidrato de cocaína, sirviendo de acopio y lanzamiento de lanchas rápidas en ruta directas hacia aguas centroamericanas y/o transporte escalonado hacia Ecuador o el norte del litoral hasta Panamá.

46 Plataforma de salida a través de pasos ilegales y diversos afluentes hídricos, donde se facilita la actividad ilegal de producción, tráfico de alcaloides y construcción de artefactos semisumergibles con destino a Centroamérica y Norteamérica por vía marítima.

• Tráfico de drogas por vía aérea

Se mantienen las modalidades de tráfico aéreo: vuelos comerciales⁴⁷ y vuelos privados. Para combatir la primera modalidad, la Policía Nacional a través de la Dirección de Antinarcóticos ejerce estrictos controles y pone en operación recursos humanos y técnicos en los puertos aéreos para interrumpir el flujo de drogas hacia otros países. Tanto nacionales como extranjeros, son capturados cada día por el delito de tráfico de drogas, lo que demuestra que sigue siendo una de las modalidades más recurrentes.

Por otra parte, para contrarrestar la ocurrencia de vuelos privados transportando cargamentos de droga, la Fuerza Aérea Colombiana -FAC- continúa con las operaciones para contrarrestar el tráfico aéreo ilegal. Según la FAC, 2016, los vuelos ilegales en el país se han reducido en comparación con años anteriores, permitiendo resaltar las operaciones de interdicción aérea y control de la infraestructura aeronáutica para evitar el uso ilícito, así como el logro de alianzas con otros países de la región ha dado un excelente resultado en entrega de blancos; sin embargo, el narcotráfico ha buscado nuevas maneras de lograr transportar estupefacientes y divisas ilícitas, haciéndose manifiesto un incremento en embarcaciones como método alternativo de transporte ilícito para el narcotráfico, configurando una “nueva geografía del narcotráfico por vía marítima”.

• Tráfico de drogas por vía terrestre

Las autoridades han identificado el corredor estratégico de la Cordillera Occidental, donde se encuentran las principales ciudades de la región, con plataformas de tráfico a través de los aeropuertos nacionales e internacionales. Además, vías terrestres de comunicación en toda la cordillera que permiten actividades de transporte, acopio y conexión con la región Caribe, así como también de la frontera común con Ecuador.

Las vías del país se utilizan para el transporte de drogas, ya sea para abastecer el interior del país o en su paso hacia el exterior a través del aire o el mar, por lo cual se constituye en un reto para el ejercicio de control efectivo de las autoridades.

2.4.3 Acciones del Estado colombiano contra el tráfico de drogas

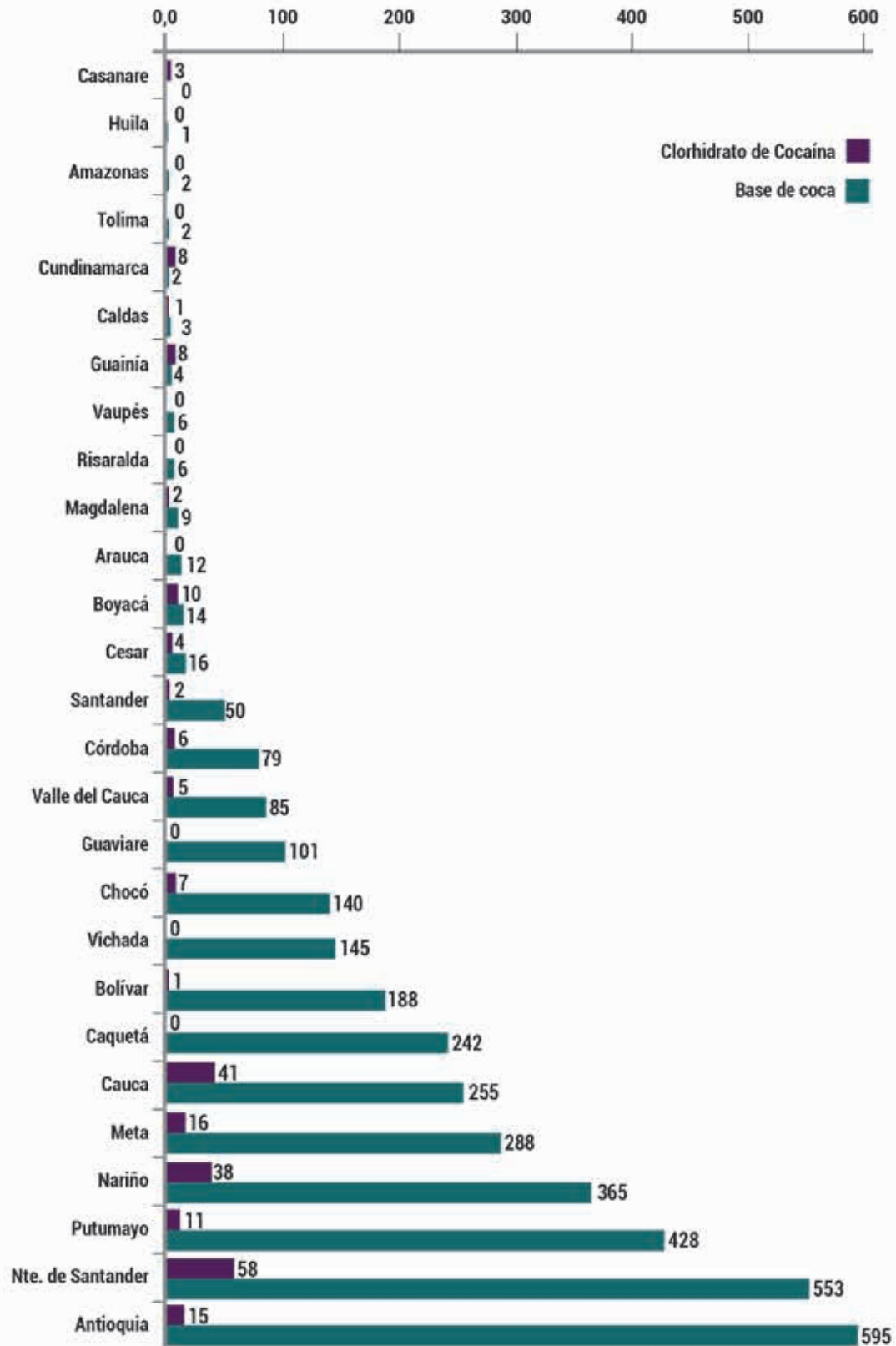
2.4.3.1 Infraestructuras de producción – resultados de interdicción

En el año 2015, según Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, se desmantelaron más de 3.500 infraestructuras para la extracción de base de coca y 230 de refinamiento de clorhidrato de cocaína.

⁴⁷ Usando equipajes contaminados o correos humanos. Existen diversas modalidades de ocultamiento: diluida en líquidos, en fase sólida, encubriendo el rastro olfativo en sustancias más fuertes, impregnadas en textiles, entre muchas otras.

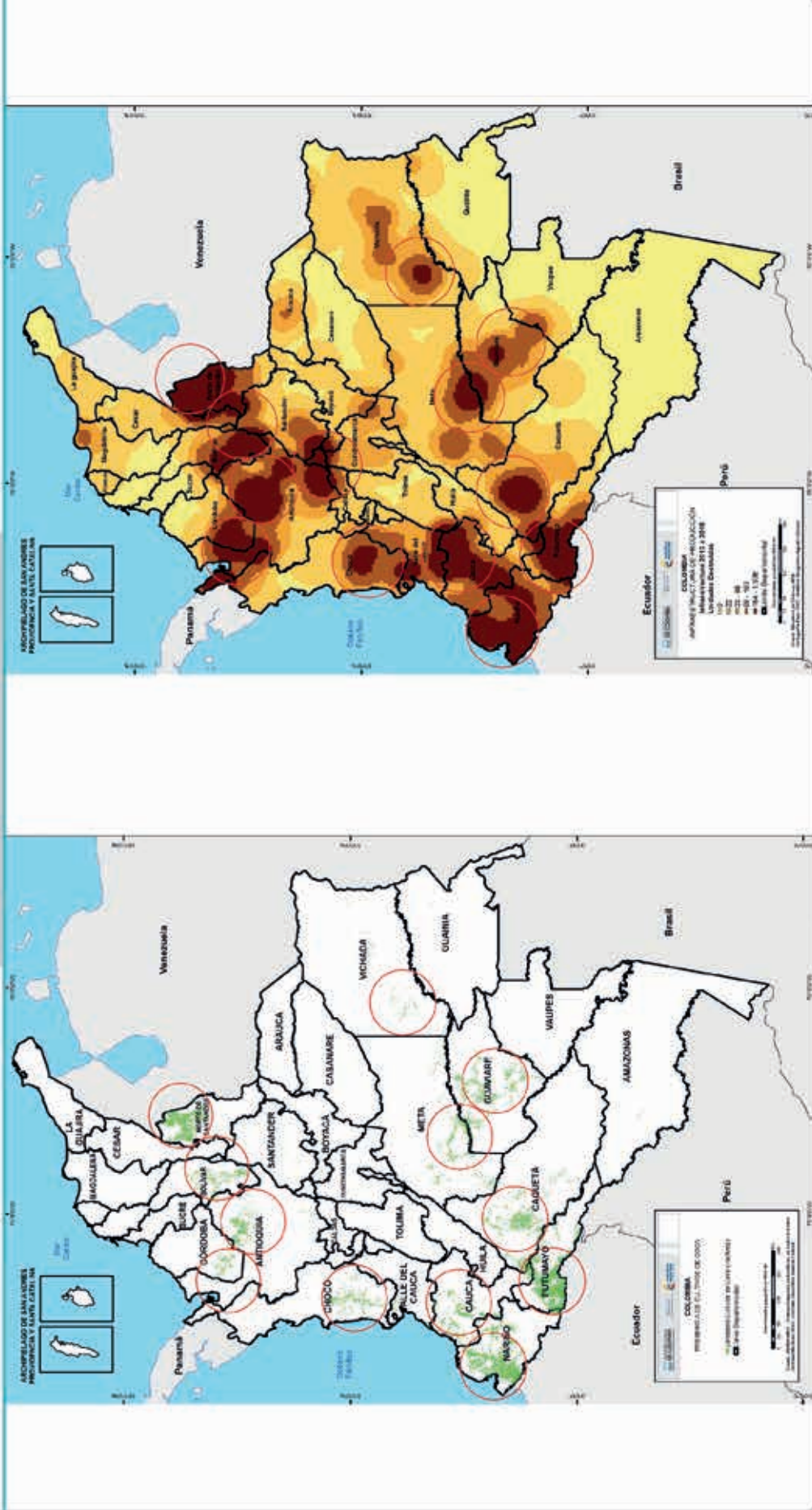
Infraestructuras de base de coca y clorhidrato de cocaína desmanteladas durante 2015

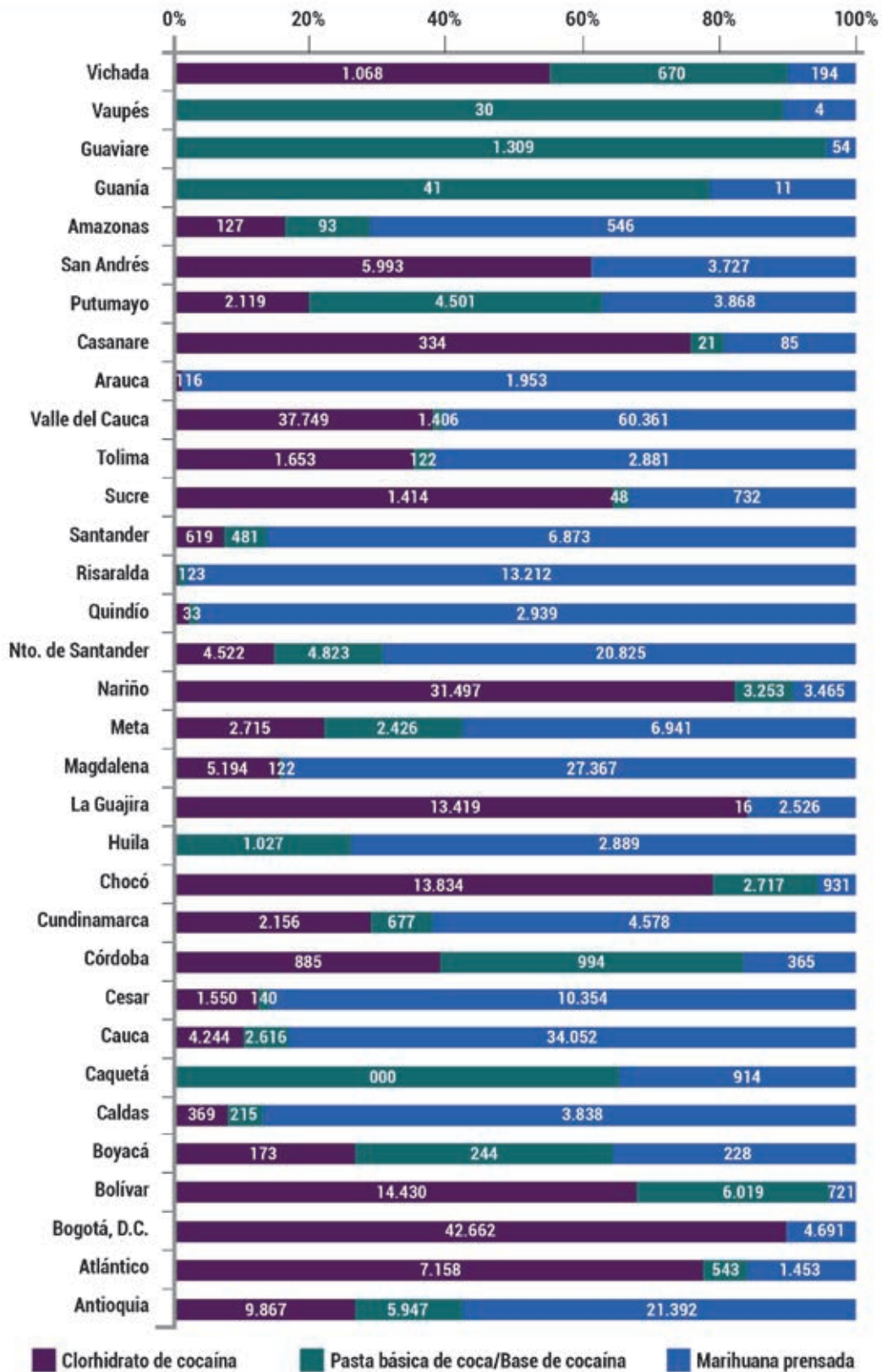
Fuente:
ODC, 2016
con información de
Ministerio de Defensa Nacional.



Relación directa entre producción y procesamiento 2013 - 2015.

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia - MJD





La ubicación de las infraestructuras de extracción de alcaloides guarda todavía una alta correlación espacial con los núcleos de producción como se observa en el mapa. El modelo actual de abastecimiento depende de la producción estandarizada de los laboratorios de extracción de base de coca. Este comportamiento no es tan consistente para infraestructuras de refinamiento.

2.4.3.2 Incautaciones de droga

Según la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional (2016), Bogotá, Valle del Cauca y Nariño representan la mayor tasa de incautaciones de clorhidrato de cocaína. Por su parte, Valle del Cauca, Cauca, Magdalena y Antioquia son los departamentos donde se incautó mayor volumen de marihuana.

Bolívar, Antioquia, Norte de Santander y Putumayo, zonas de producción de hoja de coca, presentan las cifras de incautación más importantes de pasta básica de coca y base de cocaína.

• Resultados alcanzados por la Fuerza Aérea Colombiana

Producto de la estrategia de interdicción aérea, el comportamiento de los movimientos aéreos ilegales dentro del espacio aéreo colombiano, tuvo una notable disminución en relación con las trazas sospechosas territoriales detectadas. La concentración de trazas se definió en tres corredores principales que se han establecido por el Océano Pacífico, Golfo de Urabá y el Mar Caribe, siendo este último el de mayor dinámica detectada.

Es importante resaltar la reducción del 99% del uso ilegal del espacio aéreo colombiano, ya que se logró erradicar gran parte de los vuelos ilegales de Colombia, por lo tanto, el comportamiento del blanco aéreo tuvo un cambio al migrar hacia Venezuela, específicamente al Estado de Apure, como resultado de las operaciones realizadas con la Fuerza Pública y las entidades del Estado, apoyados por los diferentes programas de cooperación con los países vecinos.

Con la generación de operaciones aéreas de registro y control de aeronaves y aeródromos a lo largo de todo el territorio nacional, se han realizado 42 operaciones Aurora, inspeccionando un total de 173 pistas, revisando 1.809 aeronaves, así mismo, por parte del centro de comando y control de la Fuerza Aérea, se detectaron 34 aeronaves infringiendo la normatividad aeronáutica, por lo cual se solicitó al Control de Aviación Civil - Policía Nacional, la inmovilización de 159 aeronaves por no cumplir con la reglamentación aeronáutica colombiana, evitando su uso para fines ilícitos.

En el marco de estas intervenciones durante 2015, la FAC reporta que se logró detectar 66 trazas sospechosas patrimoniales (TSP) y a nivel interno, se presentaron 4 trazas sospechosas territoriales (TST) y 1 traza hostil (TH). Como resultado de operaciones combinadas, se logró la neutralización de 21 aeronaves que se encontraban al servicio del narcotráfico.

La efectividad de las operaciones, materializadas en cada misión marítima llevada a cabo durante 2015, permitió la inmovilización de 32 lanchas y semisumergibles de manera conjunta y combinada con la Armada Nacional y la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial -JIATF-, lo cual se constata con los diferentes resultados operacionales del apoyo a la supresión del tráfico ilegal marítimo (ASTIM), logrando la incautación de 12.735 kg de clorhidrato de cocaína y 4.614 kg de marihuana.

Así mismo, se han desarrollado operaciones conjuntas y coordinadas por parte de la Fuerza de Tarea Ares, obteniendo como resultado la inutilización de 42 laboratorios de pasta básica de coca y cristalizaderos, incautando 1.296 kg de clorhidrato de cocaína e insumos líquidos, 22.722 galones y 25.355 kilogramos de insumos sólidos en el oriente del país.

Adicionalmente, se realizaron operaciones con la Unidad Militar Aérea (UMA), donde se logró la inutilización de 34 laboratorios e incineración de 325 kg de clorhidrato de cocaína y 4.555 galones de insumos líquidos.

Durante el año 2015, se logró la incautación de 19.105 kg de clorhidrato de cocaína y 8.734 kg de marihuana de todas las operaciones conjuntas, coordinadas y combinadas, en las que participó la Fuerza Aérea Colombiana.

La operación más relevante durante 2015, permitió la incautación de 1.329 kg de clorhidrato de cocaína, esta se realizó el 20 de mayo en coordinación con la Fuerza Aérea de México y permitió interceptar una aeronave tipo Hawker 700 a 2 millas náuticas de las playas de Puerto Colombia, Atlántico.

Mediante el convenio con el Gobierno de los Estados Unidos sobre plataformas aéreas que realizan vigilancia aérea y marítima sobre las áreas del Pacífico y el Caribe, se evidencian vuelos ilegales y tráfico ilegal marítimos que aún persisten, por lo tanto se debe continuar con la estrategia⁴⁸ para poder realizar la efectiva interdicción.

• Resultados alcanzados por la Armada Nacional de Colombia - ARC

La ARC ha suscrito convenios internacionales con los que busca mitigar la amenaza regional del narcotráfico; potenciar las capacidades y mejorar los resultados; no obstante, de manera permanente se desarrollan operaciones con los medios asignados en áreas de competencia institucional. A continuación, se relacionan algunos ejemplos de la sinergia operacional que se desarrolla con otros países, así como también a nivel nacional:

- a. Con cooperación internacional de la Drug Enforcement Agency – DEA (08 de abril de 2015): en desarrollo de operación conjunta adelantada por la Armada Nacional, el CTI de la Fiscalía General de la Nación y la Agencia Antidrogas estadounidense – DEA, se incautó un cargamento de 5.2 toneladas de cocaína⁴⁹ de alta pureza a bordo del buque mercante ALTIC, de bandera de Islas Granadinas.
- b. Con cooperación interinstitucional de la Policía Nacional (09 de febrero de 2015): la Armada Nacional y la DIRAN, en el área general de Bahía Portete, municipio de Uribia, departamento de La Guajira, inmovilizaron la embarcación de nombre “Isla Taboga” con 50 bultos que contenían clorhidrato de cocaína, con un peso neto de 1.002 kg⁵⁰.

48 A través de la Dirección de Asuntos Internacionales de la Fuerza Aérea Colombiana, se realizó la labor de acercamiento con países con los que no se cuenta con un POV (Procedimiento Operacional Vigente), que permite el intercambio de información, la entrega de blancos aéreos y el uso de aeródromos en esos países para ampliar la cobertura de operación de las plataformas de seguimiento cercano.

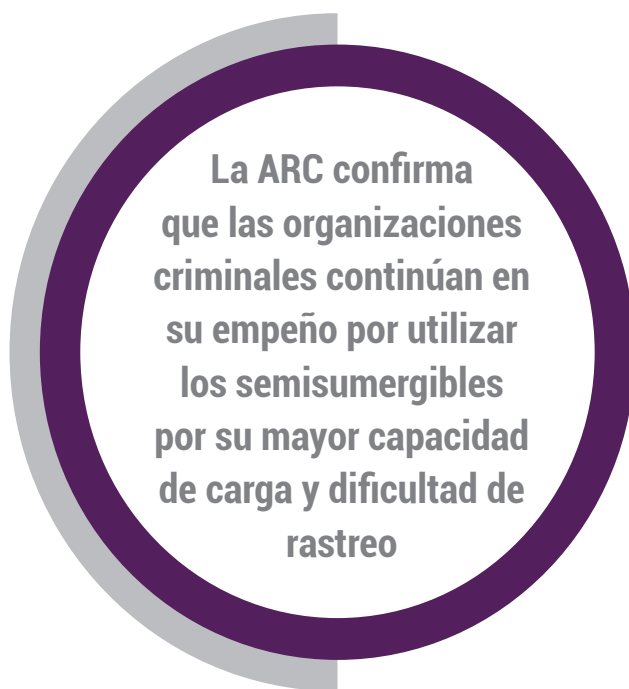
49 La embarcación había zarpado de Puerto Colón en Panamá y tendría como destino final Guatemala y Estados Unidos. El cargamento de la droga había sido embarcado en el Océano Pacífico a 190 millas de Tumaco, Nariño. La cocaína estaba avaluada en 175 millones de dólares en el mercado internacional. Fueron capturados 14 tripulantes del buque (8 colombianos, 2 panameños y 4 guatemaltecos).

50 La embarcación de bandera panameña se disponía a zarpar con rumbo a Curazao. Se logró la captura de 3 tripulantes (2 de nacionalidad colombiana y 1 de nacionalidad panameña). Con esta incautación, se logró evitar que más de 33,7 millones de dólares ingresaran a estas

- c. Con medios institucionales, Guardacostas del Caribe (8 de noviembre 2015): en operación desarrollada por buzos en Puerto Bolívar, La Guajira, se incautó un cargamento de 78 kg⁵¹. El cargamento se pretendía enviar de forma subacuática mediante la lección de dos cilindros metálicos al casco de un buque mercante.
- d. Incautación de sumergibles: durante el año 2015 se presentaron cinco registros, de los cuales uno fue en el Caribe y cuatro en el Pacífico, lo que muestra la persistencia de estas organizaciones en la construcción, preparación y cargue de la droga en el Pacífico colombiano, debido a las características de la zona, así como por el empleo de las mareas para el uso como dique natural.

En el Pacífico, el intercambio efectivo de información y el trabajo mancomunado con las autoridades de Ecuador, demuestran el compromiso bilateral de combatir este fenómeno. La detección de un semisumergible en territorio colombiano, cuya información fue suministrada por el comando guardacostas del norte de Ecuador y la detección de un semisumergible en aguas jurisdiccionales de Ecuador con información suministrada por inteligencia de la Armada Nacional, demuestra el engranaje operacional contra las organizaciones traficantes. Durante el periodo 2011-2015, la Armada Nacional participó e incautó un total de 397 toneladas de clorhidrato de cocaína tanto en ámbitos locales como internacionales, sobre los cuales el aporte de Inteligencia Naval ha sido de más del 83%.

En el año 2015, se logró la incautación de un semisumergible en construcción en el departamento de La Guajira⁵² a pesar que desde el año 2012 no se presentaban casos de estos artefactos en el Caribe. Esto refleja que las organizaciones criminales continúan en su empeño por utilizar este medio de transporte por su mayor capacidad de carga y dificultad de rastreo.



• **Resultados alcanzados por el Ejército Nacional de Colombia - EJC**

Según el Ejército de Colombia (2016), en 2015 se logró la incautación de 10.330 kg de marihuana, 69 kg de pasta de coca, 2.610 kg de clorhidrato de cocaína y 2.009 kg de base de cocaína. En adición, se logró la incautación de 113.780 galones de insumos líquidos y 83.246 de insumos sólidos para el procesamiento de droga.

estructuras narcotraficantes.

51 El cargamento pretendía ser enviado a Europa en donde podría tener un coste superior a los 2.6 millones de dólares.

52 Ubicado en Caño Lagarto, municipio de Dibulla.

Se resalta la operación Aza, en la cual se neutraliza el centro de acopio de insumos de toda la infraestructura de laboratorios de pasta básica de coca y clorhidrato de cocaína en Nariño. El material decomisado tenía potencial para procesar 200 tm mensuales.

• **Resultados alcanzados por la Policía Nacional de Colombia**

En el ejercicio de operaciones para debilitar las organizaciones criminales, se ha logrado el desmantelamiento de 899 infraestructuras dedicadas al refinamiento de base de cocaína y 81 cristalizaderos para refinar clorhidrato de cocaína. En término de sustancias químicas e insumos, se ha incautado alrededor de 785 toneladas de insumos sólidos y 351.663 galones de insumos líquidos.

Para el año 2015, la Dirección de Antinarcóticos desarticuló 32 organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes, con un total de 247 personas capturadas de nacionalidad colombiana, 7 personas de nacionalidad extranjera y 14 personas con fines de extradición.

La DIRAN establece que, en materia de incautaciones de clorhidrato de cocaína, se han realizado la mayor cantidad en aguas internacionales, seguido por el sector rural (49.486 kg), las incautaciones de base de cocaína se concentran en el sector rural (22.434 kg) y en especial en los centros de acopio, mientras que la heroína y morfina logran mayor volumen de incautaciones en vía pública (81 kg y 8 kg, respectivamente) y la marihuana incautada se concentra en el sector rural, seguido por las incautaciones en vía pública (51.228 kg y 13.680 kg, respectivamente) siendo los centros de acopio los escenarios de mayor incautación.

2.4.4 Análisis de las incautaciones desde el punto de vista regional

- Valle del Cauca, Cauca y Nariño: Infraestructuras grandes que se utilizan en producción y almacenamiento, se ubican en zonas de difícil acceso (montañas, subterráneas). En esta región se obtuvo el mayor número de resultados operativos, principalmente en Nariño coincidente con la presencia de cultivos ilícitos. Es una región que abastece insumos químicos requeridos en los procesos de producción.
- Caquetá y Putumayo: Se encontraron infraestructuras con altas capacidades de producción y de ocultamiento tanto de producto final como de insumos químicos, cercanas a zonas de cultivo y mimetizadas para dificultar la detección para destrucción.
- Norte de Santander y Santander: La Fuerza Pública ha destruido laboratorios que, dada su dotación, se utilizan para la producción de grandes cantidades de clorhidrato las cuales se mimetizan para que no puedan ser detectadas fácilmente.
- Meta, Guaviare, Casanare y Vichada: Se destruyeron infraestructuras de tamaño grande, con gran capacidad de producción y de almacenaje tanto de producto terminado como de insumos químicos.

- Córdoba, Antioquia y Chocó: Infraestructuras artesanales, ubicadas en zonas selváticas. Dada la complejidad geográfica y la amplia posibilidad de navegabilidad, esta región es utilizada como ruta de salida de drogas e ingreso de precursores.
- Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar y Sucre: Los resultados operativos se concentran en el departamento de Bolívar de manera coincidente con la presencia de cultivos ilícitos, construcciones medianas ubicadas en zonas boscosas.
- Boyacá, Cundinamarca, Caldas y Risaralda: Se ha evidenciado que son infraestructuras pequeñas, móviles y de fácil ocultamiento; es una región en donde se especializan las zonas de ocultamiento y se ubican distantes entre sí (producción, químicos, almacenaje y producto terminado).

2.4.5 Retos y desafíos

Desafíos para dismantelar las infraestructuras de producción de drogas y contrarrestar el tráfico de drogas

- Cooperación internacional: Tendiente a buscar un mayor compromiso por parte de todos los países afectados por el narcotráfico, por lo que el concurso internacional es fundamental, pretendiendo acercar a las naciones a través del intercambio de inteligencia y el mejoramiento de la interoperabilidad, así como también, por medio de la estandarización de procedimientos y de conocimiento.
- Investigación: A través del conocimiento integral del fenómeno del narcotráfico, será posible trazar líneas de acción que permitan de forma anticipada, prevenir y combatir la amenaza.
- Estrategia de red: Mediante la cual se pretende la integración institucional de varias agencias del Estado, con el fin de generar inteligencia que sirva como insumo para el desarrollo de operaciones por parte de las unidades comprometidas en la lucha contra las drogas.
- Presencia integral del Estado: Focalizando la intervención con el fin de generar desarrollo social y gestión del territorio y evitar la incursión de las comunidades vulnerables en los circuitos del procesamiento y el tráfico de drogas.
- Según ARC (2016), la dinámica delictiva en los últimos años, permite identificar modalidades de tráfico, las cuales son resultado de la constante investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), manteniendo al narcotráfico con capacidad de resiliencia a condiciones cambiantes en su entorno delictivo, explotando las oportunidades propias de su objetivo innato: el lucro económico⁵³; factor que encaminará a las diferentes estructuras a una diversificación geográfica y tecnológica, en busca de nuevos medios, métodos, mercados, actores y mecanismos, más asimétrica y menos confrontacional, frente a la capacidad de respuesta de las instituciones. Según estimaciones de la ARC, incautar el 77% de la producción nacional en línea de costa, basado en la cadena de valor agregado y los costos en los que incurren las organizaciones criminales haría inviable (no rentable) el negocio del narcotráfico.

⁵³ Cálculos de ARC (2016), estiman que con 5 kg de clorhidrato de cocaína vendidos en EEUU (COP \$505.000.000), la organización narcotraficante puede iniciar nuevamente una operación para el transporte de drogas.

- Para afrontar los retos que impone limitar la capacidad de procesamiento de las organizaciones criminales, se busca hacer corresponsables a las autoridades locales en el fortalecimiento de la política territorial de drogas. La asimetría de la inversión, debe corregirse y orientarse a inversión estratégica en inteligencia (personal, capacidades y equipos). La inversión en prevención del delito será fundamental para avanzar en la consecución de los objetivos.
- Apelar a inteligencia de nivel externo no dependiente de los comandos regionales para dismantlar organizaciones criminales y sus redes de apoyo. Es necesario fortalecer los incentivos para facilitar acciones de control contundentes.
- Fortalecer el aparato judicial mediante la creación de grupos especializados de interdicción rural y urbana, con la incorporación de fiscales especializados en narcotráfico en la UNAIM (Unidad Nacional Antinarcóticos y de Interdicción Marítima) y actualizar jueces con herramientas conceptuales estandarizadas para una interpretación objetiva de la norma (Código Penal Colombiano, Ley 599/2000 - Artículo 376, Ley 600/2000 y Código de Procedimiento Penal).
- Priorizar y concentrar todos los esfuerzos de persecución penal en la desarticulación de redes criminales asociadas al narcotráfico a través de: a) investigación y judicialización efectiva enfocada a desestructurar redes y economías criminales; b) existencia de grupos especializados centrados en crimen organizado; y c) política más eficiente y eficaz contra los eslabones superiores de la cadena del narcotráfico y un uso eficiente de las herramientas jurídicas frente a los delitos relacionados con drogas.
- Crear Centros Integrados de Inteligencia con participación de instituciones responsables del control e interdicción que permitan: a) información de inteligencia analizada y compartida; b) administración de fuentes humanas; y c) generar evidencia técnica para identificar los puntos más vulnerables orientados a monitorear y evaluar las estrategias de intervención.
- Enfocar la actividad operacional primordialmente en la ubicación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado que busca: a) enfocarse primordialmente en desestructurar complejos de producción y redes que operan (cristalizaderos, caletas de insumos, caletas de productos terminados); y b) identificar los acopios de materia prima e “intermediarios” que producen la base de coca reoxidada.
- Ejercer mayor control sobre la red terrestre y fluvial utilizados para el tráfico de insumos químicos y droga con grupos especializados mediante: a) grupos de control especializados; y b) fortalecer los medios tecnológicos y recursos para adelantar procesos interdictivos (investigación, inteligencia, operaciones, etc.).
- Coordinar y articular las entidades de control en torno a las estrategias de interdicción a través de: a) intervenciones ajustadas a las particularidades regionales; b) articulación entre el nivel nacional y regional en cuanto al análisis de la problemática y las estrategias para abordar el problema; y c) comunicación y capacitación a las autoridades de control en las regiones encargadas de cumplir con la operatividad.

