REPORTE DE DROGAS DE COLOMBIA

2017



O.D.C.
OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA

GOBIERNO DE COLOMBIA

MINJUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y
Justicia Restaurativa

Renzo Rodríguez Padilla
Director de Política de Drogas y Actividades
Relacionadas

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

Gloria Patricia Crispín Amorocho
Subdirectora de Control y Fiscalización
de Sustancias Químicas y Estupefacientes

Aportes temáticos:

Reducción del consumo de drogas
Jenny Fagua Duarte
Jaime Flórez Murcia
Jaime Mendoza Gómez
Camila Patiño Rodríguez
Gonzalo Sosa Gutiérrez
Angélica Valencia Masmela

Reducción de la oferta de drogas ilícitas
Luz Amparo Chamorro Cílima
Herbert Augusto Infante Romero
Camilo Andrés López Lagos
Carlos Mora González
Érika Padilla Rodríguez
Teniente Coronel (r) Miguel Tunjano Villarraga
Isaac Urrutia Bermúdez
Carlos Zambrano

Criminalidad asociada con las drogas
Alberto de Jesús Cuesta Gómez
Astrid Fuya Barajas
Santiago Alonso González Plazas
Edwin Andrés Pérez Rubio

Lavado de activos
Daniela Angulo Dams
Javier Hernando Villa Ávila

Política nacional, regional e internacional de drogas
Felipe Benavides Muñoz
Andrés Camelo Ortiz
Laura Cardeñosa
Mónica Díaz López
Claudia Rivero Medina
Juan Manuel Núñez López
Ana María Rueda Rodríguez
Sandra Solano

Observatorio de Drogas de Colombia
Jessica Cruz Alonso
Viviana Gómez Forero
John Hollman Gómez Corredor
Martha Eugenia Murcia Arenas
Jaime Roa Castiblanco
Óscar Ricardo Santana López
Marye Sáenz Suazo

Oficina de Prensa y Comunicaciones
Maritza Rojas Lagos

Agradecimientos

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

Por orden alfabético:

Agencia Nacional de Tierras (ANT)
Agencia de Renovación del Territorio (ART)
Armada Nacional de Colombia (ANC)
Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico (Ciena)
Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional (Diran)
Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional (Dijín)
Ejército Nacional de Colombia
Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE)
Fiscalía General de la Nación (FGN)
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)
Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Salud y Protección Social
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)
Presidencia de la República
Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci)
Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)
Universidad Industrial de Santander (UIS)

Fotografías:
UNODC/SIMCI, Parques Nacionales Naturales, Policía Nacional de Colombia, Armada Nacional de Colombia y Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, ©Shutterstock.com

© Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia (ODC)
Todos los derechos reservados
Octubre 2017, Bogotá (Colombia)
ISSN: 2463-1418
Edición No. 3

Corrrección de Estilo, Diseño y Diagramación
Legis S.A.

Impresión
Legis S.A.

Contenido

15 Introducción

19 Principales hallazgos

25 1. Reducción del consumo de sustancias psicoactivas

- 1.1. Situación del consumo de drogas en el mundo 27
- 1.2. Situación del consumo de drogas en Colombia 28
- 1.3. Marco político y operativo 36
- 1.4. Acciones en prevención del consumo de sustancias psicoactivas 39
- 1.5. Programas de prevención del consumo de drogas psicoactivas 41
  - 1.5.1. Programas de prevención en el ámbito escolar 41
  - 1.5.2. Programas de prevención en el ámbito familiar 44
  - 1.5.3. Programas de prevención en el ámbito comunitario 45
- 1.6. Tratamiento 52
- 1.7. Fortalecimiento institucional 57
- 1.8. Retos y perspectivas 59

61 2. Reducción de la oferta de drogas ilícitas

2.1. Problemática de los cultivos de coca, amapola y marihuana 62
2.1.1. Acciones del Gobierno para reducir los cultivos ilícitos 78
2.1.2. Retos y Perspectivas 91
2.2. Problemática de la producción de drogas 92
2.2.1. Infraestructuras de procesamiento de drogas 92
2.2.2. Acciones del Gobierno para reducir la disponibilidad de droga 96
2.3. Control y fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes 111
2.3.1. Retos y Perspectivas 115
2.4. Problemática del tráfico de drogas 116
2.4.1. Acciones del Gobierno de Colombia para controlar el tráfico de drogas 124
2.4.2. Retos y Perspectivas 125
2.5. Drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas 126
2.5.1. Retos y Perspectivas 129

131 3. Criminalidad asociada con las drogas

3.1. Mercados locales de drogas ilegales: nuevos retos para la política de drogas en Colombia 132
3.1.1. Distribución y comercialización de cocaína en el mercado interno de drogas 133
3.1.2. Distribución y comercialización de marihuana en el mercado interno de drogas 133
3.1.3. Distribución y comercialización de basuco en el mercado interno de drogas 134
3.1.4. La reincidencia en el delito 134
3.1.5. Avances y resultados 136
3.1.6. Retos y Perspectivas 146
3.2. Caracterización de los delitos relacionados con drogas, tendencias en su judicialización y alternativas al encarcelamiento para estos delitos 147
3.2.1. Contexto 147
3.2.2. Tendencias frente a la judicialización de delitos relacionados con drogas 148
3.2.3. Tendencias en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) 163
3.2.4. Análisis de los aspectos procesales y patrones de judicialización por el delito de tráfico de drogas en Colombia de acuerdo con el análisis sentencias condenatorias 166

3.2.5. Acciones del Gobierno frente a alternativas de encarcelamiento para delitos de menor gravedad relacionados con las drogas 168
3.2.6. Retos y perspectivas 170

171 **4. Lavado de activos**

4.1. Problemática y tendencias 172
4.2. Acciones para su control 174
4.3. Análisis del impacto del proceso de extinción de dominio en el marco de justicia y paz, de cara al posconflicto 180
4.4. Fortalecimiento de la respuesta estatal frente al lavado de activos 181
4.5. Encuesta de percepción sobre el Sistema ALA/CFT 181
4.6. Evolución normativa 182
4.7. Retos y perspectivas 184

187 **5. Política nacional, territorial e internacional de drogas**

5.1. Política Nacional de Drogas de Colombia 188
5.1.1. Contexto 188
5.1.2. Acciones 188
5.1.3. Retos y perspectivas 190
5.2. Implementación de la política de drogas en los territorios 2016-2017 191
5.2.1. Contexto 191
5.2.2. Acciones 191
5.2.3. Política Nacional de Drogas y planes integrales departamentales de drogas. Hallazgos preliminares 192
5.2.4. Retos y perspectivas 197
5.3. Política internacional de drogas 198
5.3.1. Contexto 198
5.3.2. Acciones 198
5.3.3. Retos y perspectivas 204

205 **Bibliografía**

209 **Informe especial:**
Acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en Colombia

Lista de Figuras

Figura 1. Prevalencia de consumo de tabaco o cigarrillo 2008 – 2013 30
Figura 2. Prevalencia de uso de cualquier droga ilícita 2008 – 2013 31
Figura 3. Prevalencia último año de consumo de cualquier droga por sexo y edad 32
Figura 4. Población ponderada de personas que se inyectan drogas 33
Figura 5. NSP detectadas en Colombia 34
Figura 6. Productos incautados en 2016 con contenido de combinaciones de sustancias psicoactivas 35
Figura 7. Marco Político para la reducción del consumo de drogas 36
Figura 8. Componentes Estratégicos 37
Figura 9. Metas del plan 38
Figura 10. Tendencia de los cultivos de coca en Colombia 2000 – 2016 63
Figura 11. Los 10 municipios con mayor área sembrada con coca en el año 2016 66
Figura 12. Tendencia del área con coca en resguardos indígenas, 2001-2016 70
Figura 13. Tendencia de cultivos de coca en Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras 2001-2016 71
Figura 14. Comparativo de área con coca en Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras y resguardos indígenas en hectáreas 2001-2016 72
Figura 15. Relación entre el precio en sitios de producción pagado por un kilogramo de cocaína en Colombia versus precios internacionales 74
Figura 16. Rendimientos por hectárea de opio secado al horno 77
Figura 17. Novedades en operaciones de erradicación manual 2008-2017 (agosto) 89
Figura 18. Cultivos de coca y área erradicada manualmente 2006-2017 (hectáreas) 89
Figura 19. Complejo de producción de clorhidrato de cocaína 93
Figura 20. Tamaño de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína 94
Figura 21. Incautaciones de drogas en Colombia 1999 - 2017 100
Figura 22. Cantidad de sustancias químicas incautadas 2015-2016 (en cantidades) 103
Figura 23. Incautaciones de gasolina y ACPM 2015-2016 103
Figura 24. Principales sustancias químicas líquidas incautadas 2015-2016 105
Figura 25. Permanganato de potasio, hidróxido de sodio y carbón activado (sustancias sólidas) incautados 2015-2016 106
Figura 26. Laboratorios de extracción de pasta básica de cocaína/base de cocaína intervenidos en 2015 y 2016 107
Figura 27. Laboratorios de clorhidrato de cocaína intervenidos en 2015 y 2016 108
Figura 28. Ubicación y destrucción de laboratorios de clorhidrato de cocaína 109

Figura 29. Estrategia de cooperación voluntaria con el sector industrial y empresarial desarrollada por el Ministerio de Justicia y del Derecho 113
Figura 30. Entidades y organizaciones que intervienen en las actividades de comercio exterior 114
Figura 31. Dinámica mensual de eventos (operativos) 2016 118
Figura 32. Seis (6) nuevas tendencias de tráfico marítimo mediante el uso de tecnología criminal 119
Figura 33. Modalidades detectadas en Colombia para el tráfico de drogas 120
Figura 34. Tendencia en transporte de drogas años 2015-2016 120
Figura 35. Principales antecedentes y experiencias documentadas 137
Figura 36. Ejes, variables y niveles de afectación de un mercado de drogas en territorio 138
Figura 37. Flujo de eventos y actividades piloto Ibagué 141
Figura 38. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes por circunstancia de captura. Año 2016 149
Figura 39. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes por sitio de captura. Año 2016 150
Figura 40. Capturas por artículos 376 y 382 del Código Penal 2016 150
Figura 41. Victimización directa 152
Figura 42. Número de capturas por tráfico de drogas por edad. Año 2016 153
Figura 43. Capturas por tráfico de drogas por ocupación del infractor. Año 2016 154
Figura 44. Número de capturas por cantidad y tipo de droga. Año 2016 154
Figura 45. Número de incautaciones de marihuana y cocaína y sus derivados por rango de cantidad incautada. Año 2016. 156
Figura 46. Población carcelaria por artículo 376 del Código Penal de acuerdo con su situación jurídica 158
Figura 47. Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria. Diciembre de 2016 158
Figura 48. Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria femenina. Diciembre de 2016 159
Figura 49. Población femenina privada de la libertad por el delito de estupefacientes por rango etario 2016 160
Figura 50. Población femenina privada de la libertad en establecimientos de reclusión a cargo del Inpec por el delito de estupefacientes, distribuida por grupo vulnerable-ingresos 2016 161
Figura 51. Población femenina privada de la libertad en establecimientos del Inpec por el delito de estupefacientes por nivel educativo 2016 163
Figura 52. Adolescentes que han ingresado al SRPA por presunta comisión de delitos 2016 165
Figura 53. Delitos de mayor ocurrencia a nivel nacional en el SRPA 2016 165
Figura 54. Percepción del alto nivel de amenaza que generan los delitos en las regiones del país 182
Figura 55. Los encuentros del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia 190

Lista de Fotos

Foto 1. Programa Escolarizado de Prevención del Consumo de Drogas 42
Foto 2. Evento en prevención de Familias Fuertes 44
Foto 3. Evento en prevención 46
Foto 4. Manglares en Utría 69
Foto 5. Resguardos Indígenas 71
Foto 6. Uso ilícito del cloruro de calcio en la producción ilícita de clorhidrato de cocaína 115
Foto 7. I Seminario Internacional de Identificación Química de Cannabinoides, Drogas de Síntesis y NSP, Bucaramanga, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2016 128

Lista de Mapas

Mapa 1. Prevalencia del último mes de consumo de alcohol en los estudiantes secundarios de las Américas 29
Mapas 2-5. Tipo de acción para reducción del consumo de sustancias psicoactivas 40
Mapa 6. Presencia de programas y servicios de reducción del consumo de sustancias psicoactivas 56
Mapa 7. Densidad de los cultivos de coca período 2016 64
Mapa 8. Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2007-2016 67
Mapa 9. Incautaciones de Clorhidrato de Cocaína período 2016 97
Mapa 10. Incautaciones de Pasta/Base de Cocaína período 2016 98
Mapa 11. Infraestructura de producción de drogas desmantelada período 2016 110
Mapa 12. Tráfico internacional 117
Mapa 13. Rutas fluviales 123
Mapa 14. Eventos de incautación de la Armada Nacional 124
Mapa 15. Nivel de integralidad en el abordaje del fenómeno de las drogas en los planes de desarrollo territorial (PDT) departamentales 193

Lista de Tablas

Tabla 1. Estrategias apoyadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para el fortalecimiento territorial en prevención, mitigación y atención en drogas 49
Tabla 2. Área con coca por departamento en Colombia 2008-2016 65
Tabla 3. Afectación de cultivos de coca en las zonas de manejo especial 68
Tabla 4. Cultivos de coca en parques nacionales naturales 2011-2016 (hectáreas) 68
Tabla 5. Precios de la hoja de coca y sus derivados 2013-2016 74
Tabla 6. Detección de cultivos de amapola por la Policía Nacional de Colombia 2016 76
Tabla 7. Cultivos de amapola en Colombia por departamento 2005-2016 (hectáreas) 77
Tabla 8. Detección de cultivos de cannabis por la Policía Nacional de Colombia 2016 78
Tabla 9. Erradicación manual de cultivos ilícitos de coca 2007-2017 88
Tabla 10. Erradicación manual de cultivos ilícitos de amapola 2007-2017 90
Tabla 11. Erradicación manual de cultivos de marihuana 2007-2017 91
Tabla 12. Incautaciones de drogas ilícitas por tipo y departamento 2016 100
Tabla 13. Incautaciones de drogas en Colombia 2012-2017* (kilogramos) 101
Tabla 14. Modalidades para el tráfico de drogas por vía marítima 121
Tabla 15. Número y porcentaje de la reincidencia dentro del total de casos con noticia criminal por artículo 376 enero-diciembre 2016 135
Tabla 16. Capturas por delitos contra la salud pública. Capítulo II. Estupefacientes 2012-2016 148
Tabla 17. Número de capturas por modalidad delictiva. Año 2016 151
Tabla 18. Cantidad de drogas incautadas (kg) por tipo y por lugar 2016 156
Tabla 19. Población femenina privada de la libertad en establecimientos de reclusión a cargo del Inpec por el delito de estupefacientes por pueblo indígena - ingresos 2016 162
Tabla 20. Subrogados penales solicitados y concedidos para delitos asociados a drogas 167
Tabla 21. Actuaciones Ley 906 de 2004 177
Tabla 22. Actuaciones Ley 600 de 2000 177
Tabla 23. Cooperación internacional 177
Tabla 24. Actualización Sarlaft 184
Tabla 25. Integralidad de los Planes Integrales Departamentales de Drogas 195

Siglas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANC	Armada Nacional de Colombia
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CDD	Comités Departamentales de Drogas
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
Ciena	Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes
CPCC	Complejos de Producción de Clorhidrato de Cocaína
CSE	Consejos Seccionales de Estupefacientes
Celac-UE	Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Ccicla	Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos
CMPP	Comisión Municipal de Planeación Participativa
Copolad	Programa de Cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea
CTI-FGN	Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Diran	Dirección de Antinarcóticos-Policía Nacional
Dijín	Dirección de Investigación Criminal e Interpol
Dipol	Dirección de Inteligencia Policial
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
FGN	Fiscalía General de la Nación
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
NSP	Nuevas Sustancias Psicoactivas
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
OEA	Organización de los Estados Americanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAI	Plan de Atención Inmediata
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
Pecig	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato
Pisda	Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PIDD	Planes Integrales Departamentales de Drogas
Siedco	Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo
Sispro	Sistema Integral de la Protección Social
Simci	Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
Ungass	United Nations General Assembly Special Session (por su sigla en inglés). Sesión especial de las Naciones Unidas sobre Drogas
Unodc	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Introducción

Se presenta el *Reporte de Drogas de Colombia 2017,* elaborado por el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), a partir de la información aportada por las instituciones vinculadas al tema. Este informe se elabora anualmente con el fin de presentar el diagnóstico del problema en sus diferentes manifestaciones, así como el balance de las acciones y resultados de las estrategias adelantadas por el Gobierno Nacional, territorial y otros actores.

El Observatorio de Drogas de Colombia tiene la función esencial de contribuir a mejorar la comprensión del problema de las drogas y de aportar evidencia para la construcción de políticas públicas y toma de decisiones en la materia. Desde 2005, el ODC fue establecido como fuente oficial de información sobre drogas del Gobierno Nacional.

De esta forma, desde el ODC se centraliza y analiza la información que producen las instituciones, y además se desarrollan estudios e investigaciones sobre los cultivos, la producción, el tráfico, el microtráfico, el consumo, el lavado de activos y otros delitos relacionados. Todo ello constituye la evidencia que debe orientar el curso de acción frente al problema de las drogas.

En efecto, según datos del ODC, en Colombia se han erradicado más de un millón de hectáreas de cultivos de coca en los últimos 10 años (aspersión aérea y erradicación manual desde 2007 a 2016) y aún persiste un área sembrada de 146.000 hectáreas en 2016. Están privadas de la libertad 24.468 personas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, de las cuales 3.603 son mujeres. En 2016, se incautaron 362,4 tm de cocaína, 43 tm de pasta y base de cocaína, 193 tm de marihuana y 521 kg de heroína, y se desmantelaron 229 cristalizaderos.

Estos datos reflejan de forma categórica que se pueden lograr año a año las metas tradicionales, sin que en realidad se esté generando un impacto real en el problema. Sin duda, los resultados alcanzados no

han sido suficientes para disminuir la problemática de las drogas y los efectos negativos de las políticas implementadas, más allá del daño que generan las mismas drogas.

Con toda esta evidencia como argumento, el Gobierno de Colombia, junto con otros países, lideró en el ámbito internacional el proceso de reflexión alrededor de la política de drogas buscando generar cambios en el abordaje de la problemática. Como resultado, se llevó a cabo la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (Ungass 2016), en la cual se acordaron una serie de recomendaciones operacionales plasmadas en el documento "Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas".

Tanto los compromisos derivados de la Ungass como el Acuerdo Final de Paz configuran un momento muy importante y determinante para transformar la política nacional de drogas y promover el desarrollo de acciones que prioricen el enfoque de salud pública y derechos humanos, que tengan como centro a las personas y las comunidades, que sean innovadoras y eficaces.

En este marco, se destaca que en diciembre de 2016 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó las líneas estratégicas y las metas de la Política de Drogas, así:

1. Disminuir las vulnerabilidades territoriales mediante una perspectiva de desarrollo territorial.
2. Reducir el consumo de sustancias psicoactivas.
3. Desarticular las estructuras de criminalidad organizada dirigida a los eslabones intermedios y superiores de la cadena, y combatir el narcotráfico.

Frente al primer eje estratégico o primer pilar de la política de drogas: **disminuir las vulnerabilidades territoriales mediante una perspectiva de desarrollo,** el Estado colombiano es consciente de que, para reducir los cultivos ilícitos de manera sostenible, se deben atender las causas estructurales que han incidido en la presencia y persistencia de esta problemática, implementando acciones no solo enfocadas en el control de las hectáreas sembradas, sino también buscando alternativas para mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados.

Se enfatiza en acciones que contribuyan a reducir la presencia de los cultivos ilícitos buscando el desarrollo territorial, mediante fortalecimiento y articulación entre los sectores de seguridad, defensa, desarrollo social, justicia y medio ambiente, así como con el sector privado y la sociedad civil. Se requiere aumentar las capacidades del Estado colombiano para proveer seguridad, desarrollo y gobernabilidad, y de manera fundamental restablecer el dominio territorial para evitar el ingreso de nuevos actores armados ilegales a las zonas afectadas.

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera determinante dar sostenibilidad a estos planteamientos de política pública. Así mismo, llama la atención sobre la obligación de ser coherentes con lo expresado en el ámbito internacional, con el mandato del Consejo Nacional de Estupefacientes y con lo que indica la evidencia, en el desarrollo de acciones referido a la estrategia frente a los cultivos ilícitos, como uno de los temas prioritarios en el país.

Sin lugar a dudas, uno de los principales retos es organizar y articular los esfuerzos institucionales para dar una respuesta coherente en esta materia, aprovechando las ventajas que ofrece la nueva arquitectura institucional diseñada precisamente con el fin de abordar las vulnerabilidades territoriales, mejorar indicadores de desarrollo humano y territorial a partir de la provisión de bienes y servicios, como la salud, educación, acueductos, vías, infraestructura, servicios, mercados viables, al igual que del empoderamiento de los territorios en las intervenciones. Solo la transformación profunda de la Colombia rural podrá reducir la persistencia de los cultivos, y de otras economías ilegales que los afectan.

En lo referente a la **reducción del consumo de sustancias,** es importante mencionar que se reconoce la salud como un derecho fundamental, se cuenta con una política de atención integral en salud y se formula el Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA, 2014-2021, que adopta los enfoques de salud pública y derechos humanos en sus acciones. Se cuenta con lineamientos técnicos para orientar el desarrollo de acciones de prevención, reducción de daños y tratamiento, basadas en la evidencia; se estableció la ruta de atención integral para trastornos asociados al uso de sustancias psicoactivas; se adelantan seis programas de reducción de daño asociado al consumo de drogas por vía inyectada; y se puso en marcha un proceso transversal de fortalecimiento de capacidades territoriales apoyado por la cooperación internacional. Además, se reguló el uso médico y científico del cannabis.

Frente a las acciones adelantadas en materia de **criminalidad asociada a las drogas,** el Gobierno colombiano viene realizando importantes esfuerzos contra las grandes estructuras del narcotráfico, afectando sistemáticamente sus bienes y finanzas. El objetivo principal de esta política es un uso eficiente de los recursos hacia acciones que permitan un desmantelamiento real de las redes criminales y una investigación y judicialización efectiva a las cabezas medias y altas de estas estructuras. En esta línea, el derecho penal debe estar reservado para las conductas que causan más perjuicio a la sociedad y no a los eslabones débiles de la cadena, como son los consumidores, pequeños cultivadores, pequeños traficantes y, especialmente, a las mujeres y los menores de edad, ya que estos grupos son fácilmente reemplazables en la cadena del narcotráfico y su persecución no afecta notoriamente las estructuras criminales.

En consecuencia, el Gobierno está adelantando acciones que brinden alternativas a la privación de la libertad, específicamente para pequeños cultivadores y para adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Así mismo, se está adelantando un trabajo articulado para generar políticas contra mercados locales de drogas (microtráfico), desde un componente de control territorial e intervenciones sociales integrales que reduzcan las vulnerabilidades de las comunidades afectadas por esta problemática, considerando que la articulación entre los diferentes niveles del Estado y la evaluación y el seguimiento de estas políticas son componentes transversales fundamentales para su solución.

Para el logro de resultados sostenibles, es necesaria la concurrencia de los gobiernos locales, municipales y del Gobierno Nacional, así como del compromiso de las naciones del mundo. Colombia es consciente del problema y como tal no ha escatimado en sus esfuerzos para enfrentar cada uno de los desafíos y responder de manera diferenciada a los retos que imponen el consumo, la oferta y el lavado de dinero.

Principales hallazgos

Consumo de drogas a nivel mundial

Según el *Informe Mundial de Drogas 2017* de Unodc, un cuarto de billón de personas, o cerca del 5% de la población adulta, entre los 15 y los 64 años, consumió drogas por lo menos en una ocasión en 2015. El cannabis es la droga más ampliamente usada, pero los opioides generaron gran impacto negativo en la salud. Los estimulantes de tipo anfetamínico se mantienen como la segunda droga más usada a nivel mundial, con un estimado de 35 millones de usuarios en el último año.

Las estimaciones muestran que alrededor de 17,7 millones de personas han usado opiáceos (heroína y opio); 17 millones de personas consumieron cocaína en el último año alrededor del mundo; y 21,6 millones de personas utilizaron éxtasis en el último año.

Situación del consumo de drogas en Colombia

Los estudios del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) muestran que el consumo de drogas se está incrementando en el país, no solo porque las personas las consumen, sino porque el mercado es cada vez más amplio y diverso. La prevalencia de uso alguna vez en la vida pasó del 8,8% en 2008 al 12,2% en 2013, y la prevalencia en el último año pasó del 2,6% al 3,6% en los mismos años.

Al igual que en el resto del mundo, en Colombia la marihuana es la sustancia de mayor consumo, seguida de la cocaína, el basuco y el éxtasis. Aunque el consumo de estas dos sustancias tiene prevalencias bajas, genera alto impacto en la salud pública.

El Sistema de Alertas Tempranas del ODC[1] a diciembre de 2016 había reportado la detección de 28 nuevas sustancias psicoactivas (NSP) en el país, que en su mayoría corresponden a drogas de origen sintético. El *Informe Mundial de Drogas 2017* de Unodc resalta la aparición de 739 NSP a nivel mundial.

Para responder a la problemática del consumo de drogas, el país cuenta con una Política Nacional de Reducción del Consumo de Drogas 2014-2021, que tiene cuatro pilares: i) prevención, ii)

1 El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Observatorio de Drogas de Colombia fue creado en 2013 y lo conforman instituciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, el Ministerio de Salud y Protección Social y varias universidades. El objetivo es generar un mecanismo de intercambio de información para detectar oportunamente NSP o drogas emergentes y alertar a la población.

tratamiento, iii) reducción de riesgos y daños, iv) promoción de la salud.

El programa bandera de prevención es Familias Fuertes: Amor y Límites[2], que inició en 2012 con el liderazgo de los ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud y Protección Social, y de la mano con la OPS y la Unodc. Se han sumado a este ejercicio las gobernaciones, alcaldías y cajas de compensación familiar, alcanzando una cobertura de 14 mil familias, impactando a alrededor de 50 mil personas, en 100 municipios de 24 departamentos del país.

En alianza con los gobiernos territoriales, la sociedad civil, la cooperación internacional y el Gobierno Nacional, se avanza gradualmente en la estructuración de servicios de reducción de daño en el país, que incluyen tratamiento de sustitución con metadona, entrega de material higiénico de inyección, atención psicosocial, asesoría preprueba de VIH y derivación de casos, entre otros.

En cuanto al tratamiento para el consumo problemático de drogas, el país dispone de 384 servicios habilitados para la atención de personas consumidoras, ubicados en 25 de las 36 direcciones territoriales de salud[3].

El "Tercer estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en la población universitaria de Colombia, 2016"[4] señala que, si bien la mayoría de los estudiantes no consumen drogas, el 38,7% de los estudiantes encuestados ha consumido drogas ilícitas alguna vez en la vida y el 22,4% en el último año. El consumo de bebidas alcohólicas está generalizado y hay reducción en el uso de cigarrillo. Además de la marihuana, se reportó consumo de una gran variedad de drogas, donde sobresale el LSD, que, según análisis químicos realizados, está siendo suplantada con por lo menos siete moléculas diferentes, cuyos riesgos aún no se conocen con claridad, por tratarse de nuevas sustancias psicoactivas.

Situación de la producción de droga

En Colombia, el récord histórico alcanzado en 2000 con 163 mil hectáreas sembradas con coca se redujo a 48 mil hectáreas en 2013. Los últimos años presentan incremento del área sembrada al pasar de 96 mil hectáreas en 2015 a 146 mil hectáreas en 2016. Se estima que la producción potencial de base de cocaína pasó de 797 toneladas métricas en 2015 a 1.069 toneladas métricas en 2016. La producción de base de cocaína en 2016 equivale a 866 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína pura[5].

Los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca concentran el 72% de toda la coca sembrada en el último año en el país. El 48% (70.579 hectáreas) se encuentra en 10 municipios de cuatro departamentos del país. Tumaco es el municipio más afectado, con 23.148 hectáreas sembradas, que corresponde al 16% de la coca del país.

Se resalta la tendencia a la exportación de base de cocaína 'reoxidada' para ser cristalizada en otros países, la cual estaría tomando fuerza en la dinámica actual de tráfico. Información relacionada con incautaciones de drogas provenientes de Colombia dan cuenta del aumento en los casos de exportación de base de cocaína[6].

2 El programa Familias Fuertes es un programa de prevención universal, desarrollado por la Universidad de Iowa y adaptado para Latinoamérica por la OPS; está fundamentado en la evidencia y dirigido a reducir conductas de riesgo, tales como consumo de alcohol y otras drogas, embarazos en adolescentes, violencia intrafamiliar y de pares.

3 Estudio del Ministerio de Salud y Protección Social en 2016.

4 Estudio realizado en el marco del proyecto Predem y en coordinación con el Observatorio de Drogas de Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

5 Cifras de la Unodc-Simci.

6 DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, ADMINISTRACIÓN PARA EL CONTROL DE DROGAS y LABORATORIO

Los cultivos de amapola reportados para 2016 por la Policía Antinarcóticos fueron de 462 hectáreas en los departamentos de Cauca y Nariño. Se estima que la producción potencial de heroína es de 2 toneladas métricas.

En 2016 se erradicaron 17.642 ha de cultivos de coca y en el periodo enero - junio 2017 19.634 ha.

Acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados

La Ley 1787 del 6 de julio de 2016, por la cual se reglamenta el Acto Legislativo 2 de 2009, crea el marco regulatorio que permite el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano.

En 2017, un trabajo coordinado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Agricultura permitió, por medio de las resoluciones 577, 578 y 579 de 2017, la regulación de las licencias para adquisición de semillas, cultivos de cannabis psicoactivo y no psicoactivo, en conjunto con la definición de pequeños y medianos cultivadores de cannabis para uso medicinal y científico.

Infraestructuras de producción

Los complejos de producción de clorhidrato de cocaína (CPCC) tienen la siguiente tipología común: i) estrategias para el abastecimiento local de insumos y equipos; ii) uso de la comunidad para evitar la interdicción; iii) aumento en la eficiencia de las actividades productivas; iv) rápida recuperación tras la interdicción de las entidades de control del Estado; y v) presencia de capitales criminales extranjeros, que aumentan la oferta.

Frente a las dificultades en los procesos de erradicación de cultivos ilícitos, se viene promoviendo un control efectivo primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado, como cristalizaderos o laboratorios de cocaína, los cuales hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción que está relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado, así como la judicialización de los principales actores que intervienen en el proceso.

Control y fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes

En los últimos dos años se ha evidenciado el aumento de los cultivos de hoja de coca, lo que directamente determina un incremento en la demanda de sustancias y productos químicos necesarios para llevar a cabo los procesos de extracción, refinamiento y conversión de los alcaloides.

En respuesta, el Gobierno Nacional ha desarrollado una serie de estrategias para disminuir la disponibilidad de sustancias químicas en el mercado ilícito. Las acciones comprenden: a) política y regulación del control, b) articulación interinstitucional y mejor relación Gobierno-empresa, c) medidas de control a las actividades de comercio exterior de sustancias y productos químicos, y d) fortalecimiento de las acciones de control, interdicción e inteligencia y operaciones conjuntas.

DE PRUEBAS ESPECIALES E INVESTIGACIÓN. Reporte de trazabilidad química de cocaína. Enero de 2017.

Mercados locales de drogas

Los fenómenos de mercados internos de drogas ilícitas y, específicamente, sus eslabones de distribución y comercialización en áreas urbanas y rurales plantean serios retos al Estado para su abordaje, tanto en materia de intervención penal racional y priorizada por parte de las instituciones competentes, como en materia de reducción de la vulnerabilidad social de las personas y comunidades afectadas por el consumo problemático de drogas y la criminalidad asociada.

La evidencia recolectada en los diferentes procesos de generación de conocimiento del MJD plantea el reto de avanzar hacia la formulación de una política de fortalecimiento de capacidades territoriales que produzcan acciones de interrupción estratégica de la distribución y comercialización de drogas mediante el uso coordinado de herramientas de control, persecución penal, intervención social y comunitaria que repercuta en el mejoramiento de las condiciones de vida y la integración social de personas, familias y comunidades afectadas por los mercados locales de drogas. La perspectiva de avanzar en este sentido permitirá la obtención de logros en cuatro frentes: i) articulación y trabajo en red, ii) control territorial, iii) intervención social, iv) seguimiento y evaluación.

Tendencias frente a la judicialización de delitos relacionados con drogas

El primer delito por el que se realizan capturas en Colombia es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del 26% dentro del total, seguido por el hurto (16%) y las lesiones personales (8%). Esto a pesar de que la venta de drogas, de acuerdo con encuestas del DANE y de la Cámara de Comercio, es el tercer delito que más preocupa a la ciudadanía.

Al analizar el número de capturas por cantidad y tipo de droga, se tiene que el 48% se producen por base de coca y basuco, mientras que el 29% corresponde a marihuana.

En las cárceles colombianas, a diciembre de 2016 había 24.468 personas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, de las cuales el 85,27% eran hombres (20.865) y el 14,73%, mujeres (3.603). De las 24.468 personas privadas de la libertad por este delito, el 70,22% corresponde a condenados y el 29,78%, a sindicados.

El tercer delito de mayor ocurrencia en la población carcelaria es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del 13,29% en el total. Sin embargo, al analizar el caso de las mujeres, este delito se ubica en el primer lugar con una participación del 30,3%.

En el año 2016 se realizó un estudio sobre la viabilidad jurídica y sanitaria de implementar un modelo similar al de tribunales de tratamiento de drogas en Colombia en el marco del SRPA. De acuerdo con los resultados de este estudio y con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Fiscalía General de la Nación y la INL de la Embajada de los Estados Unidos, se inició un piloto del Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el SRPA en la ciudad de Medellín. Actualmente 22 adolescentes se encuentran en el programa y el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene solicitud de cuatro departamentos más para iniciar su implementación.

Los ministerios de Justicia y del Derecho (MJD) y de Salud y Protección Social (MSPS) coordinan y promueven la ejecución en el ámbito nacional y territorial del Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021.

Resumen de Resultados

REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS[7]	
Prevalencia de consumo de drogas ilícitas en el mundo[8]	5% de la población adulta entre los 15 y los 64 años en los últimos 12 meses
Prevalencia de consumo de marihuana en Colombia	11,48% en la vida 3,27% en los últimos 12 meses
Prevalencia de consumo de cocaína en Colombia	3,23% en la vida 0,70% en los últimos 12 meses
Prevalencia de consumo de basuco en Colombia	1,18% en la vida 0,21% en los últimos 12 meses
Prevalencia de consumo de éxtasis en Colombia	0,71% en la vida 0,19% en los últimos 12 meses
Número de nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y drogas emergentes identificadas hasta diciembre de 2016 en Colombia[9]	28
OFERTA[10 11] **(Datos con corte a diciembre 31)**	
Área neta con cultivos de coca calculada a 31 de diciembre de 2016	146.000 hectáreas[12]
Rendimiento promedio de hoja de coca fresca	4,8 tm/ha/año
Producción potencial de clorhidrato de cocaína	866 tm (747 tm – 1028 tm)
Incautaciones de cocaína[13]	362.414 kg
Laboratorios ilegales destruidos[14]	4.842
Erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos de coca	17.642 hectáreas
Erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos de amapola	450
Erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos de marihuana	135
Incautaciones de heroína	521 kg
Precio promedio de la hoja de coca en sitio de producción	COP 2.900/kg US$ 0,95/kg
Precio promedio de pasta básica de cocaína	COP 1.895.700/kg USD 621/kg
Precio promedio del clorhidrato de cocaína	COP 4.984.600/kg US $1.633
Número de hogares involucrados en el cultivo de coca[15]	106.900
Área con cultivos de amapola[16]	462 hectáreas
Precio promedio del látex de amapola en el sitio de producción	US $ 746/kg
Precio promedio de la heroína	US $ 5.615/kg
Producción potencial de heroína	2.1 tm
CRIMINALIDAD	
Número de personas capturadas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes en 2016	63.757
Población carcelaria por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes en 2016	24.468

7 Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 (hogares).
8 Datos del Informe Mundial de Drogas de Unodc 2017.
9 Información recolectada por el Sistema de Alertas Tempranas
10 Cifras de Unodc-Simci-Ministerio de Justicia
11 La Tasa Representativa del Mercado (TRM) empleada para las estimaciones de pesos colombianos a dólares americanos fue de COP$ 3.052 en 2016. Dicha tasa corresponde al promedio mensual reportado por el Banco de la República.
12 Corresponde al área cultivada con coca que se encontraba en 31 de diciembre de 2016.
13 Cifras del Ministerio de Defensa Nacional
14 Incluye laboratorios de cocaína e infraestructuras de producción de pasta básica de cocaína y base de cocaína. Corresponde a 4.613 infraestructuras de producción primaria y 229 cristalizaderos.
15 El crecimiento de los hogares es estimado a partir de un indicador compuesto construido teniendo en cuenta el comportamiento del área afectada (calculada por Unodc) y la proyección de la población (realizada por el DANE) de los municipios afectados por coca, así como la tendencia de crecimiento reportada en cada fase de los estudios de productividad.
16 La estimación del área con cultivos de amapola se realiza por parte del Gobierno de Colombia a través de sobrevuelos.

1.

Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas

Contexto

Dentro de los avances, a nivel nacional se destaca el papel de la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas como espacio de articulación y coordinación de las actuaciones que se desarrollan, orientando al logro de las metas propuestas. El enfoque de salud pública que planteó el Plan Nacional precisamente implica una aproximación intersectorial que interviene los determinantes sociales de la salud, que involucran educación, cultura, recreación y deporte, justicia y trabajo, entre otros aspectos.

A nivel regional, en 2016 se formularon planes integrales de drogas en los 32 departamentos del país, en el marco de los consejos seccionales de estupefacientes y de los comités departamentales de drogas. Estos planes se enmarcan a su vez en los planes de desarrollo territoriales que todas las entidades departamentales construyeron para el período 2016-2019.

En el campo de la prevención, sobresale el esfuerzo por mejorar la cobertura y calidad de las intervenciones, posicionando la necesidad de la fundamentación en evidencia, el desarrollo de evaluaciones de algunos programas y la preparación para el proceso de revisión y mejoramiento del Programa Escolarizado de Prevención Escolar de la Policía Antinarcóticos. También se destaca la elaboración de los lineamientos de prevención del consumo de drogas por parte del MSPS, los cuales proponen un abordaje sistémico en los diferentes ámbitos y momentos del curso de la vida, con recomendaciones y criterios basados en la evidencia. Esta herramienta es el primer paso hacia la regulación de la oferta de servicios de prevención del consumo, que permitirá garantizar que todos los programas existentes en el país cumplan criterios de calidad y eficiencia.

Resaltan también los progresos en la comprensión de la reducción de daños y la apropiación de una serie de acciones que han contribuido a mejorar la vida de las personas con consumos inyectados en varias ciudades del país, como Pereira, Cali, Bogotá, Armenia y Cúcuta, y el municipio de Dosquebradas (Risaralda), donde se prestan servicios que incluyen la entrega de material higiénico de inyección, asistencia psicosocial, información y educación sobre salud, derivación a servicios de salud y sociales, entre otros. En 2016, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Gobernación de Risaralda, las alcaldías de Pereira y Dosquebradas y la Corporación ATS adelantaron el 'Seminario internacional sobre reducción de daños y enfoque de salud púbica' en la ciudad de Pereira, el cual contó con importantes expertos internacionales y nacionales como ponentes y la participación de 200 personas de todo el país.

En relación con el tratamiento, se evidencian avances normativos, técnicos y de gestión con la creación de las rutas integrales de atención en salud, el modelo de atención y el censo nacional, que se alinean con el nuevo Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS). El número de atenciones en salud relacionadas con drogas y el número de personas atendidas en los servicios de atención al consumo problemático en 2016 superó las 50.000 personas, cifra que da cuenta de los avances en el acceso al tratamiento que se posibilitan con el marco legal actual.

Otro de los asuntos más relevantes del año es la realización de la Encuesta de Consumo de Drogas en Población Escolar, que se aplicó en el segundo semestre de 2016, liderada por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, y cuyos resultados finales serán divulgados en el segundo semestre de 2017. Este estudio arrojará información actualizada sobre la situación del consumo de drogas en dicha población, que constituye un grupo prioritario dado que el inicio del consumo comúnmente se presenta en esta etapa. Así mismo, Colombia participó en el *Estudio andino de consumo de SPA en población universitaria,* en el marco del proyecto Predem, cuyos resultados serán socializados en el segundo semestre de 2017.

En este capítulo se presenta un resumen general de la situación y tendencias del consumo de drogas del país, y a continuación se exponen otras acciones destacadas que se han desarrollado en cada componente del Plan Nacional por parte de las instituciones del Gobierno y de la sociedad civil. Por último, se plantean las conclusiones de los avances y los principales desafíos en este campo.

1.1. Situación del consumo de drogas en el mundo

El *Informe mundial sobre las drogas* de la Unodc de 2017, en su capítulo sobre la reducción de la demanda y la oferta de drogas, destaca lo siguiente:

"Un cuarto de billón de personas, o cerca del 5% de la población adulta entre los 15 y los 64 años, consumió drogas por lo menos en una ocasión en 2015. Los opioides son las sustancias que causan el mayor impacto negativo en la salud, pero el cannabis se mantiene como la droga más ampliamente usada, con una prevalencia anual del 3,8% de la población adulta. Los estimulantes de tipo anfetamínico se mantienen como la segunda droga más usada a nivel mundial, con un estimado de 35 millones de usuarios en el último año y el uso de metanfetaminas se percibe que ha aumentado en muchas subregiones, incluyendo Norteamérica, Oceanía y la mayor parte de Asia".

El número de personas que tiene uso inapropiado de opioides de prescripción inadecuada es de cerca de 35,1 millones, de los cuales cerca de 17,7 millones ha utilizado opiáceos (heroína y opio). El uso inadecuado de opiáceos farmacéuticos continúa siendo preocupante en muchos países, particularmente en los Estados Unidos, en donde, a la par con el aumento en el uso de heroína y fentanilo, se ha producido un incremento en la morbilidad y mortalidad relacionada con opioides. Hay también indicadores de un crecimiento reciente en el uso de heroína en partes de Europa Occidental y Central, sugiriendo un fin a la tendencia decreciente en algunas zonas de esta subregión.

Se estima que cerca de 17 millones de personas consumieron cocaína en el último año alrededor del mundo. Sobresale el uso de cocaína en Norteamérica (1,8%), Europa Occidental y Central (1,1%) y Oceanía (1,5%), primordialmente en Australia y Nueva Zelanda. Aunque el empleo de cocaína ha ido decreciendo o estabilizándose en algunas partes de Europa, análisis de aguas residuales sugieren un aumento en el consumo de esta droga en los últimos cinco años. También hay indicadores de incremento en algunas partes de Norteamérica.

De otro lado, se estima que 21,6 millones de personas usaron 'éxtasis' en el último año, cuyo empleo se mantiene alto en Oceanía -principalmente en Australia y Nueva Zelanda-, Europa y Norteamérica.

Muchos consumidores de drogas, tanto ocasionales como regulares, tienden a ser policonsumidores. Con el fin de mejorar la experiencia psicoactiva general de las drogas consumidas, usan más de una sustancia a la vez o secuencialmente para experimentar un efecto sinérgico acumulado, complicando el escenario de consumo.

En muchas subregiones se ha presentado una relación compleja en el uso de heroína y sintéticos, en la cual la elaboración ilícita de opioides y la disponibilidad de varios 'opioides de investigación', tales como AH-7921, U-47700, AH-21, MT-45 y diversos análogos del fentanilo, están causando graves preocupaciones en términos de salud pública. Más aún, los nuevos estimulantes sintéticos y las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y su uso en vez de drogas convencionales o en combinación con estas presentan nuevos desafíos a los profesionales en salud que responden a las emergencias relacionadas con abuso de drogas y que se ocupan de tratar personas con desórdenes causados por el uso de drogas.[17]

1.2. Situación del consumo de drogas en Colombia[18]

A través del trabajo del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), el país ha alcanzado progresos importantes en el desarrollo de estudios epidemiológicos periódicos, con metodologías estandarizadas internacionalmente y dirigidos a tres poblaciones clave: población general de 12 a 65 años[19], población escolar[20] y población universitaria[21]. Estas investigaciones han sido lideradas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Educación Nacional.