3 Capítulo

Criminalidad asociada con las Drogas

3.1

Microtráfico y comercialización de drogas ilegales: avances en materia de caracterización de los fenómenos y de las medidas en materia de política pública para su contención

3.1.1 Conceptualización de microtráfico y comercialización

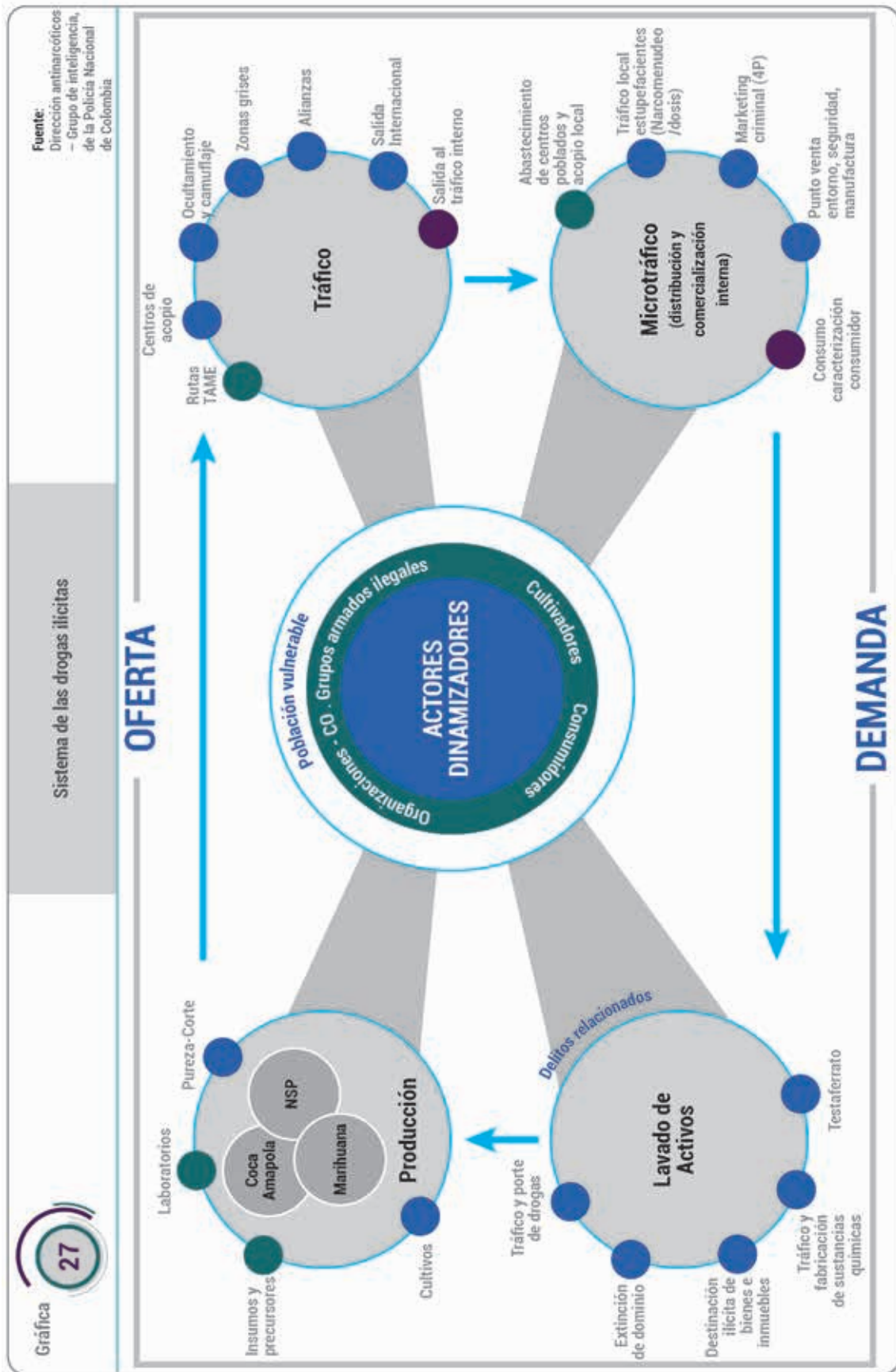
El concepto de microtráfico hace referencia al transporte del producto base de las zonas de producción a las áreas urbanas. Se llama microtráfico porque normalmente se movilizan cantidades pequeñas en comparación con los cargamentos orientados a la exportación. La producción de estupefacientes como la marihuana, el basuco y la cocaína, comprende un conjunto de actividades que normalmente se llevan a cabo en zonas rurales.

El concepto de comercialización hace referencia a la manufactura, abastecimiento y venta de estupefacientes al consumidor final. La manufactura consiste en la elaboración de las dosis personales. El abastecimiento llama la atención sobre el proceso de trasladar las dosis desde el sitio de manufactura hasta un lugar cercano al sitio de venta, por último, se encuentra la venta de SPA al consumidor final. Esta actividad es la que con más frecuencia detecta la ciudadanía y por esa razón, se convierte en un motivo de Policía. La última fase de la comercialización corresponde al encuentro entre el expendedor y el consumidor en un sitio acordado, esta fase se conoce como narcomenudeo⁵⁴.

Las actividades relacionadas con el microtráfico son difíciles de detectar por las autoridades, ya que la cadena de abastecimiento solo permite la participación de individuos que han aprobado altos estándares de confiabilidad criminal (es frecuente que haya lazos de parentesco entre las personas que ejecutan estas actividades). El microtráfico es una actividad económica intermedia y no suele ser objeto de preocupación de las autoridades en la medida en que la ciudadanía no suele detectarla. Normalmente, se requieren esfuerzos de investigación criminal para procesar penalmente a las personas que participan en esta sección de la cadena de valor criminal. Algo semejante sucede con la comercialización, excepto con su última fase. El narcomenudeo llama la atención de la ciudadanía en aquellos casos en que la transacción es seguida por el consumo de la sustancia en el espacio público.

Un tercer proceso que acompaña al microtráfico y la comercialización, es el lavado de activos. Este concepto comprende aquellas actividades económicas y jurídicas que permiten usar el dinero producido ilegalmente para invertirlo en el fortalecimiento de la organización criminal y en aumento de la riqueza personal de aquellos que infringen la ley penal. El lavado de activos es lo que permite que activos fijos como bienes raíces y dinero sean usados en la cadena de valor criminal después de darle una apariencia de legalidad.

⁵⁴ La PONAL y el MJD han logrado una conceptualización en que para fines analíticos del fenómeno se utiliza la palabra microtráfico (distribución y comercialización interna) y para fines operativos propios de las actividades de la PONAL se usa la palabra tráfico interno



En la siguiente tabla se pueden observar algunos oficios en el microtráfico y la comercialización de estupefacientes. Estos oficios pueden ser considerados como un indicio de división del trabajo criminal.

Microtráfico	Comercialización
Organizaciones criminales (proveedores). Bodegueros (encargados de cuidar el sitio de acopio). Caleteros (encargados de la construcción de los mecanismos de ocultamiento del producto). Transportadores. Actores que proveen seguridad para la organización criminal. Agentes estatales corruptos.	Manufacturadores y empacadores (transformación del producto base en producto final y empaque en dosis). Abastecedor (encargado de transportar paquetes de dosis -"bombas"- a los expendedores). Jefes de línea (encargados de la distribución de uno o varios productos a una red de expendedores). Aprovisionador (encargado de la reposición de dosis para los expendedores). Expendedores (encargados de la venta directa al consumidor - narcomenudeo). Recaudadores (responsables de la recolección del dinero producto de la venta de SPA en calle). Actores que proveen seguridad. Seguridad privada para el crimen. Campaneros. Redes de protección de expendedores. Agentes estatales corruptos.

Fuente: Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos, Cartilla de Guía Metodológica, Ministerio de Justicia y del Derecho - Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, 2016. Al usar el concepto de «división del trabajo criminal» se facilita el uso del concepto de organización criminal porque se requiere una cierta dirección de estas actividades para alcanzar los fines de crecimiento, supervivencia y producción de utilidades.

3.1.2 Problemática: Tendencias y dinámicas

Los fenómenos de distribución y comercialización de drogas de origen natural y sintético, evidencian mayor capacidad de afectación sobre la gobernabilidad y sobre las capacidades de las personas y las comunidades en los territorios donde se presentan. Estos fenómenos, que demuestran su mayor grado de exposición pública en el contacto directo entre expendedor y consumidor en calle y que afectan directamente la percepción de seguridad de la ciudadanía, continúan siendo un motivo central de preocupación para los diferentes niveles del Gobierno Nacional, departamental y municipal.

Según datos del Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, en los últimos años, el consumo de sustancias como marihuana, cocaína, basuco, heroína y drogas sintéticas se ha incrementado (Tabla 1). Se presume que este aumento en el consumo de sustancias, obedece en parte a un reacomodamiento de la forma como algunas estructuras criminales desarrollan sus actividades de distribución y comercialización de sustancias, en las que se anota el redireccionamiento de mercados, nuevas y diferentes sustancias y formas de consumo y nuevas estrategias de enganche y fidelización de usuarios de drogas. Estas actividades, en algunos casos como lo demuestran las aproximaciones al entendimiento del mercado de basuco, vinculan altos niveles de uso de violencia como medio de regulación del comportamiento y control territorial por parte de las organizaciones criminales.

Un aspecto que ha sido poco debatido pero que comienza a ser importante en los análisis de mercados urbanos de drogas y criminalidad, es el papel que juegan los jóvenes y el peso de los mismos en calidad de víctimas y victimarios. Existe la necesidad de subrayar que, dentro del amplio mundo de la distribución y comercialización de drogas, los jóvenes demuestran ser uno de los objetivos centrales de las estructuras del microtráfico para adelantar con éxito sus proyectos

criminales. De un lado, los jóvenes son inducidos con mayor facilidad a consumos riesgosos que rápidamente pueden convertirse en problemáticos y dependientes, lo que contribuye a la expansión y crecimiento de los mercados de sustancias. De otro lado, los jóvenes evidencian altos porcentajes de participación en las economías criminales de las ciudades, principalmente como fuerza proveedora de mano de obra y sobre la cual los eslabones fuertes de las cadenas criminales terminan transfiriendo la mayoría de los riesgos.

Cálculos efectuados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fundación Ideas para la Paz en 2015, indican que el 40% de las personas vinculadas al mercado urbano de drogas en Bogotá, son niños y adolescentes. Parte de la evidencia recolectada en los territorios por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, indica que es un hecho común que las estructuras criminales regalen dosis de diferentes sustancias a niños, niñas y adolescentes con el fin de expandir la demanda a partir de la generación de adicciones. De igual forma, se reclutan muchos jóvenes para que hagan parte de las estructuras criminales a partir de su adicción. En muchas ocasiones, las actividades criminales se pagan con dosis de sustancias.

Las dinámicas propias del funcionamiento de los mercados urbanos de drogas, enseñan que la operatividad criminal muta para evadir los controles de las autoridades y esto genera mayores niveles de vulnerabilidad entre las poblaciones que se ven directamente afectadas como es el caso de los jóvenes. En este orden de ideas, para el Ministerio de Justicia y del Derecho resulta fundamental acercarse al fenómeno con una perspectiva diferencial.

Como se puede observar en los siguientes infogramas, aparte de ser visible la actividad de las autoridades en la lucha contra la criminalidad en cuanto al desmantelamiento de bandas criminales, también se observa que para 2013, del total de personas capturadas por porte, tráfico o fabricación de drogas, el 94% portaba cantidades que no excedían los 250 gramos siendo la mayoría, el 48% portadores de marihuana.



Fuente ODC, con datos de la Policía Nacional, 2013, Resultados Estrategía ETEMC y Plan Choque "Comunidades Seguras y en Paz 2015", CICRI-DIJIN, 2013-UNODC-MJD, Área Investigativa Delitos Especiales – Tráfico de Estupefacientes.

Para 2014, en el infograma 3 se observa la misma tendencia de 2013, resaltando en esta ocasión, que 69.550 personas fueron capturadas por portes de entre 1 y 100 gramos de drogas y que, de este total, el 91% no se encontraba con antecedentes judiciales. Las anteriores cifras señalan que el ordenamiento jurídico del país aún permite que parte importante de la operatividad contra las drogas, se concentre en golpear los eslabones más débiles de la cadena de la comercialización intraurbana de drogas y a consumidores de sustancias psicoactivas.



Fuente ODC, con información de la Policía Nacional.

La necesidad de focalizar y priorizar poblaciones, patrones de consumo de drogas y escenarios de ocurrencia

Los mercados de drogas y sus efectos en las instituciones y las personas, varían de acuerdo a los territorios donde se presenten. Por ejemplo, un mercado de marihuana en un entorno universitario público o privado, en el que el consumo de basuco podría llegar a ser prohibido por la misma comunidad por ser considerado perjudicial, es diferente a un mercado de basuco en un sector deprimido de una ciudad en el que la sustancia, por regulación de los comercializadores, puede llegar a ser la única opción de consumo. A lo anterior se suma que los escenarios descritos pueden estar separados por poca distancia. Diferencias como las anotadas, plantean la necesidad de focalizar y priorizar poblaciones, sustancias y territorios para avanzar en el entendimiento y abordaje del complejo mundo de la distribución y comercialización de drogas.

A la fecha, el país no cuenta con estudios sistemáticos ni con mediciones que permitan ver con claridad los grados de afectación que el microtráfico y la comercialización de drogas causan sobre los territorios y sus poblaciones a nivel general. Tampoco se cuenta con información confiable sobre la magnitud de las afectaciones a poblaciones particulares como niños, niñas y adolescentes, muchos de ellos en estado de habitabilidad en calle.

En términos de entornos escolares, el Observatorio de Drogas de Colombia - ODC ha liderado unos primeros ejercicios de aproximación, mediante la implementación de metodologías de caracterización que combinan análisis cualitativos y cuantitativos y que arrojan luces sobre cómo se estaría dando parte del comportamiento de la comercialización de drogas en estos lugares de tanta importancia para la sociedad.

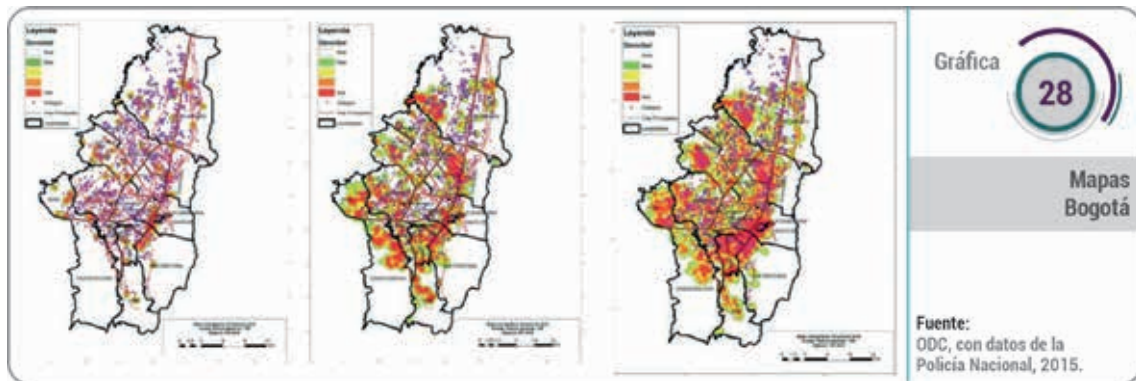
Las aproximaciones iniciales en esta materia, indican que existen coincidencias espaciales entre la existencia de entornos escolares y mercados de drogas. Los estudios desarrollados permiten establecer que los mercados de marihuana y basuco coinciden en mayor proporción con entornos escolares que los mercados de cocaína. Los estudios realizados no proporcionan información sobre heroína y drogas de diseño, aspectos en los que sin duda, existe la necesidad de profundizar.

Los hallazgos iniciales arrojan pistas sobre la magnitud del problema y empiezan a señalar los diferentes niveles de complejidad a los que se enfrenta el Estado Colombiano al momento de ahondar en el entendimiento del fenómeno, así como de formular los mecanismos de contención de las problemáticas.

Distribución espacial de las incautaciones de cocaína, basuco y marihuana en el periodo 2015 en cinco ciudades principales del país

En los siguientes mapas, elaborados a partir de registros oficiales, se presentan las coincidencias espaciales entre los puntos de concentración de colegios de las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Pasto y los puntos de distribución espacial del mercado de cocaína, marihuana y basuco; teniendo como referente la incautación de pequeñas cantidades por parte de la Policía de Vigilancia para el año 2015⁵⁵.

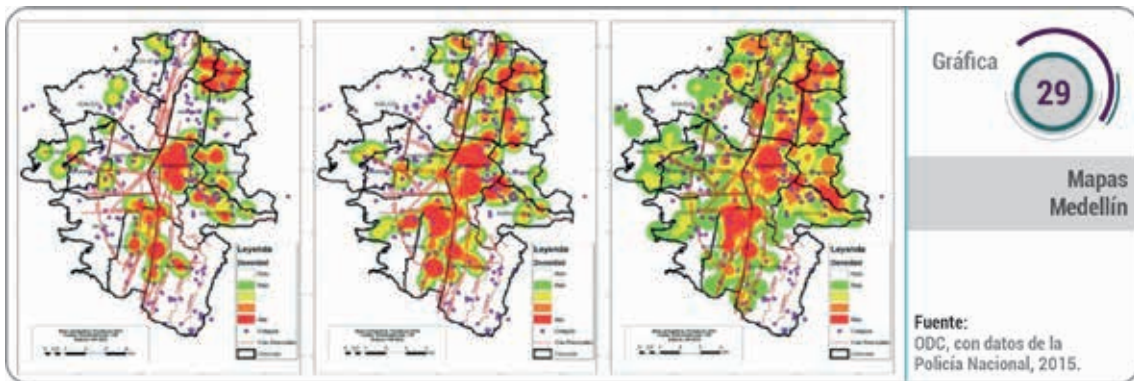
Los siguientes mapas son útiles en la medida que configuran una de las formas existentes para georreferenciar de manera sistemática los comportamientos de algunos mercados intraurbanos de drogas ilegales. Este ejercicio no desconoce que las cartografías pueden estar limitadas por falta de información, sin embargo, un ejercicio de contraste entre los registros oficiales con visitas en el terreno, constituye un buen punto de partida para que las autoridades identifiquen las zonas donde coinciden la concentración de colegios y las incautaciones de droga, con el fin de tomar las medidas necesarias frente al riesgo que presentan.



⁵⁵ Los Atlas elaborados para las 5 ciudades se encuentran publicados en la página web: www.odc.gov.co/publicaciones/criminalidad/microtráfico

Para la ciudad de Bogotá, el análisis preliminar indicaría que si bien los fenómenos de comercialización de cocaína, basuco y marihuana, en cantidades relacionadas con el menudeo, se encuentran dispersos por toda la ciudad, existirían mayores concentraciones de porte para consumo, en áreas de Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Engativá, Centro, Chapinero, Suba y Usaquén.

De acuerdo con los registros de la Policía, que permiten la elaboración de los mapas, la marihuana y el basuco serían las dos sustancias de mayor porte para el consumo en la ciudad. Este indicio tendría que ser contrastado con una encuesta específica de consumo para la ciudad, que vincule además de población joven, población habitante de calle y población privada de la libertad.



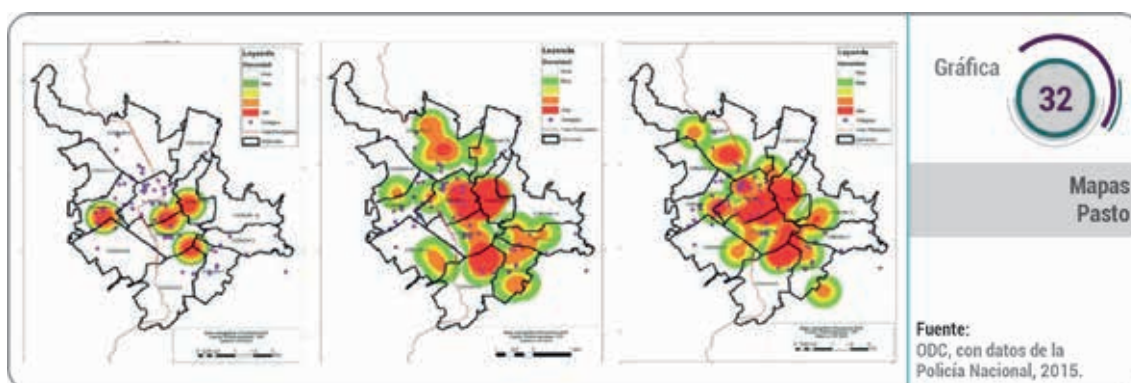
Una de las conclusiones más relevantes en materia de la relación entre comercialización de drogas ilegales y consumo en entornos escolares de la ciudad de Medellín, es el aparente alto grado de naturalización alrededor de la venta y consumo de marihuana. La información espacial indica que si bien el porte de dosis de cocaína y el basuco para el consumo son un problema relevante, el mercado de la marihuana supera dicha condición y los entornos escolares presentan coincidencias espaciales con el comportamiento del mercado de esta sustancia a partir de datos de incautaciones reportados por la Policía Nacional.



La ciudad de Cali al igual que Bogotá, presenta unas coincidencias importantes entre los mercados intraurbanos de marihuana y basuco y la presencia de entornos escolares. El estudio no contempló la heroína; sin embargo, se conoce que esta es una sustancia de prevalencia en la ciudad y que es consumida ampliamente en los mismos entornos donde coincide el mercado de basuco y marihuana particularmente.



La información espacial de la ciudad de Barranquilla, señala que la marihuana es la sustancia reportada como de mayor incautación en cantidades destinadas al consumo, en menor proporción está la cocaína y el basuco. Los mapas indican que no existen mayores coincidencias entre el comportamiento de las incautaciones de basuco y los entornos escolares ubicados en el área sur occidental de la ciudad.



La información georreferenciada en la ciudad de Pasto, indica que los entornos escolares tienen una mayor y más marcada coincidencia con el comportamiento y las incautaciones de marihuana y basuco y en una menor medida con las incautaciones de cocaína.

Patrones repetitivos alrededor de las dinámicas de comercialización y menudeo de sustancias en entornos escolares de las 5 ciudades estudiadas

Las visitas a contextos particulares en diferentes ciudades del país por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, permiten empezar a detectar la existencia de patrones repetitivos alrededor de las dinámicas de comercialización y menudeo de sustancias en entornos escolares. Algunos de estos patrones se podrían plantear en los siguientes términos:

- Los jóvenes se constituyen en uno de los objetivos centrales de las estructuras del microtráfico, para llevar a cabo sus proyectos de aumento de utilidades mediante la expansión de los mercados de drogas.

- Las estructuras criminales ven en las niñas menores una oportunidad para la minimización y transferencia de riesgos (pérdida de sustancias). Las niñas por ser más difíciles de requisar son utilizadas para el tráfico de droga.
- Las estructuras criminales regalan dosis de diferentes sustancias a niños, niñas y adolescentes de colegios, con el fin de expandir la demanda a partir de la generación de adicciones.
- Las estructuras criminales identifican menores vulnerables y desarrollan estrategias de enganche y marketing que inducen al consumo y a la venta de drogas.
- Sustancias legales como alcohol e inhalables son de gran aceptación entre jóvenes, los cuales demuestran gran interés y capacidad por crear y probar mezclas de sustancias desconocidas hechas incluso a partir de sustancias legales.
- Muchos jóvenes apartados de los sistemas educativos han sido reclutados por estructuras de la comercialización a nivel barrial, para que, a través de sus redes sociales y contactos, distribuyan las sustancias al interior y exterior de los colegios.

El narcomenudeo de drogas es un asunto de colegios públicos y privados y de todos los estratos socioeconómicos. Las diferencias fundamentales se encuentran en los tipos y calidades de las drogas consumidas y ofrecidas. También en los métodos que utilizan los comercializadores de sustancias para surtir la demanda (internet, redes sociales, venta ambulante).

3.1.3 Acciones y resultados

Fiscalía General de la Nación –FGN–: Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana

La Fiscalía General de la Nación desarrolla dos líneas de trabajo que impactan específicamente los fenómenos de microtráfico y comercialización de drogas en entornos urbanos, ambas líneas en cabeza de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana.

• Prevención del delito – Futuro Colombia

La FGN cuenta con el Programa de Prevención del Delito Futuro Colombia que hace parte de las estrategias de la Subdirección Nacional de Atención a Víctimas y Usuarios y se encuentra presente en 29 Seccionales. Actualmente, es considerado como un espacio de interacción social y comunitaria, cuyo propósito se centra en el desarrollo de acciones de prevención integral para la construcción de una cultura de justicia, a partir de la reducción de oportunidades para la comisión del delito y mitigación de los fenómenos delincuenciales.

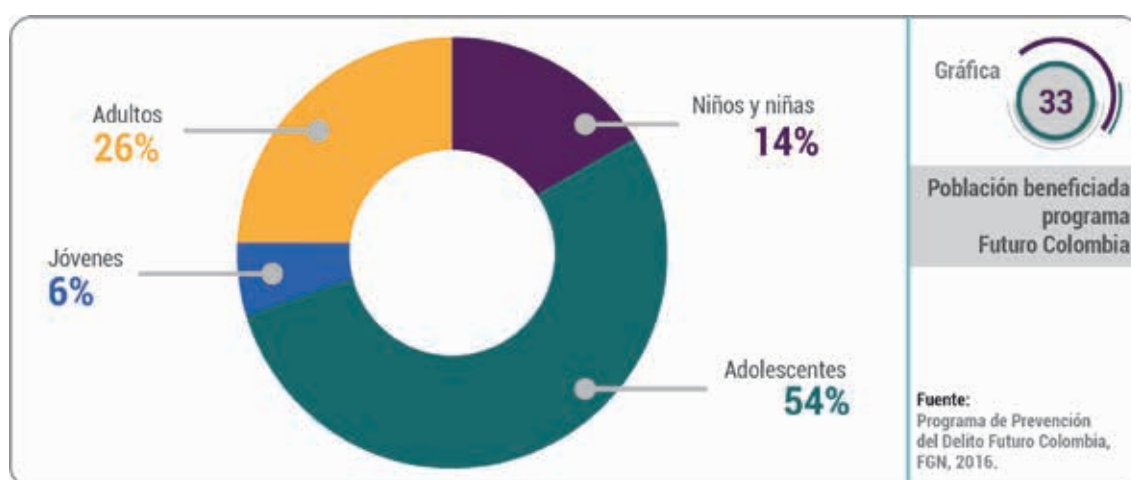
Líneas estratégicas de acción:

- Social comunitaria: Se enfoca en comunidades en situación de vulnerabilidad para reducción de fenómenos delincuenciales que aquejan a las mismas (problemas de convivencia).
- Integral: Se desarrolla por ciclos temáticos a través de talleres, conversatorios, charlas, foros y campañas, entre otros, donde se involucran las instituciones educativas: docentes, estudiantes y padres de familia, priorizadas por las Secretarías de Educación o por solicitud de las mismas instituciones.

- Situacional: Para la ejecución de las acciones preventivas, se trabaja de manera articulada con las Secciones de Análisis Criminal -SAC- a nivel seccional, con la finalidad de: I) obtener información real sobre los fenómenos criminales identificados y II) dar a conocer desde el trabajo de prevención con la comunidad, información de hechos que revistan características de conductas delictivas para verificación y judicialización.

3.1.4 Avances y resultados

Durante el periodo comprendido entre los años 2013 y 2016, se desarrollaron acciones en articulación con comunidades e instituciones educativas, beneficiando a una población de 749.670 personas entre niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.

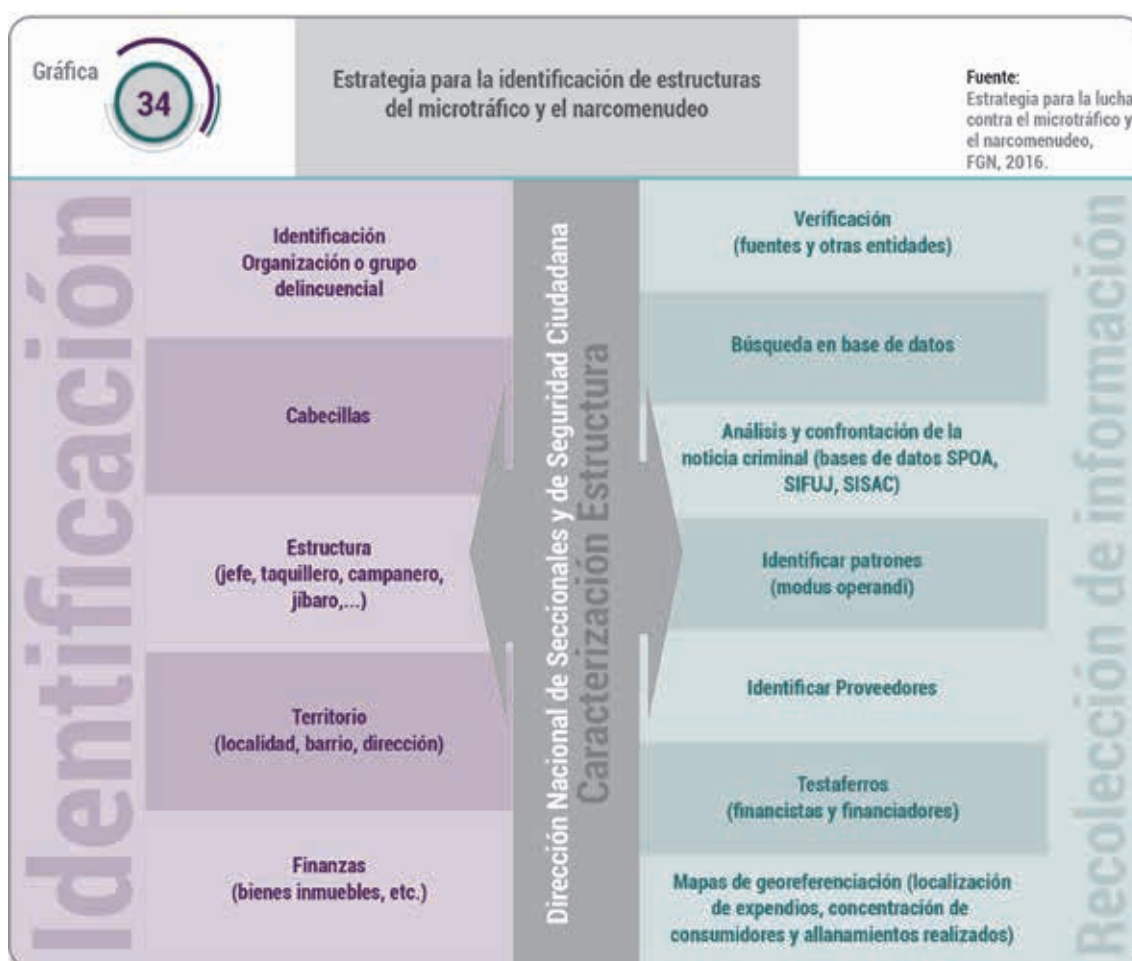


Actualmente el Programa de Prevención del Delito Futuro Colombia trabaja de manera articulada con:

- Grupo de Análisis Criminal de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana y cada una de sus seccionales.
- La Subdirección Estratégica y de Análisis de la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia y el Derecho, en el proyecto piloto liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho para generación de evidencia, trabajò con las comunidades, como aporte a la construcción de la política pública contra las drogas. El Programa de Prevención del Delito desarrolla sus acciones en los colegios de los sectores priorizados por su alto índice de exposición al fenómeno del microtráfico y narcomenudeo, por medio de procesos pedagógicos tales como talleres pedagógicos y estrategias comunitarias dirigidos a estudiantes, docentes y padres de familia, con miras a reducir las oportunidades para la comisión de este delito, a través del fortalecimiento de los factores protectores y la disminución de los factores de riesgo. Este proyecto se lleva a cabo en Ibagué y Cali.
- Instituto de Victimología de la Universidad Santo Tomás de Bucaramanga (Prevención acoso escolar).

Estrategia para la lucha contra el microtráfico y narcomenudeo: Grupo Análisis Criminal de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana

La estrategia se enfoca en esquemas de investigación que involucra el análisis, priorización, asociación y contextos de los diferentes actores y fenómenos que afectan la seguridad ciudadana a nivel local, regional y nacional, definiendo un enfoque de atención diferencial a las víctimas y garantizando una efectiva aplicación de justicia. Un avance importante, es el aumento de capacidades para identificar a las estructuras del microtráfico y el narcomenudeo, a partir de la articulación de los procesos propios de identificación de organizaciones, estructuras y modus operandi en un territorio específico con rigurosos procesos de recolección de información.



Policía Nacional: tráfico de estupefacientes en menores cantidades -EEMC-

En el marco del Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano - Corazón Verde, fueron diseñadas 17 estrategias para la lucha contra la criminalidad, en donde se destaca la estrategia contra el tráfico de estupefacientes en menores cantidades -EEMC-, que tiene como objetivo

reducir el tráfico de estupefacientes en menores cantidades a partir de la articulación de esfuerzos con las demás entidades del Estado comprometidas, particularmente integrando y fortaleciendo los componentes de investigación criminal, inteligencia y prevención.

La situación de seguridad en el país en los últimos años ha estado determinada por la transformación de las prácticas delincuenciales y las alianzas entre las organizaciones criminales y armadas, así como del incremento de expresiones de violencia y conflictividad social, particularmente, en los centros urbanos. Por consiguiente, la comprensión de las características y dinámicas de los diferentes contextos locales y regionales, resulta decisiva para proyectar una respuesta focalizada y diferencial frente a estas problemáticas que afectan la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con lo anterior y en el marco de un nuevo modelo operacional, la Policía Nacional determinó la necesidad de integrar una sola metodología, donde se logre recolectar los diferentes diagnósticos que se realizan en el ámbito local, con el fin de optimizar la planeación operacional del servicio, razón por la cual se caracterizan y se priorizan delitos y fenómenos criminales, como es el tráfico de estupefacientes, a partir de la identificación de hechos y conductas delincuenciales de mayor impacto, que han sido georreferenciados en cuanto a su ubicación y frecuencia, logrando identificar las estructuras delincuenciales de mayor afectación. Así mismo, se priorizan las contravenciones y riesgos sociales de mayor incidencia en la seguridad ciudadana por cada jurisdicción.

La estrategia ETEMC fue desplegada en el país en el período 2012-2014, para ser desarrollada por las 51 Seccionales de Investigación Criminal, las cuales realizaron la erradicación de 3.368 expendios y la desarticulación de 188 organizaciones delincuenciales dedicadas al tráfico local de estupefacientes. Para el año 2015, lograron intervenir 629 expendios y para el 2016 tienen proyectado erradicar 907 expendios de drogas y ejecutar 240 operaciones de impacto contra bandas dedicadas al tráfico de estupefacientes, proyección de la cual se tienen como resultados a primer semestre 2016: 565 expendios erradicados y 90 bandas delincuenciales desarticuladas.