De igual manera, el ODC desarrolla estudios con metodologías diversas sobre temas de particular interés y estudios sobre sustancias específicas, en coordinación con otras entidades.

A partir de los estudios disponibles, se pueden identificar algunas tendencias claras sobre la situación del consumo de drogas en Colombia:

7 UNODC. Informe Mundial de Drogas 2017. Se retoman algunos de los contenidos del *Reporte de drogas de Colombia 2016*.

19 DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (ODC), MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Y CICAD-OEA. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2008; MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (ODC) Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013.

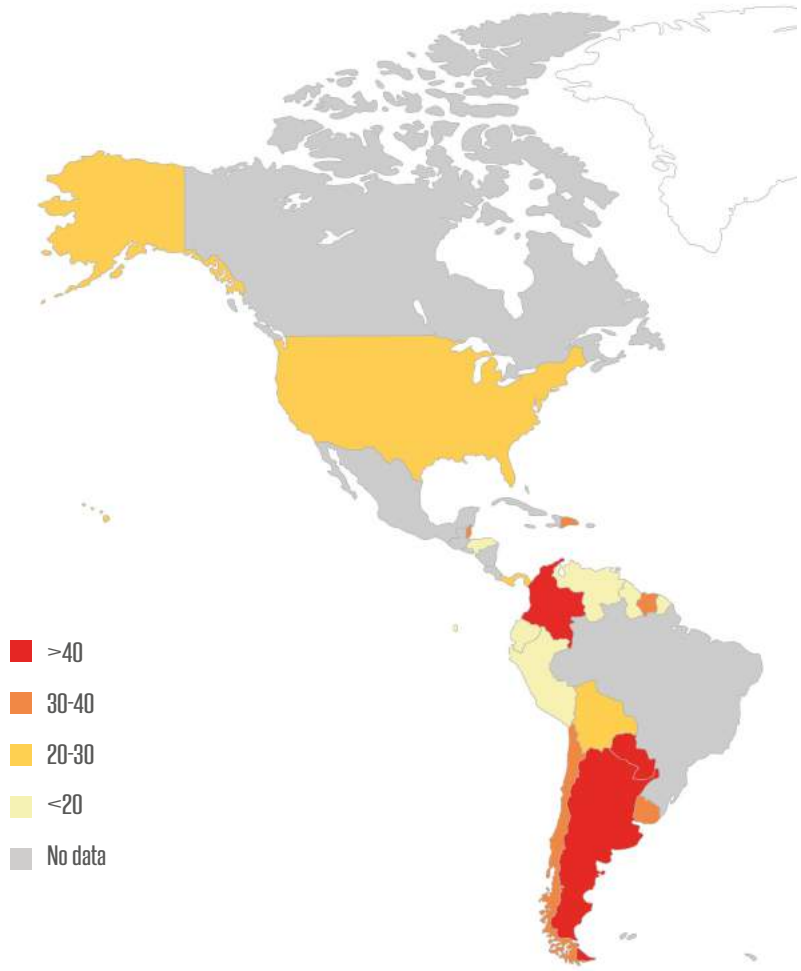
20 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (ODC), MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar, Colombia 2012.

21 OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA Y PROYECTO PRADICAN (PROGRAMA ANTIDROGAS ILÍCITAS EN LA COMUNIDAD ANDINA). II estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en la población universitaria. Informe Colombia 2012. Enero de 2013.

- **El consumo de alcohol se mantiene estable y se extiende a todo el territorio nacional[22].**

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 edades tempranas pese a la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad. La encuesta en escolares muestra que el 65,71% ha consumido bebidas alcohólicas en el último año. El consumo de alcohol está directamente relacionado con la edad y el año escolar, mientras que el 20% de estudiantes de 11 y 12 años reporta consumo de alcohol en el último mes, la cifra se eleva al 43% entre los estudiantes de 13 y 15 años, llegando al 58,16% en el grupo de 16 a 18 años. De acuerdo con el *Informe del uso de drogas en las Américas,* Argentina, Colombia y San Vicente y las Granadinas tienen las tasas más altas de consumo de alcohol en el último mes, como se observa en el mapa 1.

Mapa 1. Prevalencia del último mes de consumo de alcohol en los estudiantes de secundaria de las Américas



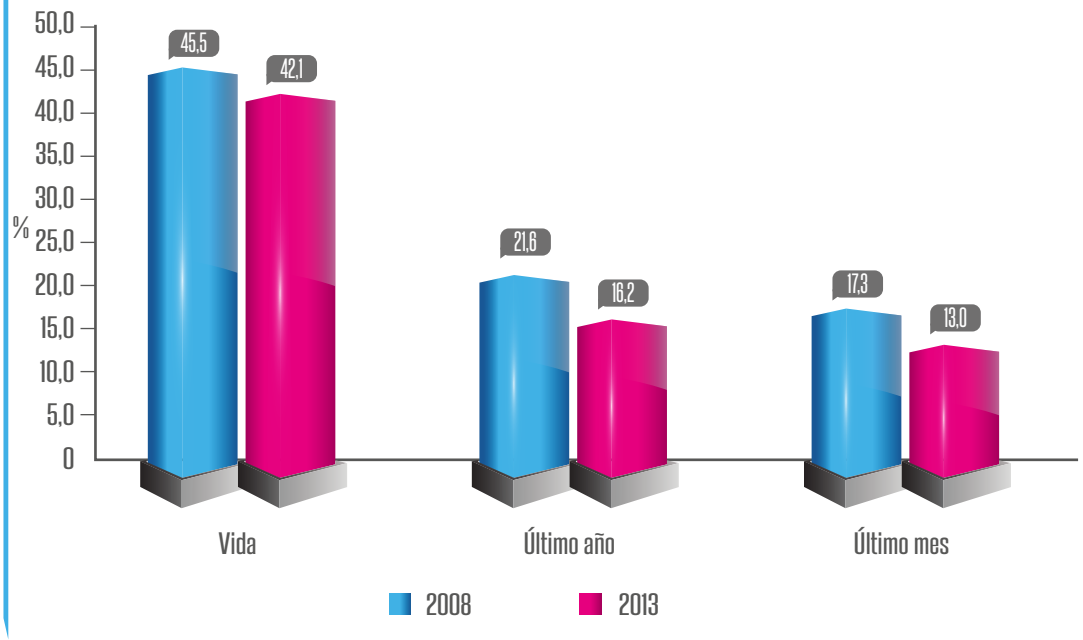
Fuente: Informe de uso de drogas en las Américas 2015.

22 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (ODC) Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013..

- **Disminuye el consumo de tabaco y cigarrillo[23].**

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.

Figura 1. Prevalencia de consumo de tabaco o cigarrillo 2008 – 2013



Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013

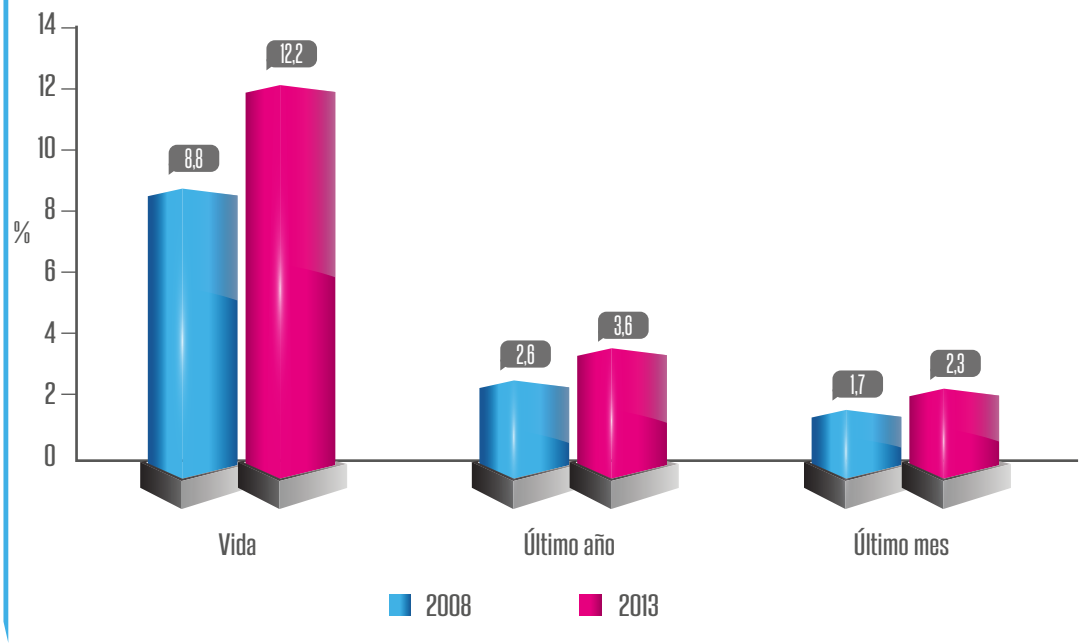
- **El consumo de drogas ilícitas está aumentando.**

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. Se estima que alrededor de tres millones de personas han consumido drogas ilícitas alguna vez en el país. Esta misma tendencia se confirma en los estudios realizados en otras poblaciones.

La encuesta 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 (del 8,8% en 2008 al 12,2% en 2013) como en uso durante el último año (del 2,6% al 3,6%).

23 Ibid.

Figura 2. Prevalencia de uso de cualquier droga ilícita 2008 – 2013



Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013

- **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 por 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, como es el caso del 'cripy'. Del total de consumidores de marihuana, el 75,1% reportó consumo de cripy, que es más potente por su alto contenido de tetrahidrocannabinol (THC), componente activo del cannabis.

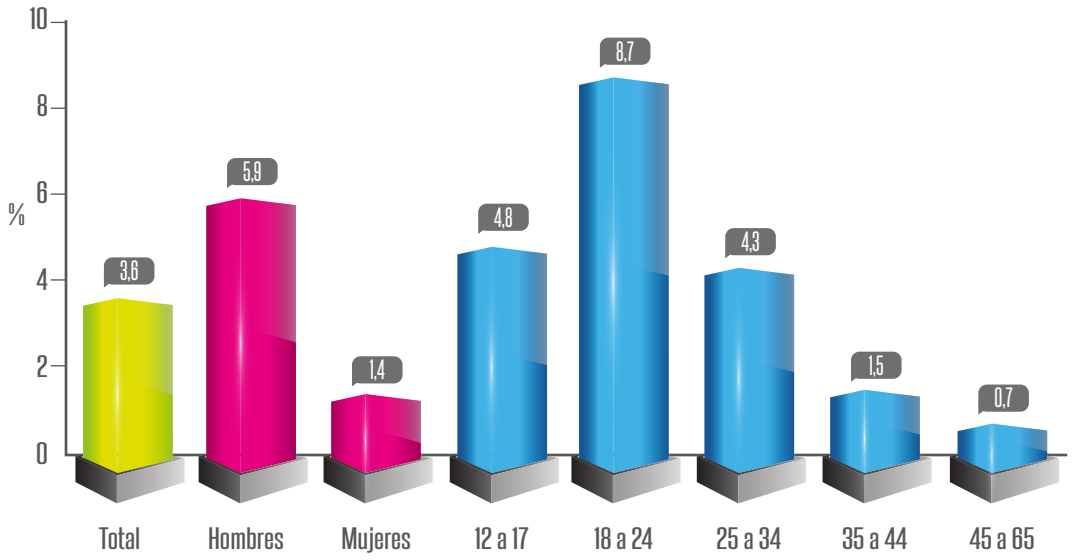
- **La situación del consumo de drogas es muy diversa en el interior del país.**

Al analizar el uso de sustancias por departamento, se observa amplia variabilidad. Por ejemplo, Chocó tiene las mayores tasas de consumo de alcohol, mientras que Medellín, Antioquia y los departamentos del Eje Cafetero tienen consumos de drogas ilícitas superiores al resto del país. En el último estudio realizado, los departamentos de Meta y Nariño se ubicaron 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.**

El consumo de drogas se presenta más ampliamente en hombres que en mujeres. De cada cinco personas que consumen, una es mujer y cuatro son hombres. El grupo de edad de mayor consumo es de 18 a 24 años, seguido del grupo de 12 a 17 años. 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.

Figura 3. Prevalencia último año de consumo de cualquier droga por sexo y edad



Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2013

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

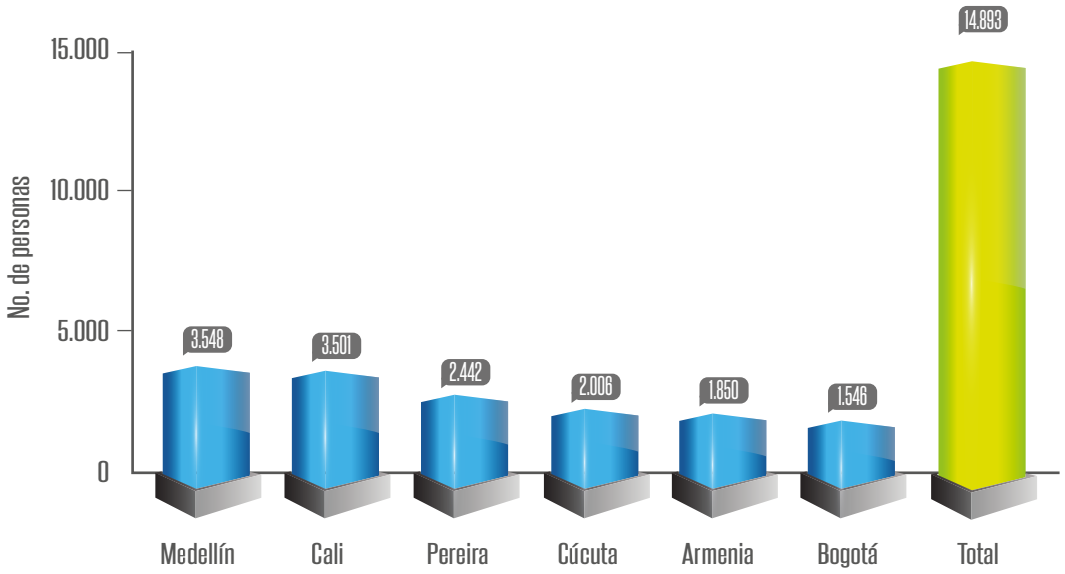
El consumo de heroína se presenta de forma importante en las ciudades de Armenia, Medellín, Pereira, Cúcuta, Cali y Bogotá, y en los municipios de Dosquebradas y Santander de Quilichao.

Con el objetivo de presentar un panorama completo de la situación, el MJD 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 2016, el cual hace 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.

El documento señala una situación compleja alrededor del consumo de heroína por vía inyectada en algunas ciudades. La inyección de drogas como heroína se relaciona con mayor probabilidad de

sobredosis y muerte; por otra parte, se encuentran otros aspectos como la afectación de la salud mental y la transmisión de VIH y hepatitis B y C. Como resultado de la revisión, 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.

Figura 4. Población ponderada de personas que se inyectan drogas



Fuente: La heroína en Colombia, producción, uso e impacto en la salud pública. Análisis de la evidencia y recomendaciones de política.

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

El fenómeno de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y de drogas emergentes[24] constituye una de las principales tendencias actuales del problema mundial de las drogas. El *Informe Mundial de Drogas 2017* de Unodc resalta que ya son 106 países los que han informado la aparición de 739 NSP.

Sistema de Alertas Tempranas de Colombia

La diversidad de nuevas sustancias psicoactivas (NSP) aumenta en el mundo año tras año. Según el *mencionado informe de* Unodc, a nivel global se ha registrado la aparición de 739 NSP entre 2008 y 2016.

En Colombia, también se ha detectado la presencia de NSP y de drogas emergentes[25]. Por esa razón, desde el Observatorio de Drogas de Colombia se creó el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) por medio

24 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.
25 Boletín Nº 2 del Sistema de Alertas Tempranas. 2017.

de la Resolución No. 001 de 2016 del Consejo Nacional de Estupefacientes. Este sistema 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 las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

De acuerdo con el SAT, a 2016 se habían identificado 28 NSP, y particularmente en 2016 se descubrieron cinco nuevas sustancias, tres catinonas sintéticas (dimetilona, dibutilona, n-etilpentilona) y dos benzofuranos (4-APB, 6-APB), que ahora hacen parte del mercado de drogas sintéticas. La mayoría de las nuevas sustancias detectadas en el país se comercializan como si se tratara de éxtasis o LSD, tendencia que también se presenta a nivel global, según el *Informe Mundial de Drogas 2017* de la Unodc.

En la figura 5 se describen las nuevas sustancias psicoactivas y drogas emergentes que el SAT ha detectado en el país entre 2013 y 2016.

Figura 5. NSP detectadas en Colombia



Fuente: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Sistema de Alertas Tempranas. 2017.

Los grupos de las fenetilaminas y las catinonas sintéticas abarcan la mayor parte del tráfico de NSP en Colombia. Con estas sustancias se suplantan drogas ya posicionadas en el mercado como el 'ecstasy', el 2C-B o la cocaína, gracias a la similitud de sus efectos estimulantes en los consumidores. Además, dentro de las fenetilaminas, resalta la serie NBOMe, ya identificada y comercializada en años anteriores, suplantando al LSD.

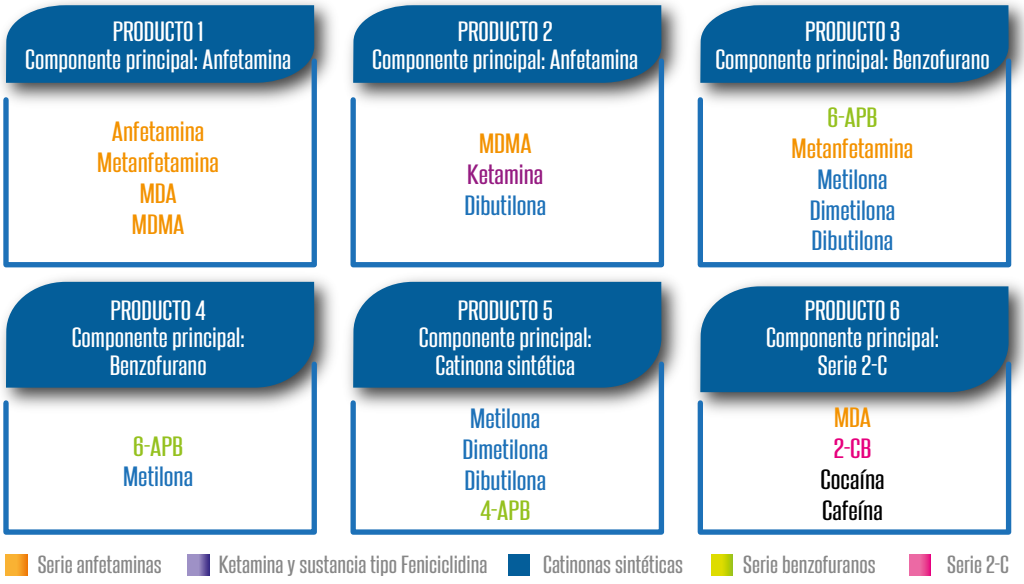
En 2016, las instituciones que hacen parte del SAT en Colombia reportaron la aparición de mezclas de hasta cinco sustancias psicoactivas en una misma dosificación o presentación. Estas sustancias

psicoactivas por sí mismas presentan diferentes efectos sobre el sistema nervioso central, entre los que se incluyen principalmente efectos estimulantes y alucinógenos; sin embargo, la principal preocupación del uso concomitante de diferentes tipos de sustancias psicoactivas (polidrogas) corresponde al riesgo impredecible al que se expone el consumidor, teniendo en cuenta las sinergias, antagonismos y desconocimientos de los efectos de estas sustancias en el organismo.

La preocupación a nivel mundial acerca del consumo de NSP radica en los efectos adversos desconocidos y el riesgo que esto representa para la salud pública, hecho que se convierte en un desafío por la escasez de información toxicológica que permita la clasificación de las sustancias, la evaluación del riesgo de consumo y la toma de decisiones para enfrentar esta problemática.

Dentro de las características principales de estas drogas está el riesgo para la salud, especialmente por el poco conocimiento que existe de los efectos que produce su consumo, por su reciente aparición en el mercado. El uso de NSP está generando un alto impacto en la salud y está asociado a urgencias médicas y muertes en varios países del mundo.

Figura 6. Productos incautados en 2016 con contenido de combinaciones de sustancias psicoactivas



Fuente: COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Sistema de Alertas Tempranas. 2016.

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, el Plan Decenal de Salud Pública 2014-2021, la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto, formulada desde 2007, y el Plan Nacional de Promoción de la Salud y Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021.

Figura 7. Marco Político para la reducción del consumo de drogas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

Política Nacional para la Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto 2007

La Política Nacional para la Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto ofrece los lineamientos que permiten 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.

En el año 2016 se llevó a cabo la evaluación a la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, proceso que tenía por objetivos:

- Identificar los avances frente a los ejes de la Política Nacional de Reducción de Consumo de Sustancias Psicoactivas y a los componentes del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

- Establecer las recomendaciones de ajuste a la Política Nacional de Reducción de Consumo de Sustancias Psicoactivas y al Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

La evaluación partió de la hipótesis de que "la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas durante los años 2007-2015 ha logrado ofrecer una respuesta integrada, corresponsable, efectiva y eficaz frente al consumo de sustancias psicoactivas". A partir de las conclusiones de la evaluación, se recomienda formular una nueva política de reducción del consumo de drogas que incorpore los compromisos del Acuerdo de Paz y los enfoques del Plan Decenal de Salud Pública; que fortalezca los niveles de actuación, macro, micro e individual; que cuente con temporalidad y medidas de desempeño para medir su evolución y que prevea mecanismos de gestión y transferencia institucional de conocimientos.

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

Con el fin de operativizar la política, en 2014 el MJD y el MSPS lideraron la construcción del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Drogas a través de un proceso amplio de consultas en el que participaron sectores como el académico, expertos, autoridades de entes territoriales y sociedad en general. El plan, aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) con Resolución No. 007 de 2015, adopta los enfoques de salud pública y derechos humanos, y se alinea con la proyección temporal del Plan Decenal de Salud Pública 2014-2021.

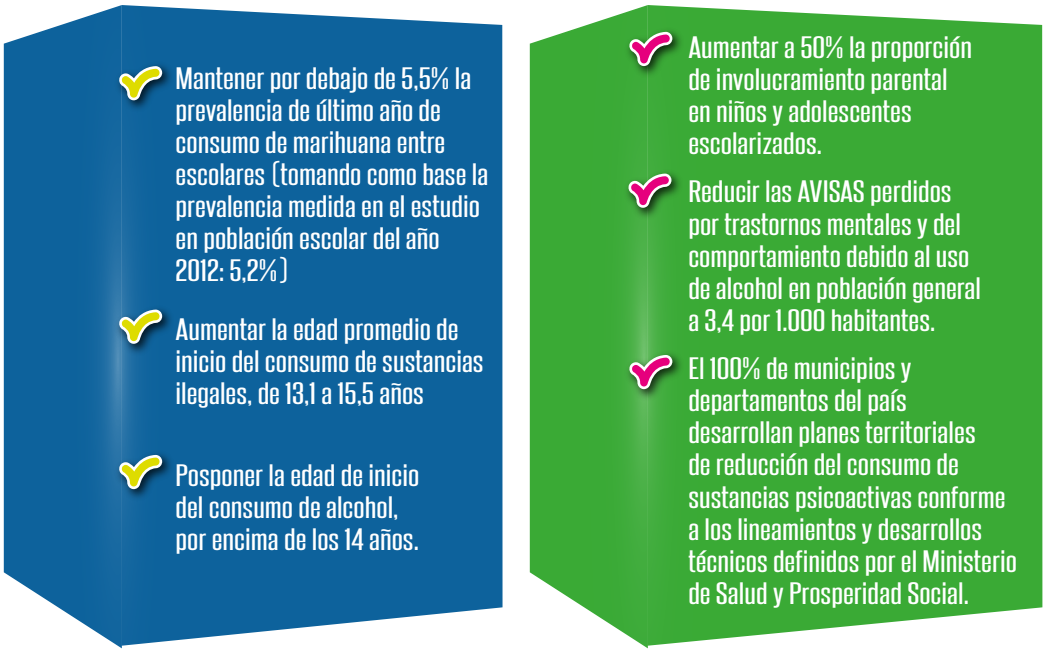
Figura 8. Componentes Estratégicos



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

El plan busca reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido, dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables; a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas; y al fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública. Parar lograr el objetivo, el plan propone cinco componentes estratégicos: i) fortalecimiento institucional; ii) promoción de la convivencia y la salud mental; iii) prevención; iv) reducción de riesgos y daños; y v) tratamiento.

Figura 9. Metas del plan



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

En paralelo con la evaluación de la política nacional se realizó el seguimiento al Plan Nacional, el cual parte de la hipótesis de que "existe una coherencia técnica, metodológica y política entre los insumos, procesos, productos, resultados e impacto esperado del Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas".

Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas

En la misma resolución en la que se aprobó el Plan Nacional, se creó la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, conformada por los ministerios de Salud y Protección Social (quien preside), Justicia y del Derecho (ejerce secretaría técnica), Relaciones Exteriores, Educación Nacional y Defensa Nacional, así como por la Policía Nacional –División Antinarcóticos–, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación. Los invitados permanentes son los ministerios de Trabajo, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Fondo Nacional de

Estupefacientes, la Autoridad Nacional de Televisión y el programa Colombia Joven de la Vicepresidencia de la República.

La Comisión se reúne trimestralmente y tiene dentro de sus funciones hacer seguimiento al Plan Nacional y elaborar y presentar un informe anual sobre el avance en su ejecución ante el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Como resultado del trabajo de la Comisión durante 2016 se elaboró el informe técnico sobre la ejecución del Plan Nacional que fue presentado ante el CNE.

Dicho informe anual presenta los avances en la implementación del Plan Nacional y los resultados más significativos del proceso de evaluación de la política nacional y del Plan Nacional, así como recomendaciones. Uno de los mayores logros de la Comisión durante 2016 ha sido haber propiciado un proceso de articulación entre las entidades para el logro de las metas y objetivos del Plan Nacional.

1.4. Acciones en prevención del consumo de sustancias psicoactivas

El objetivo del componente de prevención es disminuir la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas, las afectaciones al bienestar y desarrollo y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia, de acuerdo con el Plan Nacional.

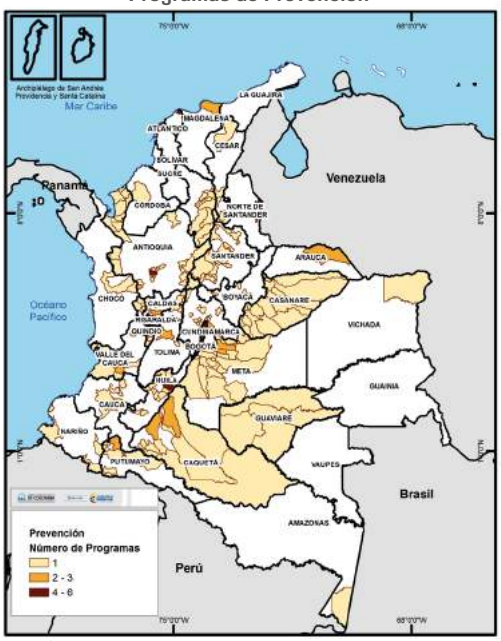
Para este fin, el MSPS y el MJD se han propuesto promover e implementar programas de prevención del consumo de drogas basados en evidencia -preferiblemente que tengan evaluaciones que demuestren sus resultados- para intervenir en el ámbito familiar, escolar, comunitario y laboral.

Actualmente existen varios desarrollos sobre la ciencia de la prevención y la prevención basada en evidencia, así como estándares internacionales para orientar las acciones en este campo. En este marco, el programa Copolad construyó el documento *Calidad y evidencia en reducción de la demanda de drogas* (Copolad, 2014), que establece criterios de calidad a partir de lo que la evidencia ha demostrado que funciona. Colombia, junto con otros países que hacen parte de dicho programa, participará en la primera fase de implementación de estos estándares, proceso previsto para iniciar en 2017.

En esta sección se hará un recuento de los programas disponibles en el país coordinados por instituciones del Gobierno Nacional, territorial y organizaciones de la sociedad civil, ordenados según los ámbitos de acción. Se incluyen especialmente los programas de mayor cobertura y/o que cuentan con sustento teórico, metodología estandarizada y evaluaciones (aunque no se consideraron los resultados para ser incluidos o no).

Mapas 2-5. Tipo de acción para reducción del consumo de sustancias psicoactivas

Programas de Prevención



Dispositivos de Base Comunitaria



Servicios de Reducción de Riesgos y Daños



Servicios de Tratamiento



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia
Cartografía Base: IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi

1.5. Acciones en prevención del consumo de sustancias psicoactivas

1.5.1. Programas de prevención en el ámbito escolar

Programa Yomi Vida

Yomi Vida es un programa para la infancia orientado a la prevención del uso indebido de sustancias psicoactivas y de otros consumos, que contribuye al desarrollo de competencias ciudadanas a partir de la promoción de estilos de vida y de entornos saludables y está dirigido a niños y niñas de entre los 3 y 12 años.

El programa Yomi Vida permite generar juegos pedagógicos desde la reflexión de cada participante con su propio ser y con las relaciones que establece: 'yo' y mis gustos, mis intereses, mi crecimiento, mis sueños, mis metas, mis relaciones, mi entorno. Fomenta en los niños y niñas el desarrollo de estilos de vida saludables como elementos de desarrollo personal útiles para enfrentar los riesgos que a nivel individual y social propician el inicio temprano en el consumo de SPA. Favorece también condiciones de protección y apoyo a los niños y niñas frente a los riesgos del consumo de SPA y factores asociados, aprovechando los recursos comunitarios, gubernamentales, privados y del proyecto.

Yomi Vida ha sido desarrollado e implementado por la Corporación Surgir de Medellín desde el año 2003 en 14 departamentos y algo más de 20 municipios, llegando a 191.600 niñas y niños de primaria, 132 instituciones educativas, 2.157 padres de familia y 2.125 mediadores. El programa ha sido valorado por expertos internacionales y reconocido por la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogas y otras Adicciones (RIOD), como un programa de buenas prácticas en prevención en el año 2014.

Programa Retomemos

Otra de las intervenciones en el ámbito escolar que desarrolla la Corporación Surgir es el programa Retomemos, proyecto de prevención del consumo de alcohol y otras drogas orientado a población juvenil, que busca fomentar estilos de vida saludables como estrategia protectora frente a la vulnerabilidad al consumo de sustancias psicoactivas. La estrategia central del programa es la formación a estudiantes como mediadores escolares de prevención para que puedan trabajar con sus pares en el colegio; y a docentes en una estrategia de transversalización curricular con el fin de desarrollar contenidos de prevención especialmente en las áreas de matemáticas, ciencias naturales, lengua materna y sociales, aunque puede adaptarse a otras.

Retomemos ha sido desarrollado e implementado por la Corporación Surgir de Medellín desde el año 2010 en los municipios de Medellín, Ciudad Bolívar (Antioquia) y Tocancipá, llegando a 13.287 jóvenes, 7.469 padres de familia y 2.545 docentes. Este programa recibió el Premio Reina Sofía en 2009.

Programa Consentidos

Consentidos es un programa de prevención selectiva basado en la evidencia, desarrollado por el Colectivo Aquí y Ahora y dirigido a jóvenes entre los 10 y 16 años de edad, que busca retardar la edad de inicio del consumo de alcohol, cigarrillo y otras drogas. El programa se dirige a jóvenes escolarizados de colegios privados, con quienes se busca impactar las variables mediadoras del consumo, incluyendo la percepción de riesgo y las influencias normativas. Desde 2006 hasta 2016 el programa ha llegado a 25.000 jóvenes y sus familias, principalmente en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Neiva, Cúcuta, Cartagena, La Calera, Chía, Cota, Madrid (Cundinamarca), e internacionalmente en México, Argentina, Ecuador y Guatemala.

Programa SanaMente

SanaMente es un programa de prevención selectiva basado en la evidencia científica y dirigido a jóvenes entre los 9 y 12 años de edad, que busca retardar la edad de inicio del consumo de alcohol. El programa se dirige a jóvenes escolarizados de colegios públicos, con quienes se busca impactar variables mediadoras del consumo, como son la percepción de riesgo y las influencias normativas. Esta iniciativa ha sido implementada desde 2009, beneficiando a más de 93.000 jóvenes y sus familias en Colombia. Se han realizado dos evaluaciones internas y seis externas, y ha sido premiado como una de las mejores prácticas preventivas del país por el Proyecto de Apoyo a la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina (Predem). Este programa se ha implementado en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales, Facatativá, Cúcuta y el corregimiento de Palestina, en Caldas.

Foto 1.



Fuente: Diran.

Programa Escolarizado de Prevención del Consumo de Drogas

El Programa Escolarizado de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas de la Policía Antinarcóticos es un proyecto educativo que se desarrolla en colaboración con los establecimientos educativos con el objeto de prevenir el uso y abuso de drogas entre los jóvenes, enseñándoles a ser miembros productivos de su comunidad, proporcionando a los adolescentes la información necesaria que les permita llevar una vida libre de drogas, alcoholismo y violencia y estableciendo relaciones positivas entre la familia, su entorno social y las autoridades. El programa busca fomentar las competencias ciudadanas, estilos de vida saludables, un proyecto de vida y minimizar los riesgos sociales identificados a través del Análisis Integral de Seguridad Ciudad (Aisec) de la mesa de prevención.

Durante la vigencia 2016 se logró cobertura en los 32 departamentos de Colombia, capacitando a un total de 780.847 niños, niñas y adolescentes en 2.841 instituciones educativas. De esta forma, el programa ha alcanzado una cobertura total de 6.375.819 personas entre estudiantes, docentes y padres de familia, desde su inicio en el año 1997.

El Programa Escolarizado de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas corresponde a la evolución y adaptación del DARE, realizado en Colombia y cuya estrategia ha sido revisada y ajustada. Siendo uno de los programas de mayor cobertura y capacidad de alcanzar diferentes lugares del territorio nacional, se ha efectuado una alianza entre la Embajada Americana, la Policía Nacional, el MJD y el MSPS para adelantar un proceso de mejoramiento del programa a partir de la inclusión de los avances que existen en esta materia, conducentes a fortalecer y mejorar su fundamentación teórica, metodología, operación en terreno e indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación.

Programa Leones Educando (Lions Quest)

Leones Educando (Lions Quest) es un programa preventivo y educativo de la Fundación Internacional de Clubes de Leones que está en marcha en 50 países del mundo, entre ellos Colombia. Este programa enseña a los jóvenes destrezas para la vida, como aprender a asumir responsabilidad, comunicación eficaz, fijación de metas, toma de decisiones correctas y aprender a rechazar el uso de alcohol y las drogas. Así mismo, el programa brinda recursos probados a los maestros para la enseñanza de alta calidad a grupos de jóvenes de diferentes edades. Dentro del aula genera oportunidades a los jóvenes a fin de que aprendan y practiquen las destrezas para forjar relaciones positivas en sus vidas; y une a la familia y la comunidad para crear una red de apoyo para el desarrollo de una juventud saludable.

A 2016, el programa había entrenado a 3.383 docentes, que habían atendido a 110.186 estudiantes en 143 instituciones educativas de 19 departamentos.

En el año 2013 empezó la evaluación del programa por parte de la Cicad-OEA, la OPS y el MSPS, arrojando resultados satisfactorios en la reducción de consumo por parte de los niños, niñas y jóvenes que fueron parte del mismo.

1.5.2. Programas de prevención en el ámbito familiar

Programa Familias Fuertes: Amor y Límites

En 2005, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) seleccionó el programa Strengthening Families (Fortalecimiento de las Familias) como el mejor modelo para prevenir los comportamientos perjudiciales para la salud en los adolescentes de América Latina. Esto mediante la mejora de las relaciones familiares, las aptitudes para la crianza de los hijos y el refuerzo de las aptitudes de los jóvenes para enfrentar el estrés y resistir la presión social.

El programa de prevención primaria, elaborado originalmente en la Universidad de Iowa, es un modelo positivo para el desarrollo de los jóvenes y adolescentes latinoamericanos entre los 10 y 14 años. Lo que busca es evitar comportamientos problemáticos, tales como el consumo de sustancias psicoactivas, el embarazo en la adolescencia, la violencia de pares y la violencia intrafamiliar.

Foto 2. Evento en prevención de Familias Fuertes



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud y Protección Social, y de la mano de la OPS y la Unodc, inició la implementación del programa desde el año 2012. Se han sumado a este ejercicio gobernaciones, alcaldías y cajas de compensación familiar, alcanzando una cobertura de 11.035 familias e impactando alrededor de 44.000 personas en 100 municipios de 24 departamentos. De esta forma se ha convertido en el programa bandera de prevención en el ámbito familiar. En la actualidad, el país cuenta con ocho entrenadores y cerca de 950 facilitadores.

El programa ha tenido diversas evaluaciones, no solo en los Estados Unidos[26] sino también en Europa[27]. En América Latina se han realizado evaluaciones en Chile[28], Perú[29] y Colombia. En nuestro país, el MSPS, la OPS y la Universidad Javeriana de Cali llevaron a cabo la evaluación de impacto del programa. A su vez, el MJD, la Unodc y la Universidad CES desarrollaron la evaluación de eficacia de su implementación.

1.5.3. Programas de prevención en el ámbito comunitario

Sistema preventivo: Comunidades que se Cuidan (CQC)

El sistema Comunidades que se Cuidan fue desarrollado por la Universidad de Washington e implementado en 10 países del mundo con resultados muy positivos. En Colombia la Corporación Nuevos Rumbos comenzó su implementación en 2012 en varias regiones del país.

CQC permite desarrollar procesos de articulación comunitarios basados en datos reales del perfil de las comunidades que contribuyen a la identificación de factores de riesgo y protección asociados a cinco comportamientos problemáticos: consumo de sustancias, delincuencia juvenil, violencia familiar, deserción escolar y embarazo adolescente. CQC se basa en la creación de coaliciones comunitarias, utilizando como fundamento conceptual la estrategia de desarrollo social y el enfoque de salud pública (factores de riesgo y de protección).

Programa Protegidos

El programa Protegidos es una estrategia de prevención selectiva e indicada de consumo de drogas, orientado a jóvenes experimentadores de sustancias psicoactivas y a jóvenes con alto riesgo de consumo. Trabaja principalmente desde el fortalecimiento comunitario, la formación para generar empoderamiento comunitario, la inclusión social, la atención psicosocial a jóvenes y comunidades vulnerables y las acciones de comunicación.

El programa, desarrollado por la Corporación Surgir, presenta una metodología para ser ejecutada en dos ámbitos: uno de tipo comunitario y otro escolar. En general, en ambos casos se llevan a cabo acciones de sensibilización social orientadas a cambiar comportamientos específicos y prácticas de los diferentes grupos o a afianzar aquellas positivas; acciones formativas, encaminadas a empoderar a las comunidades sociales para que lideren acciones de prevención posterior a la finalización del programa; acciones de inclusión social, dirigidas a la población consumidora de drogas o en alto riesgo de consumirlas para que accedan a oportunidades de desarrollo social que les permitan ocupar su tiempo en actividades sanas y que les ayuden a definir un proyecto de vida.

26 KUMPFER, Karol L.; MOLGAARD, Virginia y SPOTH, Richard. The Strengthening Families Program for the Prevention of Delinquency and Drug Use. 1996.
27 KUMPFER, Karol L.; XIE, Jing y O'DRISCOLL, Robert. Effectiveness of a Culturally Adapted Strengthening Families Program 12- 16 Years for High-Risk Irish Families. En: Child & Youth Care Forum. 2012. vol. 41, no. 2.
28 ZUBAREW, T.; CORREA, L.; VALENZUELA, T. y SALAS, F. Evaluación del programa Familias Fuertes: Amor y Límites en familias con adolescentes de 10 a 14 años. En: Revista Médica de Chile. 2012. p. 140.
29 DEVIDA. Fomento del desarrollo juvenil y prevención de la violencia, en coordinación con algunas municipalidades, como las de Surquillo, Surco y Ventanilla. 2008.

Foto 3. Evento en prevención



Fuente: Corporación Surgir.

Este programa ha sido financiado por el proyecto Predem (Unión Europea), el MJD y la alcaldía del municipio de Itagüí. Fue premiado por Predem como una buena práctica en prevención del consumo de drogas y ha sido reconocido por la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogas y otras Adicciones (RIOD) como un programa de buenas prácticas en prevención en el año 2016.

Con el programa Protegidos se han beneficiado 448 jóvenes en alto riesgo de consumo de drogas y 690 jóvenes han sido sensibilizados sobre los riesgos del consumo de drogas, así como 576 padres de familia y 13 docentes.

Intervenciones de base comunitaria

Desde el año 2007 el MSPS diseñó el modelo de inclusión social como una forma de responder integralmente al problema del consumo y a las formas de exclusión que este conlleva. Este modelo pone énfasis en intervenir tempranamente el problema del consumo de drogas mientras provee tratamiento, asesora, previene recaídas, hace seguimiento después del tratamiento y facilita la inclusión social de los consumidores.

Desde esta perspectiva, en el país se han venido desarrollando procesos de inclusión social con la comunidad a partir de intervenciones de base comunitaria que se sustentan en la movilización y participación social de todos los actores, la identificación y dinamización de las redes y la exploración y aprovechamiento de los recursos locales (de las personas, de la comunidad, de las organizaciones y de los grupos).

Tal como se menciona en el 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[30], a finales de la década de los 90, "se articula en Colombia el proceso de trabajo con base en el modelo ECO2, que propone una modalidad de intervención para el abordaje de los problemas de drogas desde una perspectiva comunitaria" (p. 24). Desde el modelo ECO2, se busca transformar las condiciones de contexto que dan sentido a situaciones como el consumo de SPA, la estigmatización y la exclusión a partir del trabajo con la comunidad, las redes y las personas con miras a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la comunidad, a construir contextos de seguridad, a modificar estilos de vida y a reducir el daño generado por las problemáticas conexas (infección por VIH, entre otras)[31].

El desarrollo de procesos de inclusión social con la comunidad se ha venido abordando 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 aprovechamiento de los recursos locales (de las personas, de la comunidad, de las organizaciones y de los grupos). Es así como en el país se han venido implementando una serie de dispositivos de base comunitaria, entre los que se encuentran las Zonas de Orientación Escolar (ZOE), las Zonas de Orientación Universitaria (ZOU) y los Centros de Escucha (CE).

Los Centros de Escucha (CE) pueden definirse como "un proceso de trabajo comunitario que se fundamenta en la construcción de redes sociales, en el que participan activamente los actores de la comunidad local dando respuesta a problemáticas y necesidades priorizadas por ellos mismos"[32]. El CE sería el resultado del proceso de construcción de un dispositivo de trabajo que tendría como objetivo el desarrollo del tratamiento de base comunitaria, el cual se instaura en un territorio físico y de relaciones que está al servicio de todas las personas de la comunidad y no exclusivamente de quienes tienen problemas relacionados con el uso de drogas.

La función de un CE no es dar respuesta a todo, sino propiciar y generar respuestas a las demandas y necesidades de la comunidad en la que se ha instaurado. Esto a partir de acciones que permitan construir un sistema de redes que ayude a minimizar los impactos de los procesos de exclusión, favorecer procesos de inclusión, de participación social y de mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, los grupos y las comunidades vinculadas con drogas (Milanese, 2013).

Las Zonas de Orientación Universitaria (ZOU) se definen como una estrategia de trabajo en red desde la inclusión social y la participación de los diversos actores de la comunidad universitaria. Buscan generar espacios de escucha y apoyo ante la creciente demanda de respuestas efectivas basadas en el conocimiento de la realidad, en la evidencia de la investigación y la evaluación sistemática de las

30 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, UNODC Y CORPORACIÓN CONSENTIDOS. 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). 2013.

31 MILANESE, Efrem. Tratamiento comunitario. Manual de trabajo I. 2a ed. Sao Paulo: Instituto Empodera, 2013.

32 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y CORPORACIÓN CONSENTIDOS. Elementos que constituyen un centro de escucha comunitario. 2012. Adaptación de textos de Efrem Milanese (asesor de Caritas alemana). Tomado de Centros de escucha como alternativa para procesos comunitarios en situaciones de sufrimiento social. 2007.

acciones[33]. Ofrecen servicios de orientación, escucha activa, acompañamiento y canalización hacia los servicios de atención. Igualmente, promueven procesos de formación y capacitación a los miembros de la comunidad educativa en temas relacionados con el consumo de SPA.

Las Zonas de Orientación Escolar (ZOE) emergen como una alternativa para el manejo de las situaciones de consumo de SPA en el interior de la escuela. Como cualquier otro dispositivo de escucha, son espacios relacionales y en ocasiones físicos, en donde se brindan servicios y acciones de acogida, escucha activa, acompañamiento, atención, asistencia, terapia, formación y capacitación. Están orientados a los miembros de la comunidad educativa con el fin de promover su bienestar, reducir la exclusión social y la deserción escolar y prevenir situaciones de vulnerabilidad.

Las ZOE no son un proyecto puntual liderado por agentes externos que llegan a realizar el proceso de divulgación y formación en la comunidad educativa. Por el contrario, deben entenderse como un proceso generado desde el interior de la comunidad educativa que integra paulatinamente a los actores, servicios (coherentes con las demandas de los actores) y redes existentes, y tienen como objetivo principal prevenir los riesgos de exclusión y estigma social de las personas que han usado o usan SPA y/o están afectadas por problemáticas asociadas al consumo.

A partir de los desarrollos mencionados anteriormente, el MJD viene apoyando la implementación de estrategias y dispositivos de intervención comunitaria de bajo umbral y baja formalización, integrales y articulados para asegurar la accesibilidad, detección temprana, referencia de casos de consumo problemático de alcohol y otras SPA en diferentes ámbitos. En este sentido, en 2016 el MJD, en conjunto con la Unodc, realizó la "convocatoria para presentación de propuestas de subvención para la implementación de estrategias comunitarias para la prevención y la mitigación del consumo de drogas" con la idea de proporcionar apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en el área de reducción del consumo de drogas y cuyos proyectos tienen como fin la inclusión social para personas y comunidades en situación de alta vulnerabilidad afectadas por el consumo, a través de estrategias comunitarias de bajo umbral (fácil acceso) y el establecimiento de redes locales.

En la tabla 1 se muestra un resumen de las propuestas que cumplieron con los criterios de evaluación y que fueron apoyadas.

33 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y CORPORACIÓN CONSENTIDOS. Lineamientos generales para desarrollar las zonas de orientación universitaria (ZOU). 2012.

Tabla 1. Estrategias apoyadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para el fortalecimiento territorial en reducción del consumo de SPA

Organización	Nombre del proyecto	Beneficiarios finales del proyecto	Municipio de ejecución
Corporación Viviendo	Implementación de un dispositivo de escucha en Comeb-La Picota Bogotá, a partir del marco técnico de acción que guía las acciones de reducción del consumo de drogas en el sistema penitenciario y carcelario.	Beneficiarios directos: hombres mayores de edad, privados de la libertad, recluidos en el patio 3 del Comeb, en una población aproximada de 400 personas. Personal psicosocial, de guardia y custodia y administrativo estimado en 40 personas. Redes estimadas en 50 personas. Familias de las PPL. Beneficiarios indirectos: todas las personas que componen el centro penitenciario.	Bogotá - Cárcel La Picota
Corporación para la Construcción de Sentido Humano Social y Comunitario (Consentidos)	Fortalecimiento de un dispositivo de escucha en el interior de la cárcel modelo de Bucaramanga, a partir de lo propuesto en el marco técnico de acción para la reducción del consumo de drogas en el sistema penitenciario y carcelario.	Beneficiarios directos: 400 personas privadas de la libertad residentes en la cárcel modelo de Bucaramanga. 100 personas de la red subjetiva y familiar de los participantes. Beneficiarios indirectos: 35 miembros del Inpec vinculados al proceso.	Bucaramanga - Cárcel Modelo
Corporación Surgir	Continuidad de la zona de orientación universitaria en la Universidad de Antioquia.	Beneficiarios directos: la comunidad académica y todas las personas que participen en el proceso de construcción de la ZOU. La universidad tiene aproximadamente 39.000 estudiantes y 1.900 profesores, lo cual hace muy difícil calcular cuántos serán los beneficiarios por sexo y edad. Beneficiarios indirectos: personas de la comunidad que se benefician indirectamente cuando personas con vulnerabilidad frente a problemáticas relacionadas con el consumo de SPA son atendidas en algún servicio de la zona de orientación universitaria o son formadas en el tema de prevención de consumo de sustancias psicoactivas.	Medellín - Universidad de Antioquia

Organización	Nombre del proyecto	Beneficiarios finales del proyecto	Municipio de ejecución
Fundación Social Colombiana Cedavida	Estrategias comunitarias para la prevención y mitigación del consumo de drogas: implementación de dos zonas de orientación escolar (ZOE) en instituciones educativas del municipio de Sabana de Torres.	Beneficiarios directos: representantes de instituciones, entidades, organizaciones, actores sociales, redes y minorías activas - líderes de opinión del municipio de Sabana de Torres. Total: 20 personas. Representantes de las instituciones educativas/sedes: directivas, docentes, representantes de los estudiantes, representantes de los padres, madres y/o cuidadores. Total: 30 personas, 15 por cada institución/sede educativa. Beneficiarios indirectos: comunidad educativa en general y comunidad aledaña a cada institución educativa/sede. Total: 700 personas.	Sabana de Torres (Santander)
Fundación Shambala	Centro de escucha Paz y Arte - estrategias comunitarias para la prevención y la mitigación del consumo de drogas, municipios de Armenia y Filandia (Quindío).	Beneficiarios directos: Armenia: 50 personas Filandia: 20 personas Beneficiarios indirectos: Armenia: 300 personas. Filandia: 100 personas	Armenia y Filandia (Quindío)

Fuente: Corporación Surgir.

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. En este componente se encuentran las actuaciones relacionadas con el uso de alcohol y de heroína y otras drogas por vía inyectada; así mismo, se requiere implementar acciones para el uso de basuco.

Entre otras acciones, este componente recoge el Plan Nacional de Respuesta al Consumo de Heroína y otras Drogas por Vía Inyectada, que prioriza acciones en 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 y otras enfermedades infecciosas en esta población.

En 2016 el MSPS elaboró herramientas técnicas que permiten mejorar la calidad de las intervenciones. En especial, se produjo el lineamiento técnico para la implementación de intervenciones de reducción de daños y riesgos por uso de drogas por vía inyectada, denominado la *Guía para la reducción de daños y la prevención del VIH y otras ITS asociadas a la inyección de drogas en Colombia.*

De igual forma, conjuntamente el MJD y el MSPS brindaron asistencia técnica y financiera a los municipios priorizados para el desarrollo de estrategias de reducción de daños con enfoque integral, promoviendo la inclusión social. Para este fin se contó con la Corporación Acción Técnica Social (ATS).

Considerando que la Organización Mundial de la Salud (OMS)[34] señala que 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" y que, de acuerdo con la guía de la OMS, Onusida y la Unodc de 2012, se prevén mejores resultados cuando se integra un amplio conjunto de intervenciones para la prevención, tratamiento y atención del VIH entre personas que se inyectan drogas[35], tales como:

1) Programas de entrega de agujas y jeringas.
2) 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.

Por lo anterior, la estrategia integral de reducción de riesgos y daños del consumo de drogas que se promueve en el país acoge esta guía. En tal sentido, se incorporan o se prevé incorporar la mayoría de las intervenciones citadas, complementadas con las siguientes:

- Promoción del retorno de jeringas y material usado en la inyección.
- Información y capacitación sobre técnicas de inyección higiénica y cuidado de la salud.
- Promoción de atención en salud y mejora del bienestar general de las personas que se inyectan drogas.
- Asistencia psicosocial.
- Asesoría preprueba de VIH.
- Derivación a otros servicios de salud y sociales.
- Prevención y manejo de sobredosis

34 ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas, en particular en el contexto del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, celebrado en abril de 2016. En: Asamblea Mundial de la Salud A69/12 punto 12.6 del orden del día provisional. Informe de la Secretaría (69: mayo, 2016).

35 WHO, UNODC AND UNAIDS. Technical Guide for Countries to Set Targets for Universal Access to HIV Prevention, Treatment and Care for Injecting Drug Users. Revisión. 2012.

Como resultado de la intervención en Pereira y Dosquebradas, Cali y Bogotá, se ha 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 ellos.

Para el desarrollo de capacidades territoriales en la implementación de planes como respuesta al consumo emergente de heroína en los siete territorios priorizados, se contó con la Corporación Consentidos y MAYU of New England, así como con el desarrollo de estrategias de redes comunitarias que permitieron disminuir estigmas y discriminación hacia personas que consumen drogas, ayudando también a articular respuestas comunitarias e institucionales que reducen las barreras de acceso.

Para el desarrollo de las capacidades de los equipos profesionales de la salud a nivel territorial y académico en la atención a pacientes con consumo de drogas por vía inyectada se tuvo la colaboración de la Universidad CES, que diseñó un curso complementario para pregrados relacionado con las generalidades de la prevención, el tratamiento y la reducción del daño por el consumo de SPA e incluyó el diseño microcurricular y material de apoyo para que pueda ser implementado en las universidades del país que forman profesionales de la salud.

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.

El país ha logrado importantes avances en el desarrollo de instrumentos normativos y técnicos para garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a la salud establecido en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y la Ley 1566 de 2012, respecto a las personas con consumo problemático de drogas.

El MSPS, desde una perspectiva de derechos humanos y 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 instrumentos de política coherentes con los enfoques enunciados y 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.

En este campo se destacan los siguientes logros:

- **Modelo Nacional de Atención Integral a los Trastornos por Uso de Sustancias Psicoactivas**

El MSPS, con apoyo de la Unodc, elaboró el Modelo Nacional de Atención Integral a los Trastornos por Uso de Sustancias Psicoactivas, construcción basada en evidencia científica que oficia como un sistema

organizado de prácticas para la atención de personas con diversos grados de consumo de SPA, capaz de ser implementado en Colombia y que contará con un importante nivel de consenso social para su adaptación.

• Rutas de atención

El MSPS, 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) - Resolución 3202 de 2016. Las rutas son una herramienta obligatoria que define a los integrantes del sector salud (EAPB: entidad territorial y EPS, y prestadores) y a 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:

- De promoción y mantenimiento de la salud.

- De grupo de riesgo.

- De eventos específicos de atención, categoría esta última en la que está integrada 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 manera particular, la Ruta Integral de Atención de los Trastornos Asociados al uso de Sustancias Psicoactivas es un instrumento que integra un conjunto de atenciones en salud, dirigidas a personas, familias y comunidades de acuerdo con el 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 sector salud, incluido el Sistema General de Seguridad Social, de manera continua y consecuente con la situación y características de cada territorio, para la afectación de los determinantes sociales de la salud de modo integral, en relación con los trastornos derivados del consumo de SPA.

La Ruta Intersectorial de Atención para las y los Adolescentes del Sistema de Responsabilidad con Problemas de Salud hace énfasis en consumo de sustancias psicoactivas y salud mental, y 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 1098 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 según 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.

• Prestación de servicios de atención al consumidor de SPA

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 al tema de protección a la niñez y adolescencia frente a la salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, se ha incluido esta problemática en varias leyes y decretos, como se evidencia en el artículo 4º de la Ley 1616 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 en la Ley 1566 de 2012, que reconoce el consumo de la droga como un asunto de salud pública.

En este sentido, de las 36 direcciones territoriales de salud, 25 ya tienen servicios habilitados, para un total de 384 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 brindan 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.

Cabe resaltar que las atenciones por consumo de SPA han ido en aumento, lo que se acompaña del incremento del consumo de cualquier sustancia ilícita; en paralelo, ha crecido la capacidad de atención a personas con problemas de salud asociados al consumo de SPA.

- ***Estudio de evaluación y diagnóstico situacional de los servicios de tratamiento al consumidor de sustancias psicoactivas en Colombia 2016***[36]

El MSPS elaboró el *Estudio de evaluación y diagnóstico situacional de los servicios de tratamiento al consumidor de sustancias psicoactivas en Colombia 2016,* que indica que el censo nacional es de 171 entidades con servicios de tratamiento al consumidor de sustancias, localizadas en 23 departamentos y el Distrito Capital. En cuanto a los servicios de tratamiento, el censo encontró 384, en las seis modalidades estudiadas. Dentro de los hallazgos de este estudio se encontró que:

- Dos terceras partes de las instituciones se concentran en Bogotá y en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Quindío y Cundinamarca.

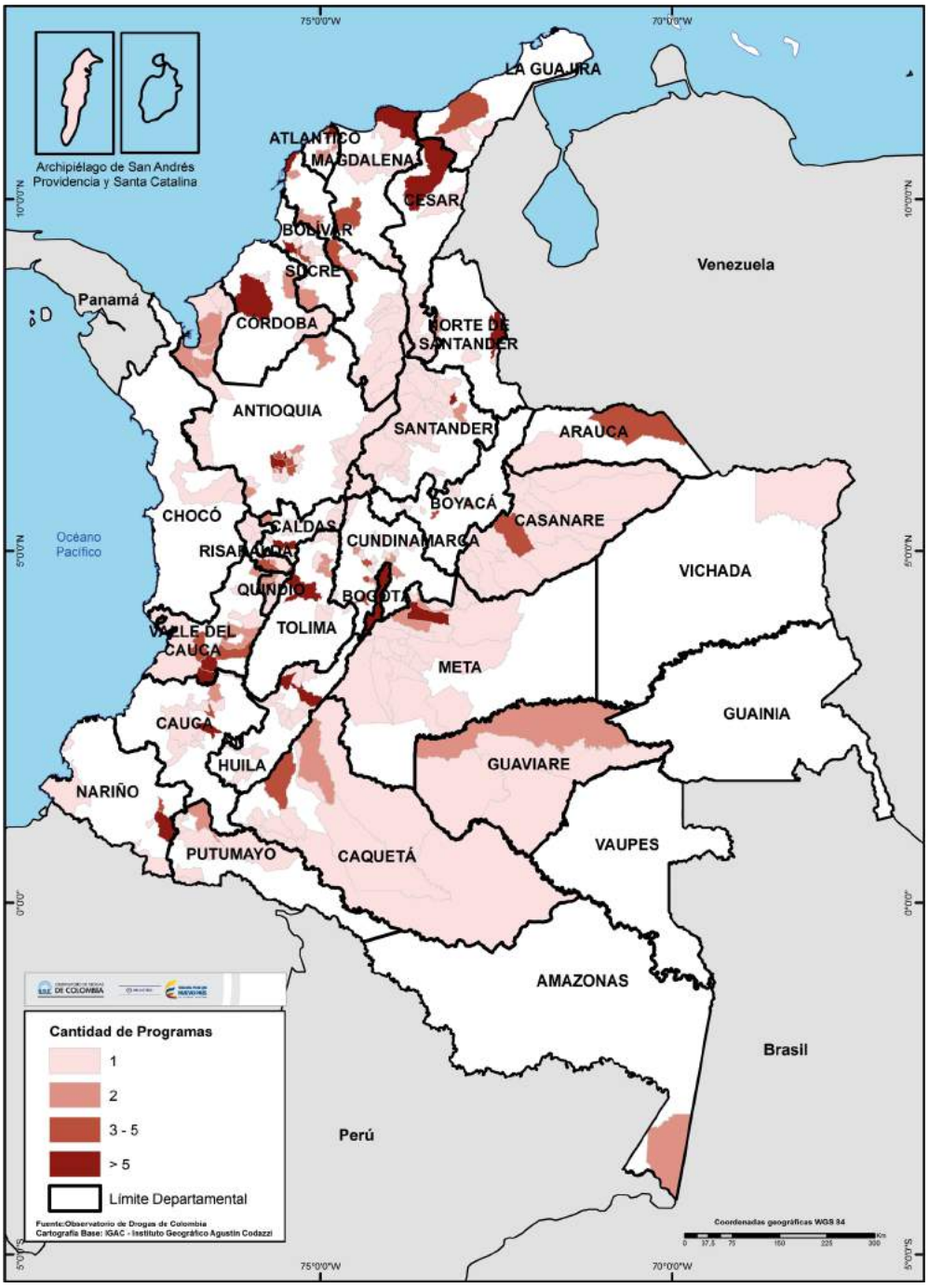
36 Tomado de: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio de evaluación y diagnóstico situacional de los servicios de tratamiento al consumidor de sustancias psicoactivas en Colombia 2016.

- La mayoría de estos servicios son de internación residencial (65%), un poco más de la mitad ofrece atención ambulatoria en baja complejidad (55%); una tercera parte, de marihuana internación hospitalaria (31%); una proporción ligeramente mayor, internación parcial diurna (34%); cerca de una quinta parte, internación parcial nocturna (19%); y algo más de una tercera parte, atención ambulatoria de mediana complejidad (36%).

- La población en tratamiento en las 171 instituciones con servicios de atención al consumidor de sustancias psicoactivas (ISACSPA) abordadas ascendía a 8.688 personas en el momento del estudio: el 55% adultos y el 45% menores de edad; un 71% hombres, un 26% mujeres y un 2% personas LGBTI. Los directores informaron que en 2016 fueron atendidas 51.736 personas en total.

- Hay un avance en formalización, organización interna y sistematización de procesos y mecanismos de gestión. También se encontraron avances en tener un modelo de atención documentado y que la mayoría de ellas cumple los estándares de habilitación que son comunes para todas las categorías de servicios.

Mapa 6. Presencia de programas y servicios de reducción del consumo de sustancias psicoactivas



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia
Cartografía Base: IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi

1.7. Fortalecimiento institucional

En el componente de fortalecimiento institucional del Plan Nacional, se contemplan acciones como la planeación, la gestión de recursos, la generación de conocimiento y la formación de equipos. A continuación, se refieren algunos de los procesos de formación que han contribuido a mejorar la capacidad de respuesta frente al consumo problemático de drogas en el país:

- **"Segundo taller internacional sobre reducción de la demanda de drogas" - Asociación Internacional de la Prevención del Uso de Sustancias y Profesionales de Tratamiento (ISSUP) 2016**

Un grupo de profesionales de Colombia participó en el "Segundo taller internacional sobre reducción de la demanda de drogas", organizado por la Asociación Internacional de la Prevención del Uso de Sustancias y Profesionales de Tratamiento (ISSUP), del 7 al 11 de diciembre de 2016, en la ciudad de Campiñas (Brasil). Esta actividad contribuyó a fortalecer las capacidades de trabajadores de prevención y tratamiento del consumo de sustancias, y contó con la participación de cerca de 80 países y 3.000 participantes.

El grupo de participantes de Colombia estuvo conformado por integrantes del MJD, del MSPS, del Ministerio de Educación Nacional, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Policía Nacional, de las secretarías departamentales y municipales de salud, y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la prevención y en la atención del consumo de drogas y otros. Para este propósito, se tuvo el apoyo de la Oficina Internacional de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

- **Capacidad de Respuesta Institucional y Comunitaria (CRIC) V[37]**

En 2016, se desarrolló el proceso de entrenamiento dirigido a actores comunitarios e institucionales para la prevención y la reducción de riesgos y daños del consumo de SPA y situaciones asociadas, a partir de la realización de la quinta versión del CRIC y siguiendo los desarrollos y recomendaciones, ejes temáticos y metodológicos consolidados por más de cuatro años en las versiones anteriores del CRIC. El CRIC incluyó formación presencial y virtual, y logró beneficiar a 64 personas de 26 departamentos.

El plan de formación para esta versión del CRIC V incluyó la profundización en las estrategias de reducción de riesgos y daños a partir de los lineamientos nacionales. Por lo mismo, se planteó como objetivo expandir las habilidades y capacidades de las entidades territoriales institucionales y de las organizaciones comunitarias que han mostrado interés en implementar estrategias de reducción de riesgos y daños bajo los lineamientos del Plan Nacional y del Plan Nacional de Respuesta al Consumo Emergente de Heroína y otras Drogas por Vía Inyectada.

37 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y UNODC. Informe de sistematización. Desarrollo de capacidades. CRIC V. Convenio de Cooperación 656/15.

- **"Ser, saber y hacer en prevención"[38]**

El MSPS, con apoyo de la Unodc, llevó a cabo un proceso de formación enfocado en reforzar competencias personales y profesionales de gestores y/o líderes comunitarios denominado "Ser, saber y hacer en prevención", que consiste en una capacitación de agentes multiplicadores para la reducción del consumo de drogas para la apropiación de herramientas teóricas y prácticas en promoción de la salud y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Como resultado del proceso formativo, se logró capacitar a 589 gestores o líderes comunitarios de Cartagena, Bogotá, Medellín, Cali, Caquetá, Soacha, Cundinamarca, Zipaquirá, Villavicencio, Antioquia y San Andrés Islas, así como a grupos específicos pertenecientes a diferentes programas del orden nacional y que trabajan con población en situación de vulnerabilidad.

De esta forma, las acciones de gestión y articulación con las instituciones que hacen presencia en los territorios permitieron contar con otros aliados estratégicos además del Departamento de Prosperidad Social del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Cultura, Colombia Joven, la Policía Nacional, el Idipron, referentes de salud mental de Cundinamarca, referentes de salud y género del departamento de Antioquia, la Alcaldía de Zipaquirá y la Alcaldía de Soacha.

- **Programa Red Global de Centros de Tratamiento (Treatnet)**

Treatnet es un programa de formación para mejorar la atención del consumo de sustancias psicoactivas, difundido por la Unodc y la OMS. Esta iniciativa está orientada a promover y apoyar políticas éticas de tratamiento basado en la evidencia, y 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.

En 2016 se realizaron tres entrenamientos de Treatnet en la ciudad de Bogotá, que incluyeron los volúmenes A, B y C, beneficiando a 271 personas provenientes de 22 territorios.

En total a la fecha se cuenta con 4.059 profesionales formados en todo el territorio nacional. Se han realizado 121 réplicas en los volúmenes A, B y C; existen ya 25 departamentos vinculados a la red global de Treatnet y 42 entrenadores activando la red del programa en el nivel nacional. Este entrenamiento ha permitido también la socialización de la Ruta Nacional de Atención a Trastornos por Uso y Abuso de Sustancias Psicoactivas.

38 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y UNODC. Documento de sistematización. Desarrollo de capacidades institucionales "Ser, saber y hacer en prevención". Convenio de Cooperación 656/15.

- **Desarrollo de capacidades a equipos profesionales de la salud a nivel territorial para la atención a personas con consumo de drogas por vía inyectada**[39]

El MSPS desarrolló el proceso de formación dirigido a profesionales del área de la salud denominado "Seminario-taller en estrategias de atención integral a pacientes con consumos de drogas por vía inyectada", con una intensidad de 14 horas.

En total se capacitaron 132 delegados de los territorios priorizados por consumo de heroína por vía inyectada de las ciudades de Medellín, Cúcuta, Armenia, Pereira, Santander de Quilichao, Cali y Bogotá. En Santander de Quilichao, el énfasis se orientó a personas con consumo de heroína.

Dentro de los perfiles de los participantes se encontraban médicos, enfermeras, psicólogos y trabajadores sociales, vinculados a servicios de salud de primer y segundo nivel, unidades de salud mental, servicios de tratamiento y ONG que desarrollan acciones y programas con personas consumidoras de sustancias psicoactivas.

1.8. Retos y perspectivas

Detener la tendencia al aumento del consumo de drogas ilícitas, retrasar la edad de inicio, así como reducir los impactos negativos del consumo de drogas en la población colombiana, requiere presupuestos acordes con la dimensión del problema. Uno de los mayores retos en ese sentido, es encontrar fuentes de financiación continuas y suficientes para cubrir las acciones contempladas en el Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Drogas en el nivel nacional y territorial.

Con la idea de ser más estratégicos y potenciar los recursos, el MJD y el MSPS diseñaron un modelo de gestión que incluye un proceso macro de formación a todos los territorios para capacitar equipos en lineamientos técnicos e intervenciones en el campo de la prevención, tratamiento y reducción de riesgos y daños, buscando mejorar en términos de calidad y promoviendo el uso de acciones basadas en la evidencia. Con apoyo de la Embajada Americana, este modelo se implementará a partir del segundo semestre de 2017, e implica una alianza entre la nación y el territorio, donde la nación forma el personal, el territorio implementa las acciones a partir de esos conocimientos y la nación brinda asistencia técnica en la implementación.

No se debe perder de vista 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. Es necesario capitalizar los resultados de la Ungass para potenciar las acciones en esta

39 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y UNODC. Informe de sistematización. Convenio de Cooperación 656/15.

materia y centralizar las políticas en torno a las personas en todas las actuaciones en el campo de la reducción del consumo de droga.

También el proceso de paz es una oportunidad clave para promover la reducción del consumo de drogas en el país, teniendo en cuenta que en el punto 4 del Acuerdo de Paz se incluye la reducción del consumo con amplia participación comunitaria como uno de los pilares. Si bien lo acordado en este tema está en línea con el direccionamiento y los enfoques del Plan Nacional, se requerirá un gran esfuerzo para el fortalecimiento de la autonomía territorial, así como de las capacidades técnicas, administrativas y financieras del Gobierno Nacional y local, de las organizaciones no gubernamentales y de las comunidades.

Por lo anterior, en el marco de la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, en 2017 se está realizando el ejercicio de planeación estratégica y operativa que incluye los compromisos derivados de la Ungass, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, del Acuerdo de Paz y del Plan Nacional, asegurando acciones intersectoriales y actividades específicas, indicadores, entidades responsables y metas, todo lo cual permitirá avanzar en la construcción de un planteamiento estratégico más actualizado orientado al desarrollo de capacidades de las personas, familias y comunidades para el cumplimiento de las metas definidas en el Plan Nacional 2014-2021.

2.

Reducción de la oferta de drogas ilícitas

2.1. Problemática de los cultivos de coca, amapola y marihuana

Colombia enfrenta un momento decisivo en su historia reciente: el escenario del posconflicto abre enormes posibilidades para el país rural afectado durante décadas por condiciones de pobreza y marginalidad.

El incremento de las áreas sembradas en un 52% respecto a 2015, al igual que el aumento en un 32% del potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el mismo período, plantea retos importantes que deberán asumirse de manera estratégica para revertir esta tendencia de los últimos cuatro años y afianzar un abordaje diferente y proporcional sobre los diferentes actores que intervienen en la cadena del narcotráfico.

Con la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y la implementación de las estrategias derivadas de este, se busca plasmar los nuevos enfoques de la política de drogas en la superación de la producción a través de la transformación territorial, actuando de manera coordinada con el ejercicio de una política criminal efectiva que afecte a las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

El Gobierno colombiano continúa realizando esfuerzos para desarticular las organizaciones ilegales que dinamizan los circuitos económicos de las drogas, al tiempo que enfoca su accionar hacia la transformación integral de los territorios cuyas condiciones les han hecho proclives a gravitar en torno a la ilegalidad. Es así como se debe continuar con la reducción del área afectada con cultivos ilícitos, el desmantelamiento de la infraestructura de extracción y refinamiento de drogas y la judicialización, pero, sobre todo, con la implementación de estrategias que lleven a eliminar la amenaza que configuran las organizaciones que buscan controlar la producción, el procesamiento y el tráfico de marihuana, cocaína y heroína.

La evolución del desarrollo alternativo hacia un desarrollo más integral y con amplia cobertura crea una conexión directa con los mecanismos que harán parte de la reforma rural integral, y son una apuesta sin precedentes para superar, familia a familia y territorio a territorio, las barreras que han mantenido al margen del progreso y el bienestar a estas comunidades. La participación activa en la formulación, implementación y seguimiento son los elementos diferenciadores que buscan dotar de sostenibilidad las intervenciones.

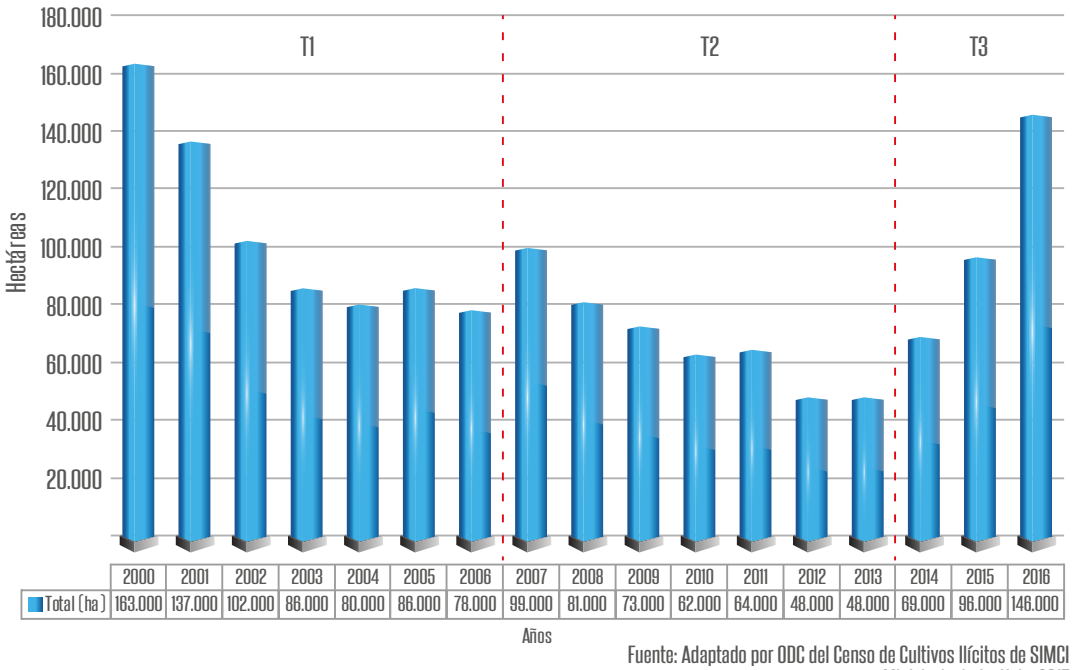
Este capítulo recoge el contexto actual respecto a los cultivos de coca, amapola y marihuana y a la producción de droga. De igual forma, se describen las acciones que adelantan las instituciones gubernamentales para contrarrestar su impacto y se plantean los desafíos a nivel nacional y regional para combatir las amenazas.

Cultivo de hoja de coca y producción de cocaína

En Colombia el récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas con coca se redujo a 48 mil hectáreas en 2013, el nivel más bajo registrado desde que el Sistema Integral de Monitoreo de

Cultivos Ilícitos (Simci) realiza mediciones. Después de una reducción de los cultivos de coca en dos momentos bien diferenciados (período 2000-2006 y período 2007-2013), los últimos años presentan incremento del área sembrada al pasar de 96 mil hectáreas en 2015 y a 146 mil hectáreas en 2016. Esto representa un aumento del 52% respecto a la medición de 2015.

Figura 10. Tendencia de los cultivos de coca en Colombia 2000 – 2016



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total (ha)	163.000	137.000	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000	73.000	62.000	64.000	48.000	48.000	69.000	96.000	146.000

Años

Fuente: Adaptado por ODC del Censo de Cultivos Ilícitos de SIMCI Ministerio de Justicia. 2017

Algunos hechos que marcan los tres períodos de cambios en las tendencias son los siguientes:

a) Período 2000-2006 (T1): Implementación del Plan Colombia, mediante el cual se fortalece la capacidad operativa de la fuerza pública en la lucha contra las drogas. Al final del período se robustece la erradicación manual y se inicia la desmovilización de las autodefensas en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

b) Período 2007-2013 (T2): Inicia con un incremento en el número de hectáreas, que coincide con la aparición de las bandas criminales, consideradas reductos de las autodefensas que no se desmovilizaron. Durante el período se desarrolla con mayor intensidad la erradicación manual forzosa y la aspersión aérea con glifosato. De otro lado, se fortalecen programas de desarrollo alternativo de contención para evitar la expansión de los cultivos de coca.

c) Período 2014-2017 (T3): Tendencia al incremento de los cultivos y la producción de drogas que podría coincidir con hechos como el posible aumento de las expectativas de los cultivadores para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca; el incremento del precio de la hoja de coca en un 40%; la reducción de riesgos al productor; los elementos coyunturales asociados a las economías del oro y petróleo; y la devaluación del peso.

Afectación del territorio por la presencia de cultivos de coca en 2016

Los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca concentran el 72% de toda la coca sembrada en el último año en el país. Cabe resaltar que seis departamentos tienen menos de 50 hectáreas: Santander, Magdalena, Cesar, Guainía, Boyacá y Arauca, mientras que Cundinamarca, Caldas y La Guajira se encuentran libres de cultivos de coca.

Mapa 7. Densidad de los cultivos de coca período 2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

Los departamentos de Caquetá y Antioquia evidencian mayor proporción de reincidencia del fenómeno con un 21% y 14%, respectivamente. Es más fuerte la reincidencia en municipios como Briceño, El Bagre y Nechí (Antioquia); Valparaíso y Florencia (Caquetá); Puerto Lleras, Puerto Concordia y Mapiripán (Meta); y Cumaribo (Vichada).

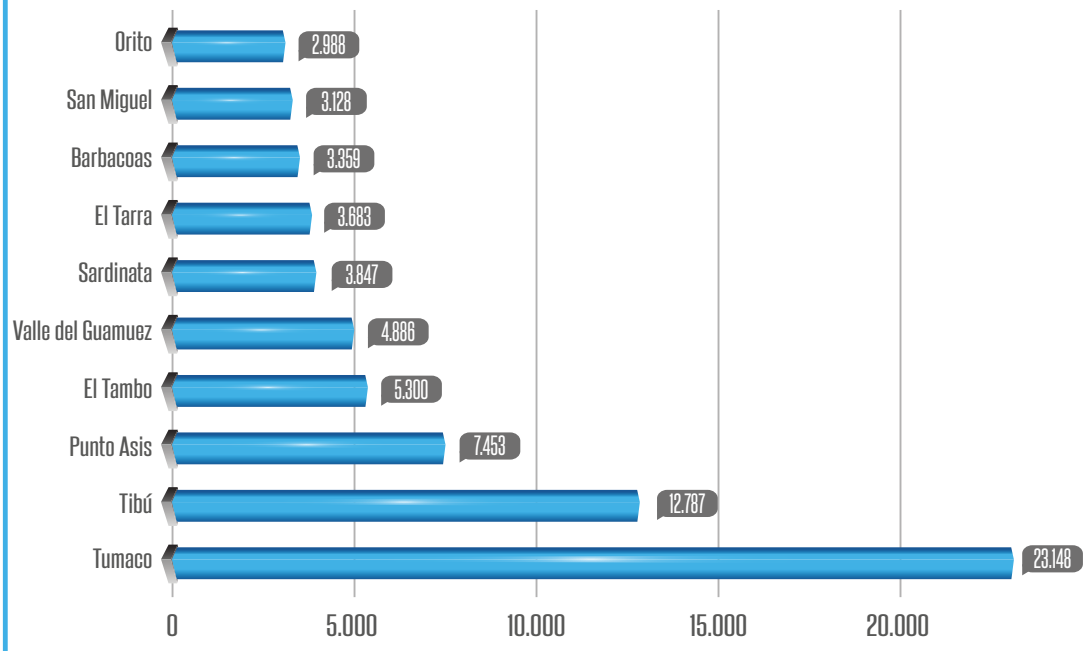
Tabla 2. Área con coca por departamento en Colombia 2008-2016

Departamentos	Dic.-2008	Dic.-2009	Dic.-2010	Dic.-2011	Dic.-2012	Dic.-2013	Dic.-2014	Dic.-2015	Dic.-2016	%cambio 2015-2016	% del total 2016
Nariño	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	42.627	43%	29%
Putumayo	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	25.162	25%	17%
Norte de Santander	2.886	2.713	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.527	24.831	115%	17%
Cauca	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389	8.660	12.595	45%	9%
Caquetá	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	9.343	21%	6%
Antioquia	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2293	2.402	8.855	269%	6%
Guaviare	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838	26%	5%
Meta	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464	9%	4%
Bolívar	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1565	1.044	4.094	292%	3%
Córdoba	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363	2.668	96%	2%
Chocó	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	1.803	21%	1%
Valle del Cauca	2.089	997	665	981	482	398	561	690	752	9%	0,51%
Vichada	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	713	511	683	699	2%	0,48%
Amazonas	836	312	338	122	98	110	173	111	167	50%	0,11%
Vaupés	557	395	721	277	254	184	109	33	97	194%	0,07%
Santander	1.791	1.066	673	595	111	77	26	21	37	76%	0,03%
Magdalena	391	169	121	46	37	37	9	7	35	400%	0,02%
Cesar	5	0	0	0	13	13	10	32	26	-19%	0,02%
Guanía	625	606	446	318	301	81	66	37	22	-40%	0,02%
Boyacá	197	204	105	93	10	17	14	8	15	88%	0,01%
Arauca	447	430	247	132	81	69	25	17	9	-47%	0,01%
Caldas	187	186	46	46	16	8	0	0	0	n.a	n.a
La Gaujira	160	182	134	16	10	6	0	0	0	n.a	n.a
Cundinamarca	12	0	32	18	0	0	0	0	0	n.a	n.a
Total	**80.953**	**73.139**	**61.812**	**63.762**	**47.790**	**48.189**	**69.132**	**96.084**	**146.139**	**52%**	
Total redondeado	**81.000**	**73.000**	**62.000**	**64.000**	**48.000**	**48.000**	**69.000**	**96.000**	**146.000**	**52%**	
Número de departamentos afectados	**24**	**22**	**23**	**23**	**23**	**23**	**21**	**21**	**21**		

Fuente: SIMCI Y GOBIERNO DE COLOMBIA. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos. 2017.

El 48% del área sembrada con coca (70.579 hectáreas) se encuentra en 10 municipios de cuatro departamentos. Tumaco es el municipio más afectado con 23.148 hectáreas sembradas, que corresponden al 16% de la coca del país.

Figura 11. Los 10 municipios con mayor área sembrada con coca en el año 2016

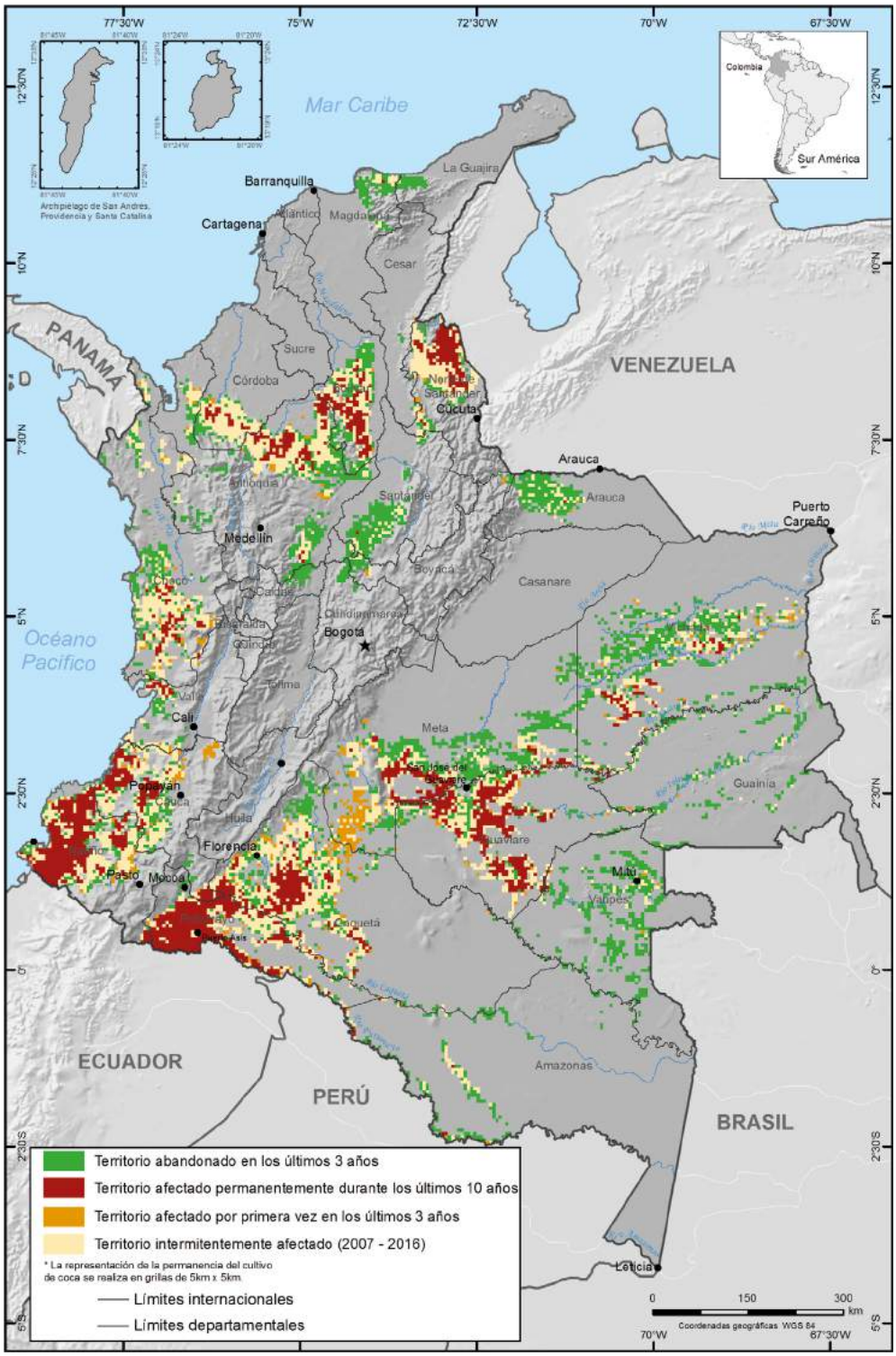


Fuente: Adaptado por ODC del Censo de Cultivos Ilícitos de SIMCI Gobierno de Colombia. 2017

Con el análisis de permanencia que realiza la Unodc-Simci, se reporta que el 22% del territorio nacional ha presentado cultivos en forma permanente durante los últimos 10 años, mostrando un aumento respecto al 17,5% detectado en 2015. El 79% de los cultivos de coca (115.684 ha) se localizan en territorios catalogados como permanentemente afectados.

El 36% de los territorios ha tenido un comportamiento intermitente durante los últimos 10 años, es decir, áreas donde los cultivos de coca aparecen y desaparecen. El 37% no ha presentado cultivos de coca en los últimos tres años y el 5% corresponde a nuevas áreas con cultivos de coca. Estas se consideran zonas de expansión.

Mapa 8. Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2007-2016



Fuente: SIMCI Y GOBIERNO DE COLOMBIA. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos. 2017.

Cultivos de coca en áreas de manejo especial

Como en años anteriores, en 2016 se identifica una concentración de cultivos de coca en áreas de manejo especial: parques nacionales naturales, resguardos indígenas y consejos comunitarios de las comunidades negras. El 32% del área sembrada se localiza en alguna de estas tres entidades territoriales, pasando de 34.081 ha en 2015 a 46.718 ha en 2016. En la tabla 3 se muestra el comportamiento de los cultivos de coca en estas áreas.

Tabla 3. Afectación de cultivos de coca en las zonas de manejo especial

Territorios especiales	2013	2014	2015	2016	Partic. 2016
Parques nacionales naturales	3.791	5.477	6.214	7.889	5,4%
Resguardos indígenas	6.255	7.799	11.837	15.665	10,7%
Consejos Comunitarios de comunidades negras[40]	9.055	10.626	16.030	23.164	15,8%
Total área con coca en territorios especiales	19.101	23.902	34.081	46.718	32%
Total nacional área con coca	48.000	69.000	96.000	146.000	

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

Tabla 4. Cultivos de coca en parques nacionales naturales 2011-2016 (hectáreas)

Región	Parque	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amazonía	Puinawai	42	45	3	6	1	6
	Yaigojé Anaporis	6	9	0	0	0	0
Central	Catatumbo Bari	191	155	298	229	412	692
	Paramillo	446	408	284	367	772	1.301
	Serranía de las Yariguies	10	3	2	0	0	5
Meta - Guaviare	Nukak	786	634	882	1.145	1.169	1.765
	Sierra Nevada de la Macarena	971	1.466	1.649	2.449	2.422	2.386
	Cordillera de los Picachos	0	0	0	3	1	0
	Tinigua	0	5	31	246	258	277
Orinoquía	El Tuparro	18	11	6	3	5	8
Pacífico	Los Farrallones de Cali	79	38	41	247	280	270
	Los Katios	4	3	2	2	0	0
	Munchique	128	207	117	212	186	324
	Sanquiaga	5	7	18	26	16	45
	Utria	1	2	0	0	0	0
Putumayo - Caquetá	Alto Fragua Indi Wasi	6	14	9	32	41	19
	La Paya	500	362	420	503	640	754
	Plantas medicinales Orito Ingi - Ande	2	5	4	1	1	1
	Serranía de los Churumbelos	1	3	7	7	9	10
Sierra Nevada	Sierra Nevada de Santa Marta	11	4	18	2	1	10
Total		**3.207**	**3.378**	**3.791**	**5.477**	**6.214**	**7.873**

Fuente: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014 Unodc/SIMCI. Cálculos: Minjusticia.