Planes complementarios de la Policía Nacional

Con el fin de dinamizar la estrategia contra el tráfico local de estupefacientes en menores cantidades -ETEMC- y ante el alcance y efectividad de la misma, se han diseñado diversas metodologías de trabajo, las cuales se han ejecutado en planes desplegados en jurisdicciones específicas que venían siendo afectadas por la atomización de la venta o consumo de estupefacientes, descritos así:

- Plan de intervención a focos de inseguridad - ollas: entendiéndose como las zonas o sectores de las ciudades donde convergen delitos, contravenciones y problemas sociales, por tal motivo, la estrategia contra el tráfico local de estupefacientes, previo análisis, diseño y ejecutó una intervención a nivel nacional a 99 focos de inseguridad - ollas, desarrolladas en cuatro fases.



Fuente Policia Nacional de Colombia – DIJIN

- Plan de demolición de inmuebles utilizados como expendios: la Policía Nacional realizó un análisis de los resultados operativos en materia de registros y allanamientos producto de la erradicación de expendios y la desarticulación de organizaciones, donde en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, Alcaldías y particulares, se han derribado 171 bienes inmuebles desarrollados en tres fases.



Fuente Policia Nacional de Colombia – DIJIN

- Plan de intervención a parques: estos espacios utilizados para la recreación y el descanso, en algunas ciudades del país se han afectado por la venta y consumo de sustancias estupefacientes. En 2015, se intervinieron 195 parques, los cuales fueron entregados a los líderes comunales libres de venta y consumo de esto tipo de sustancias.



Fuente Policia Nacional de Colombia – DIJIN

- Plan de extinción de dominio: el Plan Nacional de Extinción del Derecho de Dominio es una estrategia complementaria contra el crimen organizado, por medio del cual se logró la ocupación de 159 bienes inmuebles.



Fuente Policía Nacional de Colombia – DIJIN

Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Política contra las Drogas y actividades relacionadas

El Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolla metodologías de caracterización de los fenómenos de microtráfico y comercialización de drogas y una guía de lineamientos de política en torno a esta temática. Este trabajo, busca contribuir a las autoridades locales elementos que le permitan avanzar hacia la construcción de evidencia técnica y desarrollar políticas contra el microtráfico y comercialización de drogas a partir de sus propias necesidades y particularidades.

a) Metodologías para la caracterización y comprensión de los fenómenos de microtráfico y comercialización⁵⁶

La metodología desarrollada por el MJD, busca que los municipios interesados determinen con mayor precisión la extensión y los tipos de daños que el microtráfico y la comercialización causan en términos de gobernabilidad, legalidad, capacidades de las comunidades y capital social. Un valor agregado de la metodología, es que permite el desarrollo de diálogos interdisciplinarios, facilitando la comprensión de los fenómenos en lo local así como los procesos de focalización y priorización de las políticas públicas.

Es recomendable que la caracterización se lleve a cabo en diversos territorios, teniendo en cuenta alguna forma de división político administrativa como comunas, UPZ, localidades, barrios o cuadrantes. Entre más pequeña el área de análisis, se puede lograr mayor riqueza descriptiva. Esta forma de abordar el problema, exige la elaboración de una caracterización para cada zona. Una ventaja de esta manera de aproximarse al problema de las drogas, es que las caracterizaciones contemplan la especificidad de cada territorio.

En cada territorio se debe identificar el riesgo, la amenaza y la vulnerabilidad asociada con el mercado de drogas ilegales, así como la afectación o daño que esta economía ilegal causa a los habitantes de la zona afectada. El uso de estos conceptos permite una valoración objetiva de los efectos de la economía ilegal sobre la calidad de vida de las personas.

En las siguientes tablas se describen los conceptos antes descritos para el microtráfico y la comercialización de SPA:

⁵⁶ La siguiente sección ha sido extraída y adaptada de los documentos de metodología para la caracterización del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Pasto y Barranquilla elaborados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fundación Ideas para la Paz. Autores: Isaac Beltrán, Santiago González, Joffre Cortes y Miguel Serrano. Bogotá, 2016.

Tabla

16

Microtráfico de SPA en el entorno urbano

Riesgo	Amenaza	Vulnerabilidad	Afectación o daño
Disponibilidad (o aumento de la disponibilidad) de producto base en los centros urbanos con fines de comercialización.	Presencia de organizaciones criminales asociadas al narcotráfico en el entorno urbano.	Baja visibilidad de los procesos asociados al microtráfico e insuficiente capacidad de control estatal del flujo de SPA a los centros urbanos.	Aumento en el número y grado de consolidación de zonas de expendio de SPA en el entorno urbano.

Fuente: Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de Guía Metodológica, Ministerio de Justicia y del Derecho - Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2016.

Tabla

17

Comercialización de SPA en el entorno urbano

Riesgo	Amenaza	Vulnerabilidad	Afectación o daño
Formación y consolidación de zonas de expendio de SPA derivadas de la vinculación de la población urbana a las economías ilegales asociadas a las drogas y de la configuración de zonas con alto grado de criminalidad e impunidad.	Expendio de SPA en zonas urbanas agenciadas por organizaciones criminales.	Bajo nivel de acceso a oportunidades socio laborales y limitado control estatal del territorio.	Aumento del consumo de SPA, de la violencia y de criminalidad asociada.

Fuente: Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de Guía Metodológica, Ministerio de Justicia y del Derecho - Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, 2016.

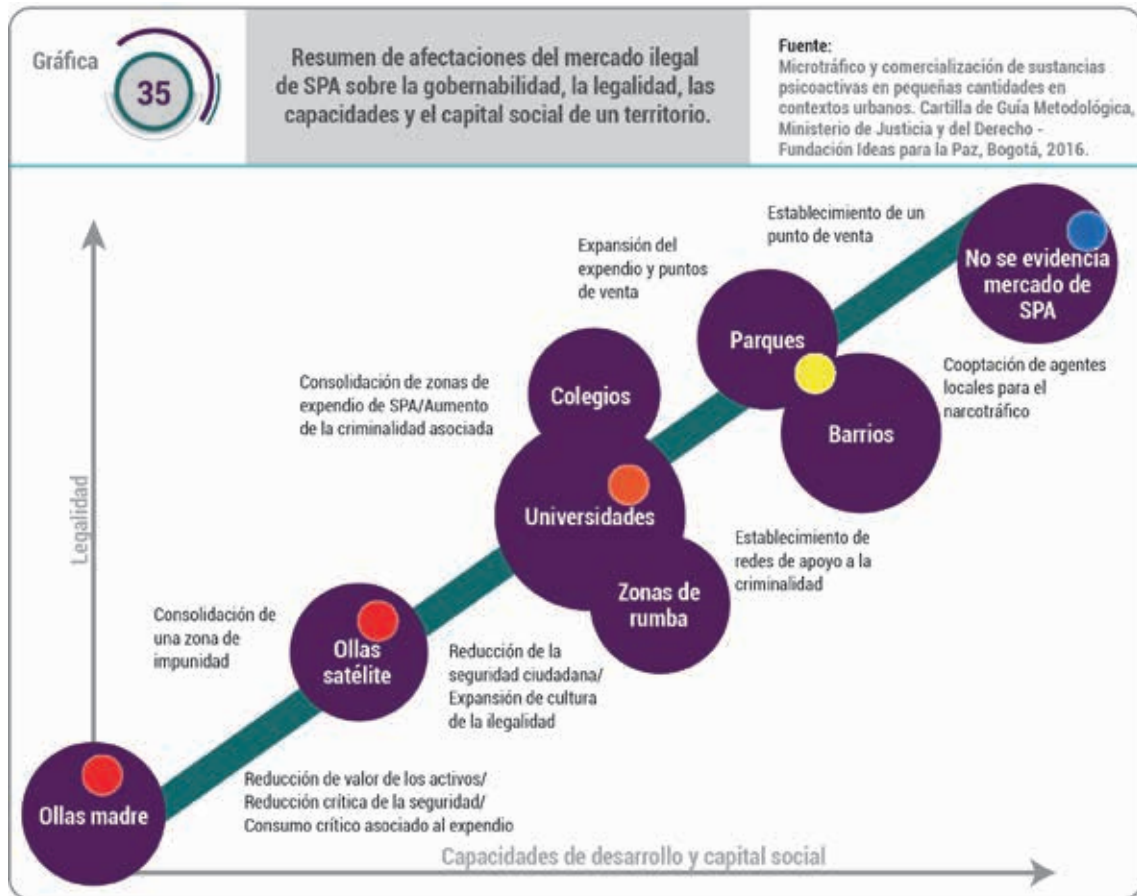
La economía criminal de las SPA afecta dos ejes de la vida económica y social. El primero de ellos, es el eje de la legalidad y la gobernabilidad; el segundo, está compuesto por las capacidades y el capital social de las personas que habitan el territorio.

El eje de legalidad y gobernabilidad, permite observar el grado en que el Estado local es capaz de hacer cumplir la ley y gobernar un territorio dentro del municipio. La legalidad y la gobernabilidad son indicadores de soberanía territorial que se pueden aplicar en el nivel de comunas, localidades, barrios o cuadrantes (o incluso a nivel de segmentos de vías).

El eje de capacidades y capital social, subraya las oportunidades que tienen los habitantes de un territorio para elegir un proyecto de vida ajustado a la ley y la Constitución, es decir, la capacidad para que cada uno de los ciudadanos pueda satisfacer sus aspiraciones en términos de libre desarrollo de la personalidad, acompañada del goce efectivo de los derechos fundamentales. El capital social consiste en las redes sociales a las cuales tiene acceso cada uno de los miembros de la comunidad del territorio, para resolver sus problemas y avanzar en el desarrollo de su

proyecto de vida; esto significa que las personas cooperan entre sí para alcanzar sus metas. En presencia de organizaciones criminales, los habitantes del territorio pueden tener dificultades para asociarse y preservar vínculos fuertes porque estos lazos pueden ser incompatibles con los propósitos de las organizaciones al margen de la ley.

En aquellos territorios en los que hay una alta legalidad y gobernabilidad y en los que hay altas capacidades y alto capital social, es poco probable el establecimiento y consolidación de mercados de SPA. Por el contrario, en aquellos territorios en los que la legalidad y la gobernabilidad son bajas, así como son bajas las capacidades y el capital social, las probabilidades de que allí se formen e instalen estructuras y organizaciones criminales y se consolide la economía criminal de las drogas, aumenta de forma considerable. Es decir, en aquellos territorios con condiciones de vulnerabilidad alta y en los cuales el Estado presenta dificultades para regular el comportamiento social, se presentan las condiciones para el desarrollo de la venta y consumo problemático de drogas en el espacio público.



b) Diseño de lineamientos de política y pilotos de implementación⁵⁷

El Ministerio de Justicia y del Derecho produjo en 2016, un documento de lineamientos de política pública acordes con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. El objetivo fue proponer unos lineamientos de política pública para enfrentar el problema del

57 <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-lineamientos.pdf>

microtráfico y la comercialización de SPA en escenarios urbanos y pueden ser usados como guía para el diseño de un Plan Nacional y como una guía para el diseño de programas de control del microtráfico y comercialización de SPA en escenarios locales.

Los lineamientos de política pública se han definido a partir de la implementación de las metodologías de caracterización, particularmente en lo referente a los niveles de afectación y vulnerabilidad de los territorios, de manera que las respuestas a las problemáticas detectadas sean más precisas y apropiadas. Para los lineamientos de política, el territorio urbano ocupa un lugar central, porque la evidencia señala que la venta y el consumo de SPA se concentran especialmente en las ciudades y esto se relaciona con la afectación en la calidad de vida de los ciudadanos en esos lugares.

Los lineamientos de política llaman la atención sobre la importancia del territorio urbano, en el análisis e intervención del problema de las drogas y sobre la complejidad de las intervenciones, de acuerdo con las particularidades de cada ciudad y cada entorno urbano. Con respecto a la complejidad de la intervención, vale la pena señalar que es muy difícil construir una respuesta única y estandarizada al problema de las drogas en cada territorio. Habrá elementos comunes, pero también matices locales sociales, geográficos y políticos que pueden ser definitivos al momento de implementar una política. Por esa razón, se propone un conjunto de enfoques que son la base para el diseño de la política pública en relación con el problema del microtráfico y comercialización de SPA; política que debe ser liderada por los mandatarios locales. Estos enfoques definen el campo de juego de la intervención de la sociedad y el Estado y se ajustan a los escenarios construidos por la OEA en relación con el problema de las drogas.

Los lineamientos de política pública parten entonces, de ofrecer al público un conjunto de conceptos rectores que facilitan la construcción de una representación mental compartida sobre el problema de las drogas en contextos urbanos. Seguidamente, se presenta un conjunto de programas que los gobernadores y alcaldes pueden aplicar para que la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de la población afectada, sean garantizados al momento de formular e implementar políticas públicas contra el microtráfico y la comercialización de drogas en entornos urbanos desde una perspectiva acorde con lo emanado por el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018.

Un primer eje se enfoca en la reducción de la amenaza criminal y que la sustancia base ingrese a las ciudades (afectación en materia de gobernabilidad y legalidad). El segundo eje, es para minimizar el riesgo de formación de zonas de impunidad en los entornos urbanos (afectación en materia de capacidades y capital social). Estas afectaciones están acordes con la definición del problema desde la teoría del riesgo, como se evidencia en la metodología de caracterización. (Ver: Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de guía metodológica, Ministerio de Justicia y del Derecho - Fundación Ideas para la Paz, 2016).

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



El microtráfico se encuentra estructuralmente articulado a organizaciones criminales, por lo que su abordaje debe considerar el aumento de la eficacia y eficiencia de la persecución penal como dimensiones centrales de la acción.

Bajo las anteriores consideraciones, el eje de recuperación de la legalidad y la gobernabilidad para combatir el microtráfico, incluye dos componentes que en forma breve se exponen a continuación:

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

- Reducción de la amenaza criminal a partir de la persecución penal contra eslabones fuertes: consiste en el fortalecimiento de los dispositivos de investigación y persecución penal de las organizaciones criminales involucradas en procesos de microtráfico, por medio del aumento en las capacidades de las entidades responsables de su agencia en estrecha asociación con los dispositivos de vigilancia pública.

Para el eje de comercialización de drogas se propone reducir las vulnerabilidades sociales a partir de tres elementos complementarios:

- De un lado, una política criminal diferencial contra eslabones débiles y reducir la intensidad y rigidez de la aplicación del derecho penal sobre los eslabones de la cadena que no representan importancia dentro de las estructuras criminales y sobre los cuales, se termina transfiriendo el riesgo de las estructuras. Como política criminal diferencial, se entiende la búsqueda de alternativas al encarcelamiento de eslabones débiles o de consumidores que han cometido delitos relacionados con drogas.
- De otro lado, se propone reducir las vulnerabilidades sociales a partir de una política de aumento de oferta institucional en lo local. Las acciones que se tomen en el campo de la política criminal, ya sean encaminadas al desmantelamiento de grandes organizaciones criminales o aquellas que busquen tratamientos diferenciales para eslabones débiles, requieren de un nivel de complementariedad y apoyo desde las acciones que el Gobierno Nacional, departamental y local puedan adelantar para la reducción de las vulnerabilidades a partir de la integración y aumento de la oferta de servicios. Existe la necesidad que los procesos de focalización y priorización para el tratamiento de los fenómenos se vean acompañados de acciones en materia de acceso a la salud, la educación, el deporte, el arte y la cultura. Es responsabilidad particular de los gobiernos locales, acompañar los avances en materia de política criminal con la generación de entornos protectores y la promoción de habilidades para la vida de las comunidades más afectadas por la comercialización de drogas y narcomenudeo.
- Por último, los lineamientos buscan la reducción de las vulnerabilidades sociales a partir de una política de fortalecimiento de las capacidades comunitarias y del capital social. Paralelo a desarrollos armónicos entre implementación de política criminal y mejoramientos de la oferta articulada de servicios del Estado, surge la necesidad de trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades afectadas en materia de liderazgo y empoderamiento para hacer frente a la ilegalidad desde los microterritorios. En este sentido, el modelo de inclusión social a partir de la creación e implementación de dispositivos de base comunitaria, se constituye en una de las formas para la intervención en materia de reducción de las vulnerabilidades sociales, ya que implica todo un proceso de empoderamiento a partir de la creación de redes y la optimización de recursos comunitarios y tiene una lógica de inclusión social. El modelo de base comunitaria, es una innovación social, que se aplica cada vez con mayor entusiasmo en el país, aproximadamente desde el año 2002, siendo el sustento del modelo de inclusión social para personas con dificultades generadas por consumo de drogas del Ministerio de Protección Social en el año 2007 y ha posibilitado desarrollos sociales y empoderamientos comunitarios importantes en varias ciudades del país, entre ellas Cali, Pasto, Bucaramanga, Medellín e Ibagué.



e) Pilotos de implementación de los lineamientos de política pública diseñados⁵⁸

Dando continuidad a los trabajos y acciones en materia de generación de evidencia para la formulación de políticas en torno al tema, el Ministerio de Justicia y del Derecho implementa los lineamientos diseñados a través de dos pilotos en las ciudades de Cali e Ibagué, los cuales se han concertado con los gobiernos locales, la Policía Nacional -DIJIN-, la Fiscalía General de la Nación -CTI-, la Subdirección de Atención a Víctimas y con algunas de las organizaciones de base comunitaria que operan en los sectores particulares de atención.

Cali e Ibagué

En las ciudades de Cali e Ibagué se han suscrito dos convenios de asociación celebrados entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y las corporaciones Viviendo Cali y Viviendo Ibagué, las cuales pertenecen a la red nacional e internacional de organizaciones sociales que trabajan para la disminución del sufrimiento humano.

Los convenios buscan aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para formular e implementar proyectos piloto desde el modelo de base comunitaria con poblaciones vulnerables de las ciudades, dirigidos a generar evidencia técnica que sustente la formulación de políticas públicas contra el microtráfico y la comercialización de SPA en Colombia desde una perspectiva de derechos humanos.

⁵⁸ Este proceso de implementación de lineamientos de política pública en los proyectos piloto de las ciudades de Cali e Ibagué, ha propiciado el desarrollo de un trabajo colaborativo y articulado con instituciones como la Policía Nacional (Estrategia ETEMC), La Fiscalía General de la Nación (Programa Futuro Colombia de la Subdirección de Atención a Víctimas y estrategia de control al microtráfico y narcomenudeo del Grupo de Análisis Criminal de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana), las Corporaciones Viviendo Cali y Viviendo Ibagué y la Fundación Procrear con quienes se han posibilitado el desarrollo de acciones para generar evidencia y a posteriori formular una política pública para afrontar el microtráfico y la comercialización de drogas en pequeñas cantidades, lo que se constituye en una apuesta para construir paz desde los territorios.

3.1.5 Retos y desafíos

La implementación de acciones que posibiliten respaldar desde la evidencia técnica, la formulación de una política pública para afrontar el microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades, implica desafíos significativos que denotan la complejidad de la problemática y la variedad de factores que inciden en ella. Para efectos de representar mejor los desafíos que se han identificado, se ha realizado una clasificación que permite comprender las situaciones a sortear para lograr el objetivo de construir una política pública que se constituya en una herramienta con capacidad de desarrollar recursos que fortalezcan la capacidad de respuesta institucional y comunitaria frente a este fenómeno en crecimiento. Los desafíos generales y particulares se describirán a continuación:

Desafíos relacionados con la política de drogas a nivel nacional

Algunas de las actuales disposiciones en materia de política de drogas, particularmente las que se desprenden del Estatuto Nacional de Estupefacientes mejor conocido como Ley 30 de 1986 y el actual Código Penal, particularmente el Artículo 376, no proporcionan las claridades conceptuales y jurídicas de las cuales se puedan desprender dinámicas de operatividad para desarrollar acciones de política más acordes con las realidades de los fenómenos de microtráfico y comercialización en los territorios. Al ser el microtráfico y la comercialización fenómenos relativamente nuevos que se han desarrollado con rapidez y cuyos impactos se han convertido rápidamente en uno de los principales puntos de las agendas de los alcaldes y gobernadores del país, existe la necesidad de vincular de alguna forma los diferentes esfuerzos en materia de caracterización, conceptualización y formulación de lineamientos de política con perspectiva territorial y de derechos a los nuevos trabajos que se desarrollen en materia de actualizaciones o reformulaciones de la política de drogas a nivel nacional.

Desafíos relacionados con la articulación institucional

De manera puntual, los proyectos piloto de implementación de lineamientos de política contra el microtráfico y la comercialización de drogas que el Ministerio de Justicia y del Derecho lidera junto con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, algunos gobiernos locales y algunas comunidades organizadas, implican la suma de actores institucionales y comunitarios, desde un adecuado ejercicio de identificación tanto de las particularidades de los contextos, el mapeo de acciones y actores en el territorio y el despliegue de una estrategia que permita concretar realmente la articulación institucional.

La articulación institucional debe ser real y trascender ciertas creencias sobre ella, es así como tener una mesa de trabajo o una reunión periódica, concreta el proceso mismo de la articulación. Para tener un proceso real de articulación institucional, se deben emprender acciones más profundas, las mesas de trabajo son relevantes, pero deben ir acompañadas de una suma de recursos institucionales, cruce de agendas y de información relevante sobre los procesos que pretenden enriquecerse desde la mirada particular de cada institución. Es decir, la articulación

institucional no es posible sin la voluntad institucional que fluye del reconocimiento inicial de los objetivos comunes y que justifica el trabajo coordinado que implican.

En cuanto a lo referido a la identificación de las características del contexto y el mapeo de acciones y actores, se hace importante reconocer los recursos con que se cuenta en el territorio, las experiencias previas y los aprendizajes de ellas. Podría decirse que los primeros pasos de la articulación institucional se basan en lecturas del contexto, que posibiliten entender de manera profunda con qué se cuenta.

Tradicionalmente, las instituciones han planteado dificultades para organizar sus intervenciones y hacerlas de manera efectiva y concertada con otras, a pesar de los múltiples comités y mesas que se implementan, no se logran concretar acciones comunes, razón por la cual se hace imprescindible establecer procesos de generación de confianza y posibilitar espacios de encuentro que trasciendan los límites de la labor institucional, para nutrir los intereses del desarrollo social y comunitario.

Por lo tanto, la articulación institucional se constituye en un gran reto que permitirá la suma de acciones para generar acceso al sistema de oportunidades institucionales y comunitarias que posibiliten la disminución de vulnerabilidades sociales que hacen proclives a las comunidades, de ingresar al mercado ilegal de drogas en pequeñas cantidades.

Desafíos relacionados con la generación de evidencia

En los últimos años, la política de drogas ha promulgado la necesidad de establecer las acciones a implementar desde la generación de conocimientos técnicos, más allá de los supuestos moralizantes y excluyentes de los juicios de valor. Esta política de drogas, se establece de la mano de los datos aportados desde las ciencias de toda la variedad posible, las ciencias humanas, sociales, naturales y exactas.

Desafíos relacionados con la participación comunitaria

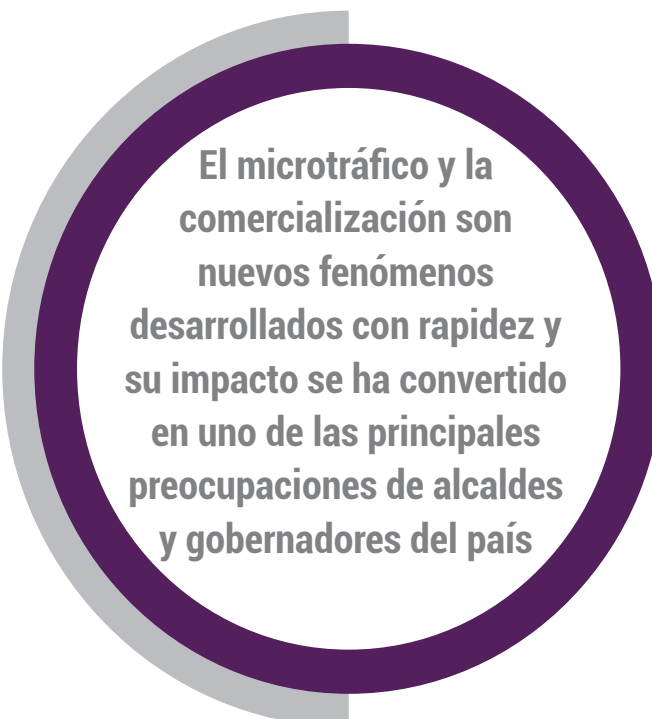
El tema de la participación se hace complejo, por la falta de cohesión social y la poca confianza de los ciudadanos en las instituciones, esto ha generado cierto grado de apatía hacia la participación en los procesos de reestructuración social y comunitaria.

La presencia de las organizaciones de base comunitaria y de la sociedad civil en estos proyectos piloto, son un garante de confianza, de desarrollo de procesos de integración y de inclusión. Este tipo de organizaciones han tenido una presencia constante en los territorios, han participado activamente en la reparación del tejido social y su labor ha generado nuevos liderazgos provenientes de todo tipo de personas, quienes desde su cotidianidad, aportan a la gestión de las dificultades comunes.

Es así como se afrontará el reto de posibilitar la participación comunitaria, necesaria en la constitución de comunidades empoderadas y protagonistas de su desarrollo.

Desafíos relacionados con la presencia de organizaciones criminales

La existencia de bandas criminales de todo calado es un desafío significativo por la amenaza que estas generan en los territorios, no solo en los que han sido escenario de los proyectos piloto, sino en la totalidad de territorios donde se encuentran. Es bien sabido el valor dado por las organizaciones criminales a la producción, tráfico y expendio de drogas, valor calculado en las ganancias económicas que les significa, por lo tanto, es imperativo que el Estado en su conjunto pueda desplegar todas las acciones que se dirijan a la disminución de este tipo de actores.



El microtráfico y la comercialización son nuevos fenómenos desarrollados con rapidez y su impacto se ha convertido en uno de las principales preocupaciones de alcaldes y gobernadores del país

3.2 Caracterización de los delitos relacionados con drogas y tendencias en su judicialización

En Colombia hay una importante tendencia hacia la criminalización de las diferentes fases de la cadena de drogas (cultivo, producción, distribución, comercialización e incluso consumo). Esto ha generado un aumento en las penas y en el número de conductas tipificadas relacionadas con drogas, plasmadas en las diferentes reformas realizadas a la normatividad penal colombiana, que no guardan un principio claro de proporcionalidad entre la gravedad de la conducta realizada y la pena impuesta.

A pesar de la política de mano dura en la lucha contra las drogas, los esfuerzos no han alcanzado los logros esperados, aunque la tendencia es una fuerte penalización de las conductas relacionadas con drogas, al parecer la producción y comercialización de sustancias ilícitas continúa en aumento. Esto sugiere que se está criminalizando a los eslabones más débiles de la cadena de drogas, que en la práctica, son reemplazables con facilidad y que en muchas ocasiones ingresan a este negocio por carencia de oportunidades. El encarcelamiento de estas personas trae una serie de consecuencias no solo para ellas mismas, sino para su entorno familiar, la economía en su productividad y la sociedad.

Uno de los ejes de política, específicamente el de “reducción del delito asociado a las drogas”, menciona que la política criminal del Estado colombiano ha sido muy exitosa en términos de desarticulación de las mafias, en la captura de los delincuentes, en la extradición de los mismos, entre muchos otros asuntos; pero además, ratifica que es necesario también que a los eslabones más pequeños de la cadena del narcotráfico, como los cultivadores, traficantes y portadores de drogas, se les otorgue un tratamiento penal diferencial enfocado en salud pública o en la sustitución de actividades ilícitas por actividades lícitas.

El concepto de dosis mínima en la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Con respecto a los avances en materia legal relacionados con los delitos de drogas que se presentaron durante el último año, se tiene que en marzo de 2016, la Corte Suprema de Justicia -CSJ- profirió una sentencia en la cual decidió un recurso extraordinario de casación en contra de una sentencia proferida por el Tribunal Superior de San Gil, Santander, que había confirmado una sentencia por el porte de 50.2 gramos de marihuana en ocasión del servicio que un ciudadano ejercía dentro de las Fuerzas Militares. Dicha conducta lo hizo responsable del delito de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes con una condena agravada de nueve (9) años y diez (10) meses de prisión y multa de (4) SMLMV, sin lugar a subrogados y otros beneficios penales.

El antecedente enunciado, genera cuestionamientos en cuanto a la problemática de la judicialización de consumidores de drogas ilícitas y eslabones débiles de la cadena del narcotráfico y el problema de hacinamiento carcelario en el país; aunque normativamente existe despenalización por el consumo de sustancias psicoactivas en nuestro ordenamiento, sería válido indagar acerca de la cantidad de ciudadanos condenados por la misma situación de consumidor (adicto o no adicto) y que se encuentran purgando penas de prisión probablemente de muchos años por cantidades de drogas insignificantes.

La CSJ al resolver este caso, introdujo cambios al criterio jurídico que había sostenido en sentencias anteriores en las que consideró el consumo como un problema de salud pública, señalando que el porte de estupefacientes debía estudiarse a la luz del principio de antijuridicidad material. En efecto, la CSJ en su sentencia, resolvió que el porte de sustancias ilícitas cuando supera levemente la dosis personal debe resolverse desde el ámbito de la tipicidad⁵⁹ y no desde la antijuridicidad material⁶⁰, es decir, la dosis personal que genera atipicidad de la conducta, no es solo la prevista en literal j de la Ley 30 de 1986, sino también la que supere levemente la dosis personal cuando sea necesaria para el consumo personal.

La ampliación del porte para el consumo personal de cualquier cantidad de droga destinada para proveer la necesidad de un consumidor, aunque conforme al enfoque de derechos humanos y salud pública de la actual política de drogas, probablemente ocasionará dificultades en el razonamiento de los operadores judiciales y las actividades de Policía, pues resulta un reto definir un criterio de judicialización diferenciado frente a las cantidades necesarias para proveer el consumo de drogas ilícitas de un ciudadano (tratándose este de un concepto cercano a lo subjetivo) y aquellas destinadas al tráfico de estupefacientes y otras conductas punibles relacionadas. Desde luego,

⁵⁹ Una acción es típica (esto es, que una acción encaja, coincide o se adecua a un tipo penal) cuando dicha acción es prohibida por la norma contenida en el tipo penal.

⁶⁰ La antijuridicidad, implica que el comportamiento haya lesionado o al menos puesto en peligro el bien jurídico protegido por la norma penal.

existirán circunstancias modales, temporales y espaciales en cada ciudadano que posiblemente generarán variaciones significativas de las cantidades requeridas o destinadas para el consumo personal y en las que portar cantidades de drogas para consumo acorde a la circunstancia, será un hecho de simple actuación para la Fuerza Pública, quien realizará las capturas respaldado en el principio de legalidad, y de compleja demostración para el operador judicial; quien contará con un grado alto de discrecionalidad para imputar el delito de tráfico de estupefacientes.

Esta situación podría ser resuelta por medio de ajustes normativos que permitan a partir de un enfoque de derechos humanos y de salud pública, diferenciar cada una de las actividades descritas por el legislador como narcotráfico, otorgando a cada una, consecuencias jurídicas más equitativas, proporcionadas y ajustadas a las realidades sociales del país.

Tendencias frente a la judicialización de delitos relacionados con drogas

Tendencias en la población general

Frente a la problemática planteada y a los avances normativos expuestos, es importante analizar algunas cifras del proceso judicial con variables como capturas, incautaciones y población carcelaria, que permitan conocer cuáles son las tendencias en el comportamiento del delito de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes.

Capturas

En Colombia existe una importante tendencia hacia la captura y judicialización de ciudadanos como posibles partícipes de delitos relacionados con drogas, priorizando capturas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes⁶¹, como una estrategia de las autoridades para afectar la percepción de seguridad ciudadana; esto, debido a que existe una apreciación de victimización de una buena parte de la sociedad hacia delitos como el hurto, el tráfico de estupefacientes, las lesiones personales y la corrupción que ocupan los primeros puestos en la forma como los ciudadanos perciben la criminalidad en las ciudades⁶².

Los registros de capturas de la Policía Nacional muestran que en el año 2015, el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es la primera modalidad delictiva que produce capturas en Colombia (28.9%), mientras que el hurto a personas (14.9%) y las lesiones personales (8.2%), están en el segundo y tercer lugar respectivamente; sin embargo, a manera de ejemplo, la encuesta de victimización de Bogotá realizada para 2014, mostraba que los encuestados identificaron que los delitos de mayor ocurrencia son hurto a personas (75%), hurto a vehículos (8%), hurto a comercio y a residencias (12%) y lesiones personales (3%), caracterizando el hurto en modalidades de raponazo (25%), sin darse cuenta (15%), fleteo (11%) y en transporte (9%) como las modalidades delictivas que producen un mayor número de víctimas o más bien con las que los ciudadanos se sienten victimizados.

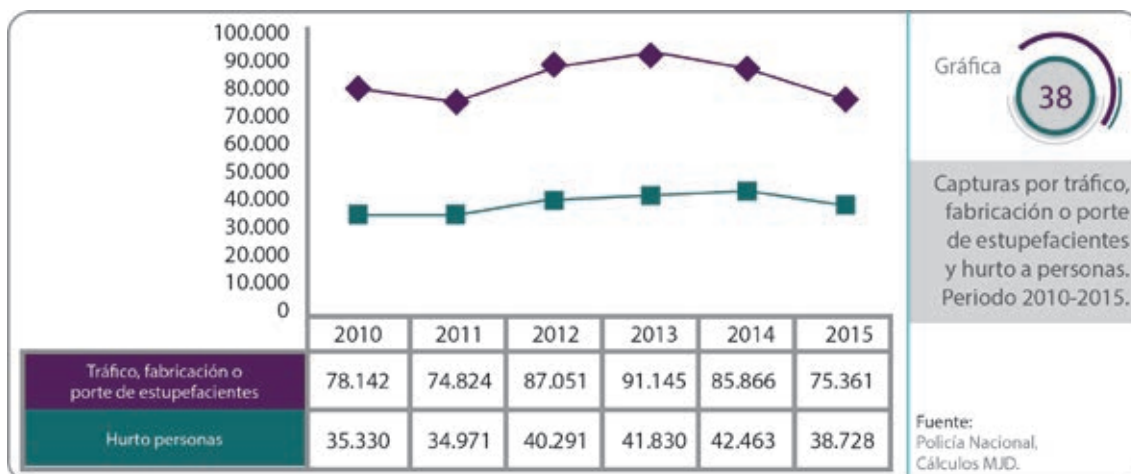
61 Artículo 376, Código Penal.