40 Los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras son personas jurídicas cuya creación está autorizada por el artículo 5º de la ley 70 de 1993, que tienen entre sus funciones las de administrar internamente las tierras de propiedad colectiva que se les adjudique, delimitar y asignar áreas al interior de las tierras. Por tanto, dado que la asignación de cultivos de coca es territorial el Reporte de Drogas de Colombia 2017 referenciara la información suministrada por SIMCI como Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras.

Cultivos de coca en parques nacionales naturales (PNN): Existen 59 áreas protegidas en la categoría Parque Nacional Natural, de las cuales 16 presentaron afectación durante 2016. El área con coca en parques naturales representa un 0,04% del total protegido en el país y el 5% del total sembrado con coca. En 2016 se registró un aumento del 27% en el área sembrada con coca respecto a 2015, al pasar de 6.214 ha a 7.889 ha. En 2016, 11 parques presentan incremento del área sembrada respecto a 2015.

El 70% del área con coca se concentra en la Sierra de la Macarena, Nukak y Paramillo. La Sierra de la Macarena es el parque con mayor afectación con coca y alto grado de amenaza por la presencia de cultivos de coca, pero también por otras actividades ilegales, como la ganadería extensiva. Este parque concentra el 30% del área con coca, con 2.386 ha.

Foto 4. Manglares en Utría



Fuente: Parques Nacionales Naturales. Fotógrafo: David Páez.

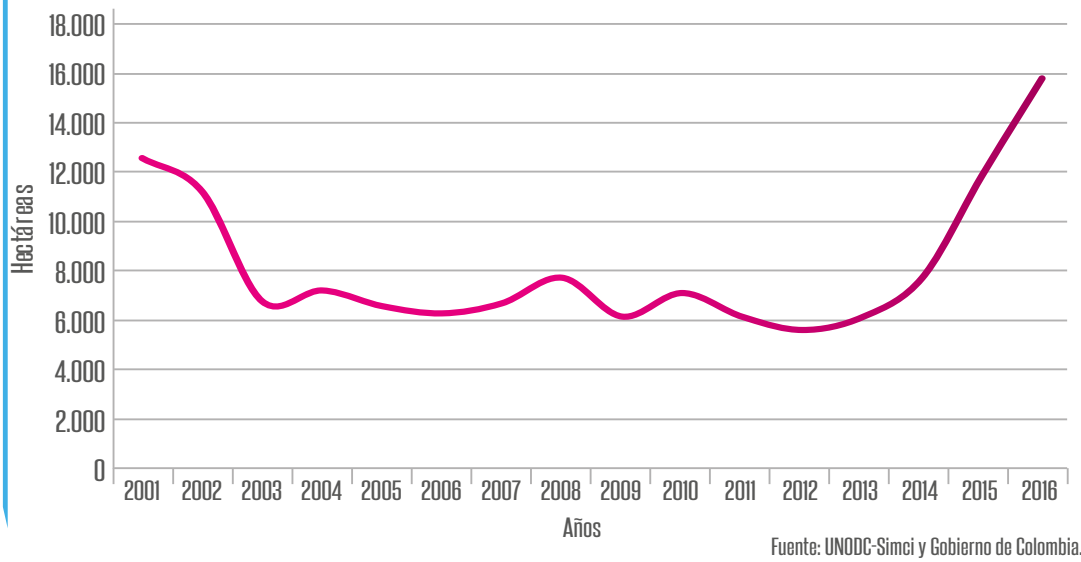
La Unodc-Simci llama la atención de la afectación sobre el PNN de Chiribiquete, que busca ser declarado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco, por el avance de amenazas no solo asociadas a los cultivos de coca sino a otros fenómenos de ilegalidad, como deforestación, desarrollo vial y explotación de oro.

En 2013 un estudio de la 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 dichos cultivos[41]. Entre los principales resultados identificados se señala 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.

41 UNODC-SIMCI. Dinámica y caracterización de las áreas circundantes a parques nacionales naturales. 2014

Cultivos de coca en resguardos indígenas (RI): La afectación por cultivos de coca en RI representa el 11% del total nacional, y en 2016 presenta un incremento del 32% al pasar de 11.837 ha en 2015 a 15.665 ha. Los RI más afectados y con tendencia a la concentración son aquellos de la región Pacífico, con el 68% del total de afectación en RI. El 49% del área sembrada con coca se concentra en siete resguardos indígenas, seis de ellos en el departamento de Nariño: 1. Inda Zabaleta, 2. Gran Rosario 3. La Turbia, 4. El Cedro-Las Peñas, La Brava, Pilví y La Pintada, 5. La Floresta, Santa Rosa y San Francisco, y 6. El Gran Sábalo y Nukak-Maku, en el departamento del Guaviare.

Figura 12. Tendencia del área con coca en resguardos indígenas, 2001-2016



Fuente: UNODC-Simci y Gobierno de Colombia.

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 indígenas[42] ha sido aprovechada por los actores ilegales para impulsar y mantener los cultivos de coca en dichos territorios. Estos territorios se constituyen en objeto de mayor presión para el establecimiento de cultivos ilícitos, lo que afecta su resistencia a esta problemática.

42 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 esta, 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 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, acordando un proceso orientado hacia el desarrollo sociocultural de las comunidades, que en la actualidad es liderado por el Ministerio del Interior.
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.

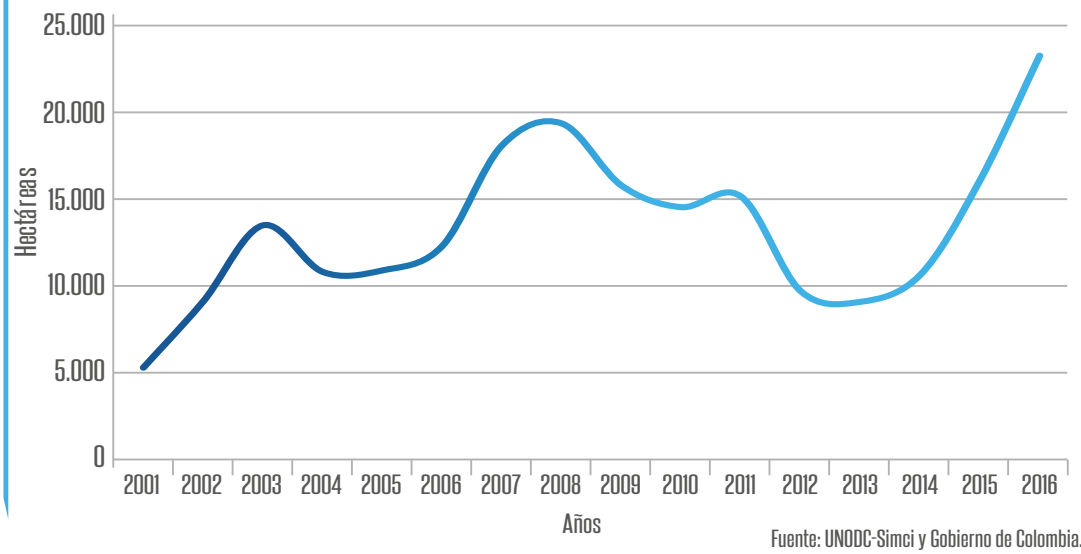
Foto 5. Resguardos Indígenas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cultivos de coca en tierras de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras[43]: Participan con el 16% frente al total nacional. La presencia de cultivos de coca en estos territorios aumentó en un 45% frente a 2015, al pasar de 16.030 ha a 23.164 en 2016.

Figura 13. Tendencia de cultivos de coca en Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras 2001-2016

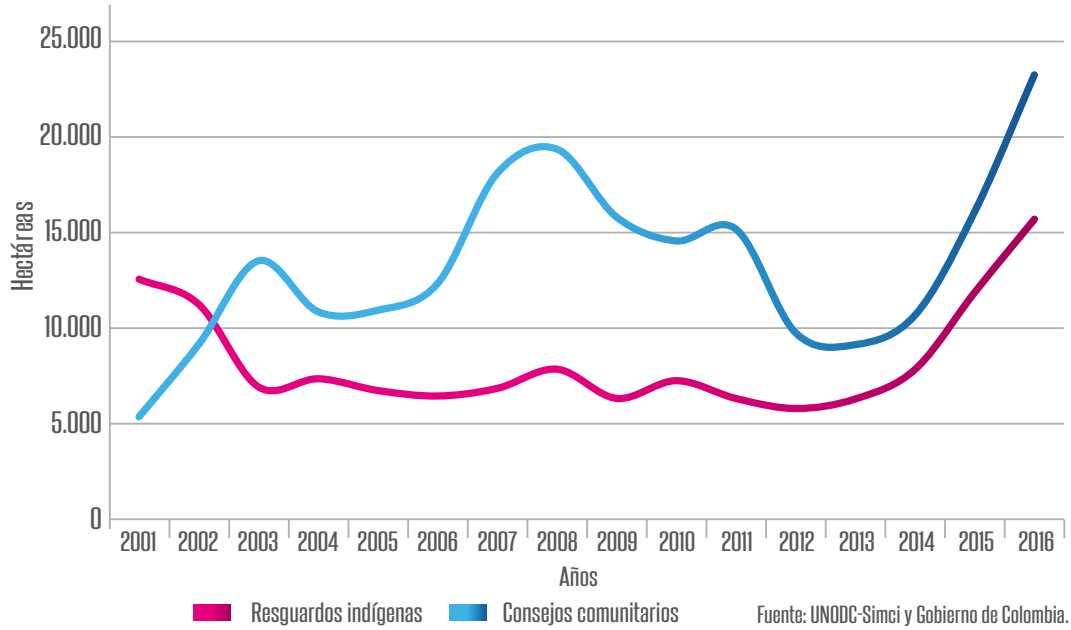


Fuente: UNODC-Simci y Gobierno de Colombia.

43 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 6º 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.

Las comunidades que presentan mayor afectación con coca se localizan en el departamento de Nariño y representan el 57% del total sembrado en estas entidades territoriales: Alto Mira y Frontera, Pro Defensa del Río Tapaje, La Cordillera Occidental Nariño, Unión de las Cuencas del Isagualpí y Río Satinga. En estas comunidades se registran 13.274 ha frente a 9.359 ha reportadas en 2015. Alto Mira y Frontera es la comunidad con mayor afectación de coca, con el 31% del total reportado en estas entidades territoriales y un crecimiento del 30% frente a 2015.

Figura 14. Comparativo de área con coca en Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras y resguardos indígenas en hectáreas 2001-2016



Fuente: UNODC-Simci y Gobierno de Colombia.

Producción de hoja de coca y sus derivados[44]

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 medida en toneladas de hoja de coca por hectárea; iii) la capacidad para extraer el alcaloide, pasta básica o base de cocaína; y iv) la eficiencia de conversión a clorhidrato de cocaína. La Unodc y el Gobierno Nacional realizan en forma conjunta los estudios de productividad con el objeto de tener información no solo enfocada en el 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 y división del trabajo, entre otros.

Con base en los estudios de productividad realizados por la Unodc y el Gobierno Nacional, el promedio es de cuatro cosechas por año y el rendimiento promedio anual de hoja de coca es de 4.800 kg/ha/año. El promedio regional de pasta básica de cocaína y base de cocaína obtenida de una tonelada métrica de

44 Para transformación primaria, se utilizan los estudios de productividad realizados por la Unodc-Simci y el MJD; para la transformación secundaria (base a clorhidrato de cocaína), se utilizan los datos del Gobierno de los Estados Unidos de América. No se realizó estudio de producción y rendimientos en 2015, no obstante, la Unodc y el Gobierno Nacional (MJD) desarrollaron investigaciones sobre costos e ingresos de las unidades productoras agropecuarias de coca que contribuyeron a identificar variaciones en el mercado ilegal.

hoja de coca es de 1,64 y 2,70, respectivamente. De acuerdo con lo anterior, se estima que la producción potencial de hoja de coca fresca pasó de 454.050 toneladas métricas en 2015 a 606.130 tm en 2016, incremento que se explica por el aumento del área productiva en el año.

Se estima que la producción potencial de base de cocaína pasó de 797 tm en 2015 a 1.069 tm en 2016. La producción de base de cocaína en 2016 equivale a 866 tm de clorhidrato de cocaína pura, lo que muestra un incremento en la producción potencial de cocaína al pasar de 646 tm a 866 tm. Se calcula con cocaína pura para efectos de comparabilidad, pero no constituye una medida que funcione en la práctica.

Se calcula que una hectárea de coca tendría una producción potencial de 8,6 kg de base de cocaína por hectárea cosechada y de 6,9 kg de clorhidrato de cocaína por hectárea cosechada[45].

A partir de los estudios realizados por el MJD y Simci se reafirma la tendencia hacia la venta de hoja de coca por parte de los cultivadores. Alrededor del 60% 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 40% de los agricultores procesan la hoja de coca en finca (de estos, solo el 1% transforma la hoja de coca en base de cocaína).

Con base en información reportada por la fuerza pública y por el estudio *Caracterización de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína*[46], la producción de base de cocaína no siempre se transforma en clorhidrato de cocaína en Colombia, pues se ha encontrado exportación de base con alto nivel de pureza procesada por un intermediario especializado y en forma de ladrillos de un kilogramo similar a los empaques de clorhidrato de cocaína para exportación. Aparentemente esta se transporta para ser cristalizada en países de Centroamérica, Suramérica o Europa.

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 ni 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. Los productores agropecuarios tienden a tener una baja participación en los procesos de transformación y, por lo tanto, bajos niveles de rentabilidad frente a otros agentes de 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 tráfico[47], y en la cadena del negocio son los más vulnerables. Se

45 Estimaciones en un escenario en el cual lo que se cultiva se extrae en base de cocaína y se refina a clorhidrato de cocaína.
46 Estudio liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y elaborado en alianza con la fuerza pública, la FGN y con el apoyo de la Unodc-Simci.
47 UNODC Informe Mundial de Drogas 2010.

esperaría que los esfuerzos de lucha en esta fase de la cadena reduzcan los suministros e incrementen los precios de la droga. Sin embargo, se observa que las ganancias del negocio del narcotráfico permiten sostenerlo y crear alternativas de choque con alto grado de adaptabilidad, por lo que es importante reconocer las vulnerabilidades estratégicas en la producción y el tráfico de drogas.

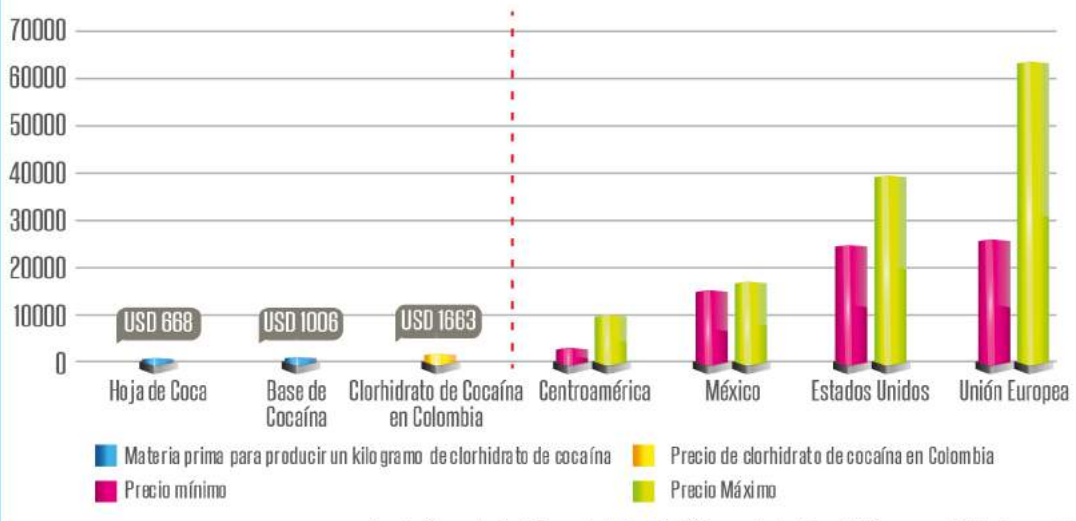
El reporte del MJD, Unodc-Simci y la Diran sobre los precios de la hoja de coca y sus derivados muestra para 2016 reducción en los montos pagados por la hoja de coca, pasta y base de cocaína, y un incremento en los precios de clorhidrato de cocaína. En relación con la hoja de coca, a pesar de la disminución en el precio en 2016, se ha mantenido en niveles altos en los dos últimos años.

Tabla 5. Precios de la hoja de coca y sus derivados 2013-2016

Precios promedio	2013	2014	2015	2016
Precio promedio de la hoja de coca en el sitio de la producción	US$1,1 kg COP 2.000 kg	US$1,1 kg COP 2.150 kg	US$1,09 kg COP 3.000 kg	US$0,95 kg COP 2.900 kg
Precio promedio de la pasta básica en el sitio de la producción	US$1.011 kg COP 1.889.100 kg	US$938 kg COP 1.967.200 kg	US$732 kg COP 2.005.700 kg	US$621 kg COP 1.895.700 kg
Precio promedio de la base de cocaína			US$978 kg COP 2.681.700 kg	US$814 kg COP 2.485.900 kg
Precio promedio de la cocaína en principales ciudades del país	US$2.521 kg COP 4.710.700 kg	US$2.269 kg COP 4.538.200 kg	US$1.732 kg COP 4.747.300 kg	US$1.633 kg COP 4.984.600 kg
Precio promedio del látex de la amapola en el sitio de producción	US$1.112 kg COP 1.967.200 kg	US$700 kg COP 1.401.200 kg	US$700 kg COP 1.401.200 kg	US$700 kg COP 1.401.200 kg
Precio promedio de la heroína	US$9.295 kg COP 17.371.000 kg	US$7.528 kg COP 15.059.700 kg	US$6.342 kg COP 17.383.800 kg	US$6.342 kg COP 17.383.800 kg

Fuente: Unodc-Simci, Gobierno de Colombia y Diran.

Figura 15. Relación entre el precio en sitios de producción pagado por un kilogramo de cocaína en Colombia versus precios internacionales



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, 2015, a partir de datos del *Informe mundial de drogas* de la UNODC, Policía Antinarcóticos, Interpol y DEA.

La figura 15 muestra la variación en los precios desde la etapa de producción primaria hasta llegar a los países utilizados para el tráfico, y los precios en los Estados Unidos de América y Europa. El precio pagado por la hoja de coca requerida para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína es de US$668, y de base de cocaína, de alrededor de US$1.006. Los precios de la cocaína en Colombia están alrededor de US$1.633 el kilogramo, pero cuando esta llega a los mercados de consumo al por mayor, los precios cambian sustancialmente y oscilan entre US$24.000 y US$39.000 cuando llega a 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 debido a los mecanismos de adulteración y dosificación, generando una alta rentabilidad.

En la actualidad se observan algunos cambios en los procesos de producción y mercados:

- **La estructura de producción se está transformando mediante procesos más industrializados.** 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 2015 esto cambia y el 64% de los productores campesinos venden la hoja de coca a un intermediario para su procesamiento. La estrategia actual de las redes criminales es la realización directa de los procesos industriales de producción para mayor control sobre la calidad y la homogeneidad.

- **Estructuras especializadas e interrelacionadas para favorecer la producción de droga.** Según un estudio liderado por el MJD con la Fuerza Pública y la FGN, y con el apoyo de la Unodc, se encontró que existen complejos de producción con diversas infraestructuras interconectadas, que tienen como fin la producción de clorhidrato de cocaína. Se encuentran diferentes tipos de laboratorios a lo largo del territorio nacional, cuyo tamaño varía de acuerdo con la región y cantidad de droga que se produzca.

- **La producción de base de cocaína no siempre se transforma en clorhidrato de cocaína en Colombia.** Una estrategia empleada por los traficantes para obtener un producto de mejor calidad y más homogéneo es la fabricación de base de cocaína con mayor control sobre el proceso de extracción de alcaloides de cocaína. En el proceso se eliminan las impurezas de la pasta base de cocaína con permanganato de potasio, dando como resultado un producto de mejor calidad. Por información de la Fuerza Pública, se conoce que parte de la producción de base de cocaína se envía a otros países que estarían efectuando el proceso de refinación a clorhidrato de cocaína.

- **Ingresos de los productores agropecuarios con coca.** En 2016 el MJD y Unodc-Simci estimaron, con base en los estudios de productividad, costos e ingresos, que los productores agropecuarios con coca percibirían como ingresos potenciales US$559 millones por el aumento de las cantidades producidas. En promedio, una unidad productora agropecuaria de coca podría percibir al año alrededor de $13.657.000 por hectárea en 2016 (US$4.500/ha/año) sin descontar los costos asociados a su producción. Los costos de sostenimiento oscilan alrededor de $714.000 por hectárea al año (US$234/ha/año), caracterizados por un menor uso de agroquímicos en relación con años anteriores.

- **Incremento en el número de hogares que siembran hoja de coca.** El MJD y Unodc-Simci estiman que en 2016 alrededor de 106.900 hogares con un promedio de cinco personas percibieron ingresos por actividades de producción. Cada integrante del hogar podría recibir alrededor de US$960 al año.

- **Promedio de tamaño de lotes de coca.** En promedio, el tamaño de los lotes de coca es de 0,96 ha a nivel nacional. Para los lotes pequeños son las propias familias las encargadas de llevar a cabo las labores de sostenimiento y cosecha.

- El MJD y Unodc-Simci destacan la reactivación con mayor fuerza en territorios donde se han integrado diferentes eslabones de la cadena de producción, transformación y tráfico; donde no existen grupos hegemónicos que controlan el territorio, en particular el control de las FARC-EP; en territorios asociados a zonas de frontera o corredores de salida de droga; y en territorios donde persiste el problema por más de 10 años.

Amapola y derivados

La amapola, de la cual se extrae el opio y sus derivados, proviene históricamente 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 *Informe Mundial de Drogas 2017* de Unodc, los cultivos mundiales en 2016 ascendían a 252.000 hectáreas sembradas con una producción estimada en 4.800 toneladas de opio seco. México y Colombia participaron con el 4% de los cultivos mundiales y el 3% de la producción mundial de opio. En 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. De acuerdo con el mismo informe, se cultivaron en algunos países del mundo alrededor de 304.800 hectáreas de amapola. Afganistán concentra el 66% de los cultivos mundiales, seguido por Myanmar con el 10%. Latinoamérica participa con el 9% (México es el principal cultivador con 26.100 hectáreas –dato estimado entre 2014-2015–).

Colombia no cuenta con sistemas de monitoreo que permitan realizar un seguimiento preciso sobre las tendencias y dinámicas; la información de cultivos de amapola en el territorio es reportada por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional a partir de reconocimientos aéreos. La tabla 6 expone la información reportada con corte a 31 de diciembre de 2016.

Tabla 6. Detección de cultivos de amapola por la Policía Nacional de Colombia 2016

Departamento	Número de hectáreas
Cauca	162
Nariño	300
Total	**462**

Corte de los datos: diciembre de 2016.
Fuente: Diran.

Los cultivos de amapola en el país se caracterizan por la siembra en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.100 a 3.600 msnm 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 2016 la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional reportó 462 ha cultivadas. La mayor parte de cultivos de amapola se encuentran en Nariño y Cauca, pero no se hicieron reconocimientos en otras zonas del país como Huila, Tolima y Cesar, que tenían presencia de cultivos en años anteriores.

Tabla 7. Cultivos de amapola en Colombia por departamento 2005-2016 (hectáreas)

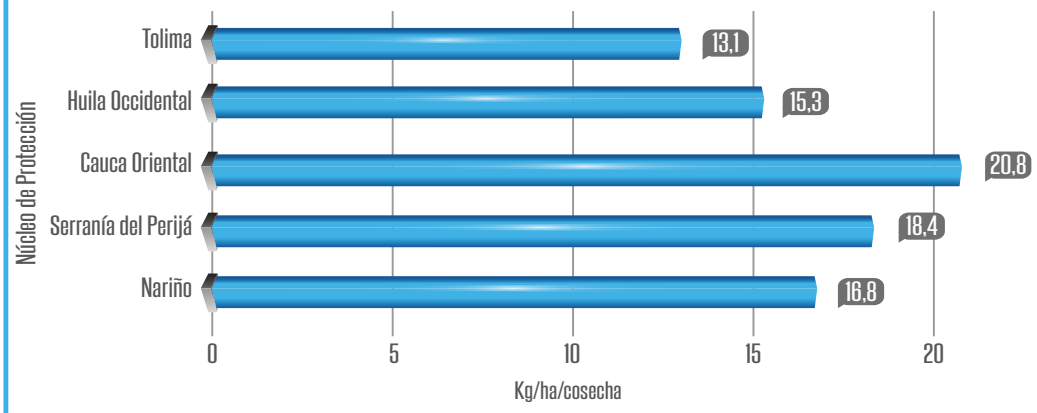
Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nariño	475	316	204	24	238	234	229	205	73	159	320	300
Cauca	538	448	280	126	100	92	102	102	219	208	256	162
Huila	320	114	45	45	11	12	5	4	4	10	10	n. d.
Tolima	265	90	170	170	3	3	2	2	2	5	5	n. d.
Cesar	152	3	7	18	2,5	-	-	-	-	5	5	n. d.
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**	**596**	**462**

Fuente: Diran. Percepción de reconocimientos aéreos.

Potencial de producción de látex y heroína

En el proceso de transformación se requieren 24 kg de látex de amapola (equivalentes a 8 kg de opio secado al horno) para producir un kilogramo de heroína pura (datos reportados por estudios realizados por el Gobierno de los Estados Unidos de América). En Colombia se presentan dos cosechas al año, a excepción de Nariño, que registra solo una al año.

Figura 16. Rendimientos por hectárea de opio secado al horno



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

Teniendo en cuenta las 462 hectáreas detectadas por la Policía Nacional en 2016 y los rendimientos por hectárea de opio secado al horno reportados por el Gobierno de los Estados Unidos, se estima que en Colombia se produjeron alrededor de 17 tm de opio secado al horno, que representan alrededor de 2,1 tm de heroína. En el ámbito mundial se calcula que la producción potencial de opio secado al horno en 2016 está alrededor de 6.380 tm, que representan una producción estimada de 448 tm.

Marihuana

Las condiciones de siembra para el cultivo de marihuana en Colombia se encuentran entre los 50 y 2.000 msnm. Las principales zonas de siembra están ubicadas en los departamentos de Magdalena, Tolima, Cauca, Meta y Guaviare[48].

La detección de cultivos de marihuana en Colombia es efectuada por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional mediante reconocimientos aéreos en helicópteros, utilizando GPS para georreferenciar las áreas afectadas, y la toma de registro fotográfico para posteriormente, a través de técnicas de fotointerpretación, establecer el área cultivada en hectáreas. Por condiciones climáticas no es posible identificar y cuantificar el total de los cultivos de marihuana en todo el territorio nacional. A diciembre de 2016 se habían detectado las áreas descritas en la tabla 8.

Tabla 8. Detección de cultivos de cannabis por la Policía Nacional de Colombia 2016

Departamento	Área (hectáreas)
Cauca	69
Magdalena	11
Meta	9
Nariño	6
Total	**95**

Corte de los datos: diciembre de 2016.
Fuente: Policía Nacional, Dirección Antinarcóticos.

2.1.1. Acciones del Gobierno para reducir los cultivos ilícitos

El tema de los cultivos ilícitos reviste tal grado de complejidad que una sola medida o estrategia no contribuye a su reducción. La apuesta actual es tener una visión integral, objetiva y estratégica, construida con aportes de todos los actores del Gobierno para afrontarlo. Todos los debates internos que se puedan suscitar en relación con las cifras o las hectáreas sembradas nos alejan de los temas realmente importantes, como el rezago de los territorios y comunidades afectadas por los cultivos ilícitos y el potencial que tienen para la economía del país.

48 TÉLLEZ MOSQUERA, Jairo. ed. Marihuana cannabis. Aspectos toxicológicos, clínicos, sociales y potenciales usos terapéuticos. Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014. p. 107.

En la actualidad hay expectativa porque las regiones que han sido afectadas durante varias décadas por la problemática de las drogas podrían ser territorios de paz y desarrollo e integrarse al circuito económico del país para que su población y las nuevas generaciones puedan tener mejores niveles de bienestar y mayores oportunidades de vida.

Lo anterior es consecuente con los compromisos que asumió Colombia en la Ungass 2016 y con los pronunciamientos sobre la necesidad de generar un cambio profundo en la política de drogas.

En concordancia, el Gobierno Nacional propuso tres objetivos fundamentales:

- Incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de seguridad de los territorios y su población.

- Atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano.

- Reducir el delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de esta cadena, que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social.

Este es un momento coyuntural para un país como Colombia, que tiene la necesidad de crear un frente común con una visión integral y articulada para solucionar las causas del problema, 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.

Se enfatiza en el proceso de transformación del campo en un marco de paz estable y duradera, con la finalidad de asegurar que se modifiquen las condiciones que han permitido que los cultivos ilícitos permanezcan en los territorios. Se crearon programas que aportan la base jurídica para el control de los cultivos ilícitos, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional en las intervenciones, la orientación de su accionar para reducir los niveles de vulnerabilidad de los territorios afectados y para dinamizar el tránsito hacia la legalidad por parte de las comunidades afectadas.

La estrategia contra los cultivos ilícitos y la producción de droga incluye una serie de medidas que comprenden la sustitución voluntaria, los programas de desarrollo del territorio (entre los que está el desarrollo alternativo) y la erradicación manual forzosa. 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.

Es importante anotar que la aspersión aérea de cultivos ilícitos fue suspendida en mayo de 2015 por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). 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, se dispuso la suspensión

del uso del herbicida glifosato en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato (Pecig), con fundamento en el principio de precaución. A partir de octubre de 2015 la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA) ordenó la suspensión de las actividades del Pecig[49].

Los datos de erradicación manual forzosa muestran lo siguiente: i) entre 2000 y 2004 era de tipo marginal (promedio 3.700 ha); ii) el período 2005 a 2008 presentó un incremento sustancial al pasar de 37.523 ha a 96.000 ha; iii) entre 2009 y 2015 desciende, pasando de 60.565 a 13.445 ha; iv) en 2016 se erradicaron 17.642 ha y en período enero-junio de 2017 se habían erradicado un total de 19.634 ha de cultivos ilícitos: 227 ha de amapola, 17.642 ha de coca y 131 ha de marihuana.

Sustitución voluntaria

La sustitución voluntaria se realiza en concertación con las comunidades, las cuales toman la determinación de eliminar los cultivos ilícitos y se vinculan a programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Contempla un acuerdo colectivo, que expresa la voluntad política de la comunidad de nivel regional, municipal o departamental de vincularse al proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Se busca garantizar sostenibilidad en esta intervención, incluyendo a las comunidades en la formulación de las estrategias productivas, de fortalecimiento social, de producción sostenible y de construcción de confianza, permitiendo y facilitando la inclusión como miembros de una sociedad, como ciudadanos con derechos y con deberes.

En forma previa a la nueva política de control de cultivos ilícitos que se derivaría del punto 4 del Acuerdo Final, se suscribió un acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Briceño (Antioquia).

49 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 5 de 2009, expidió el Auto 73 del 27 de marzo 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 10 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 su sigla 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, la ANLA ordenó la suspensión de las actividades del Pecig.

Esta iniciativa se inició el 10 de junio de 2016 con el objetivo de fortalecer el proyecto piloto de desminado humanitario que se adelantaba en la vereda El Orejón de ese mismo municipio. La intervención integral inicialmente realizada ha beneficiado a 1.137 veredas y aspira a eliminar alrededor de 954 ha de coca identificadas en el área de intervención.

Para 2017, el Gobierno Nacional tiene como meta adelantar *la erradicación manual de 50 mil hectáreas de cultivos de coca y de manera simultánea promover en otras 50 mil hectáreas la erradicación voluntaria mediante la sustitución de los cultivos de coca.* Esta estrategia requiere además una inversión complementaria para reducir las vulnerabilidades en los territorios afectados por este problema. Poder ingresar a estas zonas donde por años ha gravitado la coca, la minería ilegal, el tráfico de armas y muchos otros fenómenos criminales, permitirá la concentración de esfuerzos sobre las organizaciones criminales persistentes y sus infraestructuras de extracción y refinamiento de drogas, al tiempo que buscará brindar a las comunidades oportunidades para transformar sus territorios.

Programas de desarrollo del territorio que incluyen el desarrollo alternativo

En materia de lineamientos para la reducción de la producción de cultivos ilícitos, y particularmente para minimizar la oferta de drogas, en la vigésima sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1998) se acuñó como concepto oficial del desarrollo alternativo "… un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socioculturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas" (p. 5); y destaca el objetivo de "… promover opciones legales y sostenibles socioeconómicamente que contribuyan de manera integral a la erradicación de la pobreza en estas comunidades y pueblos que han recurrido a los cultivos ilícitos como la única manera de obtener el sustento" (p. 5).

A su vez, para la GIZ (2013), el enfoque de desarrollo alternativo se basa en el supuesto de que a menudo la falta de posibilidades de desarrollo constituye la causa principal del cultivo. Además, menciona que las primeras experiencias llevadas a cabo en Latinoamérica, incluyendo a Colombia, con proyectos que se focalizaban exclusivamente en la sustitución de cultivos por otros productos en los años 70 y 80, tuvo resultados predominantemente negativos, dado que no se previó un enfoque integral de desarrollo y oportunidades. En consecuencia, se evidenció que los enfoques de sustitución de cultivos no son exitosos a menos que se ataquen también los factores multicausales para la proliferación de economías de drogas ilícitas. Por lo tanto, gradualmente se amplió el concepto y se diseñaron enfoques integrales para contribuir a una conversión sostenible de las áreas de cultivo. El desarrollo alternativo frecuentemente se entiende como una herramienta para el desarrollo, así como una medida de control de la oferta de drogas que busca –por un lado– reducir el cultivo y, por lo tanto, la oferta de drogas, mientras que, por otro lado, promueve el desarrollo rural sostenible y realiza acciones para reducir la pobreza en zonas de cultivo de coca.

En la Ungass 2016, Colombia participó con una posición construida desde la experiencia sobre el desarrollo alternativo y reiteró, con el concurso de las naciones, el llamado a "alentar la búsqueda de alternativas económicas viables, en particular para las comunidades afectadas o que corran el riesgo de verse afectadas por el cultivo ilícito para la producción de drogas y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas en entornos rurales y urbanos, entre otras cosas mediante programas de desarrollo alternativo amplios, y, con ese fin, considerar la posibilidad de llevar a efecto intervenciones orientadas al desarrollo, asegurando al mismo tiempo que tanto hombres como mujeres se beneficien de ellas por igual. Esto mediante oportunidades laborales, mejoras de la infraestructura y de los servicios públicos básicos y, según proceda, con la concesión de acceso a la tierra y títulos de propiedad sobre la tierra a los agricultores y las comunidades locales, lo que también contribuirá a prevenir, reducir o eliminar el cultivo ilícito y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas"[50].

Nuestro país tiene una oportunidad sin precedentes para la transformación de la Colombia rural y la superación paulatina de los fenómenos que han mantenido al margen del desarrollo a gran parte del país. Es allí donde el desarrollo alternativo se plantea como un instrumento necesario para lograr la reducción sostenida de estos cultivos. La aplicación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito se articulará con lo acordado en materia de Reforma Rural Integral para asegurar que se modifiquen las condiciones que han permitido que los cultivos de uso ilícito persistan en los territorios.

Nueva arquitectura institucional para apoyar la transformación de los territorios afectados

Conforman la nueva arquitectura institucional la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad; la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), las cuales fueron creadas para contribuir con la transformación del sector rural en el país y, en particular, con el desarrollo de los territorios afectados por los cultivos ilícitos, trabajando de manera articulada y abriendo un amplio camino a los procesos de participación.

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, establecida mediante el Decreto 672 del 26 de abril de 2017, tiene entre sus funciones asesorar en el diseño y coordinación de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de programas para la sustitución de cultivos; apoyar el diseño de estrategias nacionales para la ejecución de programas relacionados con la sustitución de cultivos; y coordinar con los diferentes ministerios y departamentos administrativos la implementación de los programas y proyectos relacionados con la sustitución de cultivos.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART)[51] se crea el 7 de diciembre de 2015 mediante el Decreto 2366 (adscrita al Ministerio de Agricultura), a partir de la necesidad de la implementación del punto 1 y

50 Ungass 2016.

51 La Agencia de Renovación del Territorio es una agencia estatal de naturaleza especial, de la rama del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita a la Presidencia (Dapre), que se origina mediante el Decreto 2366 de diciembre de 2015. Para el cumplimiento de los objetivos, tiene a su cargo tres funciones esenciales: llevar a cabo la construcción participativa de los planes de renovación del territorio (PRT) (o Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET); coordinar la estructuración y ejecución de bienes y servicios públicos; y coordinar la estructuración y ejecución de programas de desarrollo económico, productivo, ambiental y forestal.

parte del punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Su objeto es "coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, mediante la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país".

La gestión de la ART está enmarcada en 16 regiones que abarcan aproximadamente 190 municipios ubicados en 19 departamentos, los cuales cumplen los cuatro criterios definidos en el Acuerdo Final para la priorización de territorios PRT: alta incidencia del conflicto armado, baja presencia institucional, alta presencia de economías ilegales y altos índices de pobreza multidimensional.

Para este enfoque de transformación territorial se crearon los programas PDET y PNIS (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), con los que se busca sentar las bases para cambios estructurales del campo y crear condiciones de bienestar para la población rural y, en particular, para los territorios afectados por los cultivos ilícitos. La priorización se realiza sobre los territorios más afectados por el conflicto y las zonas con altos niveles de pobreza y necesidades insatisfechas.

La ART se encarga de coordinar la construcción e implementación de los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET),** instrumento para ejecutar de manera prioritaria y con mayor celeridad la Reforma Rural Integral (RRI) en 190 municipios de 16 regiones declarados como prioritarios en el marco del posconflicto por contar con índices de conflicto armado, pobreza, debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos.

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, que pertenece a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, es la encargada de coordinar la construcción e implementación del **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS),** que tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito y que se comprometan de manera voluntaria a la sustitución de dichos cultivos, la no resiembra, ni a estar involucrados en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

También se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT)[52] el 7 de diciembre de 2015 mediante el Decreto 2363 (adscrita al Ministerio de Agricultura), con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Su labor es garantizar el acceso a la tierra para los campesinos, formalizar la propiedad y garantizar un uso adecuado en el cumplimiento de la función social de la tierra.

52 La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es una agencia estatal de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia.

PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO (PNIS)[53]

El PNIS fue creado mediante Decreto 896 de 2017, hace parte del Acuerdo Final de Paz y es un capítulo especial de la Reforma Rural Integral para transformar de una manera integral las condiciones de vida de las comunidades rurales por medio de la superación de la pobreza y de la brecha entre el campo y la ciudad. Se basa en el proceso de construcción y desarrollo participativos a través de asambleas comunitarias. Se implementará en los territorios donde las comunidades firmen los acuerdos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, comprometiéndose a: a) no resembrar; b) no participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estas; y c) no cultivar ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos de uso ilícito.

Componentes del PNIS

El Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) es el resultado de un proceso de construcción comunitaria, participativa y concertada para la transformación integral del territorio y para dar solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito. Las asambleas comunitarias son parte fundamental del PNIS. Diseñarán los planes comunitarios y elegirán delegados para conformar: a) la comisión municipal de planeación participativa (CMPP) encargada de articular los planes de cada comunidad con el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo; y b) el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES), que hará control y monitoreo al cumplimiento de los compromisos de los Pisda.

Articulado al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y al Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el PISDA contemplará aspectos como servicios públicos, infraestructura, seguridad, desarrollo social, vías y tierras. Además, contendrá planes de: a) obras de infraestructura social de ejecución rápida; b) sostenibilidad y recuperación ambiental; c) plan de formalización de la propiedad; d) planes para zonas apartadas y con baja concentración de población; y e) cronogramas, metas e indicadores.

53 Dirección de Atención Integral de Lucha contra las Drogas.

PROGRAMA DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

Los PDET se crearon bajo el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 en el marco del Acuerdo Final de Paz; se formularán por una sola vez, tendrán una vigencia de 10 años y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto-Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto 2096 de 2016.

Cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar, las formas propias de producción, el desarrollo y la integración de las regiones, el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Se desarrollarán 16 PDET en 170 municipios agrupados en las siguientes subregiones: Alto Patía-Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca-Norte Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Pidemonte Caqueteño, Macarena-Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño. Cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Rural (PATR) construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas, en los diferentes niveles territoriales. El Gobierno Nacional definirá el esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, teniendo en cuenta las particularidades de cada región. "Para la financiación de los PDET y los PATR se contará con los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional".

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

El sector rural históricamente se ha caracterizado por el conflicto por la tierra, producto de la marcada incidencia de la informalidad en los derechos de propiedad, la titularidad precaria y los intereses sobre esta. Las limitaciones para formalizar la tierra de forma organizada y masiva -no por demanda, sino por oferta-, entre otros factores, han agravado la situación. Sumado a esto, los altos índices de violencia generados por el conflicto armado han contribuido al despojo y abandono de tierras, al igual que al cambio de vocación agrícola de las familias campesinas, involucrándolas en el circuito de los cultivos ilícitos. Estas condiciones, entre otras, han limitado la consolidación de una reforma agraria moderna, competitiva y posible para el país, como lo han expresado diversos autores.

El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito adelantaron en 2016 la experiencia piloto en Nariño (municipios de Linares y Los Andes-Sotomayor) para

contribuir a la formulación de una política de drogas con enfoque territorial que aborde la superación de las condiciones que hacen proclives a los territorios a la presencia de los cultivos ilícitos y que permita avanzar, desde la formalización de tierras, a una transformación paulatina de estos territorios.

Desde que el Gobierno focalizó la intervención en estos territorios, la Unodc, como aliada operativa en el proceso, y el MJD realizaron acompañamiento técnico-productivo y socioempresarial a las iniciativas productivas. Se apoyaron líneas productivas de especies menores, café, caña panelera, silvopastoril, tomate, iraca y frutales, plátano, cultivos transitorios y piscicultura.

Esta intervención en Los Andes-Sotomayor y Linares facilitó a más de 2.500 familias avanzar en los procesos de formalización y en la obtención de más de 1.200 títulos de propiedad, y permitió formular una metodología que consideró el barrido territorial, concertaciones y consensos previos con las comunidades, así como complementar la intervención estableciendo proyectos productivos con acompañamiento técnico y comercial.

Como resultado de esta intervención se identificó que es necesario orientar esfuerzos en el ordenamiento social de la propiedad rural para responder al reto de formalizar las tierras en zonas donde la ilegalidad ha encontrado espacios de expansión. En este sentido, la planificación de las intervenciones y los instrumentos normativos de los que se vale deben ser coherentes y actualizados para el escenario rural.

Colombia debe evolucionar en su agenda de desarrollo rural para garantizar el acceso integral a la tierra de manera eficiente, contar con un catastro rural que responda a los desafíos de un país de marcada vocación agrícola y pecuaria y con un ordenamiento productivo y ambiental del territorio para contener la expansión desordenada de la frontera agrícola. Finalmente, solo la suma de esfuerzos estratégicos y una planeación conjunta en torno a un propósito común, el desarrollo rural integral, permitirán gestar nuevas realidades lejos de la ilegalidad.

Desde agosto de 2016, este tipo de intervenciones se adelantan por parte de la Agencia Nacional de Tierras mediante el programa Formalizar para Sustituir, un mecanismo que busca el fortalecimiento de la política nacional de formalización y acceso a tierras en zonas vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos. Se adelanta inicialmente en nueve municipios de Antioquia.

Erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos en forma terrestre

En los últimos años se ha configurado un escenario de transición en la estrategia de lucha contra el narcotráfico, con implicaciones directas en la dinámica de los cultivos ilícitos; una densificación de la siembra en los núcleos más tradicionales con el consiguiente aumento de la producción de sustancias psicoactivas; una participación más activa de las comunidades en la reactivación de los mercados ilegales; y el surgimiento de grupos delincuenciales organizados y crimen organizado residual o las disputas de los existentes para adueñarse del negocio criminal y la percepción del menor riesgo para la actividad ilícita.

La estrategia implementada por el Gobierno Nacional para fortalecer la erradicación manual forzosa, con el objetivo de reducir el incremento de los cultivos ilícitos, se realizó en dos modalidades claramente definidas:

- Erradicación manual forzosa con grupos móviles de erradicación (GME).
- Erradicación manual forzosa realizada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares.

Con la erradicación manual forzosa se busca un mayor impacto en la disminución del área sembrada al extraer del suelo la planta de coca. No obstante, los cultivadores optan por volver a sembrar en las áreas erradicadas manualmente por la fuerza pública o por nuevas siembras en zonas cercanas, si no hay respuesta institucional para atacar la resiembra.

Para el fortalecimiento de la estrategia de erradicación, el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante Resolución No. 0009 del 29 de julio de 2016, autorizó la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (Pecat) a través de la Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos, y realizar una intervención inicial en zonas específicas focalizadas. Así mismo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), por medio de la Resolución No. 0708 de 2016, autorizó la modificación del Plan de Manejo Ambiental en el sentido de facultar la inclusión de una intervención inicial en una fase piloto del Pecat desde el 14 de julio de 2016 al 11 de enero de 2017 en las zonas inicialmente focalizadas por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, en los departamentos de Nariño y Chocó.

Como resultado de la implementación de la fase inicial del Pecat, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional erradicó en 2016 mediante esta modalidad 596 hectáreas de cultivos de coca en el municipio de Tumaco (Nariño) y 269 hectáreas en el municipio de Condoto (Chocó).

Es de anotar que con los resultados obtenidos durante la prueba piloto del Pecat, la Autoridad Nacional de Licencias expidió el 12 de diciembre la Resolución 01524, por la cual se modifica el Plan de Manejo Ambiental impuesto por el Ministerio del Medio Ambiente y se autoriza la inclusión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato a nivel nacional.

Durante 2016 la fuerza pública, a través de la Policía Nacional, el Ejército y la Armada Nacional, erradicó 17.642 hectáreas de cultivos ilícitos de coca, cifra que representa un aumento del 31% en relación con el año 2015 (14.294 ha). A junio de 2017, la Policía, el Ejército y la Armada habían erradicado 19.637 hectáreas de cultivos ilícitos de las 50.000 ha impuestas como meta por el Gobierno Nacional.

Tabla 9. Erradicación manual de cultivos ilícitos de coca 2007-2017 (en hectáreas)

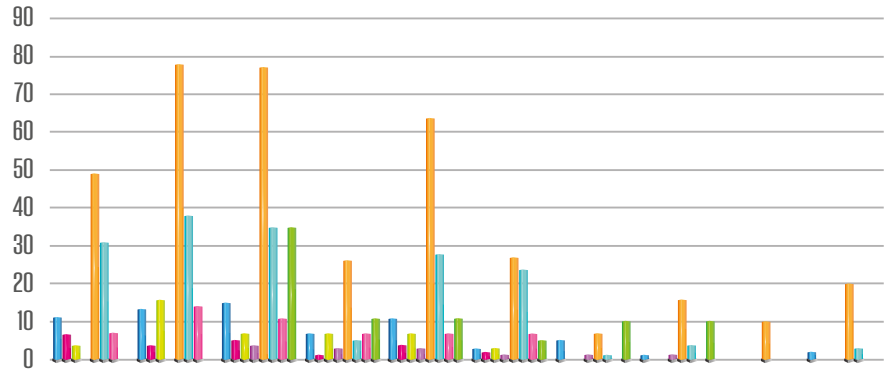
Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amazonas	274	303	550	215	319	10	2	5	10	-	20
Antioquia	6.128	18.302	7.232	5.158	2.933	2.406	2.807	1.511	1.897	1.760	791
Arauca	660	117	66	46	9	3	1	20	45	181	31
Bolívar	547	3.771	1.463	1.326	689	184	329	1.103	1.755	1.115	384
Boyacá	848	424	451	137	200	340	480	110	66	33	3
Caldas	439	286	146	74	283	48	124	80	72	2	4
Caquetá	777	2.660	3.771	1.145	1.234	376	291	257	973	2.229	2.550
Casanare	1	3	1	3	-	-	-	-	-	-	-
Cauca	1.859	1.704	2.736	2.014	173	263	152	101	501	935	1.098
Cesar	728	316	55	91	34	91	191	158	131	144	120
Chocó	834	690	1.673	222	282	817	856	961	1.879	1.423	776
Córdoba	3.141	7.290	1.972	2.819	1.429	5.549	370	155	115	118	244
Cundinamarca	291	179	173	297	239	90	13	11	1	8	1
Guainía	247	102	85	37	35	46	85	18	43	24	56
Guaviare	1.025	10	2.512	793	2.964	681	3.461	1.634	551	1.244	2.166
Huila	3	19	-	-	-	-	-	3	-	17	1
La Guajira	180	99	88	79	64	2	146	61	22	29	22
Magdalena	572	933	694	197	223	91	74	48	136	27	13
Meta	3.751	7.991	4.900	1.169	1.082	699	113	404	1.025	2.906	2.843
Nariño	14.788	7.803	16.499	21.283	15.008	5.588	5.996	2.575	1.921	2.962	6.487
Norte de Santander	1.451	4.089	2.821	1.618	407	1.564	3.573	673	381	227	279
Putumayo	24.452	29.577	4.629	1.961	4.254	9.323	1.074	381	580	623	323
Risaralda	33	67	4	1	-	12	9	4	-	-	-
Santander	2.539	1.825	2.118	1.089	630	586	537	321	350	353	295
Tolima	25	1	-	87	100	46	40	10	20	87	12
Valle del Cauca	208	202	1.171	750	498	662	304	326	402	252	247
Vaupés	-	-	-	-	20	90	6	220	105	39	25
Vichada	590	7.242	4.758	1.195	2.093	88	1.089	553	493	906	845
Total	**66.392**	**96.003**	**60.565**	**43.804**	**35.201**	**30.456**	**22.121**	**11.703**	**13.473**	**17.642**	**19.637**

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, con base en los datos de la Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos.
Para 2017, cifras con corte a junio.

La Unodc-Simci 2016 indica que del área total erradicada manualmente, el 30% de los lotes son resembrados durante los primeros tres meses posteriores a la intervención, y que la resiembra alcanza el 50% en mediciones realizadas 15 meses después de la intervención. La región que ha presentado recurrencia en la resiembra de cultivos de coca ha sido el Pacífico.

La aplicación de la estrategia de erradicación manual forzosa ha generado víctimas en la fuerza pública y entre los civiles, por lo que debe realizarse en zonas con condiciones de seguridad permanente y con mecanismos de garantía donde se desarrollen programas de inversión en los territorios afectados con el objeto de evitar la resiembra.

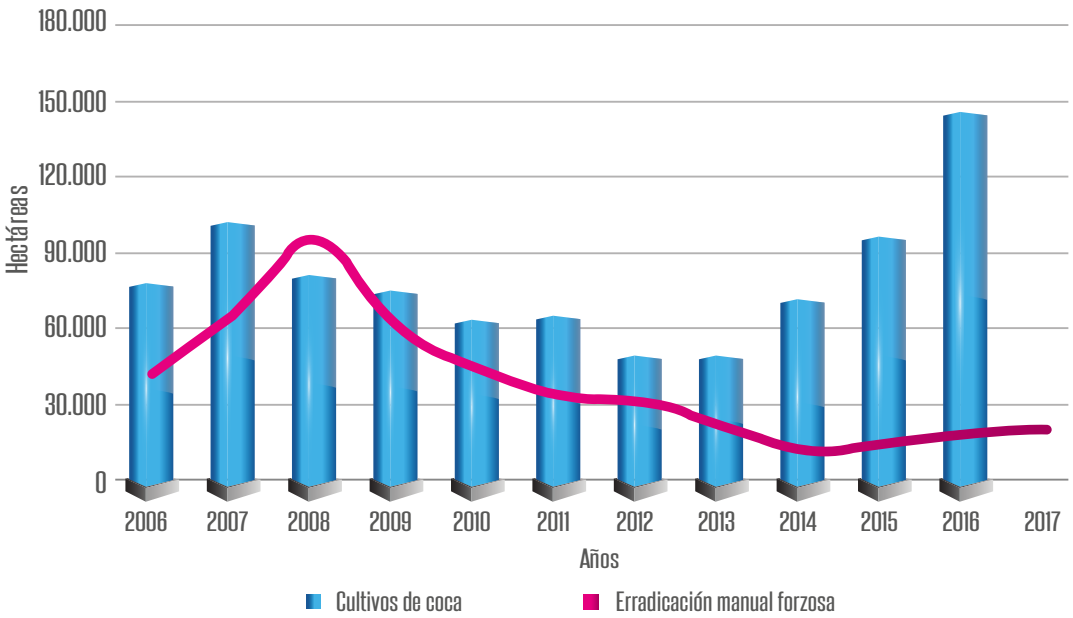
Figura 17. Novedades en operaciones de erradicación manual 2008-2017 (agosto)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Muertos Policías	11	13	15	7	11	3	5	1	0	2
Muertos Erradicadores PONAL	6	4	5	1	4	2	0	0	0	0
Muertos Militares	4	16	7	7	7	3	0	0	0	0
Muertos Erradicadores FF.MM	0	0	4	3	3	1	1	1	0	0
Heridos Policías	49	78	77	26	64	27	7	7	10	20
Heridos Erradicadores PONAL	31	38	35	5	28	24	1	1	0	3
Heridos Militares	7	14	11	7	7	7	0	0	0	0
Heridos Erradicadores FF.MM	0	0	35	11	11	5	10	10	0	0

Para 2017, cifras con corte a agosto.
Fuente: Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos.

Figura 18. Cultivos de coca y área erradicada manualmente 2006-2017 (hectáreas)



Para 2017, cifras con corte a junio.
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, 2017 y Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos.

Erradicación de cultivos de amapola

Durante el año 2016 se erradicaron 450 hectáreas de cultivos ilícitos de amapola. La erradicación se redujo en un 27% con relación al año 2015, entre otras razones porque los esfuerzos se concentraron en erradicar los cultivos de coca. Sin embargo, se fortalecieron las acciones de interdicción para contrarrestar la producción, tráfico y comercialización de látex, morfina y heroína. A junio de 2017 se habían erradicado 227 hectáreas de amapola.

Tabla 10. Erradicación manual de cultivos ilícitos de amapola 2007-2017 (en hectáreas)

Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antioquia	23	7	-	-	-	-	-	-	-	2	1
Arauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3
Boyacá	58	1	-	-	-	0	-	-	-	-	-
Caquetá	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	1
Cauca	73	170	405	43	22	-	41	121	63	64	38
Cesar	4	12	-	12	10	4	7	4	10	8	12
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cundinamarca	1	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-
Huila	19	26	0	4	1	-	-	-	-	-	-
La Guajira	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nariño	172	138	138	606	235	314	464	687	539	374	174
Norte de Santander	-	1	-	8	-	-	-	-	-	-	-
Quindío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santander	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Tolima	19	14	3	28	24	2	-	1	2	-	0,03
Valle del Cauca	-	15	-	-	3	-	1	-	-	2	1
Total	**375**	**381**	**546**	**712**	**294**	**320**	**514**	**813**	**613**	**450**	**227**

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional
Para 2017, cifras con corte a junio.

Erradicación de cultivos de marihuana

Durante el año 2016 se erradicaron 135 hectáreas de cultivos ilícitos de marihuana en 12 departamentos, con una reducción frente al año anterior del 35% del área (208 ha). Lo anterior debido a un componente de erradicación permanente en las áreas tradicionales de siembra. A junio de 2017 se habían erradicado 131 hectáreas.

Tabla 11. Erradicación manual de cultivos de marihuana 2007-2017 (en hectáreas)

Departamento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antioquia	17	8	23	6	7	3	22	17	16	15	4
Arauca	-	-	-	-	-	-	3	7	1	1	0
Boyacá	-	-	0	-	-	-	-	-	0	-	-
Caldas	-	-	-	-	2	-	3	-	-	-	-
Caquetá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1
Cauca	-	-	-	12	2	-	12	1	9	5	3
Cesar	1	0	0	7	1	2	17	27	52	8	10
Cundinamarca	-	-	-	-	-	-	2	-	0	-	-
Guaviare	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Huila	-	7	1	-	-	-	-	2	-	13	3
La Guajira	3	1	1	6	38	35	25	49	7	12	19
Magdalena	16	4	140	151	157	102	57	113	65	49	73
Meta	3	-	-	6	2	55	148	7	11	3	2
Nariño	-	-	-	-	-	1	-	-	3	2	2
Norte de Santander	5	-	0	-	-	1	11	15	21	5	2
Risaralda	-	-	-	1	1	-	-	1	-	3	-
Santander	-	-	-	-	-	2	3	12	2	0	-
Tolima	1	1	1	21	18	9	25	12	20	18	11
Valle del Cauca	-	2	-	8	-	1	-	-	1	-	0
Vichada	-	-	-	1	-	-	-	2	-	-	1
Total	**45**	**23**	**166**	**218**	**228**	**211**	**326**	**266**	**208**	**135**	**131**

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional
Para 2017, cifras con corte a junio.

2.1.2. Retos y perspectivas

Frente al primer eje estratégico o primer pilar de la política de drogas **(transformación y desarrollo integral de los territorios y poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos)**, el Estado colombiano es consciente de que para reducir los cultivos ilícitos de manera sostenible se deben atender las causas estructurales que han incidido en la presencia y persistencia de esta problemática, implementando acciones no solo enfocadas en el control de las hectáreas sembradas, sino también buscando alternativas para mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados.

El incremento de los cultivos de coca en los últimos años demanda implementar acciones que contrarresten esta tendencia. El Gobierno Nacional trabaja en una estrategia integral para reducir los cultivos ilícitos, revisando los diversos factores que inciden en la presencia y persistencia del fenómeno en algunos territorios.

Se enfatiza en acciones que contribuyan a reducir la presencia de los cultivos ilícitos a través del control, pero también en el desarrollo territorial mediante fortalecimiento y articulación entre los sectores de seguridad, defensa, desarrollo social, justicia y medio ambiente, así como con el sector privado y la sociedad civil, e indudablemente en el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales.

Es decir, el tema de los cultivos ilícitos reviste tal grado de complejidad que una sola medida o estrategia no contribuye a su reducción. La apuesta actual es abordar el tema de los cultivos ilícitos en frentes como inversión social, control e interdicción, investigación y judicialización y fortalecimiento institucional. Con el proceso de paz se abren oportunidades que impactarán en forma favorable la presencia institucional, se facilitará el acceso a los territorios y se ampliarán las opciones y espacios de participación de las comunidades. Es importante el control territorial por parte de la fuerza pública para recuperar y restablecer el dominio del Estado colombiano y así evitar el ingreso de nuevos actores armados ilegales a estas zonas afectadas.

Es necesario superar la falta de articulación e identificar y redireccionar la oferta disponible del Estado hacia zonas focalizadas y priorizadas. Al igual que encontrar elementos armonizadores de la nueva arquitectura institucional y programas creados para afrontar la problemática en los territorios afectados y fortalecer la sinergia institucional con el fin de volcar los esfuerzos en torno a la transformación estructural de los territorios, con participación de las comunidades.

Las lecciones aprendidas deben derivar en un modelo que evite la generalización y homogenización de las estrategias, teniendo en cuenta que gran parte de los cultivos ilícitos se encuentra en zonas de manejo especial, por lo que se requiere desarrollar estrategias diferenciales e instrumentos efectivos de direccionamiento en estos territorios.

El MJD viene promoviendo un nuevo enfoque de política de droga, orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada; a hacer un control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y los delitos conexos; y a aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional, primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado, como cristalizaderos o laboratorios de cocaína, los cuales hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción, que está relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

2.2. Problemática de la producción de drogas

2.2.1. Infraestructuras de procesamiento de drogas

El fenómeno de producción de drogas ilícitas se encuentra influenciado por las dinámicas asociadas a la oferta y la demanda. Las políticas implementadas en materia de drogas por el Estado tienen efectos sobre las organizaciones criminales dedicadas a la producción de estupefacientes y los cambios generados por la aplicación de las acciones estatales hacen que los narcotraficantes busquen expandir sus actividades y mejorar sus procesos.

La construcción de evidencia objetiva relacionada con los procesos de producción de drogas permite: i) identificar los cambios originados por la acción de las autoridades; ii) detectar la evolución de las estrategias que las organizaciones delictivas han determinado para favorecer su actividad; y iii) plantear las acciones que por parte del Estado deberían ofrecerse para combatir el fenómeno. Solo por medio de la obtención de evidencia fáctica se hace posible la comprensión del fenómeno para focalizar acciones

y reorientar o reforzar las estrategias en política estructuradas desde la institucionalidad a fin de hacer frente al control de la oferta de las drogas.

En este sentido, la toma de decisiones y la formulación de estrategias para abordar la problemática de la producción de las drogas deben estar basadas en el reconocimiento de la situación a través de procesos de investigación técnico-científicos que permitan identificar la problemática y entender la dinámica para enfocar los recursos y acciones de manera efectiva frente a los procesos de producción de drogas ilícitas.

Es así como el Gobierno de Colombia, con el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho, en asocio con la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación y con el apoyo técnico de la Unodc, realizó en 2016 un estudio técnico que permitió la generación de evidencia que identificó y caracterizó las dinámicas asociadas a los complejos de producción de clorhidrato de cocaína (CPCC) y su evolución y adaptación a los cambios que surgen tras la acción de las instituciones de control.

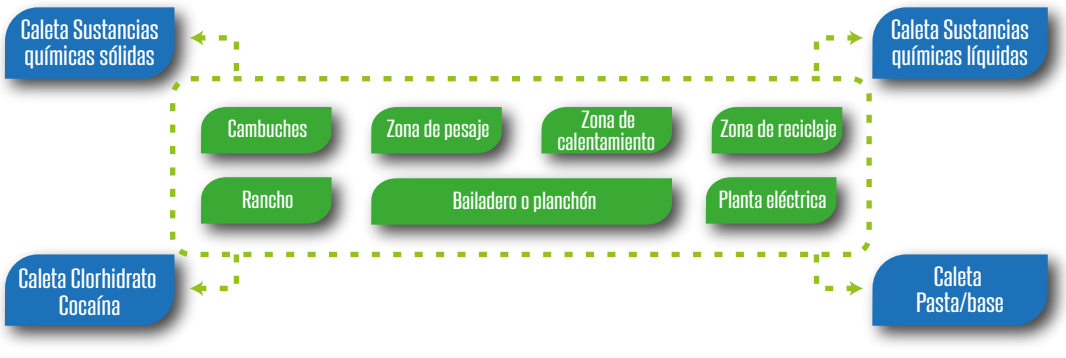
Este estudio, denominado *Caracterización de las unidades de producción asociadas a la transformación a clorhidrato de cocaína y la identificación de cambios en los métodos de conversión, insumos químicos,* fue efectuado utilizando una metodología de carácter cualitativo exploratorio y no probabilístico, y permitió identificar cambios en las características de las infraestructuras de producción de clorhidrato de cocaína, las cuales obedecen principalmente a la capacidad de producción, los esquemas de negociación del producto final y la conformación del capital.

Entre los principales hallazgos del estudio están:

a) Estructura de las unidades de producción

El estudio permitió confirmar que un complejo de producción de clorhidrato de cocaína (CPCC) corresponde a una serie de instalaciones interconectadas entre sí que funcionan como un todo estructural. En su funcionamiento, el cristalizadero es una de las instalaciones que se interconectan con caletas de sustancias químicas, materias primas y producto final. También se identificó que en algunas zonas del país las instalaciones que hacen parte del CPCC son fragmentadas; es decir, no cuentan con estricta proximidad geográfica (figura 19).

Figura 19. Complejo de producción de clorhidrato de cocaína



Fuente: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, FUERZA PÚBLICA, FGN y UNODC. Caracterización de las unidades de producción asociadas a la transformación a clorhidrato de cocaína y la identificación de cambios en los métodos de conversión, insumos químicos, 2017.

b) Tamaño

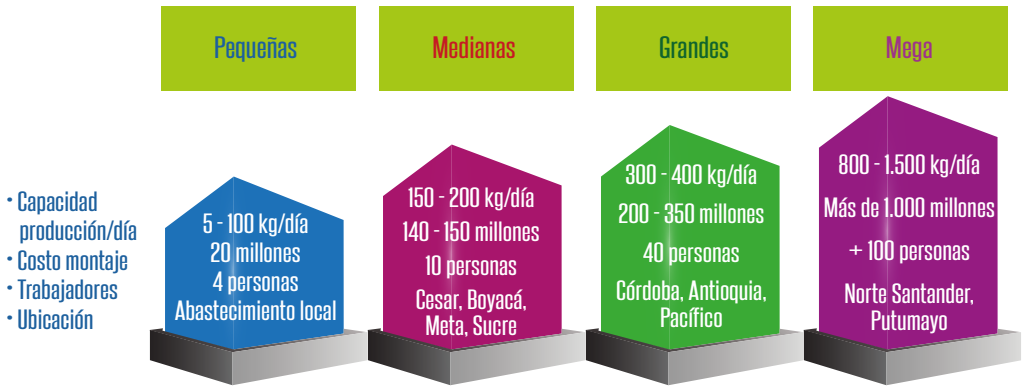
Se identificó que los complejos de producción tienden a ser más grandes frente a lo evidenciado en los estudios de 2010 y 2014, *Caracterización de complejos de producción,* en el marco del proyecto Prelac.

Si bien se desconoce la magnitud de los CPCC en el país, es necesario mencionar que el estudio realizado en 2016 reporta la instalación de infraestructuras de producción con el equipamiento necesario para procesar entre 500 kg/día y 1 tm/día de pasta básica/base de cocaína. Este comportamiento, al parecer, obedece al aumento de la producción de hoja de coca en la medida en que se requiere de una mayor capacidad en la transformación de la materia prima y más eficiencia, tanto en tiempo como en recursos, para el desarrollo de los procesos.

En la clasificación del tamaño de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína existen tres variables que los diferencian y que guardan relación con la productividad del complejo: i) cantidad de trabajadores; ii) costos en el montaje del CPCC; y iii) capacidad de producción por día.

En la figura 20 se observa la clasificación por tamaños de los complejos de producción evidenciada en el estudio y el número estimado de personas involucradas en las actividades del CPCC.

Figura 20. Tamaño de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína



Fuente: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, FUERZA PÚBLICA Y FGN. Caracterización de las unidades de producción asociadas a la transformación a clorhidrato de cocaína y la identificación de cambios en los métodos de conversión, insumos químicos, 2017.

c) Roles estratégicos

El estudio permitió identificar más de 35 roles diferentes para las personas involucradas en el proceso de producción de clorhidrato de cocaína en los complejos de producción. Por razones de carácter técnico y logístico se destacan seis roles como los más importantes, debido a que estos son los que tienen la responsabilidad del proceso de producción y se encargan de dinamizar las actividades y estrategias propias de los complejos de producción. Estos roles se dividen en técnicos ('químico'[54], ayudante del 'químico' y oxidador) y logísticos (dueño del CPCC, administrador y caletero).

54 El término 'químico' hace referencia a la persona responsable por las operaciones técnicas del proceso de proceso de producción de clorhidrato de cocaína en el complejo. Su conocimiento es adquirido a través de la experiencia y entrenamiento con otras personas que conocen del proceso de obtención de clorhidrato de cocaína.

La dinámica asociada a los procesos productivos de clorhidrato de cocaína ha determinado la aparición de nuevos actores que surgen por fuera de los roles definidos dentro del complejo, de tal forma que se han identificado algunos con la principal responsabilidad de proveer la materia prima (pasta/base de cocaína) para su posterior transformación a clorhidrato de cocaína y las sustancias químicas que son necesarias para el proceso. Por lo anterior, es necesario continuar generando evidencia técnica mediante estudios sobre aquellos eslabones cuya información es escasa.

d) Estrategias y dinámicas de operación

Dado el carácter clandestino de los sitios de producción de clorhidrato de cocaína, se requiere que el establecimiento cumpla con estrategias básicas de disponibilidad de los recursos para el procesamiento, tales como materias primas, insumos químicos y personal, invisibilidad ante las autoridades, rutas de acceso controladas y seguridad. Los procesos expansivos en estas instalaciones han implicado cambios en sus dinámicas de operación, que incluyen:

i. Generación de alianzas estratégicas con inversionistas, especialmente extranjeros, a fin de capitalizar la ampliación de los sitios de producción de cocaína. Si bien los complejos de producción pueden funcionar bajo la modalidad de maquila –el dueño de la droga la entrega al dueño del complejo, quien recibe en contraprestación el pago del servicio de transformación–, actualmente se evidencia la generación de sociedades para la producción y tráfico de drogas entre los dueños de la droga y los dueños de los complejos. El incentivo de este escenario es participar en la distribución de una parte de las ganancias de la venta del clorhidrato de cocaína puesta en sitios de tránsito o consumo.

ii. El fenómeno expansivo de los complejos de producción ha causado que estos dejen de ser invisibles para la población aledaña. Es así como los dueños de estas infraestructuras han generado estrategias de 'buen vecino', las cuales se caracterizan por apoyar a las comunidades con financiación, acceso a víveres, servicios médicos, actividades recreativas, mejoramiento de la infraestructura, entre otros. Así mismo, los dueños de los complejos de producción han incentivado conexiones con los productores agropecuarios de coca mediante la compra de materias primas a precios más altos frente a otros compradores. En el caso de que los productores agropecuarios o los habitantes locales no quieran cooperar, son coaccionados por los grupos armados al margen de la ley para salir de la zona.

    Estas estrategias de vecindad han hecho que en el ámbito local se creen fuertes redes de cooperación entre la comunidad, los dueños de los complejos de producción y sus trabajadores, tanto en la convivencia como en el entrelazamiento con la economía de las zonas. En este escenario se ha identificado el aumento de la dependencia económica de la coca, en la medida en que, en el caso de que el complejo de producción sea intervenido, perjudica los ingresos y beneficios que recibe la comunidad ante su establecimiento.

    En efecto, en 2016 la fuerza pública reportó que su actividad de interdicción en algunos complejos de producción de clorhidrato de cocaína ha sido obstaculizada por la comunidad, que se organiza cuando son realizados los operativos de desmantelamiento de las infraestructuras. Esta situación no había sido documentada debido a que las relaciones entre productores agropecuarios con las infraestructuras de producción tendían a asociarse a los procesos de extracción.

iii. El tráfico de cocaína tiende a ser controlado por extranjeros y son ellos quienes coordinan directamente o a través de sus emisarios los procesos de negociación de la cocaína en sitios de producción, así como los mecanismos para su envío al exterior a países de tránsito y de consumo. En lo referente a los productos que se transan hacia el exterior, persiste la venta de clorhidrato de cocaína, cuyo nivel de pureza es definido por el comprador, así como la adición de las sustancias de corte.

iv. Se ha determinado la existencia de nodos regionales, en donde los complejos de producción se abastecen de sustancias químicas y de los equipos necesarios para su funcionamiento. Estos nodos se han dispuesto geográficamente de manera estratégica, de modo tal que hacen factible el funcionamiento de un complejo.

Frente al control de las autoridades sobre las sustancias químicas, se han identificado mecanismos implementados desde los complejos para acceder a estas. Además del desvío y del contrabando en sus diferentes modalidades, se ha evidenciado su síntesis de manera artesanal. Se destacan en esta modalidad la obtención de solventes orgánicos a través de la destilación artesanal de crudo obtenido ilegalmente por perforación de oleoductos; la obtención de ácido clorhídrico por medio del desvío y tratamiento de soluciones diluidas (ácido muriático); y la elaboración artesanal de permanganato de potasio utilizando sus precursores inmediatos, dióxido de manganeso y manganato de potasio.

Se evidencia el fortalecimiento de redes dedicadas a favorecer la actividad ilegal de producción de clorhidrato de cocaína, encargadas del suministro de sustancias químicas y equipos necesarios en los complejos de producción de clorhidrato de cocaína. Estas redes han establecido nodos distribuidos de manera estratégica en el territorio y logísticamente soportan las actividades productivas.

Se resalta la tendencia a la exportación de base de cocaína 'reoxidada' para ser cristalizada en otros países, la cual estaría tomando fuerza en la dinámica actual de tráfico. La información relacionada con incautaciones de drogas provenientes de Colombia, preparada por la Oficina Antidrogas de los Estados Unidos (DEA, por su sigla en inglés) en enero de 2017, da cuenta del aumento en los casos de exportación de base de cocaína[55]. Esta estrategia favorece la elaboración del estupefaciente en aquellos países en los que no se encuentran controladas las sustancias químicas necesarias para la transformación de la base de cocaína, que se utiliza como materia prima. En consecuencia, en la actualidad es común que en las incautaciones de estupefacientes derivados de la coca provenientes de Colombia se encuentre la base de cocaína.

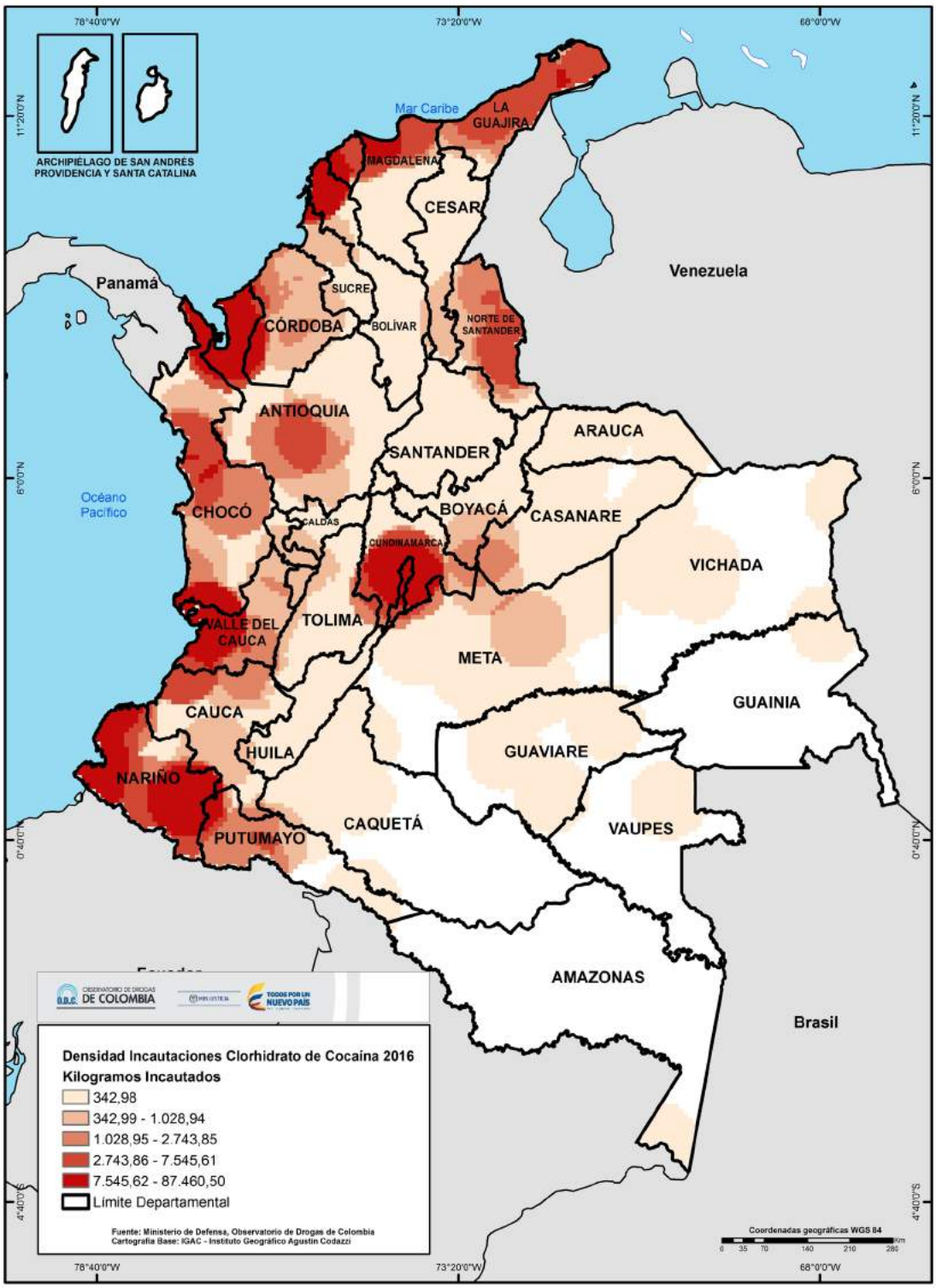
2.2.2. Acciones del Gobierno para reducir la disponibilidad de droga

Incautación de drogas

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Defensa Nacional, las cuales son publicadas por el Observatorio de Drogas de Colombia (fuente oficial del Gobierno en materia de drogas), se presenta un incremento del 43% en la cantidad de clorhidrato de cocaína incautado en territorio nacional en 2016 en relación con el 2015. En cuanto a la pasta y base de cocaína, las incautaciones fueron 43.075 kilogramos, similares al año anterior.

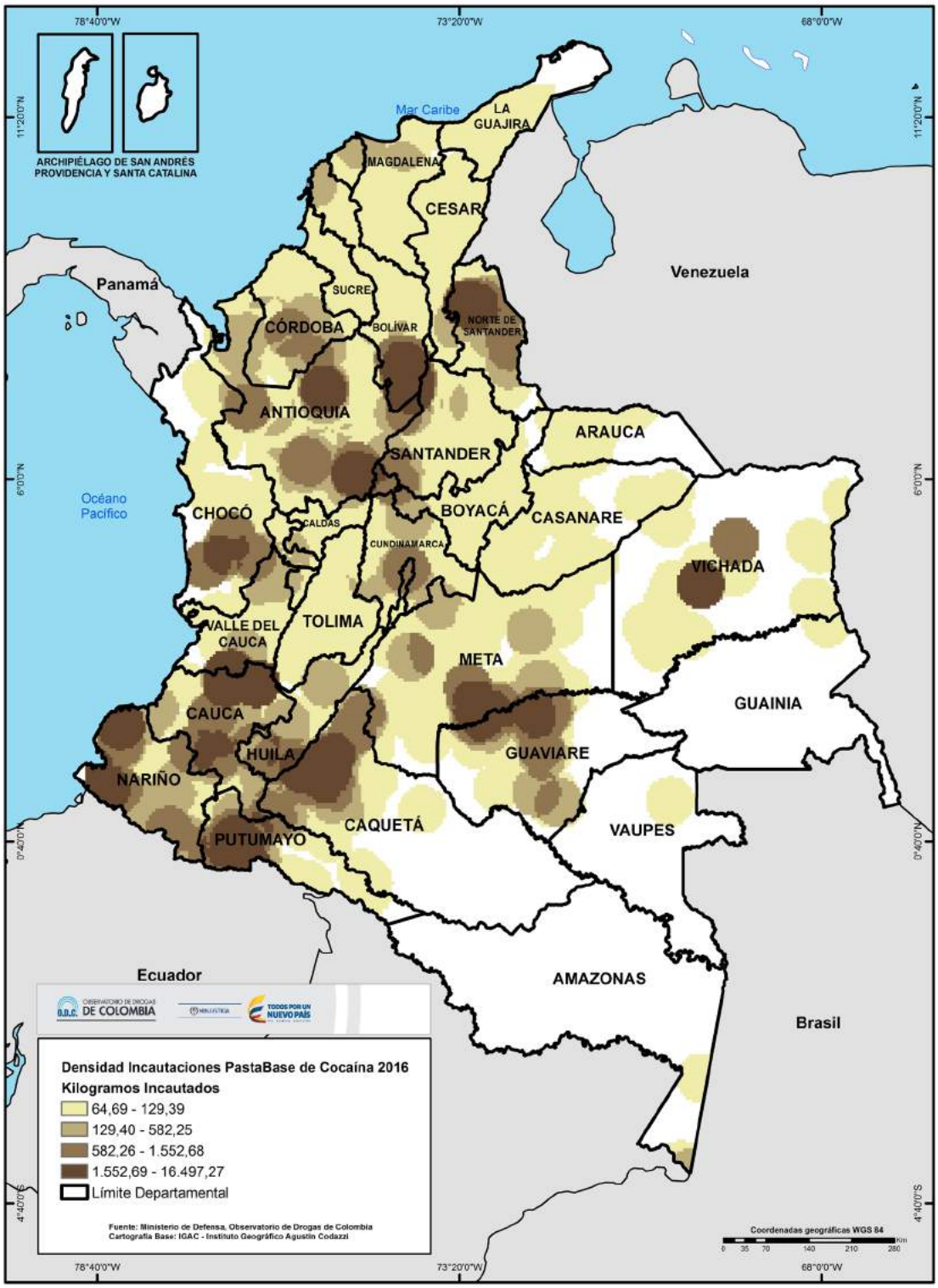
55 DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, ADMINISTRACIÓN PARA EL CONTROL DE DROGAS Y LABORATORIO DE PRUEBAS ESPECIALES E INVESTIGACIÓN. Reporte de trazabilidad química de cocaína. 2017.

Mapa 9. Incautaciones de Clorhidrato de Cocaína período 2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

Mapa 10. Incautaciones de Pasta/Base de Cocaína período 2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

En 2016 se registró la cifra más alta en materia de incautaciones de clorhidrato de cocaína en Colombia desde 1999, con 362.4 toneladas métricas. Es necesario resaltar que de acuerdo con el *Informe Mundial de Drogas 2017* de Unodc[56] (WRD, por su sigla en inglés), se calcula que el total de incautaciones realizadas en el mundo de productos derivados de la hoja de coca en 2015 ascendía a 864 toneladas métricas. La participación de Colombia fue del 35%[57], tendencia que se conserva en los diferentes reportes publicados.

Según el mismo informe, las incautaciones hechas en Suramérica presentan una participación del 61%, con 527 toneladas métricas, y Colombia aporta el 55% de las incautaciones en la región. Lo anterior muestra el esfuerzo del Estado colombiano para reducir la disponibilidad de drogas para el mercado mundial.

El ranking de los países en materia de operación de incautación de drogas asociadas a los derivados de la hoja de coca es liderado por Colombia, dato publicado en el informe en mención. Se destaca que la operación realizada por nuestro país es 166 tm mayor frente al segundo país con mayor operatividad, los Estados Unidos de América[58].

En 2016 el país reportó incautaciones históricas de hoja de coca, que correspondieron a un millón de kilogramos, la cifra más alta lograda desde 2008, lo cual muestra el fuerte control ejercido sobre el principal insumo para producción de la droga.

La acción de la fuerza pública no solo concentra sus esfuerzos en disminuir la disponibilidad de los derivados de la hoja de coca, sino también en realizar acciones para reducir la disponibilidad de marihuana, látex, morfina, heroína y NSP.

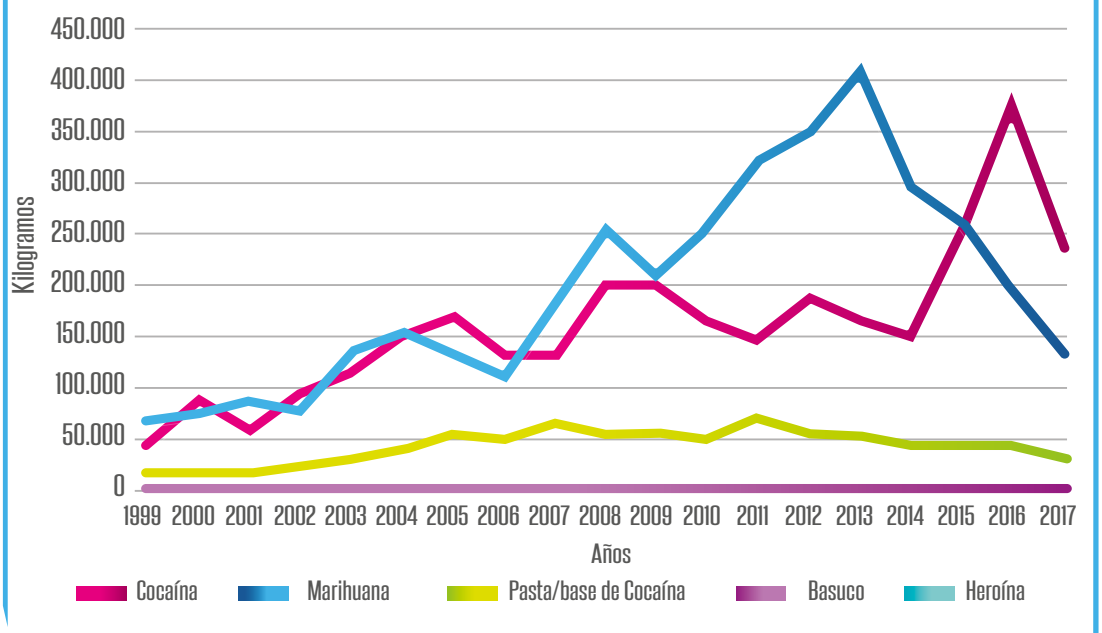
En relación con la producción de heroína, se estima en 1,9 toneladas métricas en 2016, que representa el 0,03% de la producción mundial. A diferencia de los países asiáticos, en Colombia la amapola es cosechada en forma de látex. En el proceso de transformación se requieren 24 kilogramos de látex de amapola (equivalentes a 8 kg de opio secado al horno) para producir 1 kg de heroína pura, según lo reportado en los estudios de productividad del gobierno de los Estados Unidos. La fuerza pública incautó 521 kilogramos de heroína en 2016, el dato más alto reportado en los últimos cinco años.

En relación con la marihuana prensada, se incautaron 193.096 kilogramos en 2016. Se considera que el mercado de marihuana cultivada en Colombia suple los mercados urbanos nacionales y, por lo tanto, el control de las incautaciones impacta directamente en la reducción de la disponibilidad en las calles del país. De igual forma, las incautaciones de basuco fueron de 2.178 kilogramos.

La tabla 12 muestra las incautaciones para las diferentes drogas realizadas en Colombia. Se observa que en aguas internacionales se efectuó el 26% de las incautaciones de clorhidrato de cocaína y el 3% de marihuana de las incautaciones de drogas reportadas por el país.

56 UNODC. Informe Mundial de Drogas 2017.
57 Para 2015, Colombia reportó la incautación de 253.591 kilogramos de clorhidrato de cocaína, 42.658 kilogramos de pasta o base de cocaína y 2.399 kilogramos de basuco.
58 UNODC. Informe Mundial de Drogas 2017.

Figura 21. Incautaciones de drogas en Colombia



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, con base en información del Ministerio de Defensa Nacional.