62 Encuesta de percepción y victimización, Cámara de Comercio de Bogotá.

Modalidad Delictiva	Capturas	Participación
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	75.361	28,9%
Hurto a personas	38.728	14,9%
Lesiones personales	21.356	8,2%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones	15.083	5,8%
Violencia intrafamiliar	13.424	5,2%
Hurto a entidades comerciales	12.550	4,8%
Uso de documento falso	7.549	2,9%
Daño en bien ajeno	7.230	2,8%
Violencia contra servidor público	6.965	2,7%
Homicidio	6.432	2,5%
Otros	55.863	21,4%
TOTAL	260.541	100,0%

Fuente: Policía Nacional, Cálculos MJD.

Delitos como fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones; violencia intrafamiliar; hurto a entidades comerciales y homicidio, generan menores capturas, incluso teniendo en cuenta que son delitos que afectan bienes jurídicos como el patrimonio y la vida y que tienen una víctima visible.



En el periodo 2010 a 2015, el promedio de capturas realizadas por la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, duplicó las realizadas por hurto a personas en todo el país; es evidente la tendencia a focalizar los recursos de la Policía en reprimir el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que si bien representa una de las preocupaciones más fuertes de los ciudadanos frente a la percepción de seguridad, también tiene como incentivo un componente de desatención de carácter social, atado además a la dependencia de sustancias psicoactivas.

Es fundamental que el Estado ponga en funcionamiento medidas de mitigación del consumo, teniendo en cuenta que el acto de consumir no representa un delito en sí mismo, mientras que, por otra parte, el hurto a personas es la principal afectación que reconocen los ciudadanos y genera mayor número de víctimas.

Caracterización de las capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes entre 2010-2015

Es muy elevado el número de capturas realizadas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, que en muchos casos no terminan en una efectiva judicialización o solo son parte de un procedimiento contravencional⁶³ o preventivo para mejorar la seguridad ciudadana.

Aproximadamente el 93% de las capturas se realizan en flagrancia, siendo los delitos que normalmente se caracterizan por esta circunstancia los “hurto, el porte de armas, o los delitos relacionados con estupefacientes” (Rota, 2013). En la mayoría de los casos, las capturas se realizan en operaciones de control y patrullaje de la Policía en las cuales, el infractor es sorprendido portando estupefacientes. De acuerdo con un estudio del Ministerio de Justicia y del Derecho, a sentencias condenatorias por estupefacientes proferidas entre 2011 y 2014, en el 51% de los casos, los hechos que motivaron la judicialización de la persona fueron relacionados con la actividad de “llevar consigo”⁶⁴.

Tabla  Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, 2010 - 2015

Modalidad Delictiva	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	78.142	78.824	87.051	91.145	85.866	75.361
Capturas administrativas	1	0	0	0	0	0
Flagrancia Ley 906	75.069	71.167	82.350	85.717	80.665	69.834
Orden Judicial Ley 600	508	477	596	428	312	302
Orden Judicial Ley 906	2.564	3.180	4.105	5.000	4.889	5.225
Femenino						
Femenino	7.346	7.218	7.986	8.435	7.828	7.142
Masculino						
Masculino	70.794	67.600	79.065	82.708	78.038	68.219
No reporta						
No reporta	2	6	0	2	0	0
Rural						
Rural	3.976	4.105	5.115	5.714	6.575	7.190
Urbana						
Urbana	74.166	70.719	81.936	85.431	79.291	68.171

Fuente: Policía Nacional, Cálculos MJD.

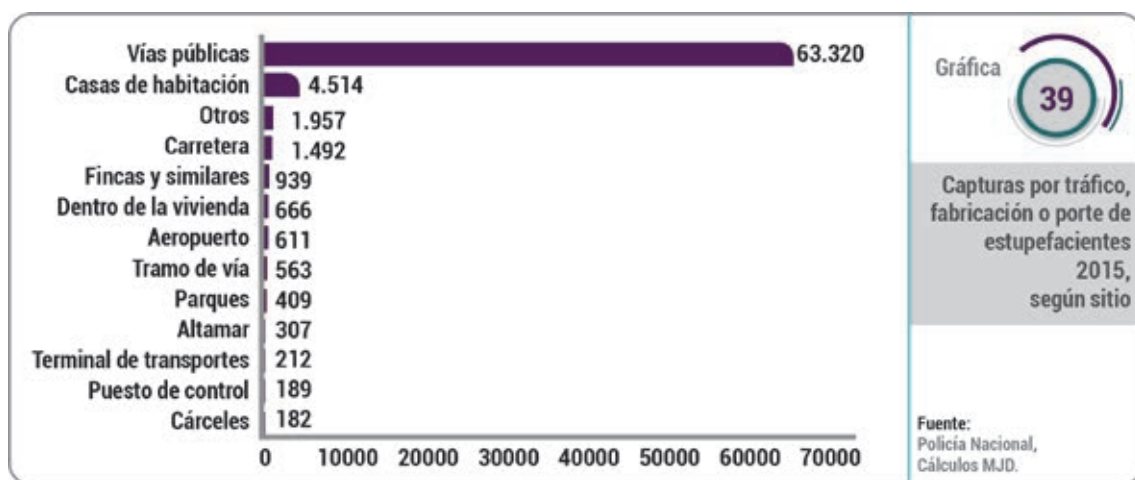
⁶³ En muchos casos las cantidades de droga y las circunstancias de la captura, ameritan que la conducta sea tratada como contravención y la sanción impuesta es de carácter administrativo, en otros casos el infractor es retenido por un máximo de 36 horas antes de recobrar su libertad

⁶⁴ Los resultados son contundentes y muestran tendencias claramente distinguibles, en el 51% de las sentencias revisadas, la adecuación típica de la conducta fue “llevar consigo” que hace referencia al porte de estupefacientes, seguido de “Conserve” con 19% de los casos, “transporte” con 13%, “conservar y vender” con 6%, “venta y porte” con 5% (siendo estas las principales adecuaciones encontradas en el análisis);

Por otra parte, el 94% de las capturas realizadas por la Policía Nacional tienen una connotación urbana, lo cual indica una fortaleza creciente de las organizaciones criminales en las ciudades con mayor población, como consecuencia de las ventajas que para los intereses de los traficantes significa un gran número de habitantes y las zonas deprimidas en dichas ciudades.

Así mismo, una de cada diez capturas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes se realiza a una mujer; si bien, el delito claramente tiene una tendencia a ser cometido por hombres, del total de mujeres que son capturadas por todos los delitos, el 25% es por tráfico de estupefacientes, lo que significa que una (1) de cada cuatro (4) mujeres capturadas, es por delitos de drogas.

Un criterio interesante frente a las capturas realizadas por la Policía Nacional es lo relacionado con los sitios donde se realizan dichas capturas.



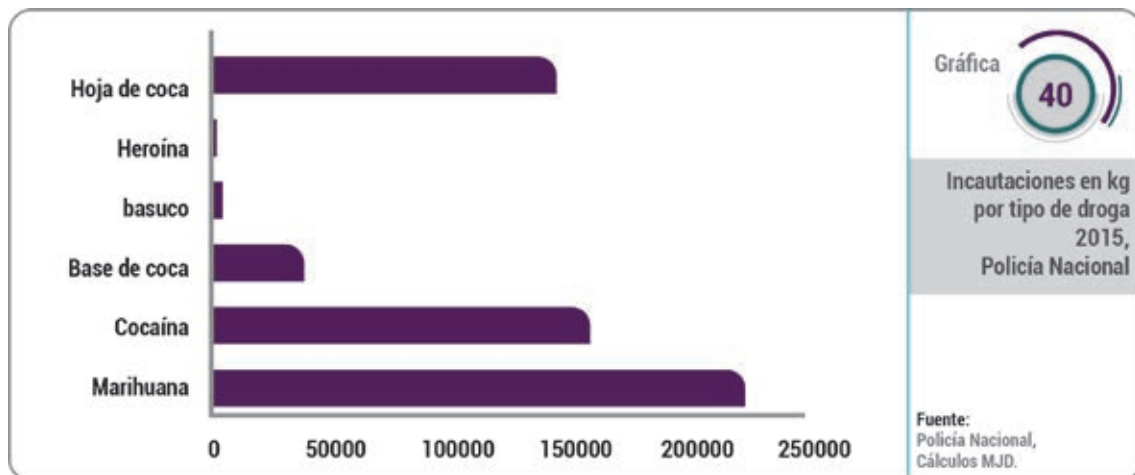
Aproximadamente, el 88% de las capturas son realizadas en vía pública (63.320), las condiciones que generan esas capturas son en su mayoría la flagrancia (93%), eso muestra que en la mayoría de los casos, manan del actuar de la Policía en requisas y operaciones de control en la calle; por otro lado, las capturas por orden judicial representan únicamente el 7%, en las que probablemente exista un acervo probatorio que vincule al infractor con una organización criminal o con la comercialización de estupefacientes.

La línea de política criminal para la Fiscalía General de la Nación es la investigación judicial con miras hacia el desmantelamiento de bandas criminales basada en análisis de contextos que permita desarticular las economías, rutas e inteligencia criminal⁶⁵; por otra parte, la Policía de vigilancia busca reducir la inseguridad en las ciudades, realizando un gran número de capturas de infractores por pequeñas causas, la línea de política debe apuntar hacia la reducción de capturas de personas con leve participación dentro de las bandas y fácil sustitución, pero hacia una lucha frontal hacia la desarticulación de bandas criminales que aprovechan los entornos de marginalidad, adicción y pobreza para inducir a personas hacia la criminalidad y el consumo de drogas.

65 "Directiva 001 de 2012 de la Fiscalía General de la Nación. "Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación"

Operaciones de incautación⁶⁶ de estupefacientes

En el año 2014, se registraron un total de 112.627 operaciones en las que se incautaron estupefacientes, el 80.4% de esas operaciones se realizaron en vía pública (90.513), seguido de parques (3.9%), casas de habitación (2.6%) y fincas y similares (2.2%). Operaciones en sitios como carreteras, alta mar, puertos, bares, cantinas y aeropuertos no representan ni el 1% del total.



De las acciones llevadas a cabo en 2015, la Policía Nacional incautó aproximadamente 215,8 toneladas de marihuana; 151,5 toneladas de cocaína; 32.5 toneladas de base de coca; 2.3 toneladas de basuco; 347 toneladas de heroína; y 136.4 toneladas de hoja de coca.

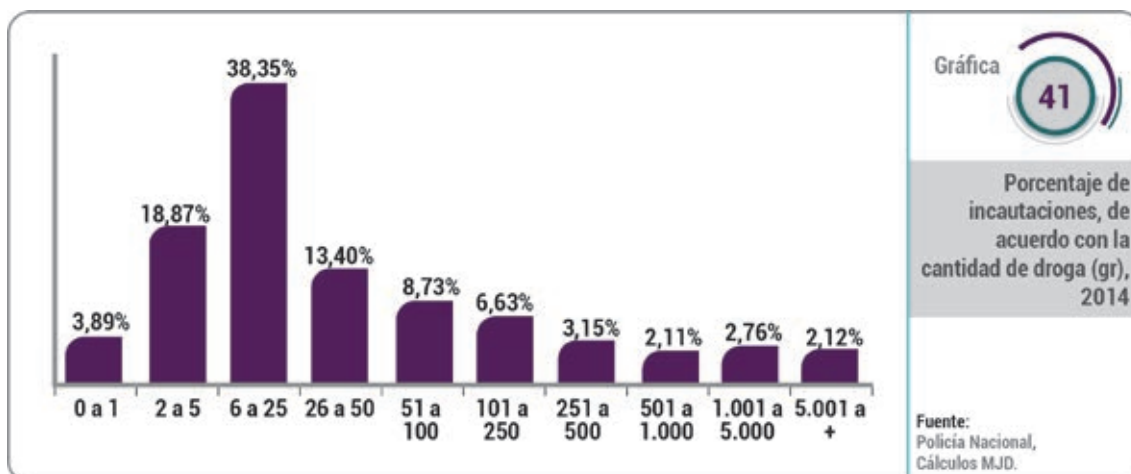
De las cantidades de estupefacientes totales incautadas en cualquier sitio, el 25% del total de la marihuana se incautó en vía pública (aproximadamente 53 toneladas); así mismo, el 60.9% del total de basuco, el 10.9% del total de cocaína, el 37% del total de heroína y el 71% del total de éxtasis, son incautados en vía pública. Aunque no son cifras representativas dentro del total, sí producen una cantidad elevada de personas retenidas y de judicializaciones.

A pesar de que las operaciones de la Policía Nacional en vía pública son aproximadamente el 80.4% del total, solo corresponden al 21% de la cantidad total de estupefacientes incautados; operaciones en sitios como carreteras, altamar, puertos, fincas, laboratorios y casas de habitación, representan el 67% de la cantidad total de estupefacientes incautados, que si bien no generan un número elevado de capturas, posiblemente si tienen un impacto considerable en las bandas criminales y en el mercado de estupefacientes.

De las operaciones de incautación realizadas a nivel nacional, se tiene que el mayor número de incautaciones 43.194 (38.35%), oscilan entre 6 y 25 gramos del estupefaciente. De la sumatoria de las diferentes categorías en la gráfica, se tiene que el 83.5% de las incautaciones están entre 0 y 100 gramos del estupefaciente, el 90% de las incautaciones oscilan entre 0 y 250 gramos.

Como información adicional, aproximadamente el 50% de las incautaciones de marihuana oscilan entre 0 y 25 gramos, cantidad que supera levemente la dosis mínima de este estupefaciente.

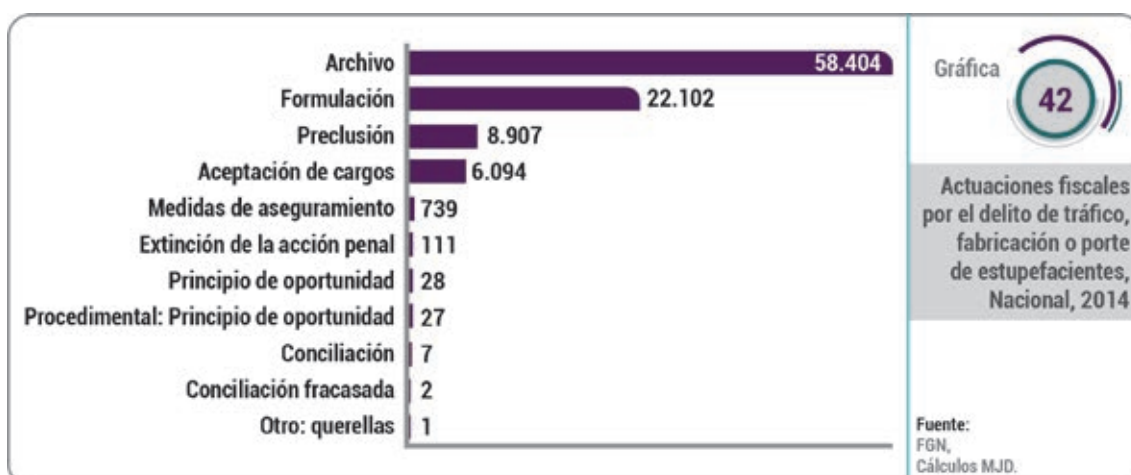
⁶⁶ Se tratan de dos bases de datos diferentes y de registros diferentes, en un caso se registran las capturas a personas, mientras que por otro lado se registran operaciones donde se producen incautaciones, que en muchos casos no generan una captura o una persona judicializada.



Actuaciones de la Fiscalía frente al delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes

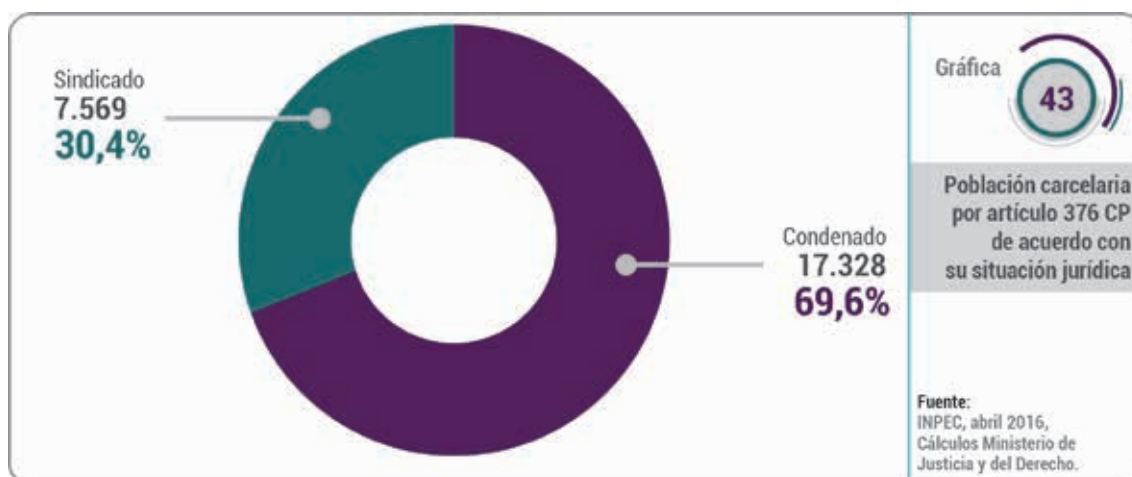
Aunque resulta complicado realizar un cruce de bases de datos que permita analizar las actuaciones de la Fiscalía frente a las capturas puestas a disposición por parte de la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, debido a que no existe una correspondencia de uno a uno, es interesante revisar que en el 2014, la FGN registró 96.422 actuaciones de fiscales referentes exclusivamente al delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, de lo que se obtienen los siguientes resultados, de acuerdo con la categoría de la actuación.

El 60.5% de las actuaciones realizadas por fiscales en 2014 por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, corresponden a la categoría de archivo, que tiene como causales diferentes situaciones, pero que en términos prácticos significa que el Fiscal decide no seguir con la investigación, en muchos casos debido a que no existe tipicidad del hecho investigado, o que las circunstancias no se ajustan a una conducta punible; la categoría de formulación representa un 23% de las actuaciones, que corresponderían probablemente a audiencias de formulación de cargos; la preclusión representa 9.2% y la aceptación de cargos 6%, siendo esta última una práctica generalizada en los casos por estupefacientes. Aunque son muchas las capturas realizadas por la Policía Nacional, un porcentaje pequeño de ellas llega a una etapa de judicialización.



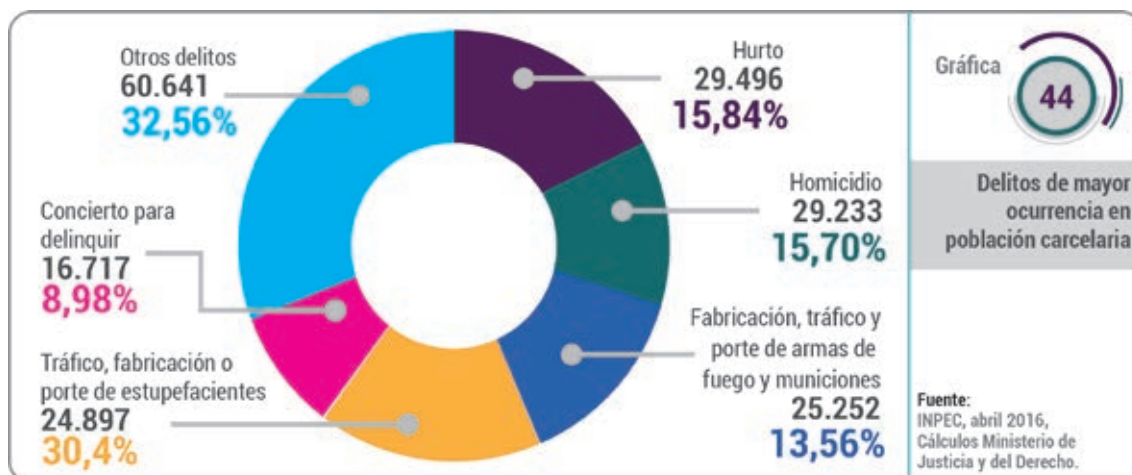
Población carcelaria por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes

En las cárceles colombianas, en abril de 2016 había 24.897 personas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, de las cuales el 84.4% eran hombres (21.008) y el 15.6% eran mujeres (3.889). De las 24.897 personas privadas de la libertad por este delito, el 69.6% corresponde a condenados y el 30.4% a sindicados, es decir personas que se encuentran en prisión sin que se les haya resuelto su situación jurídica.



En un análisis más detallado sobre conductas delictivas de infractores que se encuentran privados de la libertad, se tiene que el cuarto delito de mayor ocurrencia es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del 13.4% en el total de delitos.

En los primeros tres lugares se ubican los delitos de hurto (15.8%), homicidio (15.7%) y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones (13.6%).



Aunque el delito por el que más se realizan capturas a nivel nacional es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, no es el que mayor peso tiene dentro de la población carcelaria, contrario a lo que sucede con el delito de hurto, ya que mientras las capturas por este delito son mucho menores comparadas con el delito de tráfico, es el delito que mayor peso tiene dentro de la población carcelaria.

Tendencias en población femenina

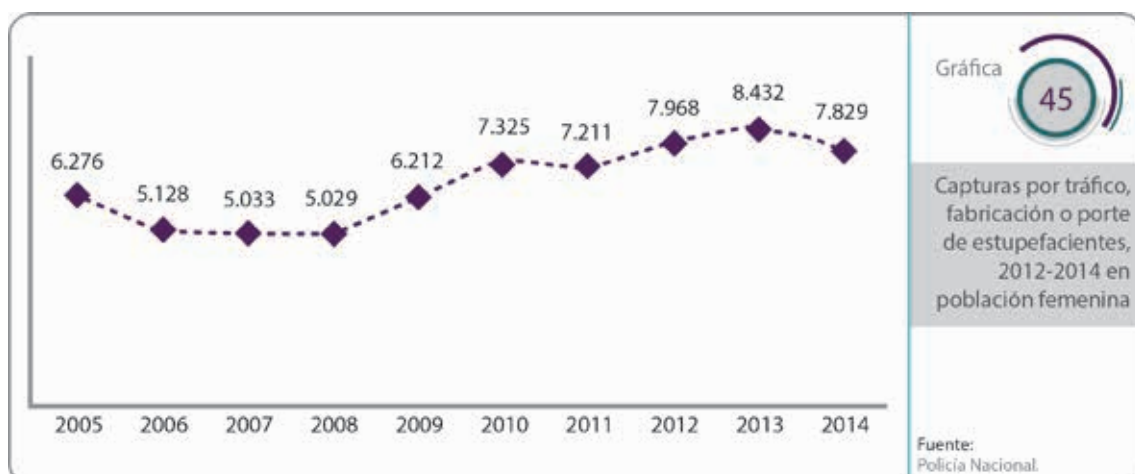
En los últimos años, se ha registrado una mayor participación de las mujeres en la cadena del narcotráfico en sus diferentes niveles, ya sea como consumidoras, productoras, vendedoras o transportistas. Es así como, según la Comisión Global de Política de Drogas, una de cada cuatro mujeres en las prisiones de Europa y Asia Central, están encarceladas por delitos asociados a drogas y en algunos países de América Latina las cifras son mayores (Argentina, 68.2%; Costa Rica, 70%; y Perú, 66.38%).

El consumo de sustancias psicoactivas, es una práctica más frecuente en hombres que en mujeres, el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar de 2011, demuestra tendencias en donde la brecha entre sexos es cada vez menor.

El 12% de los estudiantes en Colombia manifiestan haber consumido una sustancia ilícita alguna vez en la vida. El 8,6% declara haber usado alguna sustancia en el último año, el 10% son hombres y el 7% mujeres. Así mismo, no se observan diferencias en la edad de inicio de consumo de sustancias psicoactivas, de acuerdo con este estudio, tanto para hombres como para mujeres, el promedio de inicio de consumo de marihuana bordea los 14 años de edad.

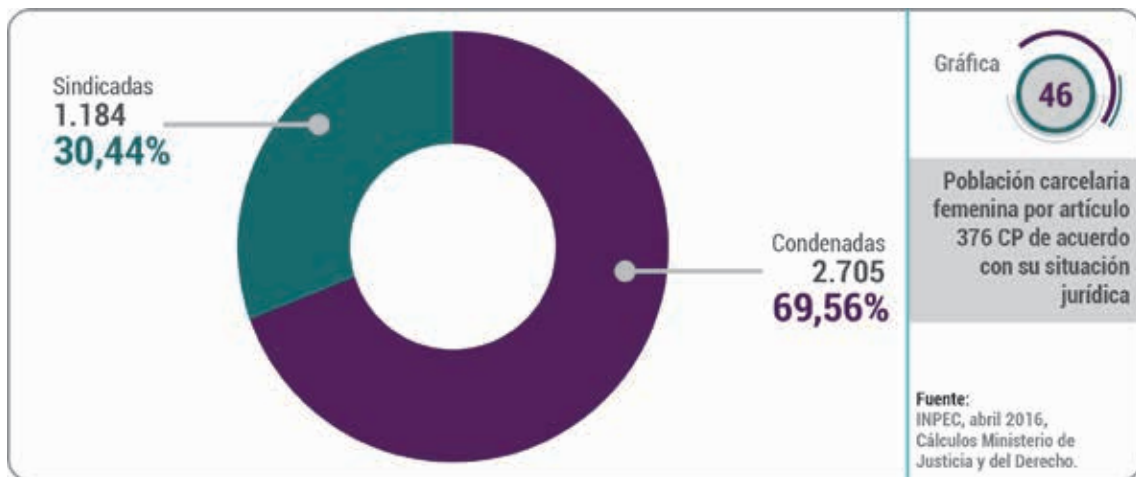
De acuerdo con encuestas realizadas a familias productoras en labores primarias, los hombres son los que mayoritariamente se dedican al cultivo y a la producción de cultivos ilícitos, mientras que las mujeres apoyan las labores domésticas asociadas a la atención y alimentación de los cultivadores y raspachines. Es así como, de las capturas realizadas en 2014 por el delito de conservación o financiación de plantaciones ilícitas por parte de la Policía Nacional, el 95% son hombres y solo el 5% mujeres.

El tráfico de estupefacientes, también es una práctica más frecuente en hombres que en mujeres; sin embargo, al analizar las capturas de mujeres realizadas por la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, se evidencia que la participación de las mujeres en esta práctica ha aumentado en los últimos años. Si bien, desde el año 2005 hasta el año 2008 hubo un leve descenso, desde el año 2009 en adelante se registró un aumento progresivo de capturas de mujeres. Lo anterior representa una alerta para el Estado colombiano para que se intervengan los factores estructurales que llevan a las mujeres a tener una participación cada vez mayor en estas conductas.

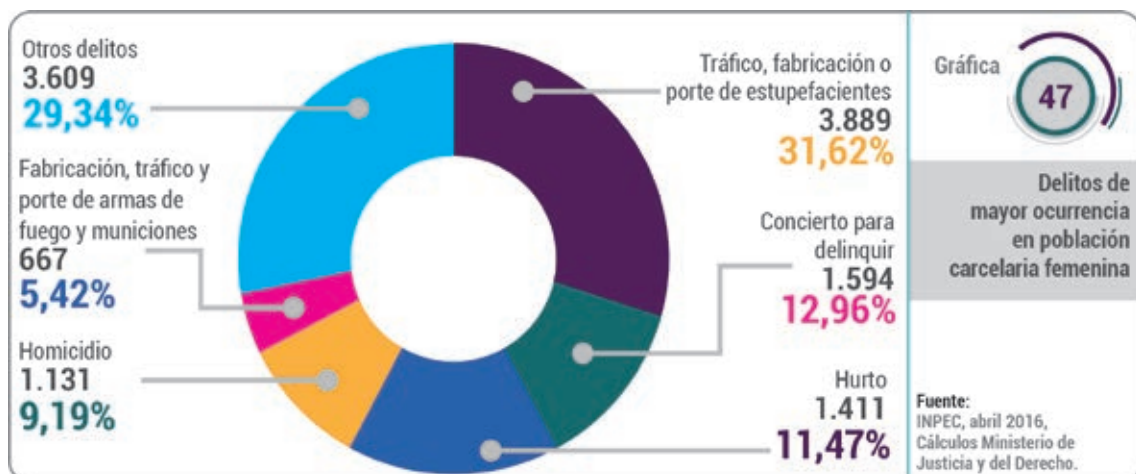


Por otra parte, según datos reportados por el INPEC a abril de 2016, del total de la población en establecimientos de reclusión (122.016), aproximadamente el 6.9% son mujeres (8.399). En cuanto a la participación específica en delitos relacionados con drogas, de 24.897 personas en prisión por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, 3.889 son mujeres, es decir el 15,6%. La participación de la mujer en el total de población carcelaria para todos los delitos es de 6.9%, pero frente a delitos relacionados con el tráfico de drogas es de 15.6%.

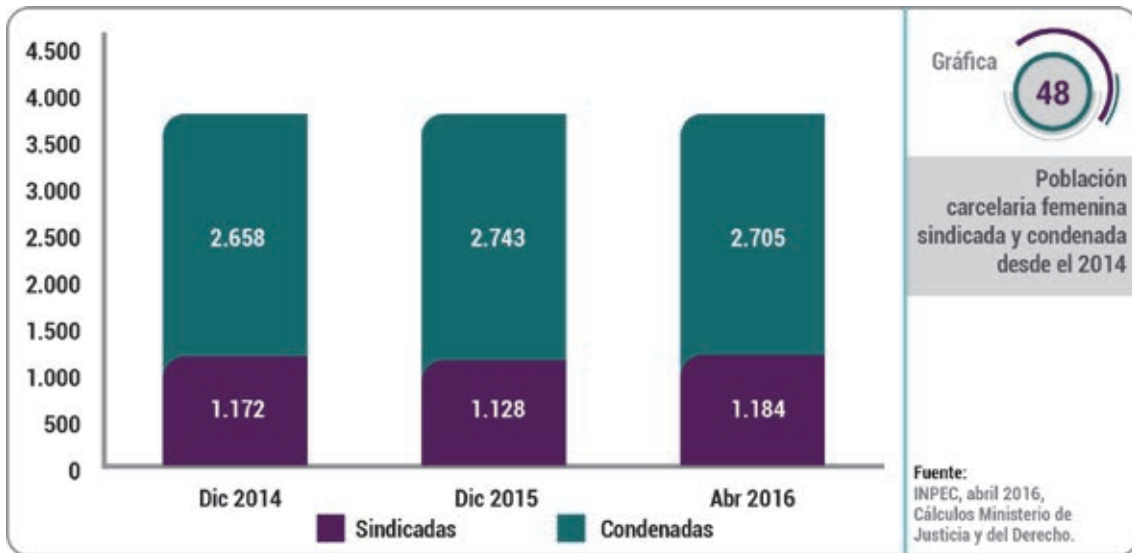
De igual forma, de las 3.889 mujeres que se encuentran en las cárceles por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, el 30,4% están sindicadas (1.184) y el 69,6% están condenadas (2.705).



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 13.4% en el total de delitos a abril de 2016, 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 (31.6%), seguido de los delitos de concierto para delinquir (13%), hurto (11.5%) y homicidio (9%). Esto significa que aproximadamente 1 de cada 3 mujeres que se encuentran en las cárceles de Colombia, están detenidas por el delito de tráfico de estupefacientes.



Al analizar datos reportados por el INPEC, se tiene que, con corte a diciembre de 2014, la población carcelaria femenina era de 3.830, para diciembre del año 2015 era de 3.871 y para abril de 2016 era de 3.889. Como se observa el incremento de la población carcelaria femenina por el delito de tráfico, en los últimos dos años no ha sido significativo. Sin embargo, de acuerdo a estudios realizados por CICAD-OEA desde 1991 “el número de mujeres encarceladas en Colombia se ha multiplicado 5.5 veces frente a un 2.9 en el caso de los hombres”⁶⁷.

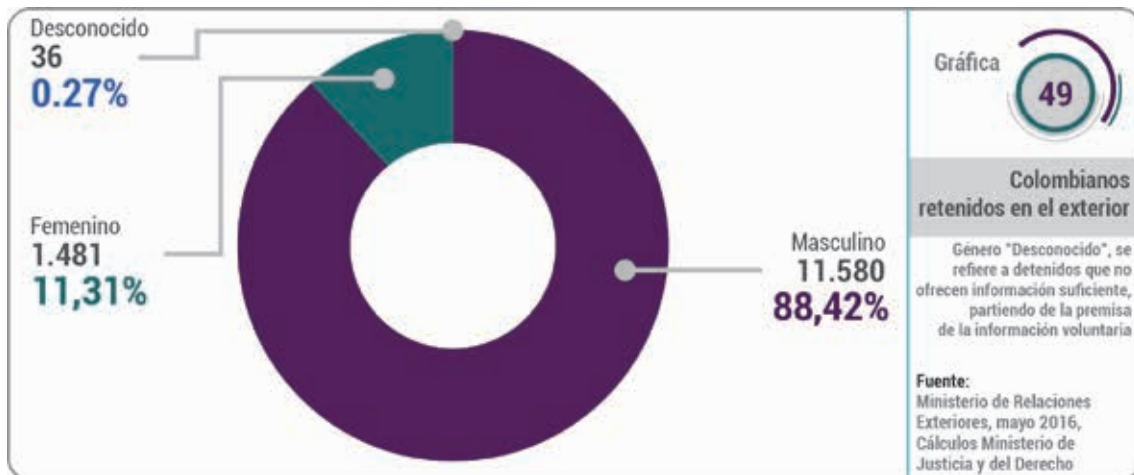


Es importante tener en cuenta que el impacto de la privación de la libertad para las mujeres es mayor; de acuerdo con el documento Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, el 93% de las mujeres que se encuentran en las cárceles son madres y el 52% son madres cabeza de hogar, así mismo, a junio de 2015, de acuerdo con datos del INPEC, había 115 niños menores viviendo con sus mamás en establecimientos penitenciarios. El encarcelamiento de las mujeres afecta principalmente a sus hijos y tiene como consecuencia el quebrantamiento de sus familias, debido a su condición de mujeres cabeza de hogar. Como lo afirma la Organización de Estados Americanos, el encarcelamiento sugiere entonces, serias consecuencias de gran alcance, no solo para las infractoras y sus familias sino también para la sociedad en general.

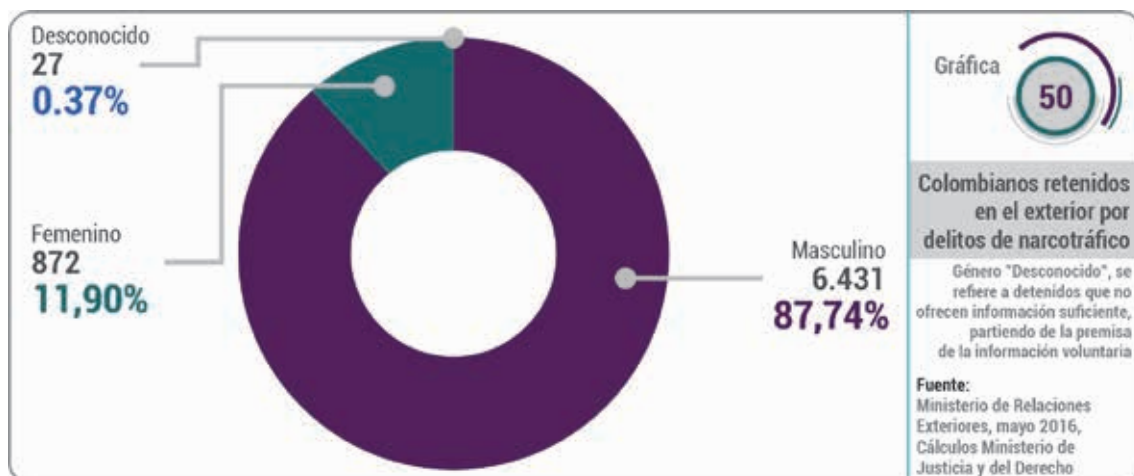
Esta situación merece una especial atención, teniendo en cuenta que las mujeres se encuentran en el nivel más bajo de la estructura criminal relacionada con drogas y su papel tiende a ser el de portadoras humanas, expendedoras o microtraficantes.

Tras exponer las tenencias de judicialización de las mujeres frente a delitos de drogas, es importante exponer la situación de los colombianos que son detenidos en el exterior. De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se tiene que 13.097 colombianos se encuentran detenidos en el exterior a mayo de 2016. Las mujeres retenidas en el extranjero son 1.481 (11.3%), mientras que los hombres son 11.580 (88.4%).

67 OEA; WOLA; IDPC; DE JUSTICIA: Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de Políticas en América Latina y el Caribe, 2014.



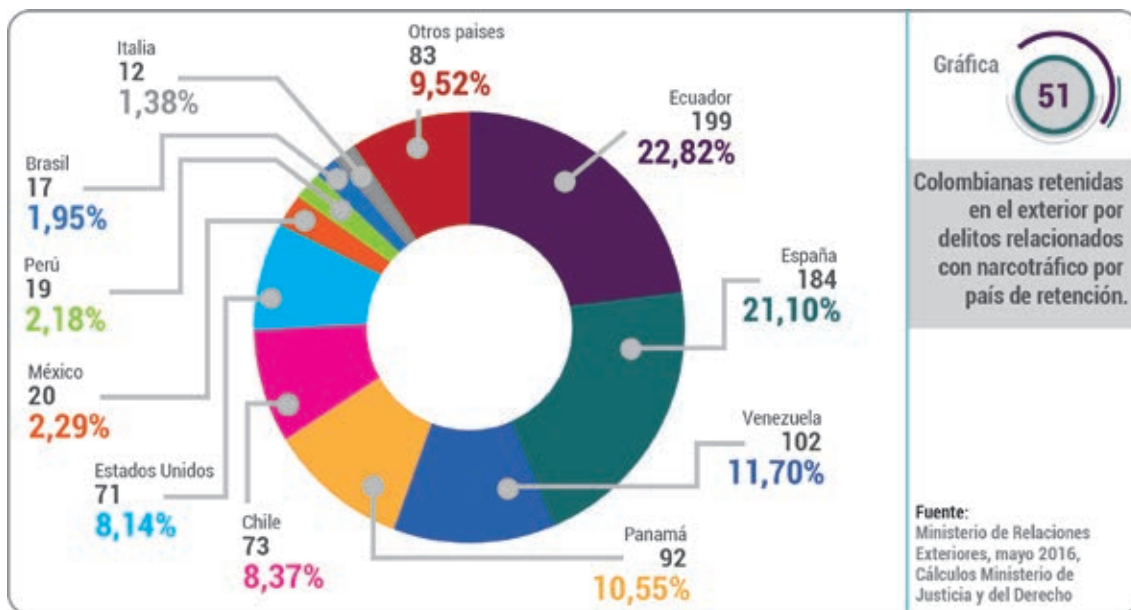
Los colombianos que se encuentran retenidos en el exterior por delitos relacionados con narcotráfico son 7.330, es decir el 56% del total, lo que significa que más de la mitad de colombianos que están en las cárceles en otros países, lo están por delitos relacionados con drogas. De las 7.330 personas retenidas, el 87.7% son hombres (6.431) y el 11.9% son mujeres (6.431) y el 11.9% son mujeres (6.431) y el 11.9% son mujeres (6.431).



(872).

Las mujeres retenidas en el exterior por delitos relacionados con drogas, se encuentran principalmente en Ecuador (22.8%), seguido de España (21.1%) y Venezuela (11.7%), el restante 44% están en países como Panamá, Chile, Estados Unidos, México, Perú, entre otros.

La vulnerabilidad a la que se exponen las mujeres que se encuentran retenidas en el extranjero, es aún mayor que las mujeres retenidas en el país, ya que no solo soportan la privación de la libertad, sino también el encontrarse alejadas de sus hijos y familias, en países en donde en muchos casos las penas por drogas son aún más severas que en Colombia y en donde las garantías para su defensa no siempre son las más adecuadas.



Es indispensable que las políticas en materia de drogas tengan un enfoque de salud pública y de respeto por los Derechos Humanos y por supuesto, un enfoque de género, que permita identificar esas necesidades diferentes y especiales que tiene la población femenina y así mismo, tomar las acciones que generen un mayor impacto en esta población.

3.2.1 Tendencias en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

En Colombia existe un sistema penal diferenciado para adolescentes denominado Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-, que se encuentra regulado por la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia. De acuerdo con el artículo 139 de esta ley, el SRPA “...es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible”. Las sanciones que se toman en este sistema son de carácter pedagógico y tienen un fin protector y restaurador y el proceso que se le realiza al menor debe privilegiar el interés del adolescente y brindar una protección integral. Bajo esta perspectiva, en el SRPA la privación de la libertad es solo una de las seis sanciones que los jueces pueden utilizar⁶⁸ y de acuerdo con el artículo 187 de la Ley 1098 y la Sentencia No. 33.510 del 7 de Julio de 2010, esta sanción solo procede en delitos graves, como homicidio doloso; secuestro y extorsión; o cuando se trate de delitos que en el Código Penal tengan pena mínima de prisión de seis (6) años; o para los casos de incumplimiento de la sanción impuesta. Esto significa que para el resto de conductas el juez puede aplicar una sanción diferente a la privación de la libertad.

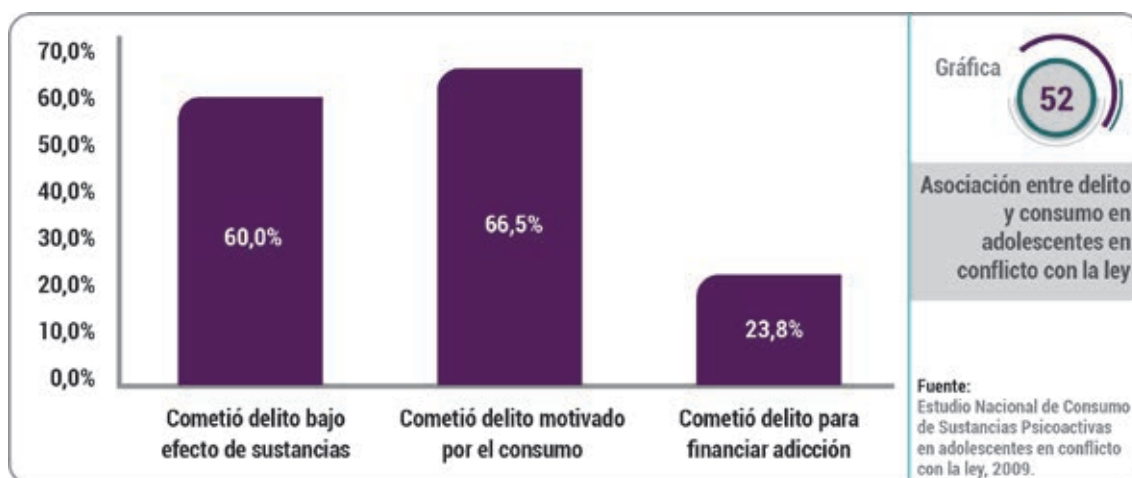
Para el tema específico de consumo de drogas en adolescentes y su relación con la comisión de

⁶⁸ De acuerdo con el artículo 177 de la Ley 1098 de 2006, las seis sanciones en el SRPA son: amonestación, imposición de reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida, internación en medio semicerrado y privación de libertad en centro de atención especializado.

delitos, se tiene que el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en adolescentes en conflicto con la Ley del 2009, concluyó que el consumo de sustancias psicoactivas en los adolescentes infractores de la ley es muy superior al que se observa en la población general: el consumo de cocaína es veinte (20) veces superior, el de marihuana y de basuco es diez (10) veces, el de tranquilizantes ocho (8) veces, el de inhalables de siete (7) a nueve (9) veces, el de heroína seis (6) veces y el de éxtasis tres (3) veces.

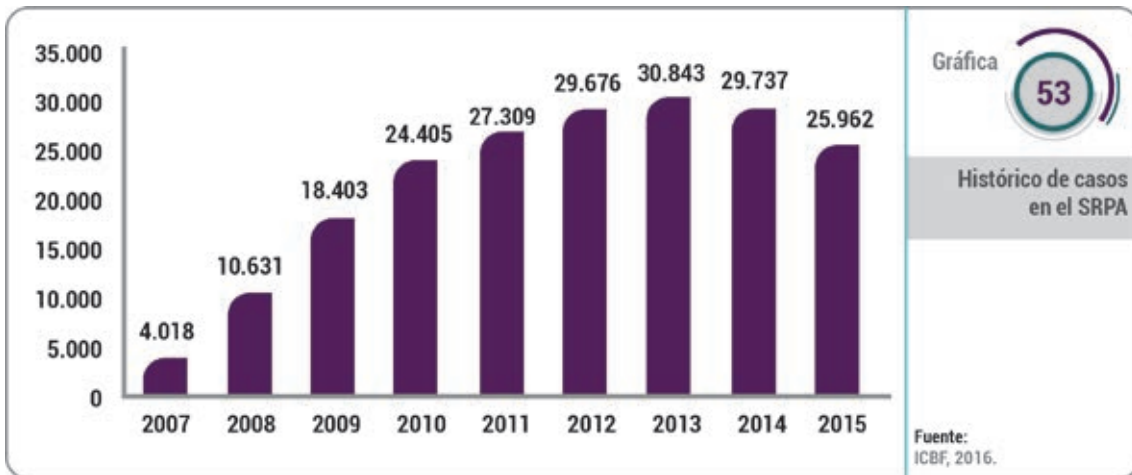
De manera general, las condiciones en las cuales viven estos jóvenes son más difíciles que las de la población general; por lo regular en su entorno familiar es frecuente el consumo de drogas y la violencia intrafamiliar, lo que significa que en algunos casos la familia se convierte para el adolescente en un factor de riesgo y no en un entorno protector. En la misma línea, la inestabilidad laboral de los padres; que los padres hayan estado presos; la ausencia paterna; amigos y familiares delincuentes y consumidores de SPA; y patrones de crianza ambiguos o muy permisivos, son factores que parecen asociarse al comportamiento delincencial de los adolescentes.

El estudio mencionado, también estableció que el 60% de los encuestados consumidores afirma haber cometido el delito bajo los efectos de alguna SPA; el 66,5% asegura que no habría cometido el delito si no hubiera consumido y el 23,8% dice que cometió el delito para comprar SPA. Del mismo modo, el consumo de basuco se encuentra relacionado con la reincidencia, probablemente debido a la marginalidad que conlleva tal consumo, al hecho de que quienes fuman esa SPA suelen consumir otras sustancias y a la violencia que tiende a generar su uso frecuente.

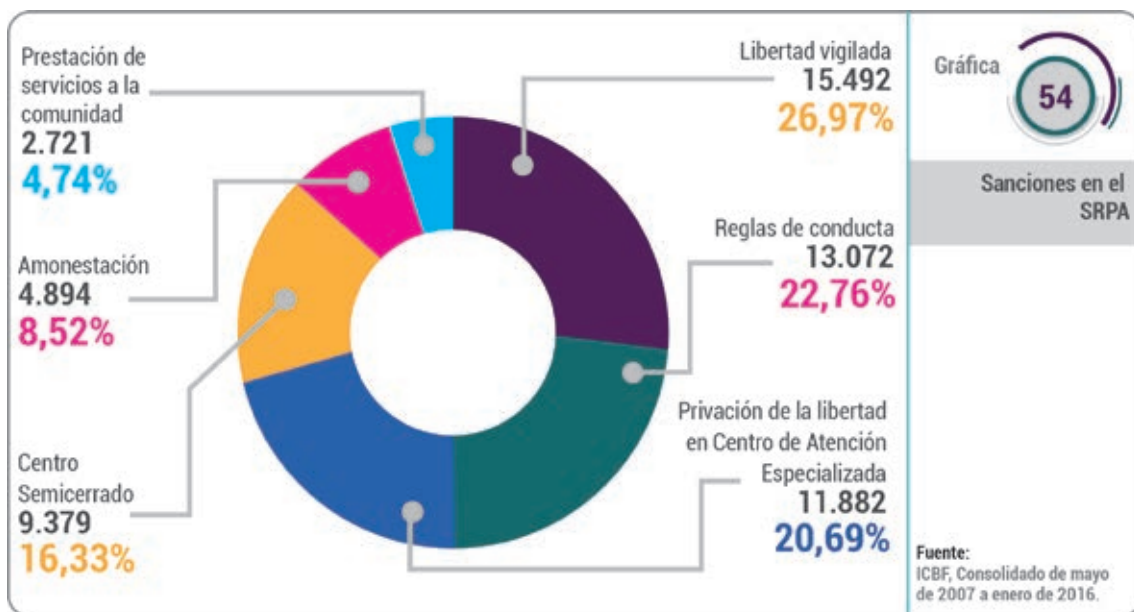


Así mismo, de acuerdo con el estudio mencionado, el 25,4% de los hombres y el 30,1% de las mujeres cumplieron los criterios de dependencia de sustancias. Esta cifra es alarmante, ya que el porcentaje de personas con dependencia a las SPA en la población general no llega al 1%. Esta situación es consecuente con el interés expresado por cerca del 70% de los jóvenes en recibir ayuda profesional para sus problemas de consumo.

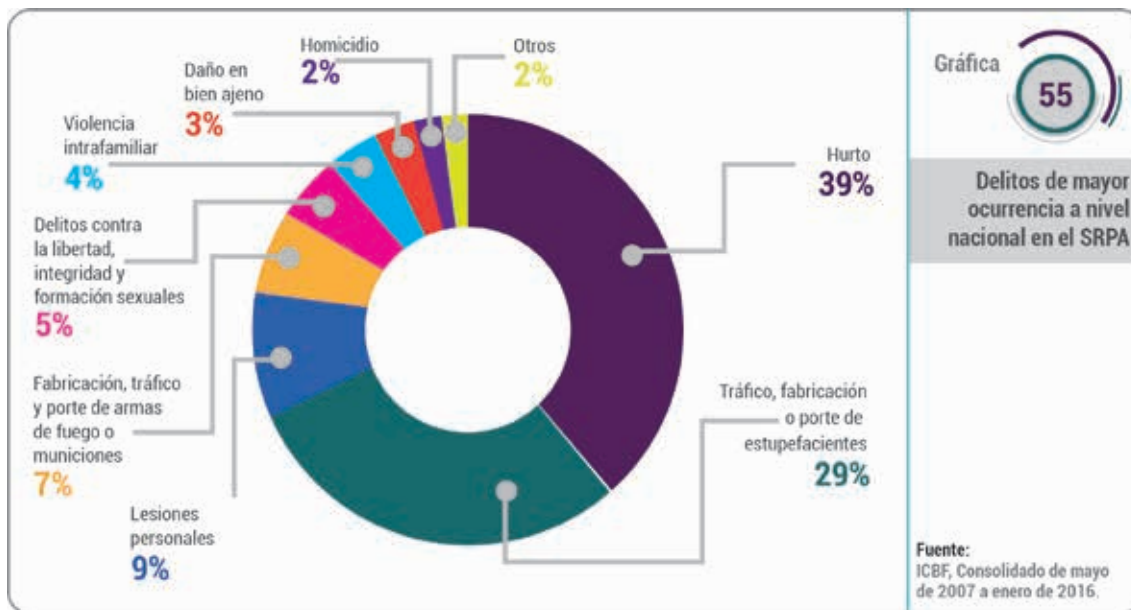
De acuerdo con cifras del ICBF, desde marzo de 2007 a diciembre de 2015 se han presentado 200.984 casos en el SRPA, en donde se observa un crecimiento considerable desde el año 2007 hasta el 2013 y una tendencia a reducirse desde el año 2014.



Por otra parte, desde el inicio del SRPA, 57.440 adolescentes han sido sancionados. La sanción más utilizada es la libertad vigilada con un 26,97%, seguida de reglas de conducta con un 22.76%, la tercera sanción más impuesta es la privación de la libertad en Centro de Atención Especializada con un 20.69%.



Con respecto a las características sociodemográficas de los adolescentes en conflicto con la ley penal, de acuerdo con datos suministrados por el ICBF a septiembre de 2015, el estrato socioeconómico predominante es el uno (1) con el 77% de adolescentes, seguido del estrato dos (2) con el 16%. A nivel educativo, el 3% de los adolescentes no ha ingresado al medio escolar, el 23% tiene primaria incompleta, el 24% primaria completa, el 44% secundaria incompleta, el 5% secundaria completa y el 1% ha adelantado estudios técnicos universitarios. Es decir, que aproximadamente la mitad de los adolescentes del Sistema no han iniciado la secundaria. Con respecto a la ocupación antes de ingresar a la institución: el 38% no estaban desarrollando ninguna actividad educativa o productiva (desocupación), el 34% trabajaban, el 25% estudiaban y el 3% trabajaba y estudiaba.



Con respecto a los delitos de mayor impacto en esta población, se tiene que el segundo delito de mayor ocurrencia dentro del SRPA, es el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con un 29%, lo que indica que aproximadamente uno de cada tres adolescentes que ingresa al sistema, lo hace por este delito. Así mismo, es importante resaltar que el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es el cuarto delito de mayor impacto en la población carcelaria adulta, lo que indica que los adolescentes tienden a cometer más este delito que la población adulta, ya sea porque son utilizados por grandes estructuras criminales para traficar o porque ven en el tráfico de estupefacientes una forma de financiar su adicción.

Es preocupante entonces, observar cómo el consumo en adolescentes tiene una alta relación con la comisión de delitos. Los tres primeros delitos de alto impacto en adolescentes (hurto, tráfico de estupefacientes y lesiones personales), por su naturaleza pueden tener una relación con el consumo de estupefacientes, ya sea porque fueron cometidos bajo sus efectos o para proveer su consumo. Por tal motivo, es fundamental considerar que la comisión de delitos en adolescentes está relacionada con consumos problemáticos, por lo que las sanciones que se debe aplicar para esta población, deben considerar este factor y brindar una alternativa diferente a la privación de la libertad en donde el tratamiento al consumo, sea el eje central de la política.

Uno de cada tres adolescentes que ingresa al sistema, es por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, siendo segundo delito de mayor ocurrencia, con un 29%,

3.3

Acciones del Gobierno colombiano frente a alternativas al encarcelamiento para delitos de menor gravedad relacionados con las drogas

En el marco de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, que en el objetivo 5 del aparte de Seguridad, justicia y democracia, establece “Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas”, las actividades que se han venido adelantando son las siguientes:

3.3.1 Viabilidad de la implementación de un modelo de seguimiento judicial al tratamiento de drogas (TTD)

- **Viabilidad de la implementación de un modelo de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el Sistema Penal de adultos**

La CICAD - OEA con el Gobierno de Colombia, realizó un estudio con el fin de determinar la viabilidad jurídica y sanitaria para implementar tribunales de tratamiento de drogas en Colombia en el sistema penal de adultos. A la fecha, se cuenta con un documento en donde se hace un análisis profundo sobre los aspectos jurídicos y sanitarios que facilitan o impiden la aplicación de este modelo en Colombia de acuerdo con la normatividad penal y al modelo de salud del país. Así mismo, se definieron los perfiles de los posibles beneficiarios y de los operadores judiciales y sanitarios que podrían hacer parte de estos tribunales.

- **Viabilidad de la implementación de un modelo de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-**

A partir del documento mencionado en el numeral anterior, en el que se determinó la viabilidad jurídica y sanitaria para implementar los TTD en Colombia en el sistema penal de adultos y considerando la problemática ya expuesta a la que se enfrentan las personas que se encuentran en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el Ministerio de Justicia y del Derecho, realizó un nuevo estudio con el fin de determinar la viabilidad jurídica y sanitaria para implementar un modelo similar al de Tribunales de Tratamiento de Drogas pero en el marco del SRPA.

Considerando que el SPRA, tiene una finalidad protectora, educativa y restaurativa y que la sanción sirve como un instrumento pedagógico que permite al adolescente aprender del daño

causado y restaurar los lazos rotos con la comunidad, se establece la importancia de contar con medidas alternativas que permitan a los operadores del SRPA evitar al máximo el uso del sistema penal y la privación de la libertad del adolescente. Bajo esta óptica y de acuerdo con este estudio de viabilidad en el SRPA, se considera que es admisible, desde lo jurídico y sanitario, implementar un modelo similar a los Tribunales de Tratamientos de Drogas en el SRPA, que tendría que adaptarse al contexto colombiano.

El estudio realizado indica que la implementación de un TTD en el SRPA no requiere la creación de un tribunal especial para el tratamiento de drogas en Colombia, por lo que no es necesario realizar una reforma legislativa, ya que se puede hacer seguimiento judicial a la adicción a las drogas en el SRPA a través de las audiencias previstas en la legislación actual. Así mismo, a nivel de salud se establece en el estudio que de acuerdo con el Plan Decenal de Salud Pública de Colombia, 2012 - 2021 se considera una prioridad tamizar desde primer nivel de atención y desde todas las etapas del ciclo vital el uso de SPA⁶⁹, lo cual conlleva la posibilidad de remitir al sistema general de seguridad social en salud los infractores que ingresen al Programa.

- **Prueba piloto de la implementación de un modelo de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA-**

A partir del estudio mencionado, se decidió realizar una prueba piloto para implementar este modelo en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. La ciudad escogida para la realización de la prueba piloto fue Medellín, debido a la experiencia y disposición de los operadores judiciales en temas de consumo en adolescentes y a la oferta, recursos técnicos y profesionales capacitados, en el tratamiento de consumo de SPA, lo que facilitaría la implementación del piloto.

A la fecha, las diferentes entidades que hacen parte del SRPA realizan un trabajo conjunto con el fin de garantizar el éxito de dicho piloto.

3.3.2 Tratamiento penal diferencial para cultivadores de drogas ilícitas

Se cuenta con una propuesta de proyecto de ley que tiene por objeto crear mecanismos sociales y administrativos para enfrentar la problemática del cultivo de plantaciones ilícitas a pequeña escala, a partir de un tratamiento penal diferencial dirigido a aquellas personas que hayan incurrido en hechos constitutivos del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 o en concurrencia con la conducta prevista en el artículo 377 de la misma ley. Esto implica que a los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico y que no pertenezcan a organizaciones criminales, como los pequeños cultivadores y otros sujetos que intervienen en la cadena del cultivo, se les brinde un tratamiento penal diferencial.

El tratamiento diferencial y los beneficios penales contemplados, buscan ofrecer alternativas a los sujetos intervinientes en la cadena del cultivo dirigidas a disminuir la judicialización, siempre

⁶⁹ Ministerio de Salud y Protección Social, PDSP, 2012-2021 “Plan Decenal de Salud Pública”, marzo, 2013. Se definen las prioridades en salud pública y las adicciones en menores de edad queda como una de ellas.

que se logre: (i) detener, erradicar o sustituir gradualmente la actividad de cultivo; (ii) identificar el predio afectado por los cultivos ilícitos; y (iii) la manifestación de la voluntad de participar en los programas ofertados por el Gobierno Nacional. De la misma manera, el proyecto de ley aborda la situación de aquellas personas condenadas por el delito de conservación o financiación de plantaciones ilícitas (art. 375 CP).

Para los efectos perseguidos, el proyecto de ley prevé la colaboración y articulación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de La Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias legales.

3.3.3 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 realizó una investigación para 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, con el fin de proponer, con base en evidencia, recomendaciones de política pública. Para ello, se revisaron 820 sentencias condenatorias por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, en donde se analizó información relacionada con las características de los procesados, contexto de los hechos, el tipo de casos (con énfasis en la cantidad y tipo 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. De los principales resultados del estudio se tienen los siguientes:

- El 63,5% de las multas impuestas en las 820 sentencias condenatorias fueron inferiores a 2 SMLV de 2016, pero un porcentaje considerable, el 27,2%, fueron impuestas por montos superiores a los 20 SMLV. Si suponemos que existe una proporcionalidad en el monto de las multas con la gravedad del delito, estos datos sugerirían entonces que lo que más se condena son los delitos de estupefacientes de menor gravedad.
- Ciudades intermedias como Armenia o Neiva, tienen un número de casos mayor a los de una ciudad de mayor tamaño como Medellín. Municipios como Ibagué, Villavicencio, Popayán, Pereira, Dosquebradas, Puerto Tejada, Girardot u otros más pequeños, tienen más sentencias que grandes ciudades como Cali o Barranquilla.
- Las personas entre 18 y 32 años representan el 52,3% de los condenados. El grupo mayoritario es el de los jóvenes de 18 a 25. Por sexo, los hombres representan el 77,1% de las personas condenadas, mientras que las mujeres el 22,9%. Una de cada cuatro personas condenadas fueron hombres de 18 a 25 años de edad.
- De las personas condenadas, el 12,8% tenía antecedentes penales.
- De los casos en los que se cuenta con información, en un 53% no se aceptaron cargos en la audiencia de imputación, en un 46,6% se aceptó todo el pliego de cargos y en el 0,38% hubo aceptación parcial. Estos porcentajes cambian de acuerdo al tipo de defensa; en el caso de las

personas con defensores de confianza, se aceptaron cargos en el 29,4% de los casos, mientras que en el caso de los defensores de oficio esta situación ocurrió en el 46,5% de los casos.

- En el 97% de los casos, los Fiscales solicitaron la medida de aseguramiento y en el 94% de los casos los jueces la concedieron. Esto sugiere, que la detención preventiva en el país para los delitos de drogas se está aplicando en contravía con los estándares que señalan que se debe tratar de una medida excepcional, teniendo en cuenta los factores sobre la situación personal y familiar de la persona y su nivel de peligrosidad.
- Es importante señalar que, del total de condenas, el 30,7% fueron por el verbo rector “llevar consigo” exclusivamente, es decir, por porte simple de drogas sin que se probara que las sustancias se estaban comercializando, transportando, almacenando u otra clase de actividades. El porte simple, para los casos en que la cantidad de sustancia está por debajo o supera ligeramente la dosis personal, puede estar reflejando casos en los que se está criminalizando a usuarios de drogas, a los que no se les probó que estaban portando para fines distintos al consumo personal.

3.3.4 Retos y Desafíos

- Intervenir en las líneas estructurales que afectan de manera particular a las mujeres y que las llevan a la comisión de conductas punibles relacionadas con el narcotráfico, causando una gran participación de la mujer en las capturas y en el sistema carcelario, quizá por la fácil materialización que tiene la conducta con la generación de ingresos.
- 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.
- Incentivar la aplicación de alternativas a la sanción privativa de la libertad, para adolescentes que se encuentren en conflicto con la ley por la comisión de conductas punibles de menor gravedad, motivadas por el consumo problemático de drogas, a partir de estrategias jurídicas que combinen el componente sanitario hacia una estrategia de tratamiento en salud con un componente jurídico de seguimiento.
- 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.
- 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.

- 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.
- Descriminalizar el porte simple de drogas (es decir, eliminar el verbo rector “llevar consigo” del artículo 376 del Código Penal). La criminalización del porte simple genera una ambigüedad que permite que los usuarios de drogas continúen siendo objeto de persecución penal, incluso aunque no se pruebe que poseen drogas para fines distintos al consumo personal.
- Capacitar a los agentes de Policía sobre los conceptos de la dosis de consumo personal y la dosis de aprovisionamiento, de conformidad con los desarrollos jurisprudenciales de las Altas Cortes. De esta manera, se evitará conducir a la Fiscalía, personas que portan droga con fines de uso personal y no de tráfico o venta.
- Buscar que las penas previstas y efectivamente impuestas sean proporcionales a la gravedad de las conductas realizadas y a los daños efectivamente ocasionados, mediante una revisión sistemática del Código Penal por iniciativa del Consejo de Política Criminal, que sea propuesta al Congreso para su aprobación.
- Fortalecer los sistemas de defensa pública, con base en evaluaciones sobre las características de la demanda de defensa penal, asignando los recursos suficientes para su adecuado funcionamiento, distribuyendo apropiadamente las cargas de trabajo, estableciendo sistemas pertinentes de evaluación, incentivos y sanción a los defensores que incumplan sus obligaciones, realizando los ajustes para la atención a poblaciones vulnerables y para una adecuada atención de las necesidades de las personas procesadas.
- Mejorar los sistemas de gestión de la investigación, los incentivos y la evaluación del desempeño de las seccionales de la Fiscalía en el marco de su política de priorización para focalizar su accionar en las organizaciones del narcotráfico con mayor capacidad de generar violencia, afectar la seguridad ciudadana y corromper a las instituciones (Perdomo, 2015).
- Eliminar todas las restricciones normativas existentes y abstenerse de aprobar otras nuevas, para que a las personas que cometen delitos menores de drogas, no violentos, les puedan ser aplicadas cualquiera de las once medidas de aseguramiento previstas en el Código Procesal Penal, distintas a la detención en establecimiento de reclusión.

4 Capítulo

Lavado de activos

El lavado de activos es un delito que afecta en distinta medida a todos los países. Es tan complejo, que representa un verdadero reto para cualquier gobierno y en especial para las autoridades de investigación, judicialización y sanción, debido a la perversa desigualdad que representa la enorme cantidad de recursos a disposición de los delincuentes frente a los limitados recursos e imperiosas necesidades que tiene el Estado para atender las necesidades básicas de su población.

El lavado de activos genera distorsiones en la economía y causa imperfecciones fundamentalmente en los mercados financieros y de bienes y servicios. De manera indirecta, genera imperfecciones en el mercado laboral, que en definitiva conllevan desequilibrios macroeconómicos en materia fiscal y cambiaria, distorsionando los resultados de la actividad real de la economía y afectando el bienestar de los ciudadanos. Estas fallas de mercado deben ser corregidas por el Estado para minimizar los efectos macroeconómicos y los costos asociados a dichas imperfecciones, con el fin de lograr mejores tasas de crecimiento económico y desarrollo social.

En Colombia, el lavado de activos y la financiación del terrorismo -LAFT- se ha evidenciado en la proliferación de delitos asociados a la siembra y cultivo de sustancias estupefacientes, así como a la comercialización y venta de esas sustancias, actividades que generan enormes recursos susceptibles de ser lavados, con los que las organizaciones criminales cometen otros delitos como el tráfico de armas, trata de personas, tráfico de migrantes, corrupción pública y privada, comercialización de sustancias prohibidas en pequeñas cantidades, (cocaína, crack, heroína, anfetaminas), crímenes violentos, asaltos, daños a la propiedad, hurto, violaciones, homicidios y extorsiones, entre otros.

El país ha avanzado ostensiblemente en su lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo al incrementar paulatinamente el número de actividades económicas (sujetos obligados) a quienes se les exige el reporte de operaciones objetivas (como las transacciones en efectivos o cambiarias) y subjetivas (Reporte de Operación Sospechosa), a la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-; pero también a contar con sistemas Anti Lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo -ALA/CFT-, lo que necesariamente implica contar con procesos y procedimientos para la aplicación efectiva de mecanismos e instrumentos de prevención, detección, control, monitoreo y reporte, en los que se observe un enfoque basado en riesgos, es decir, un sistema que oriente primordialmente los recursos hacia los aspectos más vulnerables y de mayor amenaza de la entidad y en menor proporción hacia los que representen un nivel más bajo de exposición.

No obstante, aún existen algunos aspectos a mejorar, en especial, la vinculación de más sectores y actividades económicas que cuenten con sistemas de prevención y control. La Recomendación No. 26 del Grupo de Acción Financiera Internacional -GAFI- alienta a los países a que los esquemas de supervisión se desarrollen observando un enfoque basado en riesgos, para asegurar el cumplimiento de las medidas legales o normativas pertinentes, especialmente en las Actividades y Profesionales No Financieras Designadas -APNF⁷⁰. Esto facilitará que el supervisor realice una

⁷⁰ Casinos, Agentes Inmobiliarios, Comerciantes de metales preciosos y de piedras preciosas, abogados, notarios, otras profesionales jurídicas independientes y contadores, Proveedores de servicios fiduciarios y societarios.

adecuada comprensión de los riesgos de sus actividades vigiladas y asigne eficientemente sus recursos humanos, técnicos y financieros, en visitas in situ o extra situ, a los sectores o actividades económicas con mayores riesgos, en observancia a los estándares internacionales de prevención y control.

Otro aspecto que está siendo combatido es la corrupción, fenómeno complejo enquistado en los diferentes niveles de la sociedad. Permea los fundamentos básicos de la sociedad y la democracia y distorsiona los valores, afecta la economía, disminuye la inversión extranjera, afecta el desarrollo de la pequeña empresa y retrasa el desarrollo armónico de la población y de los sectores más vulnerables.