Tabla 12. Incautaciones de drogas ilícitas por tipo y departamento 2016

Departamento	Clorhid. cocaína (kg)	Pasta/ base de coca (kg)	Hoja de coca (kg)	Basuco (kg)	Marihua. prensada (kg)	Heroína (kg)	2CB (unid.)	Estimul. tipo éxtasis (unid.)	LSD (unid.)	Sedantes no especific. (unid.)	Popper (milil.)
Internacional	98.687	0	-	0	5.142	1	-	-	-	-	-
Amazonas	124,6	56	-	1	900	-	-	-	-	-	-
Antioquia	32.370	3.658	44.712	314	18.538	65	-	1.306	319	23.554	14.519
Arauca	3,40	2	250	3	183	0	-	28	-	-	-
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa catalina	1.674	-	-	0	2.467	-	-	4	-	-	20
Atlántico	6.812	223	-	85	1.130	2	-	3.503	-	20	-
Bogotá, D.C.	7.385	368	-	439	7.131	27	999	417	11	-	398
Bolívar	22.524	6.555	4.360	83	2.091	7	-	501	-	-	645
Boyacá	219	204	-	6	1.027	0	-	204	-	28	-
Caldas	18	47	-	73	2.128	0	35	174	10	-	105
Caquetá	227	4.264	55.020	18	1.114	-	-	-	-	-	-
Casanare	613	20	-	3	780	-	-	-	-	3	-
Cauca	3.333	7.290	186.519	120	17.147	49	-	31	-	5	-
Cesar	486	98	110	30	8.258	0	-	184	-	-	-
Chocó	11.233	1.223	17.902	10	1.621	-	-	-	-	-	-
Córdoba	2.929	620	3.919	56	350	-	-	31	-	-	1
Cundinamarca	4.065	111	-	157	1.551	0	-	1	-	-	-
Guainía	0	0	-	0	6	-	-	-	-	-	-

Departamento	Clorhid. cocaína (kg)	Pasta/ base de coca (kg)	Hoja de coca (kg)	Basuco (kg)	Marihua. prensada (kg)	Heroína (kg)	2CB (unid.)	Estimul. tipo éxtasis (unid.)	LSD (unid.)	Sedantes no especific. (unid.)	Popper (milil.)
Guaviare	1,42	1.894	45.070	2	45	-	-	-	-	-	-
Huila	45,40	924	-	23	6.437	-	-	10	-	-	-
La Guajira	16.459	21	-	18	3.460	-	-	-	-	-	-
Magdalena	6.398	90	-	9	28.142	-	-	79	-	-	-
Meta	1.482	2.371	129.227	35	6.131	0	-	389	22	44	50
Nariño	108.448	3.589	198.174	124	4.971	215	-	120	300	13	-
Norte de Santander	6.995	2.606	95.045	30	12.400	6	-	64	7	-	200
Putumayo	3.065	4.117	158.655	27	513	-	-	-	6	-	-
Quindío	305	24	-	23	3.702	1	-	230	3	-	255
Risaralda	285	18	-	34	11.348	20	-	670	67	-	480
Santander	127	425	7.050	85	3.519	0	-	45	441	3.686	263
Sucre	325	21	-	8	247	-	-	-	-	-	-
Tolima	15	20	9.380	37	5.715	2	-	-	-	98	225
Valle del Cauca	25.682	1.142	14.272	321	33.763	125	91	1.020	36	8.090	17
Vaupés	0	0	-	0	4	-	-	-	-	-	-
Vichada	118	1.074	71.214	2	1.107	-	-	-	-	-	-
Total	**362.415**	**43.075**	**1.040.878**	**2.178**	**193.077**	**521**	**1.125**	**9.011**	**1.222**	**35.541**	**17.178**

En las cifras de las incautaciones se incluyen los 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.
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, con base en información del Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos, Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Tabla 13. Incautaciones de drogas en Colombia 2012-2017* (kilogramos)

Drogas	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cocaína	188.021	165.569	147.464	253.591	362.414	207.864
Pasta/base de cocaína	55.010	51.595	40.891	42.658	43.075	27.740
Hoja de coca	718.992	314.788	532.874	777.640	1.040.878	343.820
Marihuana	348.994	410.331	294.943	258.221	193.077	119.446
Heroína	464	403	349	393	521	168,3
Basuco	3.232	3.702	2.490	2.399	2.178	1.517

En las cifras 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.
* Corte de la información a 30 de junio de 2017.
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, con base en información del Ministerio de Defensa Nacional (Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos, Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Los focos de incautaciones de clorhidrato de cocaína, pasta base de cocaína y hoja de coca se sitúan en los departamentos productores o nodos de mercado importante, mostrando la estrategia de intervención de las fuerzas en los puntos vitales para efectuar una reducción de la disponibilidad de estas drogas en las fases anteriores a la comercialización o el tráfico.

Para el caso del clorhidrato de cocaína, el 32% de las incautaciones se realizó en Nariño. El 29% de las incautaciones de 2016 se llevó a cabo en Antioquia (9%), Valle del Cauca (7%), Bolívar (6%), La Guajira (4%) y Chocó (3%). En total, el 84% de la cantidad de droga incautada se relaciona en los departamentos descritos y en aguas internacionales. Por su parte, la pasta/base de cocaína incautada en el país se concentra en un 60% en Cauca (17%), Bolívar (15%), Caquetá (10%), Putumayo (10%) y Antioquia (5%).

Para el caso de la marihuana prensada, el mayor volumen de droga incautada se concentra en: Valle del Cauca (17%), Magdalena (15%), Antioquia (10%), Cauca (9%) y Norte de Santander (6%). Y en cuanto a las incautaciones de heroína, la distribución corresponde a Nariño (41%), Valle del Cauca (24%), Antioquia (12%), Cauca (9%) y Bogotá (5%). Las incautaciones se asocian a departamentos con áreas metropolitanas importantes en el país o puntos de producción naturales.

Las incautaciones de NSP en 2016 se estiman en 47.000 unidades, de las cuales el 76% corresponde a sedantes no especificados, el 19% a estimulantes tipo éxtasis, el 3% a LSD y el 2%, a 2C-B. En referencia al popper, la fuerza pública incautó 17.178 mililitros de esta sustancia.

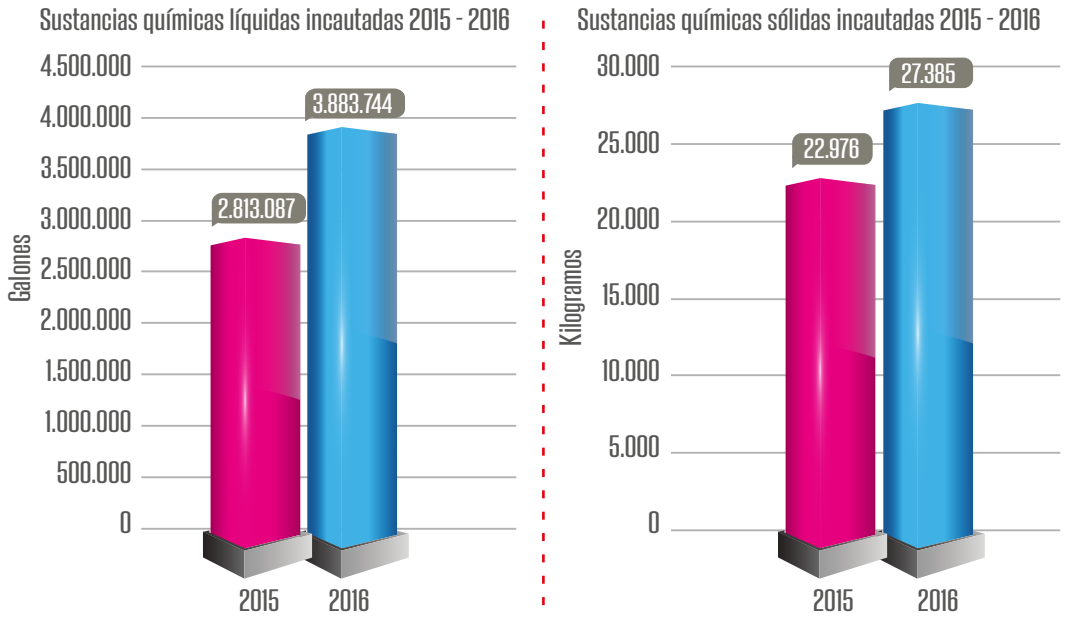
Incautación de sustancias químicas

Las sustancias químicas son indispensables en los procesos productivos de estupefacientes; sin el concurso de ellas sería inviable la obtención de drogas ilícitas. La relación entre el consumo de sustancias químicas y producción de estupefacientes es directamente proporcional, es decir, que ante una mayor cantidad de materia prima disponible, es necesario contar con una mayor cantidad de sustancias químicas para su procesamiento.

En Colombia, para 2016 se presentó un aumento del 52% de la cantidad de hectáreas sembradas con coca respecto de 2015, lo que determinó un incremento en el potencial de producción de hoja de coca que se estimó en un 33,5% respecto de 2015, y, por lo tanto, una mayor demanda de sustancias químicas para su procesamiento.

Las autoridades encargadas de los procesos de interdicción en materia de drogas y sustancias químicas utilizadas para su procesamiento reportaron al Observatorio de Drogas de Colombia, para 2016, un aumento en la incautación de sustancias químicas del 38% en el caso de los líquidos y del 19% en sustancias sólidas respecto de 2015. Este comportamiento estaría asociado a una mayor cantidad de materia prima (hoja de coca) disponible para procesar (figura 22).

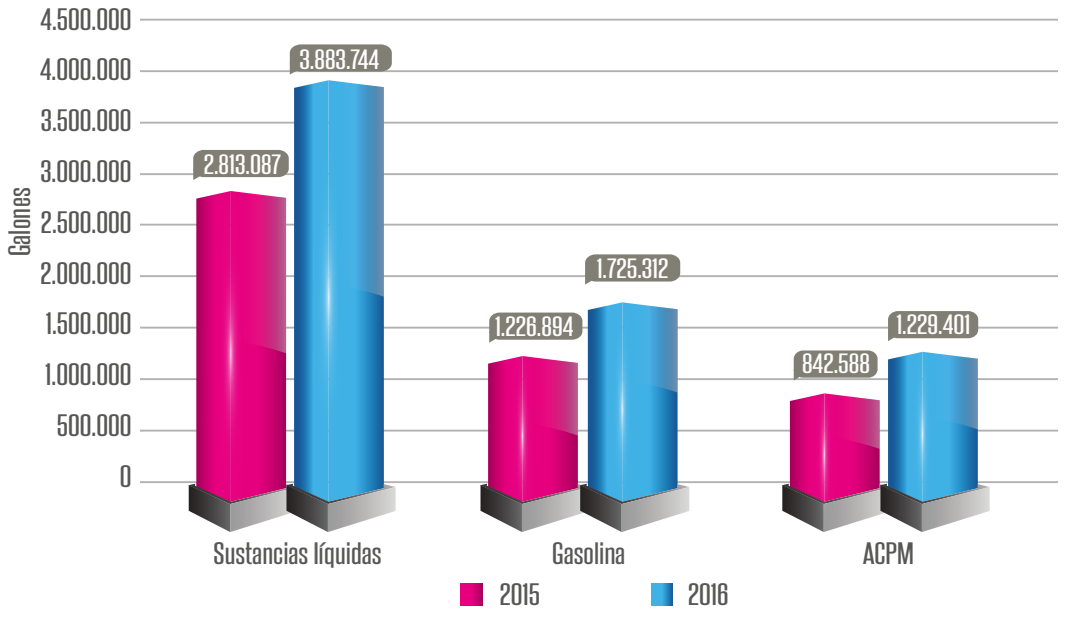
Figura 22. Cantidad de sustancias químicas incautadas 2015-2016 (en cantidades)



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia -Ministerio de Justicia y del Derecho.

En lo que respecta a sustancias líquidas, las mayores cantidades incautadas correspondieron a gasolina y ACPM, que representan el 67% del total para este tipo de sustancias. El proceso de extracción de la cocaína presente en la hoja de coca que se utiliza en Colombia tiene como una de sus características principales el uso de hidrocarburos, especialmente gasolina, dada la facilidad para su consecución. Este producto químico se usa de manera preferente en la extracción de alcaloides de la hoja de coca, lo que determina que a una mayor oferta de materia prima, sea necesario también una mayor cantidad de hidrocarburos para su extracción.

Figura 23. Incautaciones de gasolina y ACPM 2015-2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho

En relación con la gasolina, se reportó para 2016 un aumento de su incautación en el territorio nacional del 42,6% respecto de 2015, lo que produjo un impacto significativo en el proceso primario de extracción de alcaloides de la hoja de coca, y, por lo tanto, determinó la activación de mecanismos por parte de los procesadores para suplir esta sustancia.

Uno de los mecanismos es la sustitución por otra sustancia que posea características químicas similares y que sea de fácil consecución. El ACPM corresponde a un hidrocarburo que puede utilizarse, con algunas limitaciones técnicas, en el proceso de extracción de alcaloides presentes en la hoja de coca. Esta condición puede ser una de las explicaciones para el aumento en las incautaciones de este producto químico, que pasó de 842.588 galones en 2015 a 1.229.000 galones en 2016, lo que representó un incremento del 46%.

Otras sustancias líquidas, como los ácidos sulfúrico y clorhídrico, se consideran de vital importancia en el proceso de obtención de los derivados de la hoja de coca. El primero de ellos juega un papel importante en la extracción del alcaloide presente en la hoja de coca, mientras que el segundo es utilizado para la conversión del alcaloide extraído en clorhidrato de cocaína.

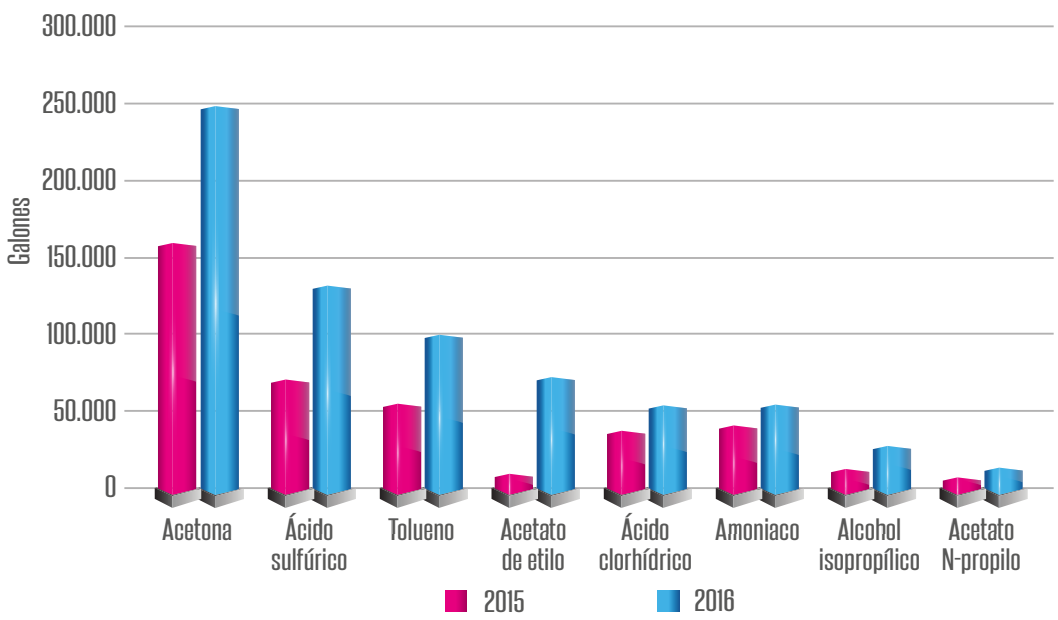
Para estas dos sustancias, las autoridades reportaron al Observatorio de Drogas de Colombia aumento en las incautaciones del 85,6% para el ácido sulfúrico y del 51,2% para el ácido clorhídrico. Es importante anotar que con la incautación reportada de ácido clorhídrico se afectó la producción de clorhidrato de cocaína en aproximadamente 874 toneladas, teniendo en cuenta que por cada kilogramo producido de clorhidrato de cocaína se requieren 250 mililitros de ácido clorhídrico[59].

Los estudios realizados sobre el proceso de transformación de la hoja de coca en clorhidrato de cocaína en Colombia (Prelac, 2010 y 2015; MJD, 2016) identifican a estas dos sustancias químicas como indispensables en este proceso productivo, de tal manera que a una mayor oferta de hoja de coca se requiera de una mayor cantidad de sustancias químicas para su extracción, comportamiento asociado a una mayor incautación de ellas en 2016.

Para otras sustancias líquidas se presentó también un aumento de la cantidad incautada en 2016, comportamiento asociado de igual forma a una mayor oferta de hoja de coca. En la figura 24 puede observarse que, en el caso de las sustancias básicas (amoníaco, los solventes acetona, acetato de etilo, tolueno y alcohol isopropílico), el comportamiento indica una mayor incautación para 2016 respecto de 2015, que puede relacionarse también con una mayor cantidad de materia prima que es necesario transformar.

59 El estudio *Caracterización de las unidades de producción asociadas a la transformación a clorhidrato de cocaína y la identificación de cambios en los métodos de conversión, insumos químicos 2017,* liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en asocio con la fuerza pública y con el apoyo técnico de la Unodc, permitió la generación de evidencia que identificó y caracterizó las dinámicas asociadas a los complejos de producción de clorhidrato de cocaína.

Figura 24. Principales sustancias químicas líquidas incautadas 2015-2016



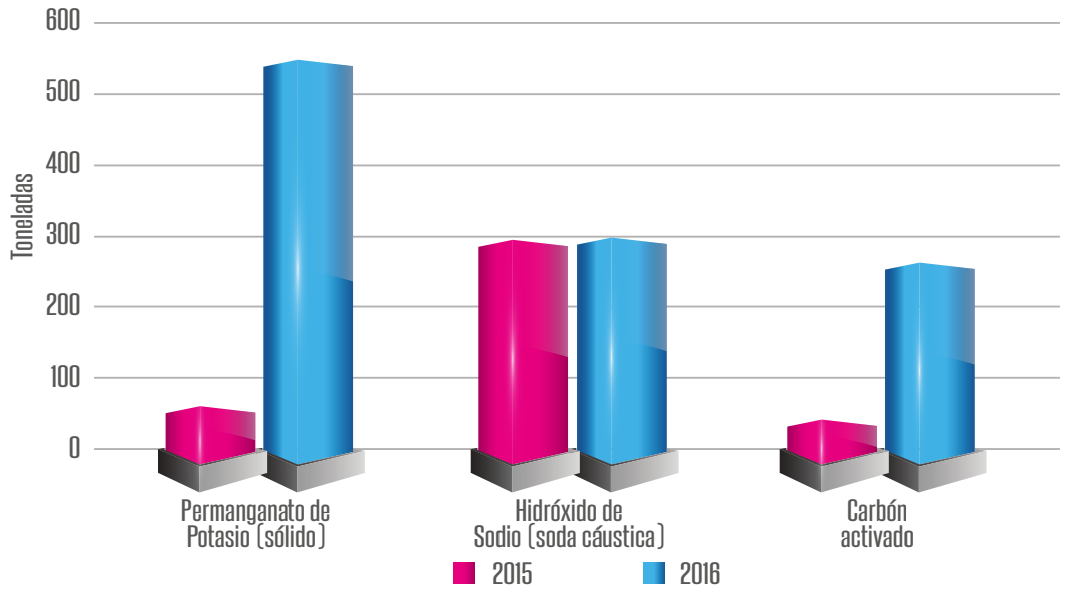
Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia-Ministerio de Justicia y del Derecho.

Las incautaciones de sustancias sólidas presentaron un incremento del 17% al pasar de 21.000 toneladas en el año 2015 a alrededor de 26.000 toneladas en 2016. El cemento es un producto químico considerado esencial en la extracción de la cocaína presente en la hoja de coca, lo que ha determinado que, a mayor cantidad de esta, sea necesaria una mayor cantidad de dicho producto químico. En este caso, las incautaciones de cemento representaron el 90% del total de las incautaciones de las sustancias sólidas.

Otra de las sustancias químicas sólidas importantes para el proceso de producción de cocaína en Colombia corresponde al permanganato de potasio. El proceso de purificación de los derivados de la hoja de coca en Colombia se caracteriza por el uso de este agente oxidante y los estudios en la materia (Prelac, 2010 y 2015; MJD, 2016) indican que esta sustancia química puede ser considerada como esencial en dicho proceso. Para esta sustancia se presentó un aumento del 911%, pasando de aproximadamente de 57 toneladas en 2015 a 583 toneladas en 2016.

Al igual que para las otras sustancias químicas mencionadas con anterioridad, la mayor oferta de hoja de coca ha determinado que se requiera una mayor cantidad de sustancias químicas, lo que puede asociarse con más incautaciones de estas. En la figura 25 se observa que para 2016 se reportó mayor cantidad de sustancias químicas sólidas incautadas respecto de 2015 para tres sustancias en particular: el permanganato de potasio, el carbón activado y el hidróxido de sodio, lo que se asocia a una mayor cantidad de disponibilidad de materia prima (hoja de coca) para procesar.

Figura 25. Permanganato de potasio, hidróxido de sodio y carbón activado (sustancias sólidas) incautados 2015-2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia-Ministerio de Justicia y del Derecho.

La fuerza pública desarrolló ingentes esfuerzos para realizar incautaciones de droga y sustancias químicas requeridas para los procesos de extracción, lo cual se evidencia en los volúmenes de sustancias incautadas por las instituciones encargadas del control de la oferta de drogas ilícitas. Las acciones del Gobierno colombiano se muestran encaminadas a reducir la oferta de las drogas ilícitas al evitar la disponibilidad de sustancias químicas, que son un eslabón importante en la cadena productiva de estupefacientes.

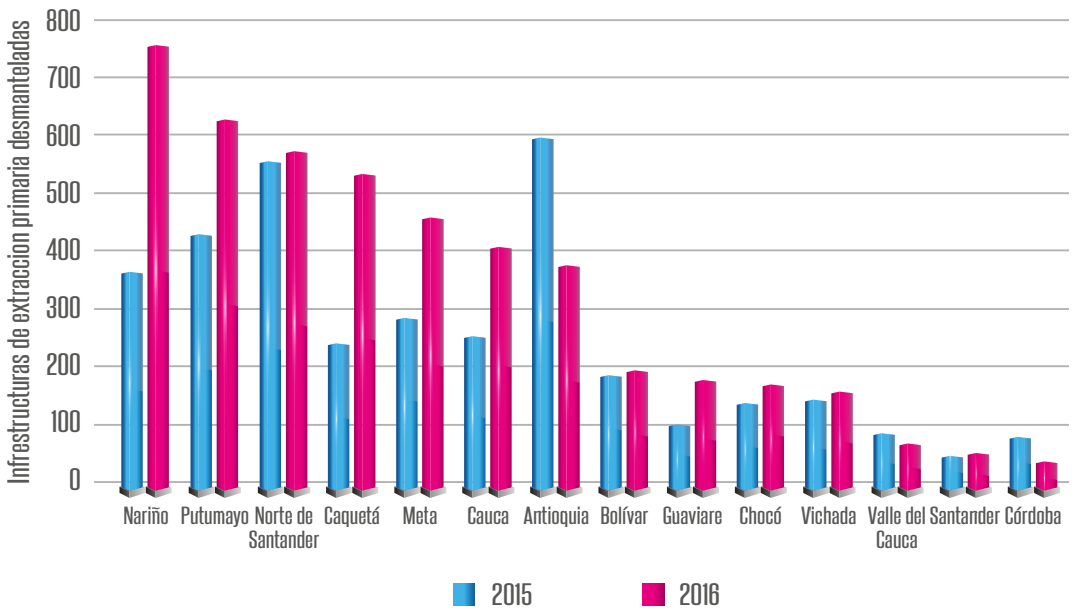
Ubicación y destrucción de infraestructuras de producción de droga

- **Destrucción de infraestructuras primarias de producción (pasta/base de cocaína)**

En 2016 aumentaron las acciones de interdicción por parte de las autoridades para destruir las estructuras de producción de pasta/base de cocaína, las cuales pasaron de 3.850 en 2015 a 4.613 unidades en 2016 (aumento del 28,8%). Estas estructuras comúnmente denominadas 'chongos' o 'cocinas' se encuentran asociadas al territorio en la medida en que el proceso de extracción se realiza una vez se ha cosechado la hoja de coca.

Se destaca el incremento de infraestructuras de producción intervenidas en Nariño, lo cual se asocia a la concentración de cultivos de coca (aumento del 16% en relación con 2015). Un comportamiento similar se observa para Putumayo, Norte de Santander, Caquetá, Meta y Cauca, en donde el crecimiento fue superior al 9%. En Antioquia se presentó una disminución del 8%.

Figura 26. Laboratorios de extracción de pasta básica de cocaína/base de cocaína intervenidos en 2015 y 2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia. 2017.

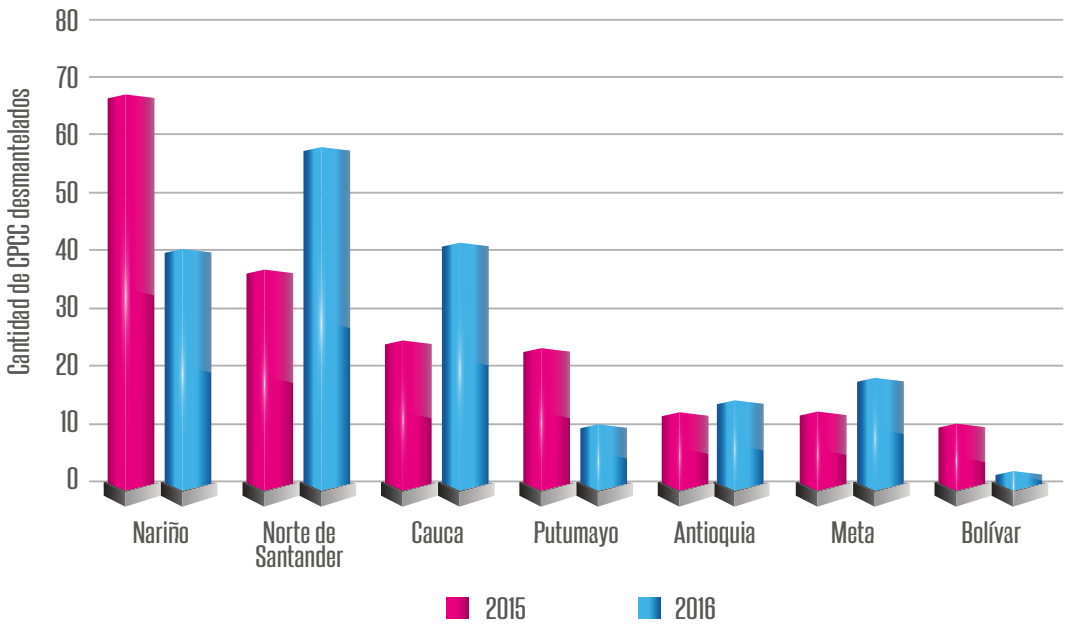
- **Destrucción de laboratorios de clorhidrato de cocaína**

Para 2016 se ubicaron y desmantelaron 229 laboratorios frente a 249 en el año anterior. El 70% de las intervenciones se concentraron en cuatro departamentos: Nariño, Norte de Santander, Cauca y Putumayo (153 laboratorios).

En 2016 se desmanteló la mayor cantidad de infraestructuras dedicadas a la producción de clorhidrato de cocaína en aquellos departamentos con mayores áreas de cultivo. El 85% de las intervenciones se realizaron en Nariño, Norte de Santander, Cauca, Putumayo, Antioquia y Meta, cuyas áreas de cultivos de coca son las mayores durante el mismo período.

El departamento de Nariño presentó la mayor cantidad de reportes de desmantelamiento de infraestructuras dedicadas a la producción de clorhidrato de cocaína (67 CPCC), seguido por Norte de Santander. En este territorio confluyen los fenómenos asociados a la producción de clorhidrato de cocaína y a las infraestructuras dedicadas a la elaboración de sus derivados (pasta básica de cocaína, base de cocaína y clorhidrato de cocaína).

Figura 27. Laboratorios de clorhidrato de cocaína intervenidos en 2015 y 2016

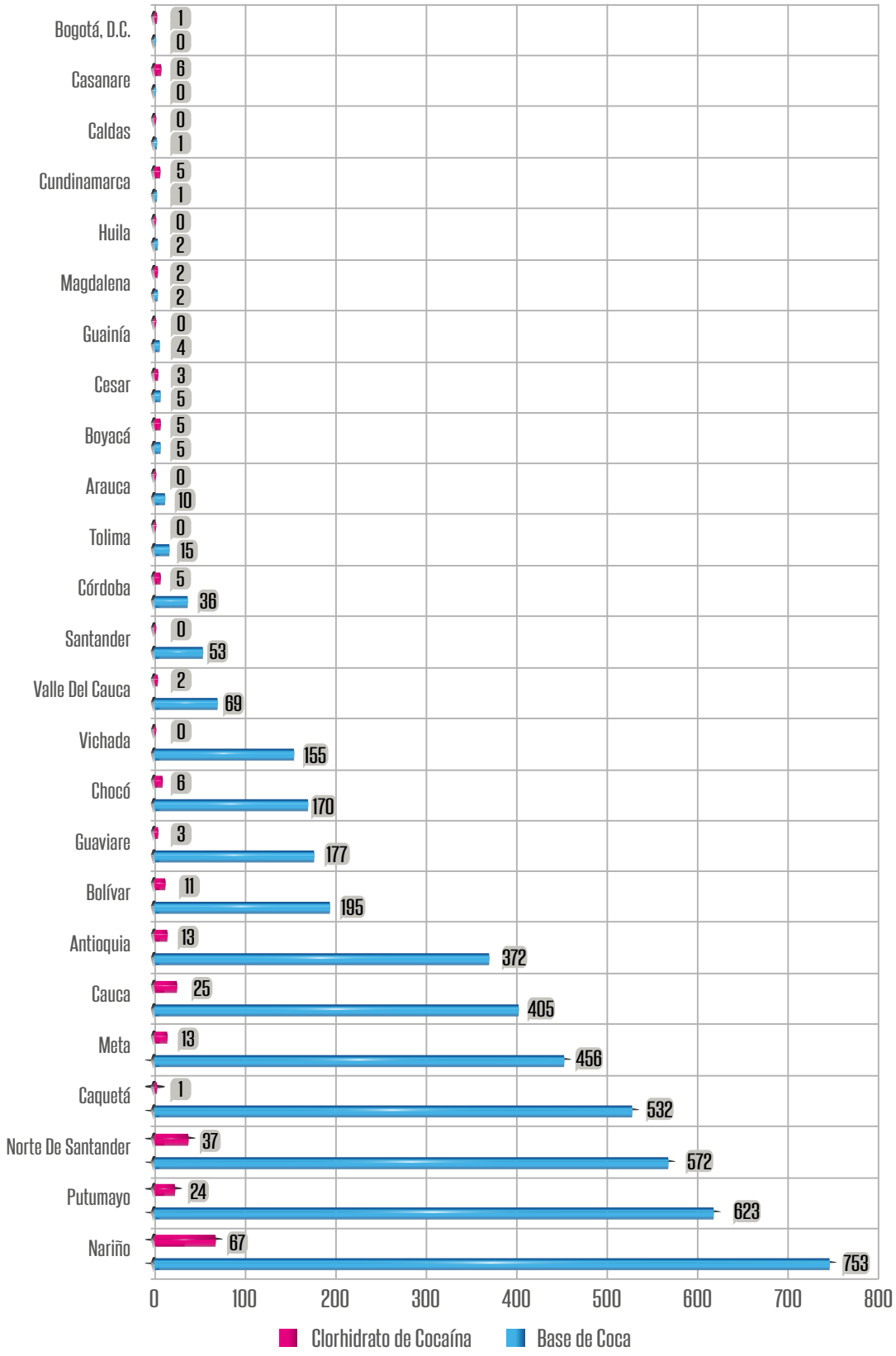


Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, 2017.

El mayor valor agregado en el proceso de elaboración de alcaloides derivados de coca se presenta en la transformación de pasta básica de cocaína o base de cocaína a clorhidrato de cocaína. Los estudios en este tema reportan que el valor del estupefaciente se incrementa en un 100%, es decir, duplica su valor, pasando de $COP 2.485.900 a $COP 4.984.600 por kilogramo (MJD y Unodc, 2016).

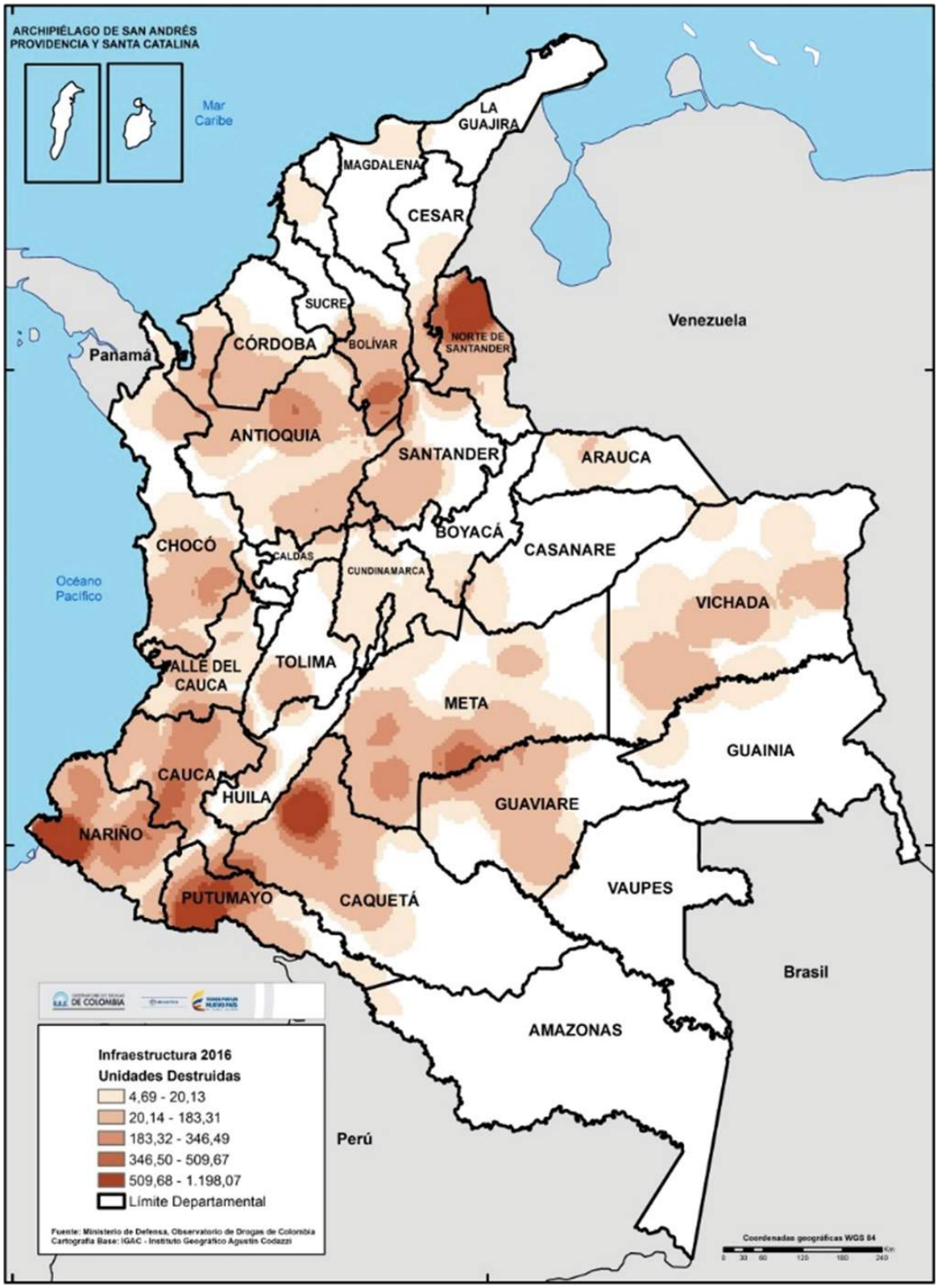
La figura 28 muestra que la mayor cantidad de laboratorios ubicados y destruidos corresponde a los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Caquetá y Meta, lo cual coincide con una alta concentración de cultivos de coca.

Figura 28. Ubicación y destrucción de laboratorios de clorhidrato de cocaína e infrestructuras de base de coca



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia 2017

Mapa 11. Infraestructura de producción de drogas desmantelada período 2016



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

2.3. Control y fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes

Es preciso diseñar estrategias de control focalizadas en objetivos de alto valor que permitan materializar soluciones contundentes al problema de las drogas ilícitas, incluyendo las drogas de origen natural, las cuales desde hace décadas han provocado nefastas consecuencias a partir de las perspectivas de oferta y consumo, como aquellas de tipo sintético, de las que aunque no hay evidencia técnica y científica de su producción nacional, sí están presentes en un mercado que cada vez se expande más y se diversifica con la aparición de nuevas sustancias psicoactivas que emulan los efectos de las drogas tradicionales, como la cocaína, la heroína y la marihuana, pero con riesgos considerables y, en su mayoría, aún desconocidos.

En los últimos dos años se ha evidenciado el aumento de los cultivos de hoja de coca, lo que directamente determina un incremento en la demanda de sustancias y productos químicos necesarios para llevar a cabo los procesos de extracción, refinamiento y conversión de los alcaloides. La disponibilidad de estos insumos químicos constituye una variable esencial para el establecimiento del complejo de producción ilícita, razón por la cual es necesario identificar las dinámicas actuales de uso legal e ilegal para fortalecer los mecanismos de control de sustancias y productos químicos que impidan su desvío de los canales legítimos de comercialización y producción a través de la articulación interinstitucional con las diferentes autoridades y el sector privado a nivel nacional y regional.

De otro lado, a partir de la expedición de la Ley 1787 del 6 de julio de 2016, Colombia establece el marco regulatorio que permite el acceso seguro e informado al cannabis y sus derivados con fines exclusivamente médicos y científicos en todo el territorio nacional. En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho recibe la responsabilidad de ejercer el control administrativo y operativo a las actividades relacionadas con el manejo de las semillas para siembra y cultivo de cannabis, y la correspondiente expedición de licencias para este fin.

Esta responsabilidad impone la necesidad de definir un mecanismo de control basado en evidencia técnica y científica que garantice el uso médico y científico de la droga con mayor nivel de consumo tanto a nivel mundial como en Colombia, que estimule el crecimiento económico del país y a su vez, evite el desvío a los canales ilegales de tráfico y consumo, actividad realizada en alianza estratégica con todas las autoridades responsables del control y con la participación de todos los involucrados.

Respuesta institucional

Para el control y la fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes

Ante los nuevos retos y desafíos que implican el aumento de cultivos de uso ilícito, la mayor demanda de insumos químicos para la producción ilícita de drogas y el acceso seguro e informado de cannabis para usos médicos y científicos, el MJD definió una ruta de acción que ha de generar una mejor capacidad de respuesta, manteniendo los principios de formulación y seguimiento de políticas de drogas basadas en

evidencia y enfoque de las autoridades en los eslabones estratégicos de la cadena criminal de producción y tráfico de drogas. Esta ruta de acción contempla el desarrollo de los siguientes componentes:

- Política y 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, en articulación con el Ministerio de Defensa, definió los aspectos normativos, administrativos, operativos y técnicos necesarios para la reglamentación de los trámites y requisitos de que tratan los artículos 81, 82 y 83 del Decreto-Ley 0019 de 2012, para la expedición de autorizaciones que permiten el manejo de sustancias y productos químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas.

  En cuanto al control de cannabis, se realizaron mesas de trabajo con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), el Fondo Nacional de Estupefacientes y la Policía Nacional. Esto con el propósito de sentar las bases reglamentarias para la evaluación, seguimiento y control de las actividades dirigidas a la importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas para siembra, de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados en el marco de la Ley 1787 de 2016.

- Articulación interinstitucional. Relación Gobierno-empresa

  Desde 1998 la comunidad internacional viene instando a todos los Estados a entablar o intensificar la cooperación con la industria de sustancias y productos químicos con el fin de complementar la fiscalización y controles internos a través de la implementación de códigos de práctica voluntarios debidamente definidos y concertados conjuntamente.

  Desde la perspectiva normativa, la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes señala explícitamente la cooperación con la empresa privada y la definición de estrategias conjuntas con el propósito de evitar el desvío de sustancias y productos controlados a los centros de producción ilegal de drogas.

  Así mismo, los compromisos del Acuerdo de Paz en cuanto a la revisión y ajuste de las medidas de control de insumos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas señalan la necesidad de establecer normas y mecanismos que comprometan a las empresas en la adopción de medidas de transparencia y controles de uso final de insumos.

  En este contexto, el MJD definió la estrategia de cooperación voluntaria entre el Gobierno y el sector privado, cuyo marco de relacionamiento se basa en los siguientes parámetros y compromisos de acción:

- Permanente capacitación en materia de sustancias y productos químicos controlados y la sensibilización frente a la importancia del intercambio de información sobre las actividades inusuales y sospechosas en el manejo de dichos insumos químicos, con el propósito de generar un entorno de confianza, cooperación y coordinación.

- Intercambio de información voluntario y no vinculante sobre actividades inusuales o sospechas en el manejo de sustancias y productos químicos controlados.

- Canales de comunicación permanentes, seguros y confiables.

- Retroalimentación de los casos inusuales y sospechosos reportados.

- Formalización de un acuerdo de cooperación voluntaria entre el Gobierno y la empresa o el gremio respectivo.

En el desarrollo de la presente estrategia, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha concertado con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y con Ecopetrol S.A. los correspondientes acuerdos para intercambio de información a fin de impedir el desvío de sustancias y productos químicos hacia los centros de producción ilegal de drogas.

Figura 29. Estrategia de cooperación voluntaria con el sector industrial y empresarial desarrollada por el Ministerio de Justicia y del Derecho



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cabe resaltar que la estrategia de cooperación, junto con sus lineamientos y mecanismo de acción, fue presentada a la comunidad internacional en la 1ª Semana Anual de Precursores-Copolad II, realizada en Barcelona (España). Los gobiernos de Brasil y Paraguay solicitaron el acompañamiento técnico al MJD para la implementación de modelos similares en sus respectivos países.

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

El Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló una herramienta informática adaptada al sistema de información Sicoq, la cual se articula con la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), administrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que permite obtener un registro actualizado de

los usuarios, facilitar el trámite de aprobación de las licencias de importación y autorizaciones de exportación, establecer las cantidades nacionalizadas o que efectivamente salieron del país y la interconexión de las diferentes autoridades de control portuario, aeroportuario y de zonas de frontera.

Figura 30. Entidades y organizaciones que intervienen en las actividades de comercio exterior 2017



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

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

  Mediante la estrategia de trabajo conjunto, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad Especial de Investigación, Trafico y Desvío de Sustancias Químicas y Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) de la Policía Nacional efectuaron el estudio de caracterización del uso lícito e ilícito de la sustancia química cloruro de calcio con el propósito de fortalecer los actuales mecanismos de control.

  El estudio determinó la importancia de esta sustancia química en los procesos de absorción de humedad, tanto en el sector legal como en el ilegal. Si bien la sustancia no participa directamente en los procesos de extracción, refinación o transformación de cocaína, sí interviene como desecante de los solventes utilizados para la cristalización del clorhidrato de cocaína.

  Desde el ámbito operativo, los reportes de destrucción de laboratorios ilegales de cocaína indican la presencia de cantidades significativas de cloruro de calcio. Desde el comportamiento administrativo, se evidencia un aumento en el número de empresas que han solicitado permiso para su uso legal, esto a raíz de la expedición de la Resolución 0001 de 2015.

  A partir de los resultados obtenidos se definieron estrategias de acción dirigidas a la vigilancia, control y capacitación de los usuarios de la sustancia química objeto de estudio.

Foto 6. Uso ilícito del cloruro de calcio en la producción ilícita de clorhidrato de cocaína



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

2.3.1. Retos y perspectivas

Ante el nuevo escenario que enfrenta el país en cuanto a la producción ilícita de drogas, se propone el desarrollo de las siguientes actividades:

- Fortalecer el control y fiscalización de sustancias y precursores químicos que se utilizan frecuentemente en la producción ilícita de drogas, de acuerdo con el nuevo escenario de ostensible aumento de cultivos y compromisos del Acuerdo de Paz.

- Implementar la estrategia de la cooperación voluntaria en las regiones con las autoridades, el sector privado y la comunidad para la recolección de información en materia de tráfico ilícito de drogas.

- Generar evidencia en materia de oferta y demanda lícita e ilícita de las sustancias, productos y precursores químicos controlados, frecuentemente usados en la producción ilícita de drogas.

- Fortalecer los lineamientos de control a las actividades de comercio exterior de sustancias, productos y precursores químicos sometidos a control.

- Fortalecer las acciones de control, interdicción e inteligencia mediante la ampliación de la cobertura de la estrategia de 'operaciones conjuntas' con todos los miembros de la fuerza pública.

- Facilitar escenarios para el establecimiento de acuerdos de cooperación voluntaria con la industria y el sector privado para el intercambio de información de actividades inusuales y sospechosas en el manejo de precursores y sustancias químicas.

- Monitorear la producción y tráfico de drogas de origen natural y sintético, precursores, sustancias y productos químicos.

- Articular las responsabilidades institucionales para la vigilancia y fiscalización sobre precursores, sustancias y productos químicos, estupefacientes y psicotrópicos que ingresen de contrabando al país o se desvíen con fines de tráfico, adulteración y criminalidad.