Esto deriva necesariamente en fortalecer las medidas de transparencia y control en la contratación pública, afectada por múltiples maniobras para hacerse ilícitamente a los recursos del Estado, tales como los carteles de embargo, abuso de normas de contratación a través del mal uso de los convenios interadministrativos, los cobros de comisiones, licitaciones “express” y exceso de confianza y laxitud en la contratación⁷¹.

No obstante los esfuerzos de las autoridades aduaneras y de fiscalización, la evasión de impuestos, el contrabando y el fraude aduanero son algunas de las actividades que están haciendo carrera en variados sectores económicos en la pequeña, mediana y gran industria; sectores que a su vez, se ven afectados por la competencia desleal e injusta, tomando en consideración su vocación legal en pro de una economía sana, productiva y rica. El país se ve afectado por menores ingresos en impuestos y derechos aduaneros, así como por el desangre de sus finanzas causado por maniobras de corrupción que terminan desviando los recursos hacia intereses particulares.

¿Cómo luchar contra la falsificación de marca, la piratería, el contrabando, la evasión fiscal, la elusión y en fin, contra las maniobras ilegales en contra de una tributación necesaria para un desarrollo económico sostenible? La solución no solo debe ser legislativa, pues pareciera que lo que abundan son leyes y normas, sino que se debe trabajar en el fortalecimiento de una cultura fiscal y tributaria justa y equitativa, que desincentive la comisión de faltas fiscales y disminuya la proclividad al delito y fortalezca la cultura de la legalidad.

La cultura de la ilegalidad en contraposición a la de la legalidad está avanzando peligrosamente en la sociedad colombiana. Ya no es admirable la lealtad con la sociedad y el Estado, ni el gusto por el esfuerzo en lograr la riqueza con tiempo y perseverancia. Ahora la riqueza se consigue en grandes cantidades al menor esfuerzo, en un uso perverso de la relación costo-beneficio usando la ilegalidad y la amplia variedad de artimañas para hacerle el quite a lo obligatorio y lo legal.

Es cierto que el lavado de activos y la financiación del terrorismo parecieran monstruos de mil cabezas que se alimentan de la comisión de muchos delitos fuente, directos e indirectos, como los delitos contra la administración pública; pero también es cierto, que los lavadores de activos se alimentan también de la indiferencia de la sociedad, del sector público y del privado, de las vulnerabilidades de algunos sectores económicos que carecen de mecanismos de prevención y control efectivos, y de la amenaza a la economía representado en los enormes recursos ilícitos que la permean e inundan.

⁷¹ Revista Cambio 22 de enero de 2009.

A través de las diferentes entidades del sector público y empresas del sector privado, el Estado colombiano ha desarrollado actividades estratégicas para la aplicación de la política pública contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

4.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho

En desarrollo de las actividades propuestas en la política pública en contra del lavado de activos y la financiación del terrorismo, con el apoyo técnico de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en Colombia (UNODC), el Ministerio de Justicia y del Derecho continuó adelantando sus actividades en las líneas estratégicas propuestas para el 2015, así:

4.2.1.1 Promover la generación de conocimiento.

Esta línea estratégica dirige sus esfuerzos al entrenamiento especializado en el entendimiento de los aspectos dogmáticos, penales, operativos y de prevención y control del delito de lavado de activos y sus delitos fuente, así como la financiación del terrorismo, para el apoyo a una justicia eficiente, en la que se involucre al sector privado, como parte importante en el proceso de prevención del delito. En desarrollo de la misma, se adelantaron las siguientes actividades:

A. Pasantías sectoriales especializadas entre el sector público y privado para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad

Las Pasantías Financieras Especializadas contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo -LAFT-, es una iniciativa definida como un intercambio de experiencias entre los sectores público y privado para proporcionar un acercamiento entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las entidades del sector privado obligadas a reporte de operaciones objetivas y subjetivas, así como a las obligadas a contar con un sistema de prevención contra el LAFT.

Tuvo como objetivo proporcionar a analistas, investigadores, fiscales y jueces un mejor entendimiento de los instrumentos financieros utilizados como medios para el LAFT, así como mejorar el entendimiento del proceso de investigación, judicialización y sanción por parte del sector privado.

En este ejercicio, fue posible fomentar la coordinación interinstitucional de los sectores público y privado, en el que asistieron representantes de 10 bancos, 5 entidades fiduciarias, 4 entidades bursátiles y 7 compañías de seguros, y gremios como Asobancaria, Asobolsa y Asofiduciaria para el caso de los privados.

En cuanto a los públicos, asistieron representantes de la Fiscalía General de la Nación como la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcoóticos y Lavado de Activos -DFALA-,

la Dirección Especializada de Policía Judicial de Crimen Organizado -PCO- y la Dirección Especializada de Policía Judicial Económico Financiera, Policía Nacional, SIJIN, DIJIN y POLFA, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, la Procuraduría General de la Nación, los Jueces de control de conocimiento y de control de garantías y las Superintendencias Financiera de Colombia y de Sociedades.

 Tabla 20	Coordinación interinstitucional de los sectores público y privado. Pasantías financieras y sectoriales especializadas Febrero – Abril 2015
---	---

Componente	Entidad	Fecha - 2015	Ciudad	# de capacitados
Teórico	Públicos	11-13 de febrero	Bogotá	70
Teórico	Públicos	18 al 20 de febrero	Medellín	45
Práctico	Públicos	11 al 13 de marzo	Bogotá	45
Práctico	Públicos	18 al 20 de marzo	Medellín	35
Teórico-práctico	Privados	25 al 27 de marzo	Bogotá	60
Teórico-práctico	Privados	8 al 10 de abril	Medellín	50

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho - UNODC

B. Guía didáctica administrativa, operativa y financiera dirigida a fiscales e investigadores de Policía Judicial

Esta actividad estuvo orientada a elaborar un documento técnico dirigido a investigadores de la Policía Judicial, el cual incluyera una guía administrativa, operativa y financiera para el fortalecimiento de las investigaciones patrimoniales de los delitos de lavado de LAFT.

El enfoque de este trabajo fue doble: por un lado, abordó la investigación del Lavado de Activos desde una perspectiva de macro-criminalidad, introduciendo el quehacer de los operadores jurídicos, el uso de la planeación estratégica, el análisis criminal con enfoque dirigido y la construcción de contextos y la priorización. Por otro lado, se abordó la investigación del Lavado de Activos desde la perspectiva del manejo de casos, ofreciendo a los operadores, elementos conceptuales y jurídicos para la elaboración de sus planes de investigación o programas metodológicos.

Esta guía fue socializada a 445 funcionarios (182 investigadores, 168 fiscales, 71 jueces y 24 procuradores) en 8 ciudades del país (Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Medellín, Pasto y Pereira), quienes contribuyeron significativamente en la construcción de la misma, con su conocimiento y experiencia, a partir de la identificación de necesidades y requerimientos específicos de los funcionarios.

Así mismo, el desarrollo de esta publicación, fue posible gracias al acercamiento con las instituciones beneficiarias de esta herramienta de asistencia técnica: Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Policía Nacional y Procuraduría General de la Nación.

La guía abordó la temática del lavado de activos en aspectos como conceptos fundamentales, tipologías, régimen administrativo de prevención, acceso a fuentes de información, régimen de

represión penal, manejo de la prueba, la investigación y la metodología para la investigación moderna.



Capacitaciones dirigidas a fiscales e investigadores de policía judicial

4.2.1.2 Fortalecer la coordinación interinstitucional en prevención del LAFT

Esta línea estratégica está orientada a coordinar y ejecutar las acciones interinstitucionales en contra del LAFT, en cumplimiento de las políticas públicas en la materia. En desarrollo de la misma, se ejecutaron las acciones descritas a continuación.

En la sesión extraordinaria de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos -CCICLA-, del 6 de noviembre de 2014, se aprobó que fuera el Fondo Monetario Internacional -FMI- quien evaluara a Colombia en el cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, en junio del año 2017. Esto significa un reconocimiento al liderazgo hemisférico que Colombia ha ostentado desde hace años, pero igualmente representa el enorme reto de mantener ese liderazgo demostrando las capacidades técnicas y efectivas para el enfrentamiento del delito.

Para el efecto, en el año 2015, la CCICLA aprobó la conformación de un equipo interdisciplinario de expertos, conformado por cinco representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-, Superintendencia Financiera y dos expertos consultores.

Una de las primeras tareas desarrolladas por el equipo de trabajo, fue realizar un autodiagnóstico del estado de cumplimiento de las nuevas 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI, actualizadas en el año 2012, frente a la evaluación del cumplimiento de Colombia de las 40 Recomendaciones del GAFI, vigentes en el 2008.

Usando el método de expertos, el ejercicio pretendió obtener una visión rápida de las principales debilidades del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, -ALA/CFT- del país, sobre el cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones, con el fin de enfocar el plan de actividades en elevar la calificación de las Recomendaciones que resultaron como “No Cumplidas” o “Parcialmente Cumplidas”, a “Cumplidas”.

Simultáneamente, se elaboró un cronograma y un plan de acción para el desarrollo de las actividades preparatorias (realizables en el 2016) y de atención de la visita “in situ”, para el primer semestre del año 2017.

De otra parte, con el fin de contextualizar a las autoridades administrativas, judiciales y de Policía Judicial y al sector privado sobre la metodología de evaluación del cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, así como de los parámetros técnicos y efectivos que serán observados por los evaluadores, en conjunto con la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, y la Asociación Bancaria de Colombia -Asobancaria-, el Ministerio de Justicia y del Derecho apoyó el desarrollo de un seminario de capacitación en el que participaron como ponentes miembros del Fondo Monetario Internacional y del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Gafilat y a la que asistieron 31 entidades entre públicas y privadas.

Plan de Acción 2016

El Ministerio de Justicia y del Derecho programó la realización de un plan de trabajo, con alcance interinstitucional, enfocado principalmente al fortalecimiento del Sistema ALA/CFT, como estrategia de acción preparatoria para la visita del Fondo Monetario Internacional –FMI–.

En el mismo, se incluyen actividades relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de supervisión de las distintas superintendencias y organismos de autorregulación, en el tema del lavado de activos y la financiación del terrorismo, bajo un enfoque basado en riesgos, que les permita optimizar el uso de sus recursos para el ejercicio de supervisiones más eficientes y efectivas.

Así mismo, se propone dinamizar las acciones de capacitación a los distintos sujetos obligados, integrados por participantes de los sectores público y privado (financiero, real, solidario y social), en la aplicación técnica y efectiva de los estándares internacionales de prevención y control del lavado de activos y la financiación del terrorismo; acciones que contarán con el apoyo de la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-, los Comités Operativos de Cultura Antilavado y Prevención y Detección de la CCICLA, así como de la Organización de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, UNODC, con sede en Colombia, como aliado estratégico.



Reunión No. XVI CCICLA
Fuente: Comunicaciones UIAF

Otro punto importante incluido en el plan, es el relacionado con el desarrollo de las acciones inherentes al envío de los cuestionarios de evaluación a las entidades participantes en la evaluación del FMI, el monitoreo y ajuste institucional de sus respuestas, y el acopio de la información que evidencie el cumplimiento técnico y efectivo de las 40 Recomendaciones.

Es importante mencionar que en el Sistema ALA/CFT las autoridades de investigación, judicialización y sanción son de vital importancia para el efectivo funcionamiento del sistema. Por ello, dentro del plan también se encuentran incluidas algunas iniciativas de capacitación a investigadores, jueces y fiscales en conocimiento experto del lavado de activos y mejores prácticas en investigación, judicialización y sanción.

4.2.1.3 Promover la armonización normativa observando estándares internacionales

Esta estrategia se orienta a impulsar las iniciativas normativas que fortalezcan el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de LAFT, aplicables a los sectores público, financiero, real, solidario y social.

Desde la expedición de la Circular Básica Jurídica 007 de 1996, de la Superintendencia Bancaria (Actualmente Superintendencia Financiera de Colombia), el sistema financiero desarrolló sus sistemas de prevención del LAFT basado en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, EOSF; sistema que ha evolucionado y hoy cuenta con un Sistema de Administración de Riesgos del Lavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo, Sarlaft.

Los demás sectores de la economía no han evolucionado tan rápidamente como el sistema financiero en la adopción de ese tipo de sistemas y han emulado esas buenas prácticas adaptándolas a la realidad de sus actividades económicas.

Es por esto, que el Ministerio de Justicia y del Derecho está desarrollando un proyecto normativo que busca estandarizar los requisitos mínimos de cumplimiento de los sistemas de prevención y control del LAFT, con enfoque basado en riesgos, tal como lo aconseja la Recomendación 1 del GAFI.


Adicionalmente a lo anterior, se diseñó un Modelo de Administración del riesgo del lavado de activos y la financiación del terrorismo, para las entidades sin ánimo de lucro -ESALES-, el que tuvo como finalidad ayudar a los administradores de estas entidades a fortalecer e implementar medidas de prevención y control en la materia, en las actividades comerciales que desarrollen y aún, en sus interacciones con donantes o benefactores, con el objeto de proteger su reputación y velar por la transparencia y legalidad de sus operaciones. Aunque en el momento las ESALES no cuentan con un supervisor visible, estas medidas están orientadas a convertirse en una buena práctica y hacer parte de una cultura de legalidad.

Así mismo, se desarrolló un modelo de administración del riesgo de corrupción, lavado de activos y financiación del terrorismo, dirigido a entidades públicas del orden nacional y enfocado hacia la contratación pública, bajo el esquema de reconocimiento de la ocurrencia de estos riesgos en sus actividades contractuales con terceros, proveedores y contratistas.

4.2.2 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Aunque el contrabando en Colombia no es delito fuente del lavado de activos, sí genera recursos que son lavados a través de múltiples operaciones financieras y de diferentes índoles. De acuerdo al Boletín No. 9 con corte 1 de enero del 2015 al 31 de diciembre de 2015, de la DIAN⁷², esta entidad realizó 46.237 aprehensiones, valuadas en 347.178 millones de pesos, es decir, un promedio 127 aprehensiones al día; 5 aprehensiones por hora, y con avalúo diario de 951.000 millones de pesos. Esto representa un incremento en 51.568 millones de pesos con respecto al mismo periodo de 2014, al pasar de 295.610 a 347.178 millones de pesos.

En el siguiente cuadro se muestran las 10 ciudades con mayor participación en el número de aprehensiones de mercancía, así como las más representativas en cuanto al monto avaluado. Se destaca, que no necesariamente un número alto de aprehensiones equivale a un monto alto de las mismas. Cúcuta, que en el Top 10 figura con el de mayor número, ocupa el quinto lugar en cuanto al monto. Bogotá, que ocupa el cuarto lugar en número, es el primero en monto. Este fenómeno podría leerse como que no necesariamente el mayor contrabando ingresa al país a través de las fronteras, sino que se busca impactar a las ciudades más importantes desde el punto de vista comercial, tal como Bogotá, Medellín, Cali y Buenaventura.

Tabla  Aprehensiones de mercancía y Avalúo 2015
Ciudades más representativas

Cantidad de Aprehensiones			Valor de Avalúo		
Ciudad	Cant. Apreh.	Cantidad Apreh%	Ciudad	Valor Avalúo Apreh.	Cantidad Apreh%
Cúcuta	4.955	10.7%	Bogotá	49.006.636.966	14.1%
Medellín	4.019	8.7%	Buenaventura	44.552.613.240	12.8%
Cali	3.843	8.3%	Cali	38.669.903.717	11.1%
Bogotá	3.326	7.2%	Medellín	36.027.406.060	10.4%
Bucaramanga	3.158	6.8%	Cúcuta	19.320.280.099	5.6%
Santa Marta	3.052	6.6%	Ipiales	17.176.930.566	4.9%
Pereira	3.027	6.5%	Armenia	16.161.144.566	4.7%
Ipiales	2.895	6.3%	Bucaramanga	16.142.362.235	4.6%
Barranquilla	2.579	5.6%	Santa Marta	15.964.213.470	4.6%
Riohacha	2.255	4.9%	Valledupar	15.581.293.308	4.5%

Fuente: DIAN. Estadísticas 2015

Es importante mencionar que en cuanto al sector económico más afectado con el contrabando, en primer lugar se ubica el correspondiente a “materias textiles y sus manufacturas”, seguido de “calzado, polainas y artículos análogos”, “productos de la industria petroquímica” y “bebidas alcohólicas y vinagre”.

Como producto de la lucha contra el contrabando, durante lo corrido del año 2016 la DIAN ha realizado 12.245 aprehensiones por valor de \$71.752 millones de pesos. Comparativamente

⁷² http://www.dian.gov.co/descargas/aprehensiones/aprehensiones_info_9_1.pdf

con el 2015, se efectuaron 11.102 aprehensiones por valor de \$94.671.000, lo que representa un crecimiento 10.3% en cantidad y 24.2% sobre el valor total⁷³.

Tomando en consideración que uno de los obstáculos para prevenir y controlar el LA/FT/FPADM, es el desconocimiento del fenómeno, a través de convenio con UNODC en Colombia, la DIAN elaboró y publicó varias documentos especializados a manera de guías de acción, las que se convierten en herramientas de asistencia técnica, en respuesta a las necesidades específicas de cada sector en materia de prevención del LA/FT/FPADM, tales como los Operadores de Comercio Exterior y los Profesionales de compra y Venta de Divisas en Efectivo y Cheques de Viajero. Entre las publicaciones se encuentran:

Convenio de cooperación entre DIAN y UNODC para mejorar la detección y control del lavado de activos y contrabando



Convenio de cooperación DIAN- UNODC
Fuente: UNODC

- Modelo de Administración del Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Contrabando para el Sector de Comercio Exterior.
- Modelo de Administración del Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo para los Profesionales de Compra y Venta de Divisas en Efectivo y Cheques de Viajero.
- Guía para la Detección y Reporte de Operaciones y Sospechosas de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo a la UIAF, en el Proceso de fiscalización y Liquidación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

⁷³ http://www.dian.gov.co/descargas/aprehensiones/Boletín_mas_colombia_menos_contrabando_11.pdf

4.2.3 Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJIN

La Dirección de Investigación Criminal e Interpol es una dependencia de la Policía Nacional que desempeña funciones de Policía Judicial en varios campos, por iniciativa propia o por orden impartida por la Fiscalía General de la Nación.

Cuenta con un Grupo Investigativo de Extinción de Dominio y Lavado de Activos, el cual, en desarrollo de sus labores de Policía Judicial, apoyaron la desarticulación de algunas organizaciones criminales, que por su connotación criminal fueron considerados “casos emblemáticos”.

El primero de ellos, fue una organización dedicada al lavado de activos a través de la modalidad de fraccionamiento de dinero. En esta acción se dieron cuatro capturas en las ciudades de Cali y Buenaventura. La investigación demostró que los capturados, a través de casas de cambio, recibían desde Houston Texas remesas en pequeñas cantidades provenientes de José Irnes Iturres Bonilla alias “Ramsey Fabián Crespo” quien fue capturado en 2011, en la ciudad de Nueva Orleans en el Estado de Louisiana, EE.UU., por el delito de narcotráfico.

El segundo, se trató de una organización dedicada al lavado de activos en la ciudad de Cúcuta, Medellín y Bucaramanga. Como resultado, se dieron 7 capturas de personas integrantes de organización criminal, la cual constituyó dos establecimientos de comercio, los cuales utilizaban un datafono como fachada para simular ventas, incrementando así su patrimonio de manera injustificada y permitiendo introducir al sistema financiero 14.000 millones, los cuales serían retirados mediante el cobro de cheques por ventanilla.

El tercero, es el relacionado con el Clan Narcotraficante Úsuga David. En coordinación con la Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas para la Extinción del Derecho de Dominio, se realizó la ocupación a 362 bienes pertenecientes a los cabecillas del “clan narcotraficante Úsuga David”, ubicadas en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Choco y Córdoba, valuadas en 201.474.890.000, discriminadas en 101 bienes inmuebles, 54 vehículos, 10 establecimientos comerciales, 13 productos financieros y 184 equinos y bovinos.

4.2.4 Fiscalía General de la Nación⁷⁴

La Fiscalía ha desarrollado una estrategia de internacionalización para afrontar la transnacionalidad de diferentes delitos como lo es el lavado de activos, el cual es cometido a través de grandes estructuras y complejos entramados criminales, que con frecuencia cuentan con redes de apoyo que se extienden más allá de las fronteras del territorio colombiano.

Entre las acciones avanzadas por la Fiscalía se encuentra:

⁷⁴ <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/212419-Gesti%C3%B3n-2014-2015-final-11.pdf> - http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe_Cuatrienio_corregido_2012-2016.pdf


a. Creación de la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas -DAFNE-

La DAFNE fue creada como parte del esfuerzo por dinamizar a la FGN frente a los retos que impone la investigación y judicialización de los fenómenos criminales modernos, como es el Lavado de Activos. En consecuencia, DAFNE fue definida como dependencia adscrita al Despacho del Vicefiscal General de la Nación y de ella hace parte la Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcoóticos y Lavado de Activos -DFALA-.

b. Dirección de Fiscalía Nacional Especializada Antinarcoóticos y Lavado de Activos -DFALA-


Teniendo en cuenta que 2014 fue el año de la transición de DFALA, se capturaron durante este período 415 personas, 36 de ellas con fines de extradición. Estas cifras incrementaron para el año 2015 en un 40% y 88% respectivamente a comparación del 2014⁷⁵.

En cuanto a la investigación, judicialización y sanción del delito de lavado de activos, en aplicación de las Leyes 906 de 2004 y 600 de 2000, se presentan los siguientes resultados:

Tabla		Procesos de Ley 906 del 2004 periodo 2014-2015
-------	--	---

	Imputaciones	Escritos de Acusación	Medidas de Aseguramiento	Sentencias Condenatorias
2014	371	301	359	206
2015	526	305	481	195
Total	897	606	840	401

Fuente: Estadística presentada por los Despachos Fiscales DFALA. Periodo 2014-2015

Tabla		Actuaciones Ley 600-2000 periodo 2014 - 2015
-------	---	---

	Resolución de acusación	Medidas de Aseguramiento	Sentencias Condenatorias
2014	8	54	12
2015	12	25	17

Fuente: Estadística presentada por los Despachos Fiscales DFALA. Periodo 2014-2015.

En los últimos años, DFALA tuvo como propósito fundamental la desarticulación de organizaciones criminales con capacidad de trascender las fronteras de Colombia o injerir en varios territorios de Colombia, dedicadas al narcotráfico y al lavado de activos. En este sentido, DFALA reportó para el periodo 2014-2016 incautaciones de 25.239,25 galones de insumos de drogas, 28.000 unidades de mata de coca, 1.204,8 gramos de cocaína, \$15.959.425.009,00 COP,

⁷⁵ Fuente: estadística presentada por los Despachos Fiscales DFALA. Periodo 2014-2015

€1.020.159,00 EUR, \$2.420.624,78 USD, 32 vehículos, 5 contenedores, entre otras incautaciones, que en su conjunto permitieron la desarticulación de 60 organizaciones criminales.

Por otra parte, la aplicación del plan de priorización, ha llevado a reducir en más de un 50% los tiempos de investigaciones de carácter complejo y ha conllevado al inicio de procesos de extinción de dominio para encontrar el retorno de los flujos económicos ilícitos a la economía legal, mediante medidas cautelares que ascienden a \$1.5 billones.


c. Consejería Judicial

Con el objetivo de impulsar el flujo de información proveniente de un tercer país y de adelantar trámites relevantes para los objetivos misionales de la FGN en el exterior, se crearon las Consejerías Judiciales, las cuales en rigor, son una representación de la entidad en el país de acreditación, con el objetivo de gestionar la cooperación internacional frente a las autoridades locales, llevar a cabo los trámites relevantes para la Fiscalía ante ese país y recaudar toda la información relevante para el ente investigador en los asuntos que sean pertinentes.

Entre los primeros resultados de sus gestiones, se encuentra el apoyo Internacional de la Consejería Judicial del Reino Unido, que impulsó la realización de diversas actividades académicas que permitieron a la Fiscalía contar con valiosos insumos de experiencias comparadas en materia de crimen organizado transnacional, mediante la realización de talleres dirigidos a los fiscales en investigación avanzada en lavado de activos.

d. Cooperación Internacional

Según DFALA, durante el periodo 2014-2015 se asignaron 340 asistencias judiciales, de las cuales un 81% fueron evacuadas. Así mismo, se realizaron un total de 43 entregas controladas, mediante Cooperación Internacional.

Tabla 		Resultados de Cooperación Internacional vs. Asignadas	
	2014	2015	
Asistencias Judiciales asignadas	147	193	
Evacuadas	128	146	
Entregas Controladas	12	31	

Fuente: Estadística presentada por los Despachos Fiscales DFALA. Periodo 2014-2015.

e. Aplicación del plan de priorización en la Policía Económica Financiera -PEF-

La aplicación de la metodología de flujos económicos y redes criminales por parte de la PEF ha reportado a la Fiscalía grandes dividendos en materia investigativa, puesto que ha permitido optimizar los recursos asignados a la investigación para la demostración de la hipótesis del caso y ha conducido a optimizar la producción de resultados investigativos sólidos. Este método de trabajo ha brindado a los fiscales un alcance técnico para entender y desarticular las operaciones

criminales complejas que suponen la reconstrucción de realidades societarias, tributarias y financieras de una organización criminal.



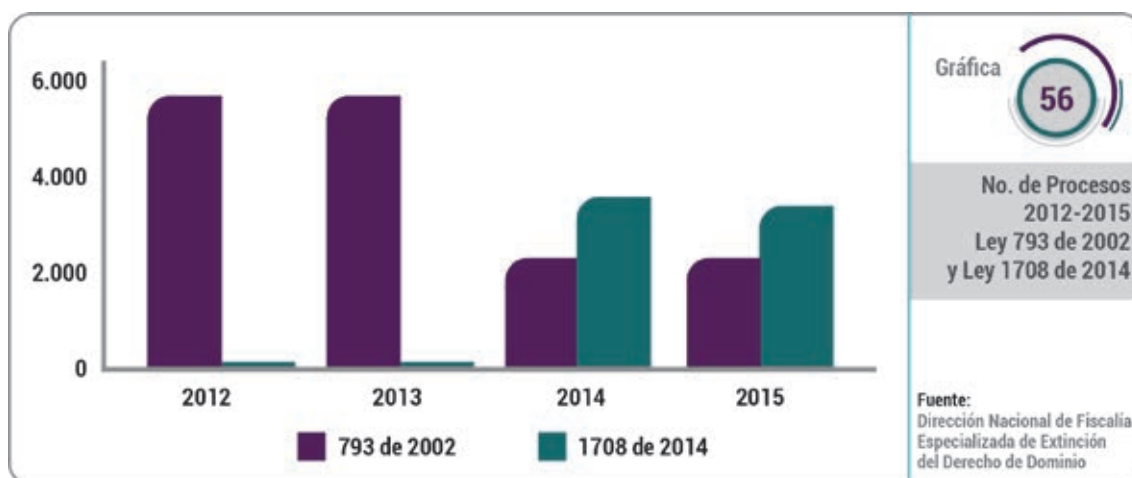
Seminario Extinción Derecho de Dominio e Investigaciones Económico Financieras.
Fuente: Página Inicial Fiscalía General de la Nación.

f. Dirección Nacional de Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio

La Dirección de Extinción de Dominio ha llevado a cabo un minucioso proceso de construcción de su modelo de priorización y aplicación del análisis en contexto, determinando y fijando el orden de atención de las situaciones y casos a su cargo.

El análisis de su carga laboral lo ha realizado a partir de una revisión de la información consignada en su base de datos (sistema ‘Sagitario’) del cual se identificaron prácticas y patrones criminales recurrentes de organizaciones delincuenciales de alto impacto económico. En este sentido, la dirección identificó doce ejes temáticos que agrupan las situaciones más recurrentes por las cuales se debe ejercer la acción de extinción de dominio, entre ellos el LAFT.

Esta Dirección, a diciembre de 2015, contaba con 1.677 procesos aplicables a la Ley 793 de 2002 y 2.832 procesos aplicables a la Ley 1708 de 2014.



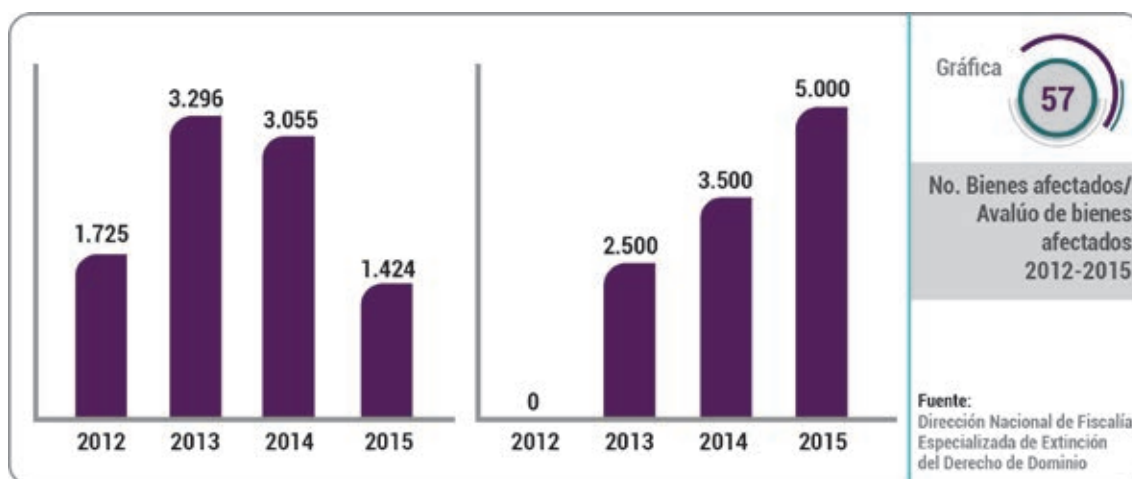
A partir de la implementación de las nuevas políticas de intervención temprana de las denuncias de extinción, se logró evidenciar una sostenible disminución de entradas, con un número final de 267 a diciembre de 2015.

2012	2013	2014	2015
1.077	464	411	267

Fuente: Dirección Nacional Especializada de Extinción del Derecho de Dominio.

Uno de los logros más importantes de la Dirección, tiene que ver con el número de bienes producto de actividades ilícitas que han sido objeto de afectación con fines de extinción de dominio para el periodo 2012- 2015, los cuales llegaron a 9.500.

Es importante resaltar que gracias a la priorización de casos y a la aplicación de la relación costo-beneficio en el inicio de los procesos para extinción de dominio, en el 2015 se presentó una disminución en el número de bienes afectados con relación al 2014, los cuales pasaron de 3.055 a 1.424 bienes, cifra menor, pero que en valor de los bienes representaron un aumento significativo.



4.2.5 Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-

La Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF- tiene el objetivo de prevenir y detectar actividades asociadas con los delitos de Lavado de Activos, sus delitos fuente, la financiación del terrorismo y de proveer información útil en las Acciones de Extinción de Dominio. Para este periodo, ha continuado aplicando el modelo SAB (Sistémico, Abierto y Bidireccional), el cual tiene como objetivo principal resumir, organizar y definir las interrelaciones óptimas entre las entidades del Estado que formalmente hacen parte del Sistema de Prevención y Control del LA/FT, además de promover la participación ciudadana y la cooperación con actores no estatales.

Dentro de las actividades de prevención y análisis estratégico se enfoca la “identificación de actividades, patrones y sectores económicos susceptibles de ser usados por los delincuentes para el lavado de activos o la financiación del terrorismo”. En este contexto, se destacan las encuestas de percepción a expertos en antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo, las que tienen como propósito generar mediciones para conocer anticipadamente el grado de vulnerabilidad o amenaza de sectores de la economía y del país en general.

Con la expedición de la Ley 1762 de 2015, ley anticontrabando, la cual le amplió las facultades de la UIAF para analizar información relacionada con actividades presuntamente vinculadas al contrabando; contrabando de hidrocarburos o sus derivados; fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando; favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados; fortaleciendo las prácticas de la Unidad y aumentando su capacidad en inteligencia. En ese sentido, establece que la UIAF también tendrá como objetivo la prevención, detección y análisis, en relación con operaciones sospechosas de comercio exterior, que puedan tener relación directa o indirecta con actividades de contrabando y fraude aduanero, como delitos autónomos o subyacentes al de lavado de activos, así como de sus delitos conexos tales como el narcotráfico, el lavado de activos o actividades delictivas perpetradas por estructuras de delincuencia organizada.

Para ello, la nueva Ley permitirá el intercambio de información interinstitucional y la colaboración entre países, para la coordinación de actividades conjuntas en materia de análisis e investigación de actividades presuntamente relacionadas con contrabando y fraude aduanero. Esto permitirá aumentar y optimizar el insumo de datos para que la UIAF -y demás entidades involucradas en la lucha contra el contrabando-, puedan hacer los análisis correspondientes y mejorar los resultados de los mismos⁷⁶.

De otra parte, en los últimos años se han desarrollado diferentes actividades con el fundamento de innovar metodologías e instrumentos que contribuyan en la lucha efectiva contra el LAFT en defensa de la Seguridad Nacional. Entre las actividades se pueden evidenciar:

a. E-learning

Con el apoyo de la Embajada Británica y UNODC, se desarrolló el primer curso virtual en el país sobre prevención y detección de operaciones de LAFT. El propósito del curso es capacitar a los diferentes sectores de la economía y a la ciudadanía en general, en temas relacionados con el entendimiento, control y gestión del riesgo de LAFT y mecanismos para prevenir dichas actividades delictivas, detectarlas y denunciarlas. El Módulo General del curso cuenta a la fecha, con 39.233 usuarios registrados y 16.515 graduados.

El curso cuenta igualmente con módulos específicos para los sectores de la economía que le reportan operaciones objetivas y subjetivas. Mediante un trabajo conjunto con los supervisores y entidades, se están realizando pruebas piloto para actualizar los módulos para los sectores y actividades económicas como el financiero, responsables de la obligación aduanera, notariado y registro, juegos de suerte y azar, transporte de valores, clubes deportivos de fútbol, transporte de carga, revisores fiscales y contadores, sector solidario, sector minero y energético, giros postales de pago y profesionales de compra y venta de divisas.

Adicionalmente, a noviembre de 2015 y en asociación con Ecopetrol, se lanzó el módulo específico “Riesgo de corrupción y lavado de activos”; el cual, para el mes de abril de 2016, contaba con 1.651 usuarios registrados y 1.287 graduados.

b. Documentos UIAF (Cartillas)

La UIAF completó una serie de documentos técnicos informativos relacionados con el tema del LAFT, denominados “Documentos UIAF”, cuyo objetivo es generar un conocimiento común en

⁷⁶ UIAF – Informe de gestión 2014 - 2015

todos los actores del sistema, fortaleciendo así las capacidades y la articulación interinstitucional y fomentando una cultura nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT). Los doce (12) documentos son:

La dimensión económica del lavado de activos.

Las Unidades de Inteligencia Financiera y el Sistema ALA/CFT.

Lo que debe saber sobre el LAFT.

Política Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo: Conpes 3793 de 2013.

Introducción al marco jurídico y estándares, internacionales ALA/CFT.

Técnicas de minería de datos para la detección y prevención del LAFT.

Aplicabilidad de la minería de datos y el análisis de redes sociales en la Inteligencia.

Riesgo del LAFT en el sector notariado.

Riesgo del LAFT en el sector inmobiliario.

Riesgo del LAFT en el sector de transporte de carga terrestre

CCICLA y Política Pública.

Riesgo del LAFT en el sector solidario.

c. Observatorio

Se firmó un convenio de cooperación con la Universidad del Rosario en marzo de 2015, en busca de aunar esfuerzos en materia de investigación académica, para lograr una mejor comprensión política, social y económica del tema.

En el marco del Convenio, se presentó el Observatorio de Lavado de Activos y Extinción de Dominio, así como también el libro “Síntesis y Reflexiones sobre el sistema Antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo en Colombia”, con la participación de investigadores de ese centro universitario y servidores públicos de esta entidad.



Seminario sobre el alcance de la función de cumplimiento
Fuente: Comunicaciones UIAF

4.3 Avances Legislativos y Normativos

4.3.1 Leyes y decretos

a) Ley 1762 de 2015, ley anticontrabando.

Por medio de la cual “se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal” y cuyo objeto fue “modernizar y adecuar la normativa existente a la necesidad de fortalecer la lucha contra la competencia desleal realizada por personas y organizaciones incusas en operaciones ilegales de contrabando, lavado de activos y defraudación fiscal”.

Algunos aspectos a resaltar de la Ley relacionados con el lavado de activos, se encuentra la modificación del artículo 323 del Código Penal, en el que se incluyeron los delitos de contrabando; contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando y favorecimiento de contrabando de hidrocarburos y sus derivados como delitos fuente del lavado de activos.

b) Decreto 2136 de 2015

Reglamentó el Capítulo VIII del Título III del Libro III de la Ley 1.708 de 2014, con el objetivo de “reglamentar la disposición de los bienes a cargo del Administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO-, respecto de los cuales se declara la extinción de dominio o se hayan decretado o se decreten medidas cautelares en procesos de extinción de dominio”.

En virtud de este Decreto, se asignó la competencia que venía ejerciendo el Consejo Nacional de Estupefacientes en cabeza de un nuevo Comité Tripartito de Asignaciones conformado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho, bajo la Secretaría Técnica de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., en su calidad de administrador del FRISCO.

Los bienes y recursos del FRISCO, solo podrán ser destinados a los fines de este fondo que ha fijado la Ley 1.708 de 2014: fortalecer el sector justicia, inversión social, política de drogas, desarrollo rural, atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

c) Decreto 2467 de 2015

Por medio del cual se reglamentan los artículos 3, 5, 6, y 8 de la Ley 30 de 1986, el cual tuvo por objeto “reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión de semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, así como los procesos de producción y fabricación, exportación, importación y uso de estas y sus derivados, destinados a fines estrictamente médicos y científicos.

4.3.2 Circulares y resoluciones normativas

a. Circular Externa 009 de 2016

Por la cual se imparten instrucciones relativas al Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo -SARLAFT-, dirigida a todos los representantes legales, socios, accionistas, revisores fiscales, alta gerencia, máximo órgano social, oficiales de cumplimiento, administradores y personas naturales o jurídicas que hacen parte de los agentes del sistema general de seguridad social en salud.

Crea el sistema preventivo de prácticas riesgosas financieras y de atención en salud del sistema general de seguridad social en salud, el cual permite la identificación oportuna, el registro y seguimiento de las conductas de LAFT.

La Superintendencia de Salud, define para sus sujetos vigilados, el conjunto de medidas preventivas para su control, así como los indicadores de alerta temprana.

4.4 Retos y desafíos

De acuerdo con el Reporte Internacional Estratégico de Control de Narcóticos de 2015, existen técnicas para repatriar ganancias ilícitas a Colombia o para lavar activos dentro de las fronteras del país a través de casinos, mercado de giros postales, tarjetas de crédito prepagadas, prepago de minutos a celular, contrabando de dinero en efectivo, combustibles, licores, electrodomésticos, transferencias electrónicas, remesas, mercados de valores y juegos de azar⁷⁷.

Las organizaciones criminales con conexiones a instituciones financieras de otros países contrabandean mercancía para lavar activos a través del sistema financiero formal, usando el comercio y el sistema financiero no bancario. En el mercado negro cambiario -BMPE- (por sus siglas en inglés), los bienes se compran con dólares provenientes de drogas del extranjero y se introducen por contrabando a Colombia a través de Panamá, Venezuela y otros países vecinos, o directamente en los depósitos aduaneros del país, evadiendo impuestos, aranceles y derechos de aduana, beneficiando directamente a las organizaciones criminales con la venta de estos bienes⁷⁸.

Las rondas de evaluación al cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, de 2004 y 2008, evidenciaron algunas debilidades en el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo, ALA/CFT, en Colombia, representadas en vulnerabilidades y amenazas, especialmente en lo que GAFI denomina “Actividades y Profesiones No Financieras Designadas” -APNFD-.

Otras debilidades también fueron evidenciadas en el Conpes 3.793, de 2013 sobre la Política Nacional contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, en aspectos de prevención, investigación judicialización y sanción de los delitos de lavado de activos y la financiación del terrorismo. También se evidenciaron debilidades en algunos sistemas de prevención en

⁷⁷ <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol2/239066.htm>

⁷⁸ *Ibid*

el sector real de la economía, como los giros postales de pago, transporte de carga terrestre y marítima, sector cooperativo y solidario, comercio exterior, operadores de compraventa de divisas. Adicionalmente, tampoco se tiene desarrollada una evaluación detallada del riesgo de financiación del terrorismo, a propósito del incremento de la presencia de bandas criminales organizadas en regiones vulnerables del país.

Para el año 2017, se tiene programada la cuarta ronda de evaluación de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, por parte del Fondo Monetario Internacional -FMI-, lo que representa un importante reto para el país, toda vez que la evaluación se hará con base en las Nuevas 40 Recomendaciones del GAFI y por ende nueva metodología, la cual evalúa no solo cumplimiento técnico, sino también efectividad del Sistema ALA/CFT.

No obstante, la experiencia y avance del país en el cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, el más importante reto está en preparar muy bien al sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo del país para enfrentar esa evaluación. Esto derivará una importante labor de sensibilización de los entes del Estado y un fortalecimiento de las medidas de prevención, detección y reporte del sector privado con acciones efectivas en las que el Sistema reconozca sus riesgos y adopte las medidas necesarias para un cumplimiento técnico y efectivo óptimo.

5 Capítulo

Política Regional Nacional de Drogas y Política Internacional

5.1 Política Regional Nacional de Drogas

5.1.1 Acciones

Abordar el fenómeno de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada requiere tener en cuenta los enfoques territorial, diferencial, de salud pública y de derechos humanos, tal como está consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y en la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas –UNGASS- sobre el Problema Mundial de las Drogas (19 abril 2016), que plantea la necesidad de que las políticas de drogas se basen en los enfoques de derechos humanos y de salud pública.

En lo que respecta a UNGASS, allí se destaca que no es posible consolidar logros sostenibles y satisfactorios si no se mantiene una estrecha cooperación y coordinación de todos los sectores y a todos los niveles de las autoridades nacionales, así como tampoco es posible llegar a resultados de tal coherencia sin que las poblaciones afectadas por el fenómeno y la sociedad civil participen activamente en la formulación y aplicación de las políticas, planes, programas y proyectos frente al fenómeno⁷⁹.

Desde su creación en el año 2011 el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas, ha venido adelantando diferentes acciones para impulsar y apoyar el proceso de regionalización de la política pública de drogas en todos los departamentos del país.

Este proceso de regionalización nace bajo la necesidad de establecer una relación en doble vía entre la Nación y las entidades territoriales para armonizar los lineamientos nacionales de la política con el diseño y ejecución de políticas locales teniendo en cuenta sus necesidades y limitaciones, las diversas manifestaciones del problema y su realidad histórica, económica, ambiental y cultural, en el ánimo de afrontar el fenómeno de las drogas.

Con este objetivo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de coordinador de la política de drogas, ha entendido la regionalización como un proceso para el desarrollo de gestiones, estrategias y acciones, adelantadas por las Entidades Territoriales (Departamentos, Distritos, municipios y Territorios Indígenas), encaminadas a lograr la implementación y apropiación de la política pública de drogas en las diferentes regiones del país.

Ello ha implicado la concientización y movilización de gobernadores, alcaldes, funcionarios públicos, y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales quienes a su vez han ido propiciando la participación de la sociedad civil a través de grupos e individuos para que incorporen actitudes y acciones encaminadas a reducir al máximo los impactos negativos del fenómeno de las drogas, en su ámbito personal, familiar, de vecindario, de ciudad etc.

Todo lo anterior se ha adelantado teniendo como marco legal lo establecido en la Ley 30 de 1986 que en sus artículos 98 y 99 determina que los departamentos y el Distrito Capital deben contar con un Consejo Seccional de Estupeficientes a nivel local que integre a todos los sectores institucionales involucrados en el abordaje del fenómeno y el cual contemple, entre sus distintas funciones, formular políticas, planes, programas y proyectos que implementen los lineamientos de la Política Nacional de Drogas en sus territorios.

⁷⁹ Énfasis realizados por el autor. Comparar con Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución S-30/1 “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”. 19 de abril de 2016. Pág. 4

En el mismo sentido, el Decreto 3788 de 1986 (Contenido en el Decreto 1069 de 2015, decreto único reglamentario del sector justicia) en su artículo 15 otorga a esos Consejos la facultad de crear Comités Cívicos para organizar la acción frente al fenómeno de consumo y oferta de sustancias psicoactivas de todos los sectores, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y población involucrados.

En cumplimiento de lo anterior desde el 2012, el equipo encargado de la Regionalización de la Política Pública de Drogas ha apoyado a los 32 departamentos y al Distrito Capital en el fortalecimiento de los Consejos Seccionales de Estupefacientes (CSE) y de los Comités Cívicos, éstos últimos institucionalizados con el nombre de Comités Integrales Departamentales y Municipales de Drogas (CIDD y CMD; Comité Técnico Distrital de Estupefacientes en el caso de Bogotá, D.C.). Otro resultado importante de dicho acompañamiento, ha sido la elaboración de Planes Integrales de Drogas-PIDD en todos los Departamentos del país.

Durante 2016 se llevó a cabo una estrategia de sensibilización y capacitación con las nuevas administraciones locales (alcaldes y gobernadores) elegidas para el período 2016-2019 frente a la necesidad de incluir en sus Planes de Desarrollo Territorial-PDT- los lineamientos de la Política de Drogas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo de Paz y la Resolución de UNGASS.

A partir de esa estrategia todos los departamentos incorporaron el abordaje al fenómeno de las drogas en sus PDT, lo cual a su vez quedó reflejado en los Planes Integrales de Drogas en los 32 departamentos y en el Distrito Capital, mediante un ejercicio de planeación estratégica asesorado y orientado por el equipo regional de la Dirección de Política Contra las Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza con el Ministerio de Salud y Protección Social. Estos Planes abordaron el fenómeno de manera integral a partir de los siguientes componentes: el consumo, la oferta, el fortalecimiento institucional, las vulnerabilidades y los factores de riesgo. Estos planes fueron validados en los 32 Departamentos y en Bogotá, D.C. ante los CSE lo que otorga fortaleza institucional y legitimidad para su implementación y seguimiento.

5.1.2 Retos y desafíos

El proceso de regionalización continúa y todavía presenta entre otros retos los siguientes:

- Promover la articulación con todas las entidades del orden nacional con competencia y relevancia en la política de drogas, para realizar la intervención a nivel territorial de manera coordinada.
- Fortalecer la asistencia a las sesiones de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, y empoderar el papel técnico y participativo de los Comités Departamentales de Drogas. Así mismo, es preciso consolidar la creación, la asistencia y el empoderamiento de los Comités Municipales de Drogas.
- Acompañar la ejecución y el seguimiento de los Planes Integrales Departamentales de Drogas - PIDD - combinando estrategias presenciales y virtuales.
- Liderar, promover, asesorar y acompañar la implementación de los proyectos y pilotos priorizados por la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas en los departamentos y ciudades focalizadas.
- Adelantar iniciativas regulatorias para fortalecer los CSE, los PIDD y en general el proceso de regionalización.

5.2 Política Internacional de Drogas

5.2.1 Colombia en la UNGASS 2016

El Presidente de la República, Juan Manuel Santos, ha sido un promotor destacado en el debate internacional sobre las políticas de drogas. El origen de la discusión sobre el abordaje del Problema Mundial de las Drogas, se remonta a la VI Cumbre de las Américas celebrada en abril del 2012 en Cartagena de Indias, Colombia donde se convino iniciar “una evaluación objetiva, científica, sin apasionamientos, de los métodos y los resultados de la llamada Guerra contra las Drogas – que infortunadamente no se ha ganado-, para buscar una mayor eficacia frente al problema de las drogas ilícitas”¹.

En ese escenario, los mandatarios del hemisferio acordaron adelantar un análisis de las políticas de drogas en las Américas e identificar nuevos enfoques para abordar el problema, para lo cual encomendaron a la Organización de Estados Americanos (OEA) realizar un Estudio Hemisférico, lo que se concretó en la elaboración de dos informes que sirvieron como insumos para la discusión en escenarios especializados de la OEA y para la negociación de una Declaración de Cancilleres que fue aprobada en una Asamblea Extraordinaria, dedicada al tema, que se llevó a cabo en Ciudad de Guatemala, el 19 de septiembre de 2014².

Ese mismo año, 2012, en sus respectivas intervenciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Santos junto con Otto Pérez Molina, Presidente de Guatemala, y Felipe Calderón, de México, abogaron por una revisión de las políticas de drogas luego de lo cual los tres países solicitaron al Secretario General de la ONU que se abriera el debate global, lo que conllevó a la convocatoria de la Sesión Especial de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés) sobre el Problema Mundial de las Drogas que se llevó a cabo entre el 19 al 21 de abril de 2016, en Nueva York.



Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas – UNGASS, 2016 - del 19 al 21 de abril en Nueva York.

1 Palabras del Presidente Juan Manuel Santos, en la plenaria de la VII Cumbre de las Américas, Ciudad de Panamá, 11 de abril de 2014.

2 El resultado de este estudio hemisférico fue publicado en dos documentos oficiales de la OEA:

Documento Oficial “El problema mundial de las drogas en las Américas”, Secretaría General, Organización de Estados Americanos.

Equipo Escenarios (2013). Documento Oficial “Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025”, Secretaría General, Organización de Estados Americanos.

Para Colombia, la UNGASS, constituyó una oportunidad única en beneficio de la deliberación franca sobre la forma en que debe ser abordado el cambiante problema de las drogas, de manera que se identifiquen los ajustes necesarios en las políticas para volverlas más eficientes y humanas.

La participación de Colombia en este proceso fue coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social.

5.2.2 ¿Cómo fue el proceso preparatorio de Colombia frente a la UNGASS 2016?

La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, mediante la Resolución 67/193³, *La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, mediante la Resolución 67/193, convocar en 2016 un periodo extraordinario de sesiones para tratar el “Problema Mundial de las Drogas” (UNGASS 2016), con el propósito de: “examinar los progresos en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada, para contrarrestar el problema mundial de las drogas, incluida una evaluación de los logros y los retos en la tarea de hacer frente al problema mundial de las drogas, en el marco de las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas”.*

El proceso preparatorio de la UNGASS 2016 empezó formalmente el 11 de septiembre 2015, cuando 37 Estados, -incluido Colombia-, Grupos Regionales, organizaciones de la sociedad civil, de la academia, y organismos especializados de Naciones Unidas, en particular el Consejo de Derechos Humanos, la OMS y el PNUD, enviaron insumos a la Junta Preparatoria creada para facilitar el proceso⁴ la cual produjo un Borrador que fue la base para la negociación en la Comisión de Estupefacientes (CDE) en reuniones inter-sesionales; el Documento, producto de un largo y complicado proceso de negociación, fue aprobado en la 59 Sesión Ordinaria de Sesiones de la CDE, en marzo del 2016 y se adoptó en la UNGASS el 19 de abril.

En la preparación de la UNGASS, Colombia desempeñó un rol activo y propositivo en escenarios internacionales, entre los cuales se destacan:

A. Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York: El Presidente de la Asamblea General, cumpliendo con el mandato de mantenerse involucrado en el proceso preparatorio, convocó un Debate de Alto Nivel que se realizó el 7 de mayo de 2014, en Nueva York. En esa ocasión, un número cercano a los 80 países se pronunció respecto de las políticas de drogas.

B. Consejo de Derechos Humanos, Ginebra: Por iniciativa de Colombia, Suiza, México, Guatemala y Uruguay, el Consejo de Derechos Humanos aprobó una Resolución⁵ en marzo de 2015, en la que pidió al Alto Comisionado para los Derechos Humanos la preparación de un estudio sobre el impacto del Problema Mundial de las Drogas en el disfrute de los Derechos Humanos, que fue realizado y lleva por título “Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos”⁶

3 www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2010-2019/2012/GA_Res-67-193.pdf

4 Resolución 58/8: “Proceso preparatorio inclusivo que comprende la celebración de consultas sustantivas amplias y alienta a los órganos, entidades y organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, la sociedad civil, las instituciones académicas, la comunidad científica y otros interesados relacionados a que sigan contribuyendo plenamente al proceso mediante su participación activa en los preparativos que lleve a cabo la Comisión de Estupefacientes”.

5 En su resolución A/HRC/RES/28/28, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) preparar un estudio, en consulta con los Estados, organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas.

C. Comunidad de Estados Latinoamericanos y de El Caribe, CELAC: Se han realizado tres reuniones de nivel Ministerial, para discutir sobre drogas y proveer insumos para el debate global. El resultado de estas reuniones fueron tres Declaraciones Ministeriales⁷.

D. Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-: En el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, se adelantó un proceso de consultas y negociaciones que se consignaron en un Documento de Visión Común para la UNGASS⁸, que fue remitido como insumo a la Junta Preparatoria de la UNGASS.

E. Organización de Estados Americanos -OEA-, Washington: Además de la realización de la Asamblea Extraordinaria del 2014, en las sesiones anuales de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas -CICAD-, se han adelantado debates técnicos sobre la implementación de las recomendaciones operacionales del documento UNGASS.



Mesa principal del Diálogo Internacional de Políticas de Drogas: apoyando el proceso hacia la UNGASS 2016. El 22 de noviembre del 2015.

Así mismo, el Gobierno colombiano convocó, conjuntamente con los gobiernos de Suiza, Ghana y México el “Diálogo Internacional sobre Políticas de Drogas, apoyando el proceso hacia la UNGASS 2016”, que tuvo carácter confidencial e informal y se llevó a cabo en Cartagena del 22 al 24 noviembre de 2015. Este Diálogo contó con el acompañamiento de reconocidas organizaciones internacionales de la sociedad civil como: México Unido contra la Delincuencia MUCD- México; Transnational Institute -TNI- Holanda; Washington Office on Latin America -WOLA-, Estados Unidos; y Open Society Foundations OSF-, Estados Unidos. En este encuentro se identificaron ideas fuerza entre los 26 países que asistieron de Europa, América Latina, el Caribe y África, y una estrategia para influir en los resultados de la UNGASS 2016.

Sin embargo, las negociaciones en los escenarios globales son muy complejas por los diversos puntos de vista sobre el abordaje del problema de las drogas. En el proceso preparatorio de la

6 Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos: “Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos”. [Humanosfile:///F:/Asuntos%20Internacionales%202016/59%C2%B0CND/Documentos%20importantes/Informe%20AltoComisionado%20DDHH_PMD.pdf](http://www.humanosfile:///F:/Asuntos%20Internacionales%202016/59%C2%B0CND/Documentos%20importantes/Informe%20AltoComisionado%20DDHH_PMD.pdf)

7 www.odc.gov.co/politica-drogas/politica-internacional/celac

8 Documento “Visión regional del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas de la UNASUR para UNGASS 2016” Montevideo, 31 de agosto de 2015. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/unasur/II-reunion-extraordinaria-consejo-suramericano-problema-mundial-drogas.pdf>

de la UNGASS, se manifestaron dos visiones contrarias: la de los países que consideran que las políticas de drogas no ameritan ningún cambio y la de los que consideran que sí son necesarias reformas, en los cuales se encuentra Colombia.

Colombia ha sido un referente internacional, en la lucha contra el narcotráfico lo que le otorga legitimidad para promover un análisis más profundo sobre el impacto del problema mundial de las drogas basado en las evidencias, el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, de plena conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. El Presidente Santos, hizo un llamado en este sentido en su discurso del 21 de abril en la UNGASS 2016: “Hoy estoy aquí para hablarles en nombre del país que más sacrificios y más costos ha pagado por esta guerra. La primera pregunta que tenemos que hacernos –mirando esos esfuerzos de años, de décadas, ¡de siglos! – es esta: Después de tantas vidas segadas, después de tanta corrupción y violencia generadas, después de tantos jóvenes marchitándose en las cárceles... ¿Podemos decir que ganamos esta guerra? ¿Podemos decir –al menos– que la vamos ganando? La respuesta -infortunadamente- es NO. NO la hemos ganado y tampoco la vamos ganando. La lógica y el sentido común nos obligan entonces, a repensar. Si hemos aplicado una receta basada principalmente en la represión por tanto tiempo, sin resolver el problema... es hora de replantear el tratamiento. Y para eso estamos aquí” .

5.2.3 Resultados de la UNGASS 2016

La UNGASS se desarrolló mediante un debate general en el cual se adoptó el Documento de Resultados titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” y, en paralelo, se desarrollaron cinco mesas redondas que abordaron los temas Drogas y Salud, Drogas y Delincuencia, Derechos Humanos, Nuevas Realidades y Desafíos, Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible. Uno de los principales resultados obtenidos en la UNGASS 2016 consistió en la definición de siete pilares para el abordaje integral, multidisciplinario y equilibrado del problema mundial de las drogas, los cuales están centrados en: reducción de la demanda y otras cuestiones relacionadas con la salud, disponibilidad y acceso a sustancias controladas, reducción de la oferta, realidades cambiantes, las drogas y los derechos humanos, fortalecimiento de la cooperación internacional y lo referente a desarrollo alternativo.



Delegación de Colombia en el Debate General el 19 de abril.

9 Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la XXX Sesión Especial de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, Naciones Unidas, jueves, 21 de abril de 2016: www.es.presidencia.gov.co/discursos/160421-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-XXX-Sesion-Especial-de-la-Asamblea-de-la-Organizacion-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-Problema-Mundial-de-las-Drogas.

Otros logros relevantes se reseñan a continuación:

- Se incluyó un capítulo sobre el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, que contiene asuntos de gran importancia como los que siguen:

- o Se definen los DDHH como un elemento esencial de las políticas de drogas no únicamente enfocadas a la protección del consumidor, sino a todos los demás actores involucrados.

- o Se hace un reconocimiento explícito del enfoque de género, en el que se llama a contemplar las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres y niñas en las políticas de drogas.

- o Se reconoce la validez de aplicar la proporcionalidad de las penas para los delitos relacionados con las drogas.

- o Se realza que las alternativas al encarcelamiento aplican para todos los infractores de delitos menores relacionados con drogas y no sólo para consumidores.

- o Se hace mención a la necesidad de reconocer los usos lícitos tradicionales reconociendo la protección de los derechos étnicos y culturales.

- Se reconoció la autonomía de los Estados para implementar, con flexibilidad, los tratados internacionales sobre drogas.

- Se introdujo un capítulo sobre nuevas realidades, desafíos y amenazas del problema mundial de las drogas. Este capítulo es importante porque se reconoce que la problemática de drogas es dinámica y requiere políticas innovadoras para hacerle frente.

- Se llama a aumentar la participación de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (OMS, PNUD, ONUSIDA, ACNUDH, entre otras) en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de drogas, de tal manera que se garantice su abordaje integral y coherente.

- Se dio reconocimiento a un enfoque de salud pública para el abordaje del problema mundial de las drogas que va más allá del concepto tradicional de reducción de la demanda.

- Se declara la importancia de tomar medidas para asegurar el acceso a medicamentos controlados, incluidas las sustancias para cuidados paliativos, así como de la asequibilidad de sustancias para fines médicos y científicos.

- Se incluyeron medidas de reducción del daño, tales como terapias asistidas con medicación (por ejemplo, metadona), programas de equipos para inyecciones, terapia antiretroviral, intervenciones para prevenir la transmisión del VIH y tratamiento de sobredosis.

- Se abrió paso a una visión amplia e integral del desarrollo alternativo como una estrategia que contribuye al desarrollo sostenible, más allá de las medidas de control de oferta.

- Se construyó un vínculo más amplio entre el desarrollo alternativo y el concepto de desarrollo sostenible, establecido en las metas de 2030

Si bien el Documento de Resultados es un buen punto de partida en el debate internacional sobre el Problema Mundial de las Drogas, aún existen asuntos en los que la comunidad internacional no ha podido llegar a un consenso y que por lo tanto no se incluyeron en el Documento, por lo cual es necesario seguir manteniendo la discusión abierta. Entre estos temas se destacan:

- Primacía de los tratados de Derechos Humanos sobre los tratados de Drogas.
- Eliminación de la pena de muerte para delitos de drogas.
- Despenalización del consumo.
- Revisión de las metas del Plan de Acción 2019 en la Declaración Política de 2009, a pesar de haber incluido nuevas aspiraciones en la Nueva Declaración Política.
- Reconocimiento del daño causado por la guerra contra las drogas.
- Decisión de identificar indicadores realistas que permitan medir el impacto de las medidas adoptadas por los Estados para contrarrestar las drogas en las personas y las comunidades
- Creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación a la implementación de las recomendaciones operacionales del Documento de Resultados
- Establecimiento de un grupo de expertos para formular recomendaciones, basadas en la evidencia y la mejor manera de abordar el problema mundial de las drogas a 2019.

Camino a seguir en el debate internacional en la etapa Post- UNGASS 2016

En la etapa post-UNGASS, para Colombia es fundamental mantener el diálogo con la comunidad internacional, -tanto en escenarios globales como regionales-, con dos propósitos. El primero consiste en asegurar que los avances alcanzados en el Documento de Resultados de la UNGASS se implementen, se les haga seguimiento y evaluación, a partir de los siete pilares establecidos en el mismo.

El segundo propósito, de igual importancia, consiste en continuar promoviendo la discusión y la búsqueda de nuevos consensos en el proceso de revisión final de los Objetivos fijados en la Declaración Política y Plan de Acción del 2009, que deberían ser alcanzados en el 2019 y que no están en vías de ser cumplidos por ningún país, según lo indican las cifras disponibles. En esta nueva etapa de la discusión, Colombia apuesta a que el debate se profundice y amplíe en las Naciones Unidas para decidir un marco de políticas centradas en los seres humanos y en sus derechos, a la par que se aumente la eficacia en la persecución y judicialización de las estructuras organizadas dedicadas al narcotráfico.

Retos de Colombia después de la UNGASS 2016¹⁰

UNGASS 2016 representó para el Gobierno Nacional, la continuidad del proceso de revisión de la política de drogas del país, desde un abordaje integral que incluya los nuevos enfoques y el planteamiento de unos objetivos y acciones que efectivamente logren la reducción del impacto de las drogas en la población colombiana y al mismo tiempo, salvaguarden la salud, los derechos humanos y la seguridad de los colombianos. Estos objetivos están encaminados a:

- Atención integral al consumo: Atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano para proteger a los ciudadanos de sus consecuencias negativas sobre una base no discriminatoria y de no estigmatización. La prevención, el acceso al tratamiento, intervenciones de reducción de daños¹¹, son algunas de las estrategias que serán un nuevo reto para la implementación de la reforma a la política de drogas planteada por Colombia.

- Transformación territorial urbana y rural: Reducir la oferta de drogas mediante la modificación de la reducción de las vulnerabilidades sociales, económicas y políticas de los territorios y de la población. La sostenibilidad de estas estrategias dependerá de la efectiva implementación de intervenciones focalizadas, integrales y coordinadas hacia la seguridad territorial, la provisión de servicios de justicia y la provisión de bienes y servicios para el progreso económico de la población.
- Reducción de la criminalidad: Enfocarse en la reducción del delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado prioritariamente hacia la desarticulación de redes criminales, mediante la priorización de los eslabones intermedios y superiores de esta cadena. La reducción del delito asociado tendrá impacto en la seguridad ciudadana y la corrupción; factores clave para la recuperación de territorios y entornos afectados por esta problemática.

10 Panel “Nuevas soluciones para viejos problemas” <http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/Orgullo-Rosarista/Destacados/Foro-la-nueva-ruta-de-Colombia-sobre-las-drogas/>

11 La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos y la OMS han respaldado la reducción de daños en su resolución 12/27.



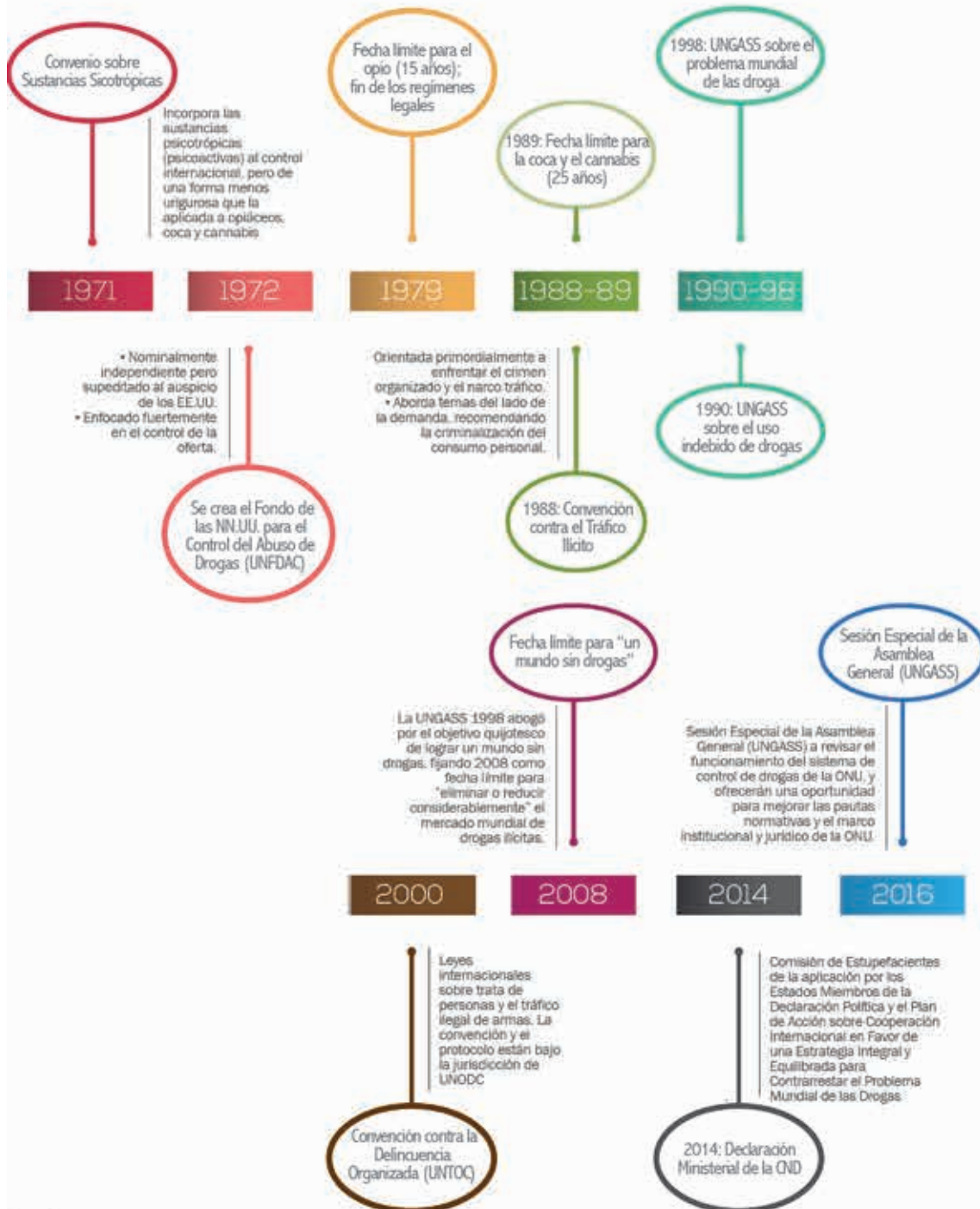
Resumen de Indicadores

LAS DROGAS ILÍCITAS EN EL MUNDO A TRAVÉS DEL TIEMPO

Década **70's**

- 1 Se incorpora las sustancias psicotrópicas (psicoactivas) al control internacional, pero de una forma menos rigurosa que la aplicada a opiáceos, coca y cannabis.
- 2 Protocolo que Enmienda la Convención Única • Es producto de los esfuerzos por parte de los EE.UU. para fortalecer la Convención Única y la JIFE.
- 3 Se crea el Fondo de las NN.UU. para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC).