- Fomentar espacios de capacitación especializada del personal de la fuerza pública, del sistema judicial y de las demás autoridades responsables del control de precursores, sustancias y productos químicos.

- Diseñar e implementar el proceso de expedición de licencias, capacitar y sensibilizar a todas las autoridades y usuarios con énfasis en regiones vulnerables y ejercer el constante monitoreo, coordinación y trabajo interinstitucional para continuar con seguimiento al mercado.

- Generar conocimiento en materia de cannabis en cuanto a extensión de las áreas de cultivo, productividad, variedades, métodos de cultivo y contenido de cannabinoides.

- Proveer capacitación y sensibilización, constante monitoreo, coordinación y trabajo interinstitucional para el adecuado acceso seguro e informado de cannabis.

2.4. Problemática del tráfico de drogas

El *Informe Mundial de Drogas 2017* de Unodc[60] reporta que la información relativa a la producción, tráfico y consumo de drogas apunta a una expansión global del mercado de cocaína en el ámbito mundial. El consumo de cocaína estaría aumentando en los dos principales mercados de América del Norte y Europa[61], y las incautaciones también se incrementaron a nivel mundial[62]. Las mayores interceptaciones en 2015 se realizaron en Suramérica y se destaca a Colombia como uno de los países que reporta el mayor volumen de incautaciones de cocaína (35% frente al total mundial). Para 2016, Colombia presenta uno de los niveles más altos de incautaciones con 362,4 toneladas métricas de cocaína y 43 toneladas métricas de pasta y base de cocaína.

Los estimados de la DEA sugieren que en 2015 alrededor del 82% de la cocaína que sale de Suramérica transitó por el Pacífico hacia Centroamérica o México antes de entrar a los Estados Unidos de América. De otro lado, se transportaron pequeñas cantidades a través del Caribe en embarcaciones rápidas y, en menor medida, por vía aérea[63]. La cocaína que ingresa a Europa tiene como principales puntos de entrada la península ibérica, así como los puertos de Rotterdam, en los Países Bajos, y Amberes, en Bélgica. España y los Países Bajos se reportan como los principales países europeos de salida y tránsito de cocaína durante el período 2010-2015. España es el país europeo con las mayores incautaciones de cocaína en las últimas dos décadas[64]. Se destaca también la participación de los países asiáticos y africanos.

60 UNODC. Informe Mundial de Drogas 2017.

61 El *IMD* reporta que la prevalencia del consumo en la población en general y las pruebas realizadas en el entorno laboral indican que el consumo de esa sustancia aumenta en los Estados Unidos y en Europa; que se han detectado signos incipientes de aumento del consumo de cocaína al analizar las aguas residuales en determinadas ciudades; y que el consumo aumentó el 30%, como mínimo, durante el período 2011-2016.

62 El *IMD* reporta incautación de más remesas de cocaína. A nivel mundial la incautación de cocaína se incrementó un 30% en 2015 (864 t en diversas concentraciones y comprende cocaína, pasta y base de cocaína). En América del Norte, aumentó el 40% (a 141 t) y en Europa, el 35% (a 84 t).

63 UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION 2016 National Drug Threat Assessment Summary.

64 UNODC. Informe Mundial de Drogas 2017. Cuadernillo “Market Analysis of Plant-Based Drugs”.

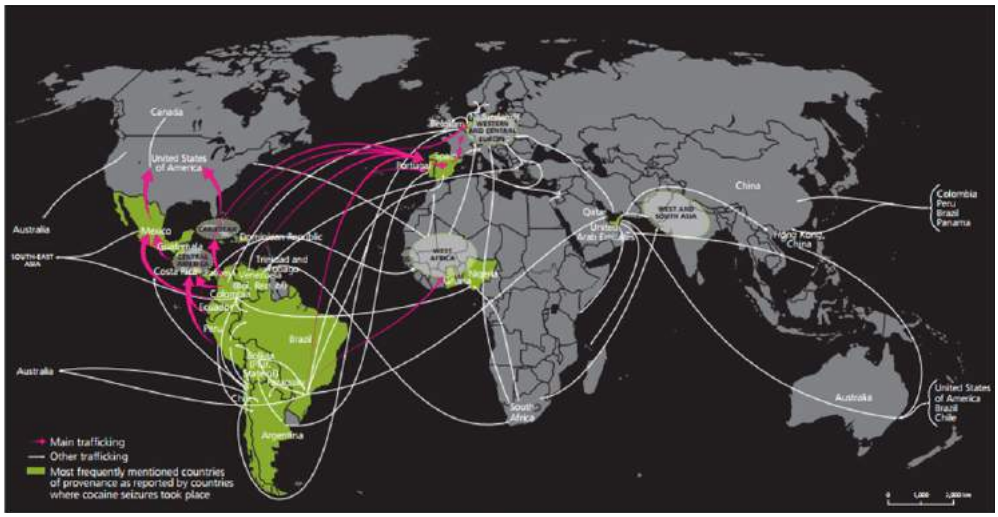
Los grupos delictivos organizados se adaptan y transforman rápidamente su modus operandi y aprovechan los avances tecnológicos -como embarcaciones semisumergibles, drones y equipos modernos de telecomunicaciones- para el tráfico de drogas[65]. Lo anterior implica constituir grupos especiales para ejercer los controles, que estén mejor equipados y adiestrados y con capacidad de investigación e inteligencia para reaccionar de manera eficiente y eficaz.

De acuerdo con información del Ministerio de Defensa Nacional, durante 2016 se presentó una diversificación de rutas. Se destacan las siguientes: i) uso de vías secundarias hacia puntos de embarque y fronteras (trochas y pasos informales de frontera); ii) uso de boyas - estaciones clandestinas de abastecimiento; iii) reimpulso al tráfico en semisumergibles en el Pacífico; iv) tráfico terrestre en Suramérica; y iv) consolidación de plataforma de tráfico en la región amazónica.

Tráfico internacional de coca y sus derivados

El análisis efectuado a las incautaciones con destino identificado en 2016 reveló nuevos destinos, rutas que normalmente no se habían presentado o no eran visibles por sus pequeñas cantidades y que requieren un foco de atención y control por parte de las autoridades de control.

Mapa 12. Tráfico internacional 2017



Nota: Los flujos de tráfico se determinan sobre la base del origen/salida del país, tránsito y destino de drogas confiscadas, según el reporte de los Estados Miembros en el cuestionario anual y según la base de datos de incautación de drogas; como tal, pueden considerarse como un indicador general de las rutas de tráfico existentes, aunque no se reflejan muchas de las rutas secundarias. Las flechas de flujo representan la dirección del tráfico: el origen de las flechas indica el lugar de manufactura o procedencia, el final de la flecha indica el lugar de consumo o la siguiente etapa de tráfico.

Las fronteras que se presentan en este mapa no indican endoso o aceptación por parte de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan fronteras no determinadas. Las líneas punteadas representan aproximadamente la línea de control en Jammu y Cachemira acordadas por India y Pakistan. El estatus final entre Jammu y Cachemira no ha sido acordado por las partes. La frontera final entre Sudan y Sudan del Sur no se ha determinado aún. Existe una disputa entre los Gobiernos de Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte por la soberanía sobre las islas Falkland (Malvinas).

Fuente: Unodc. Informe Mundial de Drogas 2017.

65 Ibid.

Tráfico aéreo

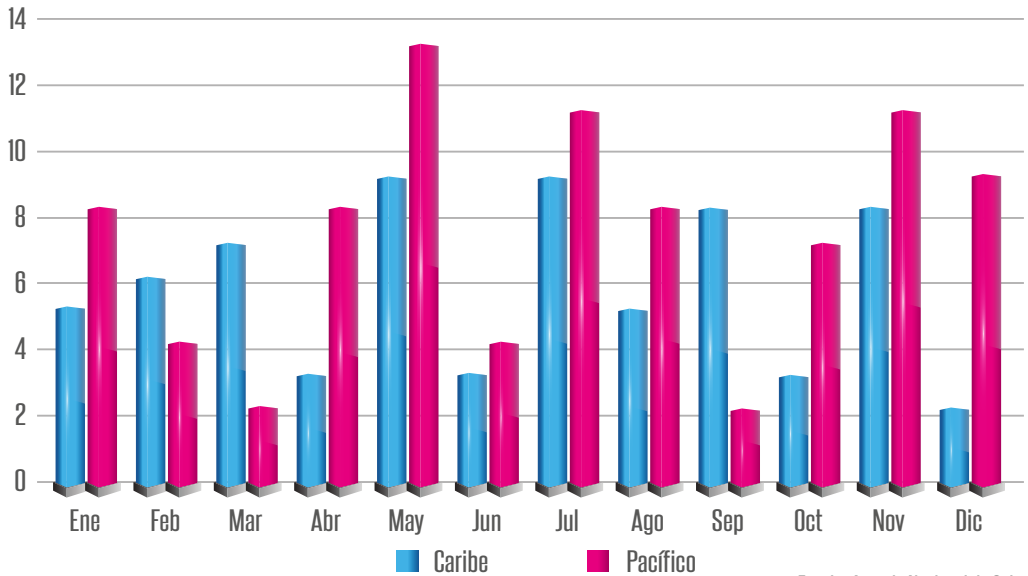
Se realiza mediante las modalidades de vuelos comerciales[66] y vuelos privados. Para combatir la primera modalidad la Policía Nacional, a través de la Dirección de Antinarcóticos, ejerce estrictos controles y pone en operación recursos humanos y técnicos en los puertos aéreos para interrumpir el flujo de drogas hacia otros países. Tanto nacionales como extranjeros son capturados cada día por el delito de tráfico de drogas, lo que demuestra que es una de las modalidades más recurrentes. La carga ilícita se oculta en equipos y/o mercancías, o empleando personas para que la camuflen. Por otro lado, la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) continúa con las operaciones para contrarrestar el tráfico aéreo ilegal, lo que ha conllevado que los vuelos ilegales en el país se hayan reducido en comparación con años anteriores.

Tráfico marítimo

El medio marino, a través del cual se transporta la gran mayoría de droga ilícita en el mundo, ha sido un factor de éxito para las organizaciones que llevan a cabo esta actividad delictiva. Los diferentes grupos o redes dedicadas a este ilícito aprovechan la zona de tránsito marítima hacia los mercados internacionales, la cual está considerada en aproximadamente 11 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales Colombia tiene el 9% de responsabilidad (928.660 km^2).

El Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico (Cimcon) de la Armada Nacional realizó un estudio sobre la dinámica del narcotráfico marítimo en Colombia y la región durante el año 2016. De acuerdo con la cantidad de eventos (operativos) y las cargas incautadas, el narcotráfico por vía marítima es una modalidad altamente empleada por la delincuencia organizada transnacional para mover grandes cargamentos de droga. Las mayores incautaciones se realizaron en el Pacífico con 82 operativos frente a 68 en el Caribe.

Figura 31. Dinámica mensual de eventos (operativos) 2016



Fuente: Armada Nacional de Colombia

66 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.

Modalidades de transporte marítimo[67]

Se continúa con el empleo de lanchas *go-fast* como medio recurrente[68], embarcaciones de pesca artesanal, embarcaciones de recreo y transporte de grandes cargamentos en buques de línea (mercantes). Por lo general, la cocaína se camufla entre la carga o escondida en dobles fondos de contenedores, debido a que es una sustancia moldeable, por lo que es posible insertarla entre vigas, tablones de madera o, incluso, en moldes para que tome la apariencia deseada.

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 dada la configuración del terreno y la facilidad de ocultamiento en esteros[69], lo que en consecuencia dificulta su detección. La ruta del Pacífico se mantiene como una ruta de tráfico fundamental para estas organizaciones, explicando la alta incidencia de eventos con semisumergibles.

Figura 32. Seis (6) nuevas tendencias de tráfico marítimo mediante el uso de tecnología criminal 2013 - 2016

Material Incautado ARMADA NACIONAL	Año	Modalidad	Características
	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

67 Informe del Ministerio de Defensa Nacional 2017.

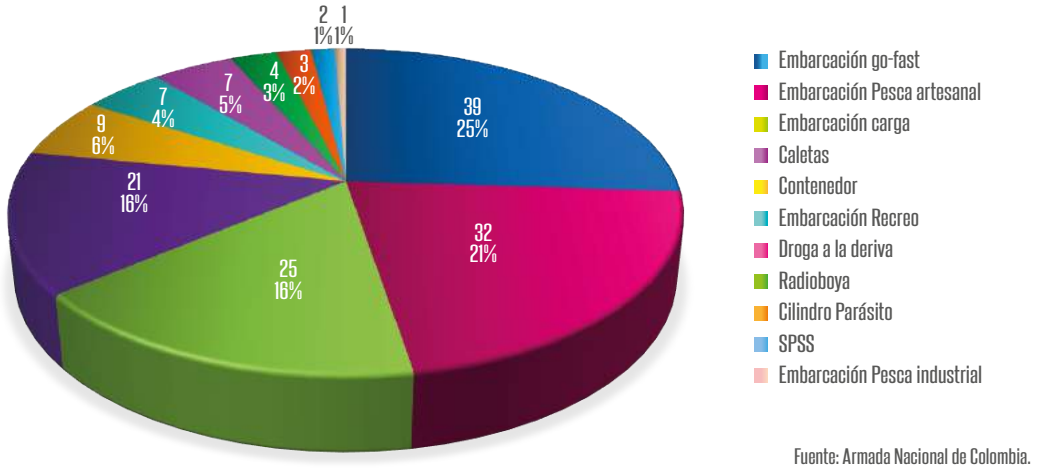
68 Dichas embarcaciones salen de la línea de la costa colombiana y, por lo general, navegan 400 o 500 millas náuticas para llegar al país de tránsito.

69 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.

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

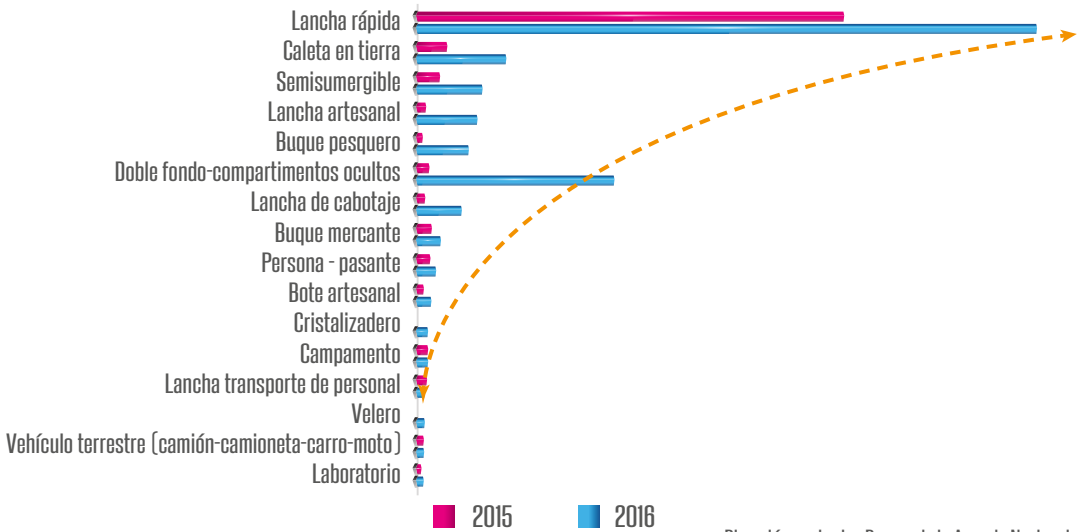
La aparición de los semisumergibles *self-propelled semi-submersible (SPSS) y los self-propelled fully submersible (SPFS)* ha hecho más compleja la labor de la institución debido a la dificultad de detección[70], y, en consecuencia, de interdicción. Sin embargo, la promulgación de la Ley 1311 de 2009 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.

Figura 33. Modalidades detectadas en Colombia para el tráfico de drogas 2016



Fuente: Armada Nacional de Colombia.

Figura 34. Tendencia en transporte de drogas años 2015-2016



Dirección contra las Drogas de la Armada Nacional.

70 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 10 metros de profundidad por un lapso de cuatro horas, generando un área de búsqueda y relocalización extensa.

Tabla 14. Modalidades para el tráfico de drogas por vía marítima 2016

Lanchas go-fast Tradicionalmente la modalidad más empleada para el transporte de droga han sido las lanchas go-fast. Durante 2016 fue el medio más utilizado con el 25% del total. La velocidad ha sido la mejor estrategia para alejarse de las zonas de más probabilidad de detección –entre la costa y las 16 millas náuticas (MN)–.	
Embarcaciones de pesca artesanal Las embarcaciones de pesca artesanal (langostera, tiburonera, corvina, entre otras) pueden aparentar actividades relacionadas con pesca al tiempo que transportan la carga ilegal. Estas embarcaciones son utilizadas para transportar la carga ilícita desde un punto en la costa hasta alta mar y viceversa. Sin embargo, se ha podido establecer que estas embarcaciones también son adecuadas y usadas como lanchas go-fast para cubrir grandes recorridos desde Colombia hacia Centroamérica, así como desde el Pacífico sur colombiano para luego tomar rumbo hacia Centroamérica y México, todo a pesar de los riesgos por diseño y limitaciones en alta mar.	
Contenedores Son recipientes metálicos de almacenamiento de grandes cantidades de carga para el transporte marítimo, fluvial o terrestre, en los cuales transportan productos o mercancías que son contaminadas con droga. En los puertos de Cartagena y Turbo se hicieron hallazgos de droga cuyo destino era el puerto de la ciudad de Amberes (Bélgica), donde fueron incautadas aproximadamente tres toneladas de cocaína, cantidad muy superior a aquella incautada bajo esta modalidad en los puertos colombianos. En otro evento, autoridades panameñas hallaron cocaína en el interior de dos contenedores cuyo origen había sido la ciudad de Cartagena, su primer destino Panamá y su destino final sería Europa. La evidencia puede indicar que se tenía la intención de eliminar rastros de la salida de la carga desde el puerto de Cartagena y así evitar mayores controles a su arribo. En 2016 se presentaron 19 eventos con el empleo de contenedores.	
Embarcaciones de recreo Estas embarcaciones cuentan con una capacidad para efectuar travesías continentales a través de rutas de navegación trasatlántica y facilitan el transporte de cantidades menores de sustancias ilícitas a países europeos. Las islas europeas en el Caribe sirven también como destino intermedio del transporte de la cocaína. Una vez esta ha logrado entrar a los territorios insulares, la conexión con los territorios continentales de la misma nación supone menores controles de ingreso. Durante el año se presentaron siete inmovilizaciones de embarcaciones de recreo con banderas de países como Andorra, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Panamá, Reino Unido y Venezuela.	
Boyas georreferenciadas Una boya es una baliza flotante situada en el mar, que puede tener diversas finalidades, principalmente para la orientación de las embarcaciones y señalización de objetos sumergidos. Estas han sido utilizadas como otra modalidad para dejar la carga a la deriva para su posterior recuperación, lograda a través de un dispositivo de localización, ya que estas boyas son previamente georreferenciadas. Esta modalidad cuenta con un sistema de cadena logística de transporte en la que participan varios eslabones para el traslado de la droga de manera segmentada hasta su destino final. Estos dispositivos están comercialmente disponibles para la actividad de pesca industrial y son usados para localizar las redes en altamar mediante la emisión de una señal cuyo código solo es conocido por el comprador u operador, situación que dificulta el rastreo por parte de las autoridades cuando son empleados con fines ilegales.	

Semisumergibles/sumergibles (SPSS/SPFS) Los sumergibles y semisumergibles son artefactos de bajo perfil, relativamente pequeños, que navegan justo debajo de la superficie del mar y que son empleados para el transporte de sustancias ilícitas. Originalmente el material de construcción utilizado para su fabricación es fibra de vidrio combinada con madera o acero. En 2016 se inmovilizaron dos semisumergibles SPSS en el área general del Parque Nacional Natural de Sanquianga, en los cuales se evidencia una evolución tecnológica en construcción, capacidad de transporte y de navegación. Los semisumergibles SPSS facilitan el envío de mayores cantidades de carga aprovechando el sigilo y la posibilidad de efectuar largos recorridos sin necesidad de reabastecerse en altamar. En el mes de mayo de 2016, la Armada de Colombia interdictó una embarcación cuyo diseño semejaba al semisumergible (SPSS), pero que sin embargo incorporaba motores fuera de borda buscando combinar las características de la lancha go-fast. La modalidad del semisumergible y sumergible SPSS/SPFS también constituye un riesgo para la seguridad internacional. Además del transporte de narcóticos, este puede ser empleado para el traslado de personas, de diferentes tipos de carga y propósitos.	

Fuente: Armada Nacional de Colombia

Rutas detectadas en el tráfico de drogas

La Dirección contra las Drogas de la Armada Nacional de Colombia reporta una variación en la modalidad de tráfico por parte de los grupos narcotraficantes, quienes se ven obligados a desplazarse hacia el Caribe sur debido a que desde mayo el Caribe norte colombiano comienza a sufrir las consecuencias de la temporada de huracanes. Por lo anterior, es de gran importancia tener en cuenta los cambios que realizan los grupos narcotraficantes en las rutas de tráfico y transporte de droga. Se desplazan más cerca de las costas debido a los fenómenos atmosféricos que se presentan en esta época, reduciendo de esta forma el teatro operacional y permitiendo la concentración del esfuerzo principal en el área del Caribe sur en aproximadamente 10.000 km^2 y en el Pacífico norte colombiano.

Esta información es obtenida a partir de las trazas e incautaciones exitosas llevadas a cabo por la Armada Nacional durante el año 2016, eventos que presentan una mayor concentración en el área antes mencionada, dejando solo una pequeña cantidad en el Caribe central y el Caribe norte.

Por otra parte, en el Pacífico colombiano la frontera marítima y terrestre con Ecuador es una zona de tráfico utilizada por las organizaciones ilegales para el lanzamiento de embarcaciones con droga para evitar los controles navales en aguas jurisdiccionales colombianas y proceder al oeste y luego a Centro y Norteamérica.

Tráfico fluvial

Colombia es un país que presenta una extensa red fluvial que interconecta regiones y municipios para transporte de personas y mercancías. Las vías fluviales constituyen las arterias de la economía lícita e ilícita de las regiones apartadas del territorio nacional. Esta 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 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 en la entrega final de la droga.

En el Caribe, los ríos Magdalena, Cauca y Sinú son los que presentan la mayor afectación de rutas fluviales del narcotráfico. En el Pacífico es visible en Nariño, en los ríos Mira y Mataje -este último en la frontera con Ecuador-, donde a través de los diferentes pasos ilegales y diversos afluentes hídricos se 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 identificaron los ríos Baudó, San Juan, Timbiquí, Mira y Patía. En el Sur se identificaron los ríos Putumayo y Caquetá y en el Oriente, los ríos Meta, Guaviare, Vichada y Arauca como los más usados como rutas fluviales del narcotráfico.

El mapa 13 muestra las rutas fluviales más frecuentemente utilizadas para el transporte de productos ilegales.

Mapa 13. Rutas fluviales 2017



Fuente: Policía Nacional-Dirección de Antinarcóticos.

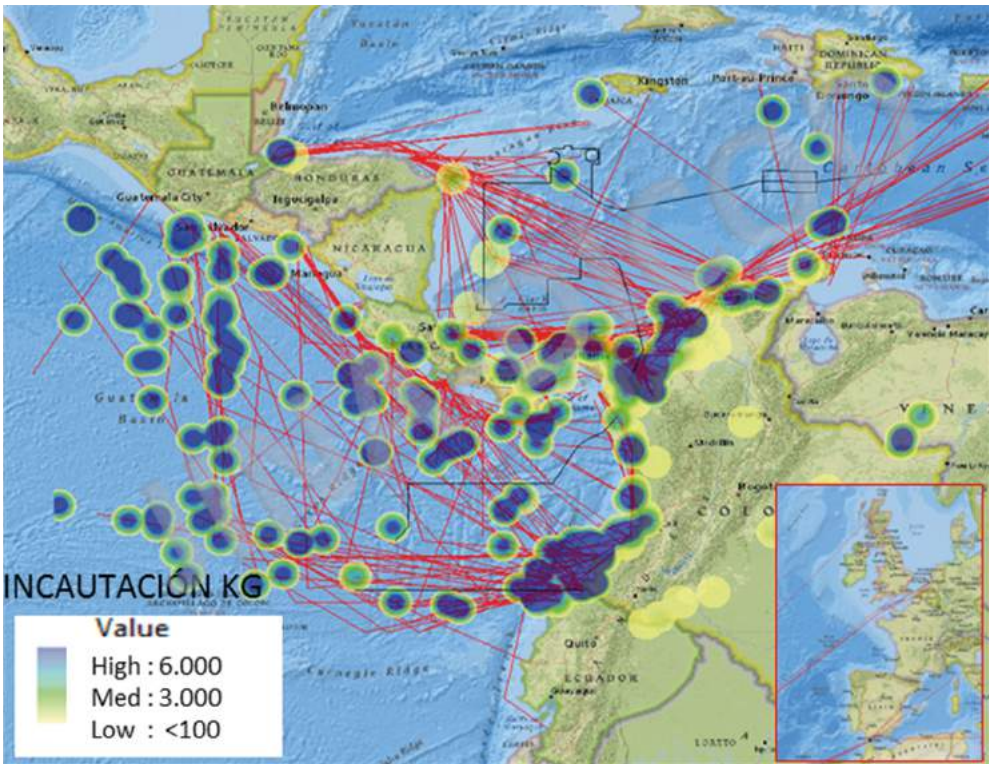
Tráfico interno terrestre

Las redes criminales emplean vías terrestres para mover drogas ilícitas mediante modalidades como: i) cargamentos contaminados de productos agropecuarios que salen de la región; ii) ocultamiento en compartimentos ocultos en los vehículos; iii) encomiendas desde centros poblados hacia las ciudades; y iv) personas que llevan en sus equipajes o adheridas a su cuerpo pequeñas cantidades de droga.

2.4.1. Acciones del Gobierno de Colombia para controlar el tráfico de drogas

En 2016 la Armada Nacional participó en 143 eventos de incautación de clorhidrato de cocaína en el marco de los acuerdos de cooperación internacional y en 218 eventos con el Plan Cóndor (esfuerzo propio de la Armada Nacional), para un total de 361 operativos exitosos en la lucha contra el narcotráfico. Factores como mejores niveles de interoperabilidad entre los países, la aplicación de estrategias regionales y la eficiencia operacional demostradas incidieron considerablemente en el incremento de las incautaciones presentadas en el período.

Mapa 14. Eventos de incautación de la Armada Nacional de Colombia 2016



Fuente: Dirección contra las Drogas de la Armada Nacional.

La aplicación en Colombia de la Ley de Semisumergibles (1311/09) ha tenido efectos en el empleo de estas embarcaciones. A pesar de que siguen siendo utilizadas, se mitigó su uso, construcción, comercialización y tenencia, con alcance sobre artefactos sin propulsión propia.

La importancia en el esfuerzo por incrementar la cooperación y mejorar los niveles de interoperabilidad se observó en el marco de operaciones combinadas, como ocurrió en el mar Caribe entre las Fuerzas Armadas y autoridades marítimas de Colombia, los Estados Unidos y Honduras, a partir de las cuales el fenómeno migró en ese lapso diversificando las rutas por el océano Pacífico, debiendo ser controlado por los servicios de seguridad de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, logrando importantes resultados en sus fronteras marítimas.

La estrategia de la red naval abarca los componentes marítimo y fluvial/fronterizo. Respecto a este último, la Fuerza Naval del Sur y Oriente tiene entre sus funciones la realización de bloqueos, cierres e inspecciones para contrarrestar el narcotráfico en estas dos regiones.

2.4.2. Acciones del Gobierno de Colombia para controlar el tráfico de drogas

- Coordinación y articulación entre las entidades de control en torno a las estrategias de interdicción a través de: i) intervenciones ajustadas a las particularidades regionales; ii) articulación entre el nivel nacional y regional en cuanto al análisis de la problemática y las estrategias para abordar el problema; y iii) comunicación y capacitación a las autoridades de control en las regiones encargadas de cumplir con la operatividad.

- Cooperación internacional tendiente a buscar un mayor compromiso por parte de todos los países afectados por el narcotráfico. El concurso internacional es fundamental, por lo que en tal sentido se pretende acercar a las naciones a través del intercambio de inteligencia y el mejoramiento de la interoperabilidad, buscando impactar las redes internacionales de tráfico que hacen presencia en Colombia.

- Investigación y judicialización. A través del conocimiento integral del fenómeno del narcotráfico será posible trazar líneas de acción que permitan anticipar, prevenir y combatir la amenaza. Es preciso que la investigación e inteligencia lleven a judicializar las estructuras criminales organizadas.

- Estrategia de red. Mediante la misma 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. En esta línea, el Ministerio de Defensa Nacional propone la implementación de centros estratégicos operacionales.

- Presencia integral del Estado, focalizando la intervención como manera de generar desarrollo social y gestión del territorio, y de evitar la incursión de las comunidades vulnerables en los circuitos del procesamiento y tráfico de drogas.

- Mayor presencia territorial por parte de la fuerza pública. Frente a una marcada tendencia de ruralización, expansión y surgimiento de estructuras del crimen organizado por la variación del poder sobre las economías criminales, se hace necesario caracterizar el panorama actual en materia de reorganización de zonas de influencia y actores que ejercen control armado ilegal en zonas estratégicas para el narcotráfico.

- 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.

- Ejercer mayor control a la red terrestre y fluvial utilizada para el tráfico de insumos químicos y droga con grupos especializados mediante: a) grupos de control especializados; y b) fortalecimiento de los medios tecnológicos y los recursos para adelantar procesos interdictivos (investigación, inteligencia, operaciones, etc.), así como la estandarización de procedimientos y de conocimiento.

- A partir del año 2014 la Armada Nacional reorientó la política institucional en la lucha contra las drogas, pasando del esquema 'cerrando espacios' a la estrategia 'red naval', la cual fundamenta su accionar en la generación de inteligencia para el desarrollo de operaciones conjuntas, coordinadas, interagenciales y combinadas, con énfasis en la interdicción contra el tráfico de drogas y sus delitos conexos en los espacios marítimos jurisdiccionales de la Armada Nacional y zonas costeras del país, con el propósito de contribuir decisivamente a la degradación de la amenaza transnacional del narcotráfico.

- La Armada Nacional desarrolla operaciones en contra de todos los eslabones de la cadena de valor del narcotráfico, haciendo énfasis principalmente en la destrucción de infraestructuras, movimiento a puntos de acopio y zonas de embarque, así como el control en las rutas fluviales y marítimas de distribución hacia los mercados ilegales internacionales.

2.5. Drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas

Introducción

Desde hace algunos años diferentes organismos internacionales, así como líderes y académicos a nivel mundial, han venido alertando sobre la expansión en la producción, tráfico y consumo de drogas sintéticas, situación agravada con la constante aparición de nuevas sustancias psicoactivas (NSP) que buscan abrirse mercado al emular los efectos de drogas ya existentes, y presentándose como alternativas legales pero con riesgos considerables y, en su mayoría, aún desconocidos.

De acuerdo con los resultados de la investigación interinstitucional denominada 'Construir la línea base para el monitoreo de marihuana y drogas de síntesis en Colombia', realizada en 2015, 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, se evidencia 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.

Haciendo referencia a las nuevas sustancias psicoactivas, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Observatorio de Drogas de Colombia, creado mediante Resolución 0001 de 2016, ha logrado la detección y reporte de cerca de 28 nuevas drogas que ya hacen presencia en el país, entre ellas los cannabinoides sintéticos y varias catinonas como adulterantes del éxtasis.

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

Ante dicho panorama, el MJD, como coordinador de la política contra las drogas, definió una estrategia para abordar la problemática de las drogas sintéticas, drogas emergentes y precursores químicos, basada en tres eslabones principales: i) política y regulación; ii) generación de conocimiento; y iii) articulación interinstitucional. Por ello, durante la vigencia 2016, realizó las siguientes acciones:

- **Política y regulación**

La entrada de nuevas drogas, algunas de ellas no fiscalizadas en los tratados internacionales, imposibilita la aplicación del Código Penal para abordar su tráfico y su eventual producción, por lo que es necesario establecer un marco normativo dinámico que se adapte a la situación y necesidades del país en materia de producción y oferta ilícita de drogas, basándose en la evidencia y análisis de los resultados del monitoreo y vigilancia química del mercado de estas drogas.

Con tal propósito, desde la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes 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 en Colombia aplicable a 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.

Las recomendaciones de dicha propuesta sirvieron de insumo para la formulación de un proyecto de ley que contempla una serie de medidas normativas, penales y administrativas para abordar este tipo de drogas y evitar su posicionamiento en nuestro país.

Adicionalmente, se elaboró una cartilla con contenidos normativos y técnicos en materia de drogas sintéticas, drogas emergentes y precursores químicos, dirigida a operadores de justicia, con el propósito de facilitar los procesos de judicialización.

- **Articulación interinstitucional**

Frente a la amenaza de las drogas sintéticas y NSP se deben fortalecer las capacidades institucionales de detección y reacción ante estas sin dejar de implementar acciones estratégicas que permitan controlar su desvío, ingreso por contrabando y prepararse ante su potencial riesgo de fabricación y tráfico desde el país. De igual manera, se requiere capacitación especializada en la materia a las autoridades encargadas

de intervenir la oferta ilícita y el establecimiento de mesas interinstitucionales de trabajo para el análisis y definición de estrategias a fin de abordar la problemática.

En este sentido, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza estratégica con la Universidad Industrial de Santander, realizó el "Primer Seminario Internacional de Identificación Química de Cannabinoides", Drogas de Síntesis y NSP. El evento contó con la participación de siete conferencistas internacionales provenientes de Italia, Brasil, España y Uruguay; cinco expertos nacionales y más de 40 delegados de todas las regionales de los laboratorios forenses del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijín) de la Policía Nacional de Colombia.

Durante el seminario se presentaron las experiencias internacionales y nacionales, prácticas exitosas y lecciones aprendidas en materia de metodologías y técnicas analíticas para la detección e identificación química de cannabinoides, drogas de síntesis y NSP.

Foto 7. I Seminario Internacional de Identificación Química de Cannabinoides, Drogas de Síntesis y NSP, Bucaramanga, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2016



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

Adicionalmente, el MJD realizó la gestión e importación de materiales químicos de referencia certificados para la detección e identificación química de drogas de síntesis y NSP que fueron entregados a cada uno de los laboratorios forenses con el fin de mejorar las destrezas metodológicas en el reconocimiento y caracterización química de drogas, labor indispensable para el seguimiento y vigilancia del mercado ilícito de este tipo de sustancias en el país.

Finalmente, también se llevaron a cabo jornadas de sensibilización sobre el problema de las NSP, dirigidas a personal de la Armada Nacional, jueces, fiscales y funcionarios de comercio exterior de los principales puertos (Cartagena, Barranquilla y Buenaventura) y en la zona de frontera de Ipiales.

2.5.1. Retos y perspectivas

Si bien es cierto que el país ha mejorado su capacidad de respuesta frente a la problemática de este tipo de sustancias, es necesario reconocer que aún es preciso efectuar acciones en cuanto a:

- Socializar las cartillas y manuales para operadores judiciales que faciliten los actuales procesos de judicialización y el contenido normativo y técnico del proyecto de ley "por medio de la cual se reforma el Código Penal y se dictan otras disposiciones en materia de drogas sintéticas y NSP" para impulsar su aprobación.

- Efectuar la capacitación y sensibilización del problema de las NSP a todas las autoridades e instituciones con enfoque regional.

- Crear redes interinstitucionales de trabajo especializado para el constante monitoreo y vigilancia química y de mercado de drogas de tipo sintético y NSP.

- Fortalecer la investigación y generación de conocimiento sobre el origen de las drogas sintéticas y NSP, que permita identificar rutas de origen y distribución de estas.

- Canalizar y organizar la información proveniente de los análisis forenses y toxicológicos para garantizar su disponibilidad en futuros estudios de investigación.

- Optimizar los laboratorios forenses y los laboratorios de toxicología en cuanto al desarrollo, validación y aplicación de técnicas instrumentales para determinación de pureza de drogas de síntesis e identificación de riesgos y efectos en la salud humana.

- Propiciar el desarrollo de encuentros de actualización para químicos forenses y químicos toxicológicos de todo el país sobre metodologías analíticas para identificación de NSP y riesgos para la salud.

- Gestionar la adquisición y dotación de materiales de referencia de NSP para laboratorios forenses y laboratorios de toxicología.

3.

Criminalidad asociada con las drogas

3.1. Mercados locales de drogas ilegales: nuevos retos para la política de drogas en Colombia

El mercado interno de drogas ilícitas, específicamente sus eslabones de distribución y comercialización en áreas urbanas y rurales de los municipios, es uno de los fenómenos criminales de mayor complejidad en materia de intervención penal racional y priorizada por parte del Estado, dadas las diversas manifestaciones que afectan múltiples escenarios en lo social e institucional.

En el nivel más visible, impacta en la seguridad ciudadana con la apropiación del espacio público donde se ubican puntos de expendio (fijos o móviles) y zonas de consumo (parques, canchas públicas, entre otros) que producen malestar y temor en las comunidades; paralelamente, genera procesos de control territorial que desencadenan en delitos asociados como homicidio, desplazamiento forzado, constreñimiento, utilización de menores de edad y hurto; adicionalmente (y por ello no menos importante) dentro de los factores invisibles, al ser un mercado lucrativo y con un importante flujo de efectivo, es un espacio idóneo para el fortalecimiento de las organizaciones criminales que coordinan el negocio, abastecen los mercados, controlan la competencia y lavan el dinero producido.

Frente a lo anterior, el MJD desde el 2014 impulsa la estrategia denominada 'Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios', contenida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Esta estrategia contempla, entre otras, la necesidad de caracterizar el fenómeno con enfoque territorial urbano, fortalecer las acciones de interrupción estratégica de las actividades de distribución de drogas en el ámbito local y, paralelamente, el desarrollo de procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada.

Las acciones que el MJD ha adelantado para generar una metodología de caracterización del problema, y la consecuente formulación de lineamientos para el abordaje de las afectaciones, han seguido de cerca algunas de las experiencias nacionales e internacionales más relevantes en la materia. En 2016 el MJD, en coordinación con la Policía Nacional-Dijín, la Fiscalía General de la Nación, los gobiernos locales, las asociaciones de la sociedad civil y del sector privado y las comunidades afectadas por la venta y consumo de drogas en calle, lideró un proceso de implementación de insumos para lineamientos en territorios críticos de las ciudades de Ibagué y Cali. En estos escenarios, el equipo técnico interinstitucional tuvo la oportunidad de dimensionar la problemática para implementar medidas integrales de tratamiento. La experiencia en el terreno logró identificar una serie de retos por superar y de buenas prácticas que es preciso potencializar.

Los diferentes aprendizajes han llevado a que en la actualidad la Dirección de Política de Drogas del MJD trabaje en la formulación de un programa nacional de fortalecimiento de capacidades técnicas territoriales direccionado a un doble propósito: a fortalecer las acciones de interrupción estratégica de las actividades de distribución y expendio de drogas ilegales en el ámbito local, haciendo uso coordinado e intensivo de herramientas de control, persecución penal e intervención social y comunitaria; y a abordar la vulnerabilidad de los territorios y las comunidades afectadas, buscando la integración social de personas, familias y comunidades afectadas por los mercados locales de drogas.

3.1.1. Distribución y comercialización de cocaína en el mercado interno de drogas[71]

En 2016 la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de manera conjunta con la Policía Nacional, realizó un estudio exploratorio-descriptivo sobre la transformación de la economía criminal del narcotráfico en Colombia, desde sus orígenes en los años 70 hasta la actualidad, en el que el fenómeno del narcomenudeo se ha convertido en una de las principales problemáticas sociales que afectan el país. Este análisis, complementario a las caracterizaciones realizadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en 2014 y 2015, introduce una perspectiva de análisis económico del narcotráfico incorporando elementos teóricos del análisis de organizaciones y aplicado específicamente a la actividad de empresas delincuenciales y narcotraficantes. El estudio también ofrece una estimación del mercado interno de drogas ilegales en el país durante el año 2015.

En el proceso de distribución y comercialización interna de un kilogramo de cocaína es necesario identificar los distintos eslabones y actores que participan de él. De acuerdo con el DNP, y en primera medida, se encuentra la venta al nivel mayorista, llevada a cabo exclusivamente por redes narcotraficantes que logran rentabilidades superiores al 100%. Los altos márgenes de ganancias se explican por los cortes que hacen a la droga, práctica ampliamente extendida entre las bandas delincuenciales que consiste en rebajar la pureza de la sustancia.

Luego, se encuentra la venta al detal, que enmarca la relación expendio-consumidor, fase en la que también se reduce la calidad de la cocaína. En este segmento final de la distribución de cocaína, el expendedor de droga no necesariamente compra un kilogramo completo del estupefaciente a las bandas delincuenciales, sino que, por el contrario, adquiere pequeñas cantidades de droga en gramos, los cuales rebaja en su pureza y revende a los consumidores finales.

Con base en lo anterior, el porcentaje de rentabilidad para los expendedores varía en función de la calidad de la cocaína que vende. Según el DNP, un kilogramo de cocaína vendido al menudeo por las bandas delincuenciales puede llegar a ser comprado por los pequeños distribuidores en un estimado de $82 millones. Sin embargo, ese mismo kilo comercializado en pequeñas dosis puede generar ingresos estimados entre $122 y $222 millones.

3.1.2. Distribución y comercialización de marihuana en el mercado interno de drogas

En lo que respecta a la distribución y comercialización de marihuana en el país, el estudio liderado por el DNP identifica la existencia de las mismas fases y actores presentes en el proceso de la cocaína.

Para el nivel mayorista, se presume que las redes narcotraficantes pueden llegar a obtener una rentabilidad superior al 140% sobre kilogramo de marihuana comercializado. En un segundo nivel, donde

71 El Ministerio de Justicia y del Derecho agradece a la Dirección de Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación y a su analista de la dinámica de microtráfico, John Anzola, por su contribución a la elaboración del reporte de drogas 2016.

la marihuana es rendida, los grupos encargados de su distribución local pueden alcanzar rentabilidades cercanas al 300%. En el nivel de venta al detal, se repite el proceso de corte de la droga, duplicando una vez más la cantidad de marihuana que se puede vender. Al igual que ocurre con la cocaína, los expendedores para el consumidor final no necesariamente compran la totalidad del kilogramo de la sustancia, sino que adquieren pequeñas cantidades y luego revenden. En consecuencia, la rentabilidad en este segmento también depende de la calidad de la marihuana que se oferta.

3.1.3. Distribución y comercialización de basuco en el mercado interno de drogas

Para el basuco se establecen los mismos tres niveles y actores en el proceso de distribución y comercialización que se mencionaron anteriormente para cocaína y marihuana: mayorista (redes narcotraficantes), distribución interna (estructuras delincuenciales) y venta al detal (expendio-consumidor). Igualmente, se presenta el proceso de corte o rebaja de la sustancia, lo cual disminuye la pureza de la droga pero al mismo tiempo permite duplicar o multiplicar la cantidad de basuco disponible en cada uno de los niveles identificados.

El estudio del DNP estima que las redes narcotraficantes responsables del nivel mayorista de distribución pueden generar una rentabilidad estimada en un 625% por kilo de basuco. En un segundo nivel de distribución interna, las estructuras delincuenciales pueden generar rentabilidades cercanas al 50% por kilogramo comercializado. Como ocurre con las otras sustancias analizadas, las bandas a cargo de la distribución y comercialización rebajan la calidad del basuco, reduciendo su pureza. En última instancia, está el nivel de venta al detal, en el que un kilogramo de basuco puede llegar a generar rentabilidad de entre un 55% y 160% dependiendo de su nivel de adulteración o rendimiento con otras sustancias.

A partir de los análisis efectuados para cocaína, marihuana y basuco se evidencia que la mayor rentabilidad en el proceso de distribución y comercialización de drogas ilegales en el país se presenta en el nivel de distribución interna a cargo de las estructuras delincuenciales, quienes mediante la adulteración de estas sustancias multiplican no solo la cantidad de droga disponible en el mercado, sino también sus ingresos.