EVOLUCIÓN DE TRATADOS Y CONVENCIONES SOBRE EL CONTROL DE DROGAS



LAS DROGAS ILÍCITAS EN EL MUNDO A TRAVÉS DEL TIEMPO





- ✓ Orientada primordialmente a enfrentar el crimen organizado y el narco tráfico.
- ✓ Aborda temas del lado de la demanda, recomendando la criminalización del consumo personal

Década 80's

1980

	DATOS MUNDIALES	PORCENTAJE PARTICIPACIÓN	COLOMBIA
 Cultivo de coca (ha) ^{***}	193.300	17,6%	34.000
 Producción hoja de coca (tm) ^{***}	293.040	8,8%	25.840
 Potencial de producción cocaína(tm) ^{***}	527	9,7%	51
 Cultivo de Amapola (ha)	211.024		ND
 Producción de opio (tm)	2.794	0,0%	
 Incautaciones de heroína (kg)	21.892		ND
 Incautaciones de cocaína (Sales, pasta y base) (kg)	345.220	20,2%	69.592
 Incautaciones de Marihuana (kg)	2.358.225	8,8%	207.712

Década 90's

	DATOS MUNDIALES	PORCENTAJE PARTICIPACIÓN	COLOMBIA
 Cultivo de coca (ha) ^{***}	211.700	18,9%	40.100
 Producción de hoja (tm) ^{***}	319.213	14,2%	45.313
 Potencial de producción cocaína(tm) ^{*/***}	774	11,9%	92
 Cultivo de Amapola (ha) ^{**}	281.560	0,4%	1.160
 Producción de opio (tm) ^{**}	4.274	0,4%	16
 Incautaciones de heroína (kg) ^{**}	28.212	0,3%	95
 Incautaciones de cocaína (Sales, pasta y base) (kg)	288.994	0,0%	50.748
 Incautaciones de Marihuana (kg)	2.421.875	27,0%	653.322

ha: Hectáreas - tm: Toneladas métricas - *Información año 1991 **Información año 1994 ***Medición del gobierno de Estados Unidos -Fuente: WDR 1998-2015 y <https://data.unodc.org/>

LAS DROGAS ILÍCITAS EN EL MUNDO A TRAVÉS DEL TIEMPO

Año
2.000

✓ El Secretario General de las NN.UU. Ban Ki-Moon sostiene que la criminalización del consumo de drogas inyectables está impidiendo la lucha contra el VIH/SIDA. Formula un llamado por su descriminalización (año 2.009).

	DATOS MUNDIALES	PORCENTAJE PARTICIPACIÓN	COLOMBIA
Cultivo de coca (ha)	185.000	88,3%	163.289
Producción de hoja (tm)	287.800	92,5%	266.161
Potencial de producción cocaína (tm)	879	79,1%	695
Cultivo de Amapola (ha)	221.952	2,9%	6.500
Producción de opio (tm)	4.691	1,9%	88
Incautaciones de heroína (kg)	51.085	1,1%	563
Incautaciones de cocaína (Sales, pasta y base) (kg)	341.710	30,7%	105.006
Incautaciones de Marihuana (kg)	4.679.775	1,6%	75.173

Año
2.013

	DATOS MUNDIALES	PORCENTAJE PARTICIPACIÓN	COLOMBIA
Cultivo de coca (ha)	120.800	39,9%	48.189
Producción de hoja (tm)*	199.000	31,4%	62.500
Potencial de producción cocaína (tm)**	782	34,4%	269
Cultivo de Amapola (ha)	296.720	0,1%	290
Producción de opio (tm)	6.883	0,1%	8
Incautaciones de heroína (kg)	76.879	0,5%	403
Incautaciones de cocaína (Sales, pasta y base) (kg)	368.361	39,7%	146.072
Incautaciones de Marihuana (kg)	5.147.954	8,0%	410.331

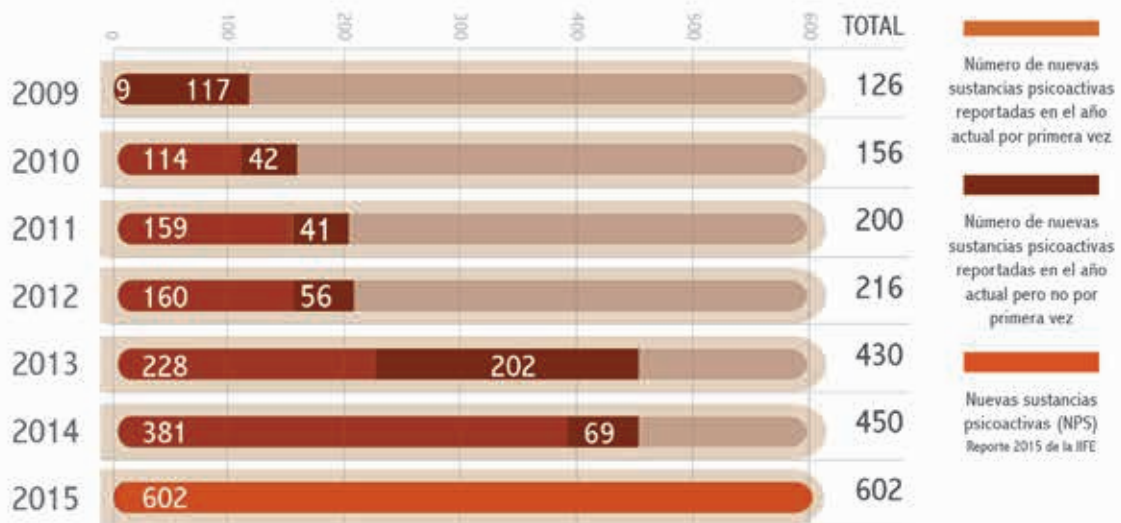
ha: Hectáreas - tm: Toneladas métricas - *Datos de hoja seca al horno para Colombia y hoja seca al sol para Perú y Bolivia

**WDR 2015, el potencial de producción fue estimado en un rango de 662-902 tm.

Fuente: WDR 1998-2015 y <https://data.unodc.org/>

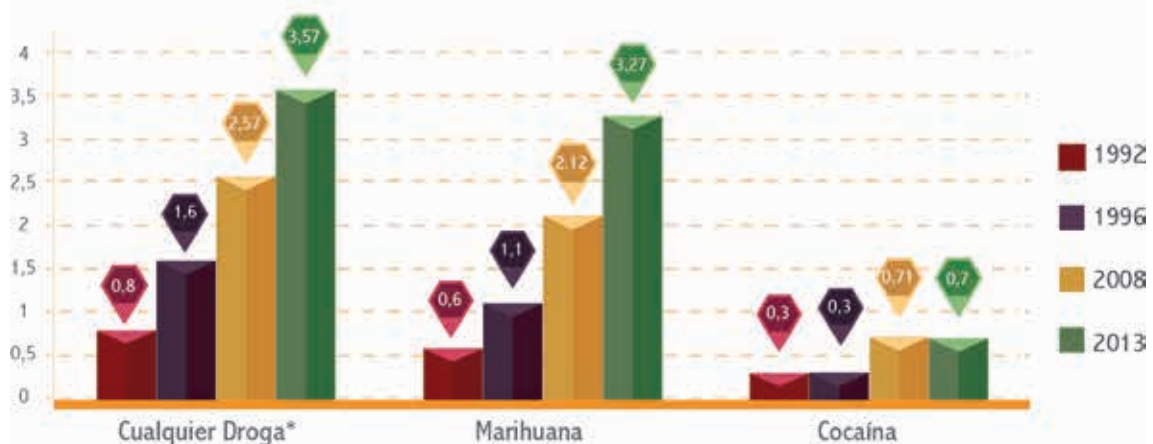
LAS DROGAS ILÍCITAS EN EL MUNDO A TRAVÉS DEL TIEMPO

NUEVAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS reportadas en el año actual (Mundial)



Fuente: UNODC, Sistema de Alertas Tempranas NPS, 2009-2014. Nota: Este gráfico representa únicamente el número de diferentes NPS reportadas durante el año respectivo de reporte. No todas las NPS reportadas en un año son necesariamente reportadas durante el año(s) siguiente(s).

CONSUMO Prevalencia último año (Colombia)



Fuente: Estudio de sustancias psicoactivas en Colombia 1992 y 1996. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2008 y 2013. Las metodologías de los estudios de 1992 y 1996 es diferente a los estudios de 2008 y 2013, por lo tanto los datos no son comparables entre estos periodos. La información presentada es descriptiva y muestra una tendencia del consumo en los periodos relacionados.

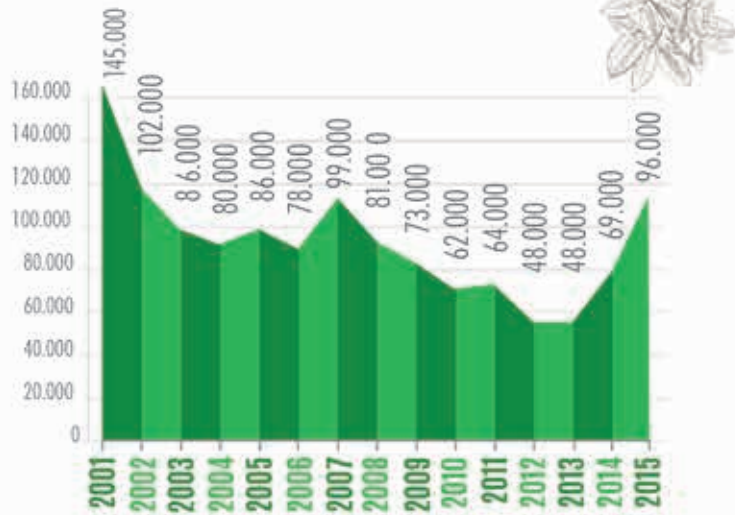
* Se incluyen marihuana, cocaína, hashish, éxtasis y heroína

RESUMEN DE INDICADORES

Reducción de la oferta de droga

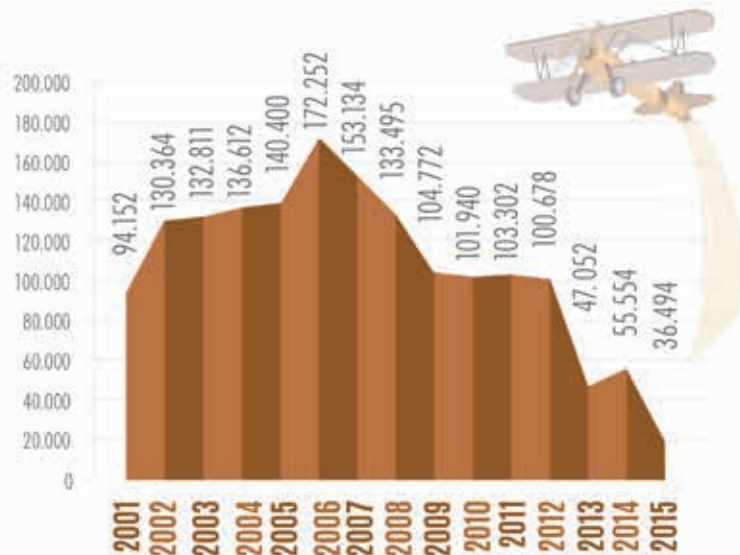
Cultivos de coca en Colombia

* Hectáreas



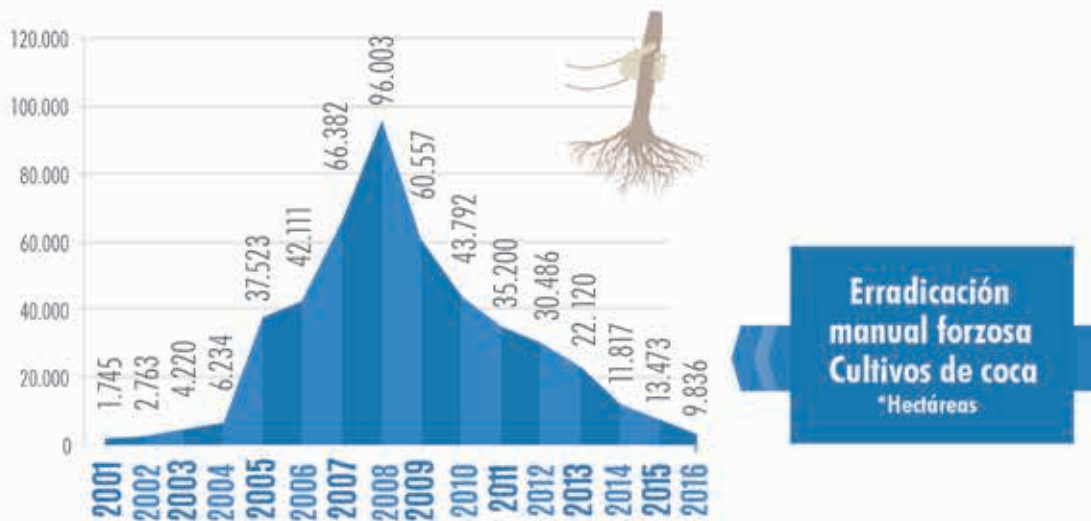
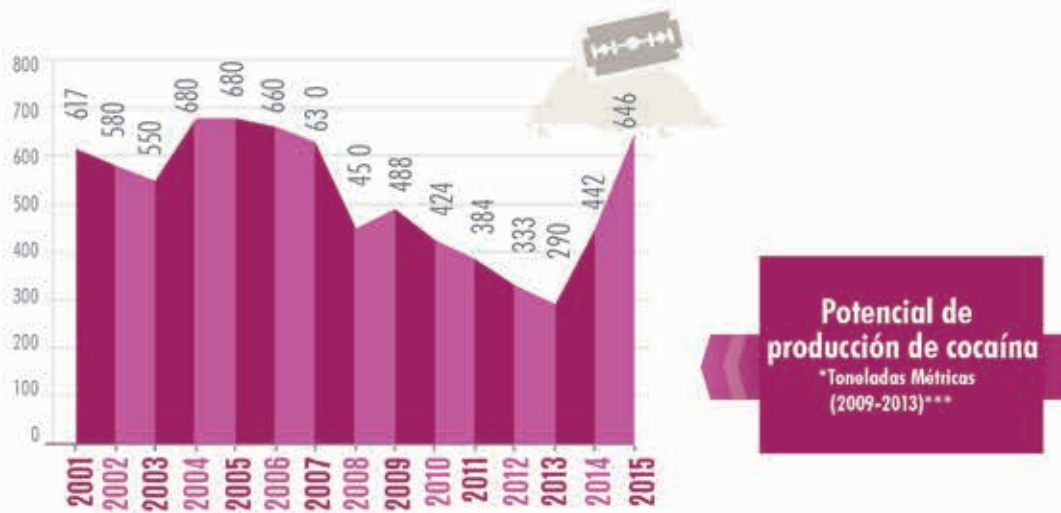
Aspersión aérea Cultivos de coca

* Hectáreas



RESUMEN DE INDICADORES

Reducción de la oferta de droga



1 Cifras redondeadas al entero más próximo

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

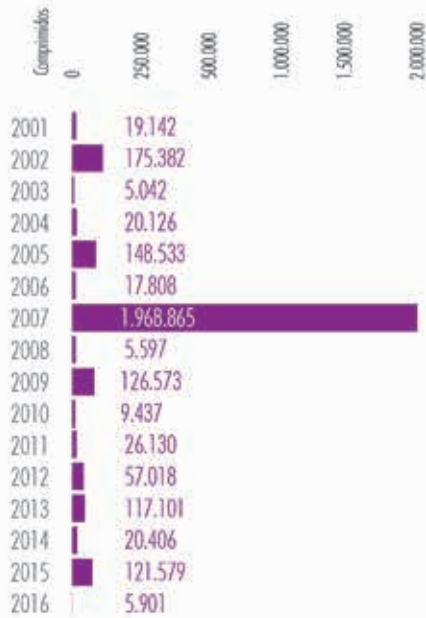
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Sistema de Información de Drogas de Colombia - SIDCO, Conselheiro de Polícia Nacional, Dirección Antidrogas, Fuerzas Militares y Departamento Administrativo de Seguridad - DAS

(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.

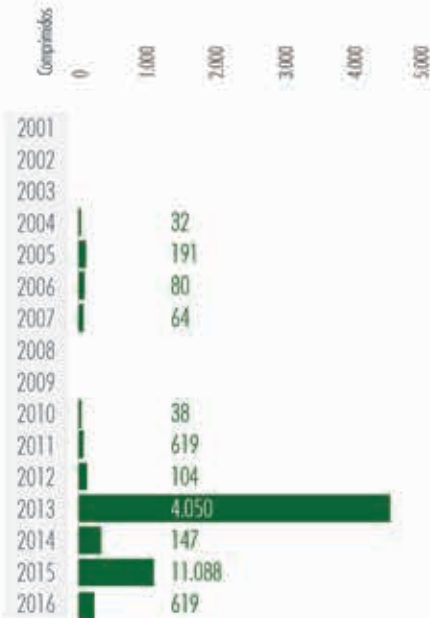
*Información con corte 31/05/2015 **Información preliminar, sujeta a modificaciones por la fuente

***Datos calculados con la metodología ajustada

INTERDICCIÓN



Incautaciones de éxtasis
Comprimidos

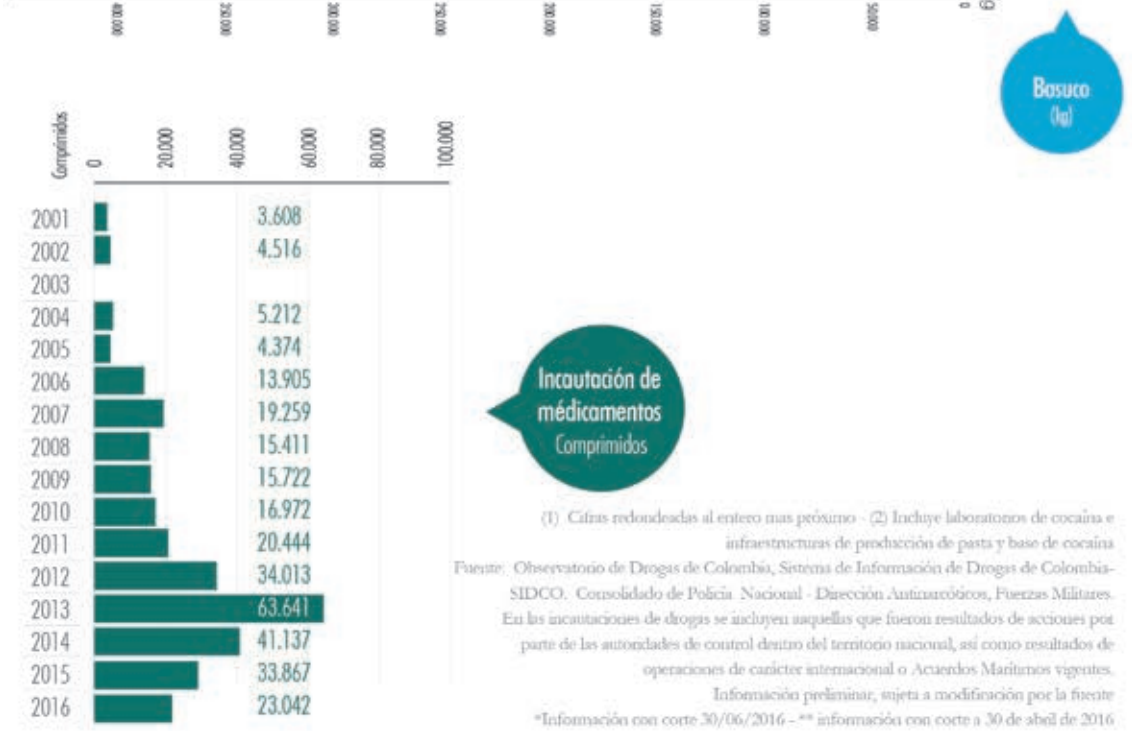
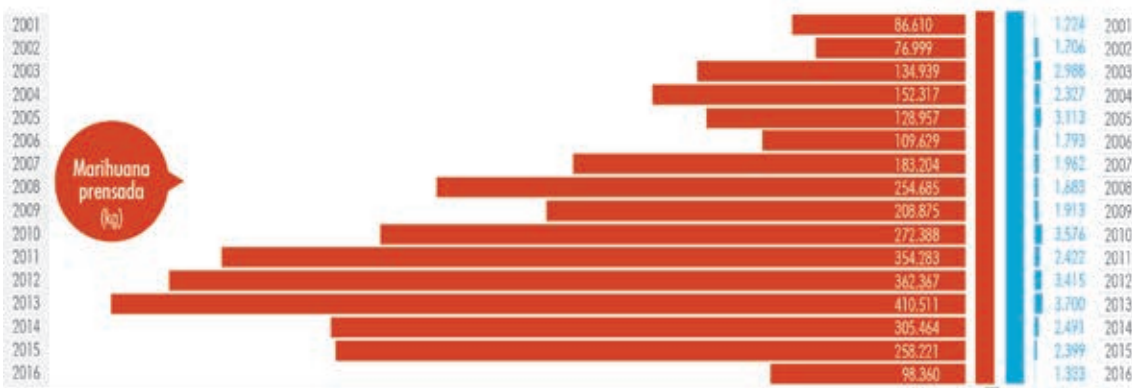


Incautaciones de LSD
Parches



Cocaína
(kg) (1)

INTERDICCIÓN



(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. En las incautaciones de drogas 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 preliminar, sujeta a modificación por la fuente

*Información con corte 30/06/2016 - ** información con corte a 30 de abril de 2016

RESUMEN DE INDICADORES

Estudios de consumo

POBLACIÓN GENERAL DE 12 A 65 AÑOS

Encuestas de 2008 y 2013

POBLACIÓN ESCOLAR

Encuestas 2004 y 2011

PREVALENCIA - AÑO(%)



* 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, hiecopos, barbitricos, isotamina, GHB, inhalables. Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: Marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, heroína.

POBLACIÓN ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Encuestas 2009 y 2012

PREVALENCIA - AÑO(%)



* Estudio Epidemiológico Anual sobre Consumo de Sustancias en Población Universitaria de Colombia, 2009
 ** Estudio Epidemiológico Anual sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria, Colombia, 2012

Prevalencias Año



CINCO DELITOS DE MAYOR IMPACTO EN POBLACIÓN CARCELARIA

Fuente: INPEC, Febrero 2016.
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: INPEC, junio 2016

13.43%

Fuente: Policía Anti Narcóticos - Año 2014

EN PROMEDIO EL **81%**

DE LAS PERSONAS QUE FUERON CAPTURADAS, TENÍAN EN SU POSESIÓN ENTRE 0 Y 100 GRAMOS DE COCAÍNA, BASE, MARIHUANA O BAZUCO

EN EL 2014 EL **86%**

de las capturas por marihuana fueron por cantidades inferiores a 100 gr, incluso el 63.3% de esas capturas oscilaron entre 0-50 gramos

De las capturas realizadas en 2014 EL **48%** corresponden a **MARIHUANA**, seguidas de **BASUCO CON 23,29%**, **BASE DE COCA CON 14,14%** Y **COCAINA CON 11,83%**

INICIATIVAS PRODUCTIVAS

Más de **10.000** millones invertidos en iniciativas productivas



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

Más de **3.000** millones invertidos en formalización de tierras para territorios del desarrollo alternativo



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

Más de **1.800** millones invertidos en consulta previa con comunidades



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

36 municipios beneficiados con esta intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

INICIATIVAS PRODUCTIVAS

14 líneas productivas apoyadas



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

Más de **10.500** familias en proyectos productivos, **2.500** en formalización de tierras y más de **50** comunidades indígenas beneficiadas



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

MJD y UNODC han trabajado desde 2013 para implementar estas iniciativas territoriales para reducir vulnerabilidades en zonas afectadas por los cultivos ilícitos



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

MJD en su propósito de fortalecer la política de drogas a nivel territorial ha involucrado a las comunidades en la transformación de sus territorios para facilitar su tránsito a la legalidad o evitar que ingresen a los circuitos ilegales



Información Iniciativas productivas en el marco del convenio No 252 de 2013.- Vigencia del Convenio: Diciembre de 2016

INFORME DE PRECIOS DE DROGAS EN COLOMBIA AÑO 2015

	2014	2015	INCREMENTO
 Hoja de coca fresca	2.150 \$COP/Kg.	3.000 \$COP/Kg.	39,5% ↑
 Pasta base de cocaína	1.967.200 \$COP/Kg.	2.005.700 \$COP/Kg.	2% ↑
 Base de cocaína	2.476.700 \$COP/Kg.	2.681.700 \$COP/Kg.	8,3% ↑
 Clorhidrato de cocaína	4.538.200 \$COP/Kg.	4.747.300 \$COP/Kg.	4,6% ↑




TENDENCIAS

Precio de la hoja de coca fresca podría continuar su tendencia al alza pero a un menor ritmo o igual que el presentado en 2015.

Precio de pasta básica de cocaína podría tender a oscilar hacia su alza o fluctuar con un aumento a menor crecimiento hasta donde el precio empiece a disminuir.

Precio del clorhidrato de cocaína ha tendido a permanecer con relativa estabilidad, situación que se espera que persista en los primeros meses del año.

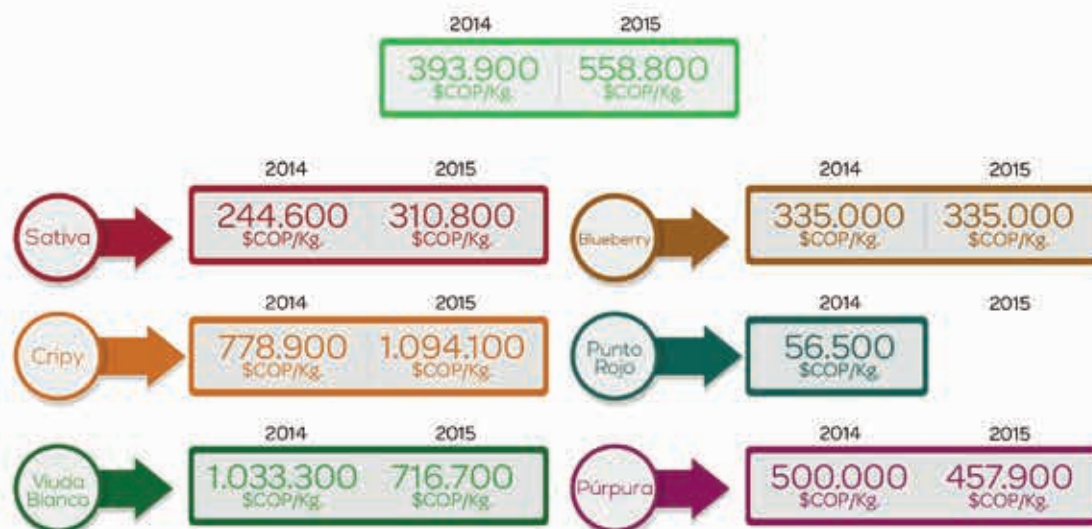
Precio de base de cocaína podría tender a disminuir o estabilizarse a niveles cercanos a los presentados en 2011.

 Látex de amapola	1.401.200 \$COP/Kg.	2.185.600 \$COP/Kg.	56% ↑
 Morfina	10.020.000 \$COP/Kg.	11.788.900 \$COP/Kg.	17,7% ↑
 Heroína	15.059.700 \$COP/Kg.	17.383.800 \$COP/Kg.	15,4% ↑

Fuente: Informe de precios de drogas de Colombia año 2015. Gobierno de Colombia y UNODC.

INFORME DE PRECIOS DE DROGAS EN COLOMBIA AÑO 2015

GRUPO MARIHUANA



En cuanto al comportamiento de los precios de la **marihuana en 2015**, se encontró que fueron altamente volátiles y se hallaron amplias diferencias entre los promedios a nivel regional y entre nombres de comercialización. El precio de la marihuana a nivel nacional se incrementó 42%, al pasar de \$393.900/kg a \$558.800/kg en 2015. No obstante, este crecimiento difiere de acuerdo con el nombre con el que el producto se comercializa. Por ejemplo, la marihuana Cripy presentó un fuerte incremento del 40,5%, pues pasó de \$778.900/kg en 2014 a \$1.094.100/kg en 2015.

OTRAS DROGAS



Fuente: Informe de precios de drogas de Colombia año 2015. Gobierno de Colombia y UNODC.

Departamento	Clorhidrato de cocaína (Kg)	Pasta/Base de cocaína (Kg)	Hoja de coca (Kg)	basuco (Kg)	Marihuana prensada (Kg)	Heroína (Kg)	2CB (unidades)	Estimulantes tipo extasis (unidades)	LSD (unidades)	Sedantes no especificados (unidades)
Internacional	47.045	127	-	-	2.111	-	-	-	-	-
Amazonas	127	93	-	42	554	-	-	-	-	-
Antioquia	10.236	5.947	114.422	334	23.610	59	-	57.376	3.590	24.198
Arauca	11	16	1.472	2	2.863	0,07	-	-	-	23
Atlántico	7.158	543	-	106	1.463	3	-	3.907	32	60
Bogotá d.C.	42.684	148	-	462	4.691	67	122	519	80	-
Bolívar	14.430	6.019	13.140	41	721	3	-	491	-	3
Boyacá	173	190	1.260	7	220	0,01	-	221	-	-
Caldas	369	215	-	68	3.850	2	20	298	46	-
Caquetá	27	1.742	35.564	15	916	0,14	-	-	-	-
Casanare	334	21	-	11	85	-	-	37	-	-
Cauca	4.302	2.616	139.112	265	38.253	21	-	8	-	14
Cesar	1.250	140	6.257	27	12.013	0,10	-	133	-	-
Chocó	13.834	2.717	12.460	9	931	-	-	-	-	1
Córdoba	885	994	8.283	42	365	-	-	5	-	-
Cundinamarca	2.156	677	-	208	4.734	-	-	-	-	-
Guainía	0	41	675	0	13	-	-	-	-	-
Guaviare	2	1.309	15.877	2	54	-	-	-	-	-
Huila	12	1.027	175	18	3.118	1	-	55.004	31	-
La guajira	13.419	16	-	12	2.526	6	-	540	-	-
Magdalena	5.194	122	1.380	14	27.369	-	-	21	-	-
Meta	3.203	2.426	55.979	28	7.052	0,02	-	419	-	5
Nariño	31.303	3.253	101.634	104	3.510	133	-	124	-	5
Nte de santander	4.522	4.823	132.094	36	21.779	7	-	50	-	-
Putumayo	2.198	4.501	83.727	24	3.868	-	-	-	-	-
Quindío	80	33	-	41	2.939	9	-	39	-	9
Risaralda	142	143	500	94	13.212	20	307	768	-	-
San andrés islas	5.993	-	-	0	3.727	-	-	3	-	-
Santander	619	481	3.835	96	6.773	0,01	-	33	20	2.869
Sucre	1.414	48	-	6	732	-	-	5	-	-
Tolima	1.653	122	-	35	3.608	0,01	-	62	-	31
Valle del cauca	37.749	1.406	31.688	234	60.365	61	530	1.516	7.289	6.649
Vaupés	0	30	925	0	4	-	-	-	-	-
Vichada	1.068	670	17.183	20	194	-	-	-	-	-
Total	253.591	42.658	777.640	2.399	258.221	393	979	121.579	11.088	33.867

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.

Bibliografía

Comisión Asesora para la Política de drogas, Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas. Bogotá, D.C., 2014.

Comisión Asesora para la Política de drogas, Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia - Informe final. Bogotá D.C., 2015.

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. Guía sobre políticas de drogas, Capítulo 3.2. Reducción de daños. 2012.

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.

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho, Gasto del Estado colombiano frente al problema de las Drogas, Bogotá, D.C., 2010.

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.

Dirección Nacional de Estupeficientes, Policía Nacional, DROSICAN, Caracterización química de las drogas de síntesis que se comercializan en Bogotá. 2010.

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 Estupeficientes (JIFE), Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupeficientes 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 Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (E/INCB/2014/4). Viena 2015.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupeficientes y sustancias sicotrópicas: Informe correspondiente a 2015 sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Viena 2016.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), Informe de 2015. Viena 2015.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Naciones Unidas, Directrices para la elaboración de un código de práctica voluntario destinado a la industria química, 2009.

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. ¿Por qué ha fracasado la prevención en Colombia? 2014.

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 2011, Colombia 2012.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y UNODC. Estudio de caracterización química, taxonómica y de mercado de la marihuana producida y consumida en el país. Bogotá D.C., 2016.

Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Ambiente, Ministerio de Minas y UNODC. Explotación de oro de aluvión, Evidencias a partir de percepción remota. Bogotá D.C., 2016.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia, Universidad Nacional de Colombia. Marihuana Cannabis- Aspectos toxicológicos, clínicos, sociales y potenciales usos terapéuticos. Bogotá D.C., 2015.

Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), La heroína en Colombia, Producción, uso e impacto en la salud pública. Bogotá D.C., 2016.

Ministerio de Salud y Protección Social, Mayu of New England, OIM. Plan Nacional de Respuesta al Consumo de Heroína y otras drogas por Vía Inyectada. 2013.

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, del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA, 2014 - 2021. Bogotá D.C., 2014.

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, Lineamientos generales para desarrollar las Zonas de Orientación Escolar – ZOE. 2012.

Ministerio de Salud y Protección Social, UNODC, Consentidos, 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. 2014.

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.

Observatorio de Drogas de Colombia, Boletín No. 1 del Sistema de Alertas Tempranas - SAT, Bogotá, Octubre 2015.

OEA, El problema de las drogas en las américas: Producción y oferta de drogas, fármacos y precursores químicos. Washington DC. 2013.

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 y Gobierno de Colombia, Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Bogotá D.C., 2016

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. Informe Mundial de Drogas 2014. Viena 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Mundial de Drogas 2015. Viena 2015.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Mundial de Drogas 2016. Viena 2016.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. Características agroclimáticas de los cultivos de coca en Colombia 2005 - 2010. Bogotá, D.C., 2013.

Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva. (2012). Narcomenudeo. Entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal. Bogotá, DC., 2012.

Prelac. Caracterización del Proceso de Transformación de la Hoja de Coca en Clorhidrato de Cocaína en Colombia. Bogotá D.C., 2015.

Rodríguez, Martha (2013) Medición de la distorsión en el valor de las importaciones. Suplemento: Año 2010.

ROCHA, Ricardo. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Bogotá, D.C., 2000.

Scopetta O. Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá D.C. 2010.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), Informe Ejecutivo. Encuentro Nacional de Desarrollo Alternativo, Bogotá D.C, 2014.

United State Department of State. International, Narcotics Control Strategy Report, Vol II. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL). Marzo 2013.

Uprimny, Guzmán, Parra, Bernal. Políticas de drogas frente al consumo en Colombia: Análisis desde una perspectiva de derechos humanos. Bogotá D.C., 2015.

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.