3.1.4. La reincidencia en el delito

De acuerdo con el informe de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación, el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes (C.P., art. 376) es el delito con mayor índice de reincidencia y que afecta la percepción de seguridad en las ciudades. Es también uno de los delitos en los que se evidencia la falta de una mejor regulación para castigar a los responsables. El fenómeno del microtráfico es uno de los delitos que afecta en mayor medida la seguridad ciudadana, y esto obedece no solo a la diversidad de sus modalidades, sino a la flexibilidad del sistema de justicia con los infractores[72].

72 Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad. Reporte de reincidencia 2016.

Para las organizaciones criminales en las ciudades, la principal renta criminal es el microtráfico. La venta de estupefacientes se ha convertido en uno de los negocios ilegales más lucrativos para estas organizaciones, con las devastadoras consecuencias que esto ha demostrado traer a la sociedad. Muchos de estos reincidentes son instrumentalizados por estas organizaciones aprovechando su condición de consumidores para la comercialización de estupefacientes.

Para efectos del presente informe, se entenderán los casos de reincidencia como hechos presentados en los cuales una misma persona se ve involucrada en diferentes casos por el mismo delito, haciendo de su actividad un comportamiento habitual.

En la actualidad, la Fiscalía General de la Nación se encuentra desarrollando una estrategia para contrarrestar el fenómeno de la reincidencia en los diferentes delitos que afectan la seguridad ciudadana. Esto a través de la identificación de los reincidentes y la asociación de los diferentes procesos que cursen en su contra, con el fin de buscar penas ejemplarizantes.

Tabla 15. Número y porcentaje de la reincidencia dentro del total de casos con noticia criminal por artículo 376 enero-diciembre 2016

Departamentos	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	Total gral. de casos	Total casos con reinci.	% casos con reinci.
Antioquia	4.448	5.191	4.649	3.843	3.843	1.953	1.815	1.801	1.859	2.051	1.650	665	33.492	21.386	64%
Santander	933	1.332	1.124	970	961	490	433	549	600	500	527	171	8.590	4.206	49%
Valle del Cauca	1.306	1.453	1.146	1.034	802	357	317	407	479	433	313	242	8.289	4.338	52%
Bogotá D.C.	1.007	1.179	1.011	686	829	341	310	350	412	261	260	150	6.796	4.111	60%
Caldas	1.054	1.098	895	700	721	410	361	386	346	249	256	137	6.613	3.941	60%
Cundinamarca	445	655	449	533	354	189	121	162	156	159	173	112	3.508	1.591	45%
Bolívar	403	513	469	382	336	244	192	284	201	140	87	70	3.321	1.835	55%
Atlántico	396	413	415	377	273	159	235	163	167	131	125	81	2.935	1.643	56%
Tolima	417	491	403	276	250	180	137	198	162	169	144	78	2.905	1.327	46%
Nariño	361	364	313	348	237	171	84	125	208	151	122	114	2.598	1.106	43%
Quindío	399	478	417	296	242	86	83	87	90	95	71	52	2.396	1.283	54%
Huila	402	373	260	289	265	126	106	130	142	106	88	72	2.359	1.047	44%
Cauca	336	401	318	204	233	86	101	140	96	150	99	79	2.243	931	42%
Meta	266	266	314	247	261	184	192	79	117	100	86	71	2.183	1.057	48%
Risaralda	247	321	274	238	222	137	91	126	118	143	155	83	2.155	1.342	62%
Norte de Santander	296	300	358	266	229	97	67	98	134	107	98	78	2.128	907	43%
Magdalena	208	283	292	170	168	130	91	80	105	60	58	70	1.715	778	45%
Cesar	205	212	214	134	125	76	47	73	89	103	42	38	1.358	639	47%
Sucre	199	168	187	158	134	75	89	67	77	66	67	36	1.323	587	44%
Boyacá	157	167	116	117	84	83	70	66	41	66	45	38	1.050	516	49%
Córdoba	141	146	128	95	106	37	63	50	53	48	38	19	924	407	44%
Putumayo	110	132	102	76	61	53	45	62	26	36	42	33	778	335	43%
Caquetá	130	136	128	95	73	37	27	24	24	39	23	38	774	312	40%
La Guajira	97	80	75	85	66	47	26	36	34	35	23	7	611	230	38%
Casanare	40	42	73	51	59	26	15	20	5	18	11	13	373	206	55%
Chocó	36	25	38	37	55	20	20	13	16	5	15	14	294	109	37%
Arauca	26	18	30	24	26	8	14	16	16	13	14	8	213	114	54%

Departamentos	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	Total gral. de casos	Total casos con reinci.	% casos con reinci.
Guaviare	36	30	25	33	9	4	21	6	13	4	9	5	195	83	43%
Archipielago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	14	11	11	19	15	2	5	10	12	8	8	11	126	59	47%
Amanozas	13	14	18	13	21	3	4	6	3	6	9	2	112	53	47%
Guainía	7	14	15	2	8		2	5	3	1	3	1	61	23	38%
Vaupés	20	5	6	4	7			2			5	2	51	17	33%
Vichada	5	4	2	5	3	3	5	1	10	3	4		45	23	51%
Total General	14160	16315	14275	11807	10802	5814	5189	5622	5814	5456	4670	2590	102514	56542	55%

Fuente: SPOA, Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana, Grupo de Análisis Criminal SAC-CTI.

3.1.5. Avances y resultados

Las afectaciones que los mercados locales de drogas generan a los niños, niñas y adolescentes es una de las mayores preocupaciones en la materia. En este sentido, durante 2017 el Programa de Prevención del Delito-Futuro Colombia de la Fiscalía General de la Nación ha desarrollado acciones pedagógicas en contextos educativos y comunitarios, *tendientes a prevenir el fenómeno del tráfico de estupefacientes* que aqueja los entornos escolares y que ha beneficiado a una población de más de 100.000 personas entre niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.

Acciones para el control desde una perspectiva integral

a) Formulación de un modelo de intervención de mercados locales de drogas ilegales basado en evidencias

Los procesos de formulación de política pública para contrarrestar el problema de los mercados de drogas internos del país se apoyan en literatura especializada y experiencias vividas desde lo territorial, apuntando a generar equilibrios entre teorías de afrontamiento de la criminalidad y la práctica en contextos específicos.

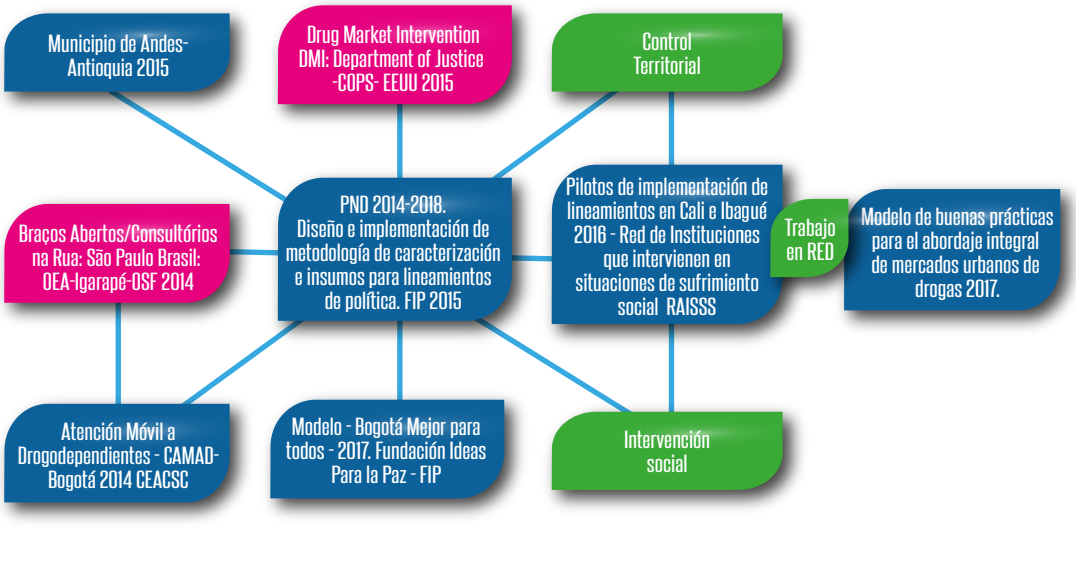
Los términos 'microtráfico', 'comercialización de drogas' y 'narcomenudeo' han sido acuñados y apropiados en varios niveles con el afán de denominar los relativamente nuevos fenómenos de tráfico interno y venta de droga en calle, y su consecuente consumo como un problema complejo que vincula dimensiones de seguridad, convivencia, salud pública y derechos humanos.

El consumo problemático de una o varias sustancias, como basuco y heroína, derivado de la actividad de venta de droga en calle, trae consigo problemas de salud física y mental que terminan en un deterioro humano asociado a la habitabilidad en calle. Caracterizaciones adelantadas por el MJD evidencian que tanto problemas familiares como violencia intrafamiliar son condiciones que, sumadas al problema del consumo, pueden derivar en habitabilidad en calle y en consumos de drogas mucho más problemáticos, afectando no solo a los individuos sino también a las comunidades en general en términos de convivencia y, en algunos casos, impactando la seguridad ciudadana.

Frente al crecimiento de la problemática, particularmente en contextos urbanos, el MJD ha venido impulsando desde finales de 2013 la introducción de la estrategia denominada 'Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios', contenida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Dicha estrategia contempla, entre otras, la necesidad de caracterizar el fenómeno con enfoque territorial urbano y, paralelamente, el desarrollo de procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada.

Las acciones que el MJD ha adelantado para generar una metodología de caracterización del problema y la consecuente formulación de lineamientos para el abordaje de las afectaciones han seguido de cerca algunas de las experiencias nacionales e internacionales más relevantes en la materia. Dentro de estas se anotan las experiencias de Bogotá -tanto en 2014 como en 2017-, la de Brazos Abiertos en 2014 en Sao Paulo (Brasil), la del municipio de Andes (Antioquia) en 2015, la implementada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, denominada 'Drug Intervention Market-DMI' y, recientemente, el Modelo Integral de Control de Drogas implementado por el Gobierno de Israel en su territorio.

Figura 35. Principales antecedentes y experiencias documentadas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

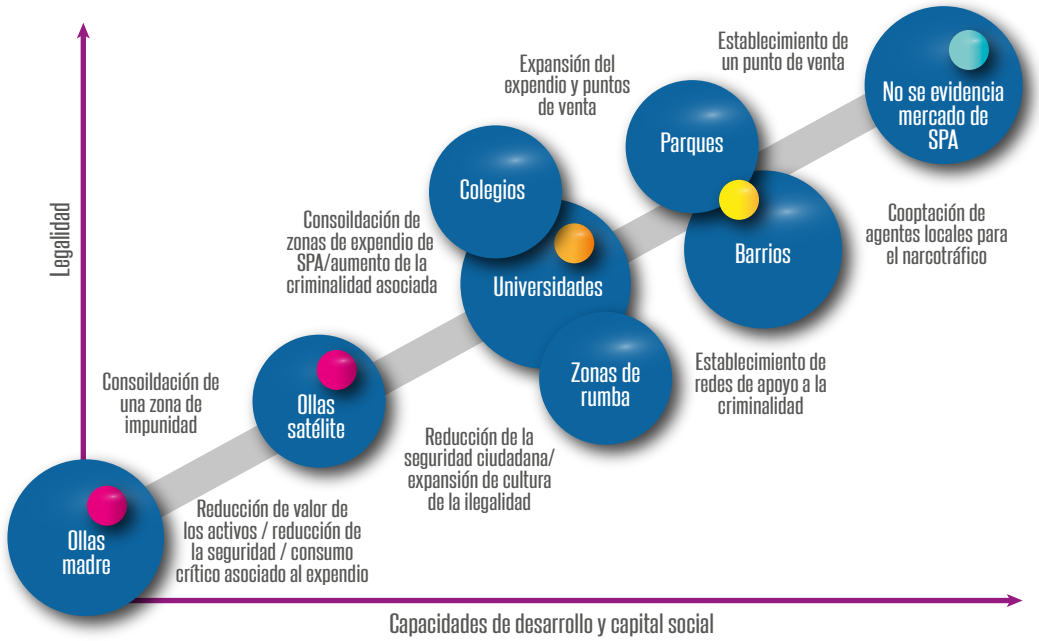
b) Metodología de caracterización y conceptualización de los fenómenos que configuran un mercado de drogas

Dando cumplimiento a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el MJD diseñó una metodología de caracterización basada en elementos de la gestión del riesgo para que los entes territoriales, particularmente los municipios, cuenten con herramientas más precisas que les permitan determinar con mayor precisión la extensión y los tipos de daños que el microtráfico y la comercialización de drogas causan en términos de gobernabilidad, legalidad, capacidades de las comunidades y capital social.

El diseño de esta metodología y su depuración ha sido inclusivo y ha contado con la participación de las autoridades tradicionalmente encargadas del control, representantes de la academia, consultores nacionales e internacionales, la sociedad civil y organizaciones con amplia experiencia en trabajo comunitario a nivel nacional.

La metodología plantea que en cada territorio donde se implemente 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 la vida de los habitantes de la zona caracterizada. El uso de estos conceptos permite una valoración objetiva de los efectos de la economía ilegal sobre las instituciones del Estado y sobre la calidad de vida de las personas.

Figura 36. Ejes, variables y niveles de afectación de un mercado de drogas en territorio



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

Durante el segundo semestre de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, implementó la metodología en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Pasto, lo cual contribuyó a la construcción de la línea base para cada una de estas ciudades[73]. Las caracterizaciones microterritoriales, producto de la implementación de la metodología, han sido socializadas con las unidades de análisis de la Fiscalía General de la Nación-Sección de Análisis Criminal (SAC) y con la Policía Nacional-Dijín-Estrategia contra el Tráfico de Drogas en Menores Cantidades (Etemc), así como con algunas secretarías de gobierno y de salud interesadas.

73 La metodología y los resultados de su implementación en las cinco ciudades pueden ser consultados en la página del Observatorio de Drogas de Colombia.

c) Insumos para lineamientos de política pública

De forma complementaria a la producción de una metodología de caracterización, el MJD ha avanzado de forma paralela en la construcción de insumos para la formulación de una política pública contra el microtráfico y la comercialización de drogas de forma equilibrada, de acuerdo con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, particularmente en lo relacionado con el desarrollo de procesos de control territorial e inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada. Se formuló un primer documento de lineamientos que fue presentado ante el Segundo Consejo Nacional de Estupefacientes de 2016 y que está en proceso de retroalimentación por parte de las diferentes autoridades y grupos técnicos, tanto en el interior del MJD como de la Policía Nacional-Dijín, la Fiscalía General de la Nación-Dirección Nacional de Seccionales y el Departamento Nacional de Planeación.

d) Pilotos de implementación de lineamientos

Durante el segundo semestre de 2016, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en asocio con la Policía Nacional-Dijín, la Fiscalía General de la Nación, los gobiernos locales, las asociaciones de la sociedad civil y del sector privado y las comunidades afectadas por la venta y consumo de drogas en calle, lideró un proceso de implementación de insumos para lineamientos en territorios críticos de Ibagué y Cali. En estos escenarios los equipos técnicos interinstitucionales tuvieron la oportunidad de identificar las principales debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades para implementar medidas integrales de tratamiento del problema. Se llegó a lugares nunca antes explorados en materia de política de drogas, logrando identificar una serie de buenas prácticas que permiten pensar y desarrollar propuestas de abordaje equilibradas.

Principales resultados piloto Ibagué

La prueba piloto permitió identificar elementos que posibilitan avanzar hacia la construcción de políticas para afrontar los mercados urbanos de drogas, basadas en un equilibrio entre el control de la criminalidad desde la persecución penal de eslabones fuertes e intermedios y tratamientos diferenciales de los eslabones más débiles de la cadena, a partir de la reducción de sus vulnerabilidades.

- **Control:** Las acciones coordinadas entre Policía Nacional-Dijín y Fiscalía Nacional y Seccional lograron en los cinco meses del proyecto desarticular bandas criminales que tenían relación directa con el abastecimiento de droga y, particularmente, con los colegios del sector. Esta intensificación coordinada de acciones permitió aliviar la presión del expendio sobre los entornos escolares y la comunidad en general.

- **Reducción de vulnerabilidad social:** La línea base del proyecto y la caracterización realizada exploró la percepción que tienen los habitantes de la comunidad sobre el fenómeno de las drogas en sus dos dimensiones: consumo y oferta. Esto a partir de la utilización de herramientas de investigación cualitativa, como grupos focales, talleres reflexivos para motivar el diálogo y diligenciamiento de

cuestionarios que permiten recoger información acerca de los imaginarios y representaciones sociales.

- En la caracterización también se generaron evidencias en torno a la ocupación y al emprendimiento, y a su relación con la vinculación a economías legales. Esta caracterización fue fundamental porque a partir de ella se delinearon los pilares de formación de negocios. Así se podrá intervenir en la disminución de vulnerabilidades sociales que inciden en la vinculación en economías ilegales, como la comercialización de drogas en pequeñas cantidades.

- **Trabajo en red:** Con el apoyo de las instituciones educativas en las que se trabajó, se desarrollaron grupos focales con la comunidad (padres, alumnos, profesores) como una estrategia de vinculación. Esto permitió identificar un grupo de familias interesadas en participar en un concurso de emprendimiento con componente psicosocial.

- **Emprendimiento:** Con las propuestas inscritas se dio inicio al curso de emprendimiento en asocio con el SENA, lo cual repercutió en la fortaleza y viabilidades de los proyectos productivos en sus diferentes etapas. Como resultado general se apoyaron 15 iniciativas de emprendimiento que buscaron potenciar las capacidades productivas de la población y la generación de ingresos económicos.

- **Acompañamiento psicosocial a población joven en riesgo y sus familias:** Identificadas las familias participantes, se desarrolló una metodología para abordar de forma integral al individuo en riesgo de vinculación directa y/o indirecta al expendio de drogas, su familia y la comunidad a la que pertenece. El primer componente se dirigió al empoderamiento individual de las personas; el segundo, al fortalecimiento familiar por medio de visitas domiciliarias que tuvieron como objetivo caracterizar las familias participantes a nivel socioeconómico y planificar e implementar acciones de mejoramiento en términos de comunicación familiar, pautas de crianza e interrelacionamiento vecinal y comunitario, mejorando aspectos de la vida familiar y compromiso social; y el tercero, a personas y familias que configuraran un escenario comunitario protector a partir de la generación de identidad grupal, códigos de interrelacionamiento social y autocuidado.

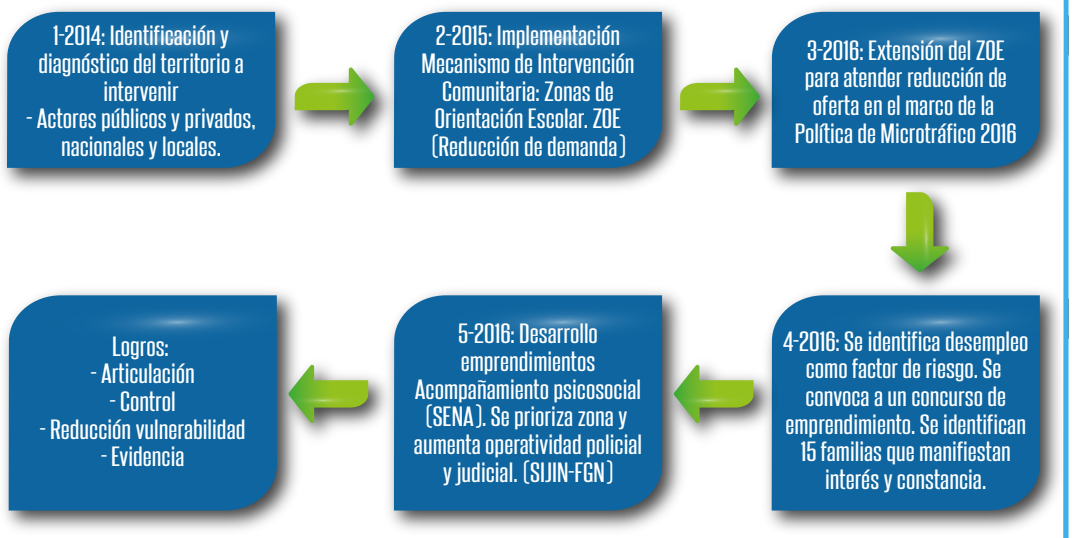
- **Fortalecimiento comunitario:** La articulación permanente de los componentes de emprendimiento y psicosociales permitió afianzar los vínculos entre los participantes, generando entre ellos la representación de sí mismos como personas capaces de emprender procesos y resignificando sus relaciones. Se conformó un grupo cohesionado de familias con capacidad para dinamizar en el ámbito escolar y comunitario estrategias de prevención del consumo de drogas y de vinculación a actividades ilegales, dentro de las que se anota la venta de droga en calle. Hoy este grupo tiene relaciones directas con el Programa de Prevención del Delito-Futuro Colombia de la Fiscalía General de la Nación.

Los anteriores avances han permitido la formulación de un plan de acción comunitario que será implementado durante el año 2017 bajo el liderazgo de jóvenes y padres de las instituciones educativas vinculadas al proyecto.

El fortalecimiento de capacidades en las instituciones educativas permitió en la fase final de implementación su expansión a otros lugares críticos de mercados de drogas. Esto mediante alianzas estratégicas y un incremento de la red operativa, que ayudó a ofrecer respuestas concretas respecto a la disminución de la intensidad del mercado de drogas en los sectores aledaños a las instituciones educativas, configurando una posibilidad de planteamiento de modelo. Se estableció una alianza estratégica interinstitucional liderada y motivada desde las nuevas capacidades comunitarias, denominada Alianza Lazos por la Convivencia con Fe en Colombia, compuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Corporación Viviendo Ibagué, el Programa de Prevención del Delito-Futuro Colombia de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Fundación Social, la Gobernación del Tolima, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana-Cacom 4.

Esta última experiencia permitió llevar la metodología de emprendimiento con acompañamiento psicosocial a la zona donde se asentaban algunas de las bandas delincuenciales desmanteladas por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, dando a estas comunidades asediadas por la ilegalidad una nueva perspectiva de vida. La experiencia se cerró en abril de 2017 con una feria liderada por la comunidad que se denominó Hato Emprende: Experiencias de Cambio.

Figura 37. Flujo de eventos y actividades piloto Ibagué



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

e) Hacia la formulación de un modelo de abordaje integral de mercados de drogas basado en buenas prácticas

A partir de los diferentes aprendizajes adquiridos durante el período 2014-2017, los cuales incluyen la formulación de una metodología de caracterización y de unos insumos para lineamientos de política, la puesta en escena de esos insumos en algunos territorios y el análisis de las experiencias, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en asocio con el Departamento Nacional de Planeación, trabaja en el perfilamiento

de los componentes básicos de la política para el abordaje integral de mercados de drogas. Estos componentes se incluyen en el objetivo estratégico número 3 del Plan Decenal del MJD, en la línea 'Apoyo a la desarticulación y afectación de las estructuras y la economía criminal y control al narcotráfico'.

Para alcanzar este objetivo, el Plan prevé en la acción 3 "aumentar las capacidades técnicas en los territorios, en aspectos relacionados con la política contra el tráfico urbano de drogas y criminalidad asociada desde el control territorial y la intervención social, a través del diseño, implementación y evaluación de un modelo operativo de buenas prácticas a nivel territorial para el abordaje integral de mercados urbanos de drogas (2018-2027)".

Se avanza en la formulación e implementación del Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Técnicas Territoriales, dirigido a fortalecer las acciones de interrupción estratégica de las actividades de distribución y expendio de drogas ilegales en el ámbito local mientras se mejoran las condiciones de vida y la integración social de personas, familias y comunidades afectadas por mercados de drogas locales.

En el anterior sentido, el programa debe ser fundado sobre las siguientes bases:

- Articulación entre individuos, equipos de trabajo e instituciones para la generación de una visión conjunta sobre el problema y las potenciales soluciones.
- Búsqueda del control territorial dentro de una agenda compartida.
- Intervención social dentro de una agenda compartida.
- Seguimiento y evaluación.

Componente 1. Articulación entre actores de la política y trabajo en red (transversal)

Es necesario invertir en espacios de formación que armonicen herramientas de la administración pública, como coaching gerencial, prospectiva, innovación, negociación y resolución de conflictos, con la temática de las drogas. Esto permitirá que los funcionarios a cargo se adhieran a una visión de equipo responsable de la formulación, implementación y evaluación de políticas integrales de afrontamiento de mercados de drogas en los niveles nacional, departamental y local.

Este componente busca que los actores con competencias en la formulación, implementación, monitoreo y seguimiento de la política tengan la oportunidad de reconocerse como pares que persiguen un fin común. La articulación y el trabajo en red se definen como la colaboración de dos o más organizaciones e instituciones del nivel nacional-departamental y local para alcanzar una meta en común. El trabajo en red

permite cuatro condiciones necesarias para avanzar eficientemente en la formulación, implementación y evaluación de política pública para enfrentar los mercados de drogas en expansión:

- Reconocimiento y generación de lazos entre actores.
- Creación de una visión conjunta del problema.
- Creación de una visión compartida sobre las potenciales soluciones o medidas para la mitigación.
- Aumento de las capacidades de implementación y optimización de recursos escasos.

Las anteriores condiciones permiten transitar de forma conjunta hacia la obtención de resultados tempranos.

Este tipo de articulación trasciende las comúnmente conocidas 'mesas técnicas' y plantea la generación de equipos de trabajo, en los que la elaboración de matrices de compromisos, cronogramas y asignaciones de recursos cobra mayor sentido para las personas que formulan, implementan y evalúan la política. Esto facilita la construcción de objetivos comunes dentro de las diversidades sectoriales.

Componente 2. Control territorial

El desabastecimiento o reducción de disponibilidad de droga en un contexto urbano no es una tarea sencilla, pero tampoco imposible. Lograr avances en este sentido implica que las autoridades del control, incluidas la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y las Fuerzas Militares, se fortalezcan a partir de la armonización de algunas de sus acciones en los sitios donde se decide y direcciona el tráfico de droga hacia el interior del país, en las vías de comunicación y medios de transporte y en los lugares de destino de las drogas, donde se acopia y se procede a su comercialización.

El objetivo de este pilar es el desarrollo y fortalecimiento de acciones diferenciales de persecución penal y vigilancia pública, encaminadas a desmantelar las estructuras criminales responsables del abastecimiento de ciudades y centros poblados, así como las estructuras responsables de la comercialización y la venta final a los consumidores. Estas acciones, articuladas entre Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación y Fuerzas Militares, deben perseguir la criminalidad organizada responsable del abastecimiento de drogas a nivel urbano.

Para el MJD el desabastecimiento, entendido como una considerable reducción de la disponibilidad de drogas en calle, es una condición necesaria dentro de la política, pero no suficiente. Por esto se debe complementar con intervenciones sociales que mitiguen los efectos de una menor disponibilidad de droga

en calle. Transitar hacia la reducción de la oferta de drogas en calle implica enfocar esfuerzos en tres objetivos de valor:

- Desmantelamiento de caletas y zonas de acopio de drogas en zonas de producción.
- Interdicción de la distribución de drogas en carreteras y puertos aéreos y terrestres.
- Aumento de las capacidades de investigación y vigilancia pública para identificar, focalizar, priorizar y desmantelar zonas de expendio o zonas de alta complejidad, conocidas popularmente como 'ollas' en los contextos locales.

Componente 3 Intervención social

De forma paralela a los procesos de mejoramiento de las capacidades de control territorial y reducción de la amenaza criminal, se requiere articular un tercer pilar relacionado con la intervención social para la reducción de vulnerabilidades.

Algunas experiencias analizadas indican que intervenciones sociales aisladas y desarticuladas de componentes de seguridad y control territorial corren el riesgo de terminar instrumentalizadas por las estructuras criminales en el ámbito territorial.

La intervención social debe formularse desde tres aspectos básicos:

a) *Priorización y focalización compartida (multinivel-intersectorial) de las zonas por intervenir.* Esto implica la construcción de una visión conjunta del problema y de las medidas para su contención, liderada por las instituciones de control y las encargadas de la intervención social a nivel local. Esta articulación se ve reflejada en el establecimiento de agendas conjuntas de trabajo, planes operativos y asignación de recursos y cronogramas que incluyan una visión multinivel de la gestión de la seguridad, la convivencia y la protección a los derechos humanos.

   Parte de las consecuencias positivas de generar una visión compartida del fenómeno es que las instituciones involucradas en la atención de la problemática y las nuevas que se unen en el camino pueden con mayor claridad establecer su participación en la construcción de un proyecto común que no vulnere sus competencias institucionales.

   La pregunta que el grupo de trabajo responsable de la política tiene que resolver es: ¿cómo respetando las diversas competencias sectoriales se puede transitar hacia la construcción de un proyecto común, en este caso la articulación interinstitucional, para aumentar la oferta de servicios en el territorio priorizado con miras a ejercer su control y a reducir las vulnerabilidades sociales relacionadas con la comercialización de drogas?

Resolver esta pregunta de manera conjunta permitirá llevar de una mejor forma la oferta pública de servicios en salud mental, recreación, deporte, educación, acompañamiento psicosocial, competencias ciudadanas y habilidades para la vida con el fin de enfrentar las vulnerabilidades sociales que se relacionan con el fenómeno criminal, no solo de venta de droga en calle sino también de vinculación a pandillas, explotación sexual de menores, riñas, hurto, sicariato, microextorsión, entre otros.

b) *Inclusión de la oferta de servicios del sector privado y la sociedad civil para el fortalecimiento de las capacidades en los territorios.* El establecimiento de alianzas público-privadas multinivel para el desarrollo y la convivencia es clave para aumentar las capacidades de los territorios, fortalecer la oferta de servicios que se necesitan y transitar hacia la sostenibilidad de las políticas en el mediano y largo plazo.

El establecimiento de alianzas público-privadas para el fortalecimiento de proyectos de construcción de capital social, en las que todos los participantes 'ponen', redunda en el aumento de las capacidades de los gobiernos locales para gobernar de una forma más eficiente los territorios.

En algunos escenarios, la oferta de servicios por parte de los gobiernos locales es limitada, y la que existe puede estar priorizada bajo criterios ajenos a la intervención que se propone en materia de mercados de drogas. No obstante, en los territorios se han generado a partir de mecanismos alternativos como responsabilidad social, cooperación internacional, pastorales, ofertas complementarias que redundan en el aumento de capacidades y desarrollo territorial con perspectiva comunitaria.

Es preciso que los gobiernos locales tengan presente la existencia de esta oferta en muchos casos desarrollada y la incluyan dentro de sus procesos de planificación. En este sentido, se propone avanzar hacia el fortalecimiento de dispositivos de base comunitaria en términos de reducción de la demanda y oferta de drogas.

Los dispositivos de base comunitaria (ejemplo: zonas de orientación escolar, centros de escucha, juntas de acción comunal, asociaciones comunitarias), algunos contenidos en la política nacional para la reducción del consumo de drogas, prueban ser herramientas útiles para el fortalecimiento de las capacidades individuales, grupales y comunitarias en términos de convivencia, prevención de la ilegalidad y prevención de la vinculación a economías ilegales, dentro de las que se incluye el mercado local de drogas.

c) *Desarrollo de acciones de fortalecimiento comunitario.* El fortalecimiento comunitario es el resultado del incremento de la oferta de las instituciones públicas que garantizan mínimos de seguridad, permitiendo a los individuos el goce efectivo de sus derechos y el acceso a los servicios sociales ofrecidos. De forma adicional, es producto de la vinculación de la sociedad civil y el sector privado a las iniciativas del gobierno.

Las acciones que de forma conjunta desarrollan gobierno, sector privado y sociedad civil deben perseguir el fortalecimiento de las capacidades de personas, familias y comunidades para resistir las presiones que la ilegalidad ejerce sobre sus vidas de forma cotidiana.

Componente 4. Seguimiento y evaluación (transversal)

Los proyectos de intervención requieren documentación y sistematización que permitan la generación de aprendizajes a partir de la aplicación de nuevos enfoques en temáticas específicas. El aprendizaje producto de la interacción entre la propuesta de innovación y el contexto genera lecciones para mejorar la innovación propuesta y les permite a las entidades participantes avanzar en sus procesos de definición, formulación, implementación y evaluación de política en la materia. En este sentido, se deben mejorar las capacidades para profundizar en levantamiento de líneas base, construcción de indicadores y sistema de seguimiento a estos. Adicionalmente, se deben contemplar ítems o variables observables (indicadores) para cada componente (articulación, control e intervención social).

3.1.6 Retos y perspectivas

La evidencia recolectada en los diferentes procesos de generación de conocimiento plantea el reto de avanzar hacia la formulación de una política de fortalecimiento de capacidades territoriales que produzcan acciones de interrupción estratégica de la distribución y comercialización de drogas mediante el uso coordinado de herramientas de control, persecución penal, intervención social y comunitaria que repercuta en el mejoramiento de las condiciones de vida y la integración social de personas, familias y comunidades afectadas por los mercados locales de drogas. La perspectiva de avanzar en este sentido permitirá la obtención de logros en cuatro frentes:

En materia de articulación y trabajo en red

- Capacidades técnicas de los territorios para la coordinación efectiva.
- Fortalecimiento comunitario a partir de acciones de construcción de tejido social e integración social, mediante el mejoramiento de la relación sector público-sector privado-comunidad alrededor de la planificación conjunta.

En materia de control territorial

- Disminuciones sustanciales en los niveles de disponibilidad de drogas en los territorios priorizados mediante el aumento de acciones coordinadas entre especialidades de policía y autoridades administrativas y de control, que lleven al desmantelamiento y destrucción de caletas de acopio en zonas de producción, interdicción de drogas en carreteras y puertos aéreos, e identificación y desmantelamiento de puntos de acopio en zonas urbanas.
- Reducción de la amenaza criminal que se asienta sobre los territorios y comunidades priorizadas a partir de la efectiva y ejemplarizante judicialización de cabecillas y jefes de bandas de alta peligrosidad responsables de la oferta de drogas.

En materia de intervención social

- Prevención y atención del consumo de drogas en población joven por medio de la implementación de programas y proyectos que incorporen acciones de prevención, atención psicosocial y la activación de las rutas más expeditas para el tratamiento de la adicción al consumo de drogas.
- Reducción de la vulnerabilidad con el mejoramiento de la calidad de vida de los territorios y las comunidades urbanas priorizadas afectadas por el desarrollo de mercados de drogas a partir del aumento de oferta público-privada con acciones lúdico-recreativas, de deporte, educación, emprendimiento y competencias laborales.
- Prevención de la comisión del delito de venta de drogas y su reincidencia a partir de intervenciones psicosociales y generación de recursos en el marco de la legalidad.
- Construcción de alternativas al encarcelamiento por delitos menores de drogas a sindicados de menor peligrosidad a partir de intervenciones psicosociales, aplicación del principio de oportunidad y generación de recursos en el marco de la legalidad.
- Reafirmación de las instituciones educativas como entornos protectores para la infancia y la adolescencia a partir de la articulación de los programas de prevención.
- Restablecimiento de relaciones de confianza y de reconciliación entre autoridades de policía y comunidades en los casos a que haya lugar.

En materia de seguimiento y evaluación

- Contribución a los procesos de generación de conocimiento para la formulación de política pública de drogas.
- Promoción de modelos de monitoreo, seguimiento y evaluación para el mejoramiento continuo de las estrategias de intervención que se ejecuten en los territorios priorizados.

3.2. Caracterización de los delitos relacionados con drogas, tendencias en su judicialización y alternativas al encarcelamiento para estos delitos

3.2.1. Contexto

En diversos escenarios internacionales Colombia ha propuesto adelantar acciones bajo un enfoque de derechos humanos y de salud pública. En este nuevo contexto, las alternativas a la privación de la libertad para los delitos relacionados con drogas cobran especial importancia.

El Gobierno colombiano, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, establece en su objetivo 5 “diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas”. Bajo esta mirada se viene adelantando una serie de acciones que tienen como eje central la búsqueda de un tratamiento penal diferenciado para las personas que hayan cometido delitos no violentos

relacionados con drogas. Con estas medidas se busca, entre otras cosas, disminuir la reincidencia en el delito y brindar un tratamiento integral que permita atacar las causas asociadas con la comisión de delitos, con especial atención a la población vulnerable.

3.2.2. Tendencias frente a la judicialización de delitos relacionados con drogas

En diferentes escenarios se encuentran casos relacionados con el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, en los que el infractor es sorprendido portando pequeñas cantidades de droga (que normalmente usa para proveer un consumo problemático). Esto resalta la importancia de contextualizar y conocer la caracterización de los infractores para reprimir, pero también la necesidad de entender por qué es imperioso proveer un tratamiento diferencial a los infractores, dependiendo de la gravedad de la conducta o de su participación en el delito.

Capturas

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 tiene entre sus actividades "garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional", y para esto contempla dentro de sus estrategias la prevención social y situacional del delito, la lucha contra las principales modalidades delictivas y el fortalecimiento de la presencia policial, entre otras actividades. No obstante, existe una tendencia hacia la captura y judicialización de ciudadanos como posibles partícipes de delitos relacionados con drogas , como una estrategia para incidir en la percepción de seguridad.

Tabla 16. Capturas por delitos contra la salud pública. Capítulo II. Estupefacientes 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376)	83.841	87.639	82.935	75.360	63.757
Conservación o financiación de plantaciones (art. 375)	286	160	170	124	104
Destinación ilícita de muebles o inmuebles (art. 377)	30	24	4	20	7
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos (art. 382)	698	512	449	416	281
Total	**84.855**	**88.335**	**83.558**	**75.920**	**64.149**

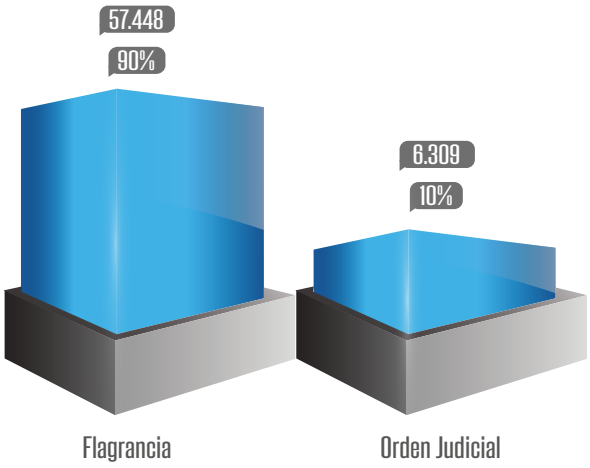
De captura. Año 2016.

Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

La incidencia del delito y los esfuerzos por reprimirlo están concentrados en el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación dentro del total de capturas por delitos relacionados con drogas de aproximadamente el 99%. Esto pone en alerta la inaplicabilidad de la diferenciación de delitos en el Código Penal, así como la gran cantidad de conductas[74] que pueden ser encasilladas únicamente en el delito en mención.

De acuerdo con un estudio del MJD realizado sobre sentencias condenatorias por estupefacientes y 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', lo cual explicaría que cerca del 90% de las capturas por estupefacientes se hayan dado en la modalidad de flagrancia, es decir, sin que necesariamente medie una investigación judicial.

Figura 38. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes por circunstancia de captura. Año 2016

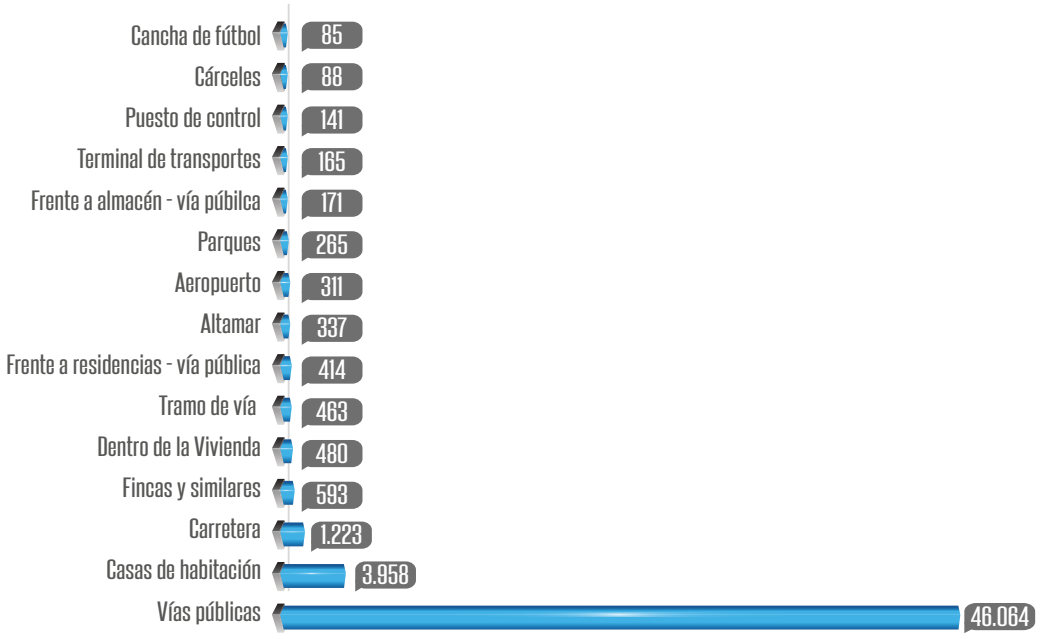


Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Al desagregar las capturas por el sitio donde se producen, existe una tendencia a que estas se realicen en vías públicas (83% del total), seguidas por casas de habitación (7%), carreteras (2%), aeropuertos (1%) y en altamar (1%). De lo cual se puede inferir que el delito y la forma de reprimirlo tiene unas características marcadas: primero, tiene una importante tendencia a ser descubierto cuando la conducta delictiva está siendo cometida; y segundo, se reprime en mayor medida en la vía pública.

74 "Introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia" (artículo 376 de la Ley 906 de 2004).

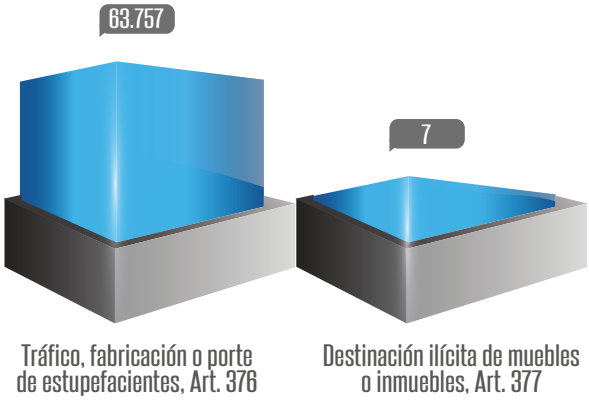
Figura 39. Capturas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes por sitio de captura. Año 2016



Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cabe destacar que el 7% (3.958) de las capturas discriminadas por tipo de lugar, se realizaron en casas de habitación, no obstante, para 2016 se efectuaron solo 7 capturas por el delito de destinación ilícita de bienes muebles e inmuebles.

Figura 40. Capturas por artículos 376 y 382 del Código Penal 2016



Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Cuando se analiza el universo de capturas efectuadas por la Policía Nacional por cualquier tipo de delito en 2016, se identifican tendencias que además se repiten año a año. El primer delito por el que se hacen capturas en Colombia es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del

26% del total, mientras que el hurto a personas y las lesiones personales, que lo siguen en orden de importancia, representan el 16% y 8%, respectivamente, resaltando que estos dos delitos tienen una afectación directa al bien jurídico tutelado, pero además cuentan con una víctima visible.

Tabla 17. Número de capturas por modalidad delictiva. Año 2016

	2016	% total
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376)	63.757	26%
Hurto a personas (art. 239)	38.162	15%
Lesiones personales (art. 111)	20.236	8%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (art. 365)	14.700	6%
Violencia intrafamiliar (art. 229)	13.872	6%
Hurto a entidades comerciales (art. 239)	11.884	5%
Uso de documento falso (art. 291)	8.175	3%
Violencia contra servidor público (art. 429)	6.961	3%
Daño en bien ajeno (art. 265)	6.671	3%
Homicidio (art. 103)	6.220	3%
Receptación (art. 447)	6.181	3%
Extorsión (art. 244)	3.222	1%
Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (art. 328)	3.165	1%
Hurto a residencias (art. 239)	3.016	1%
Concierto para delinquir (art. 340)	2.937	1%
Otros delitos	36.355	15%
Total	**245.514**	**100%**

Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

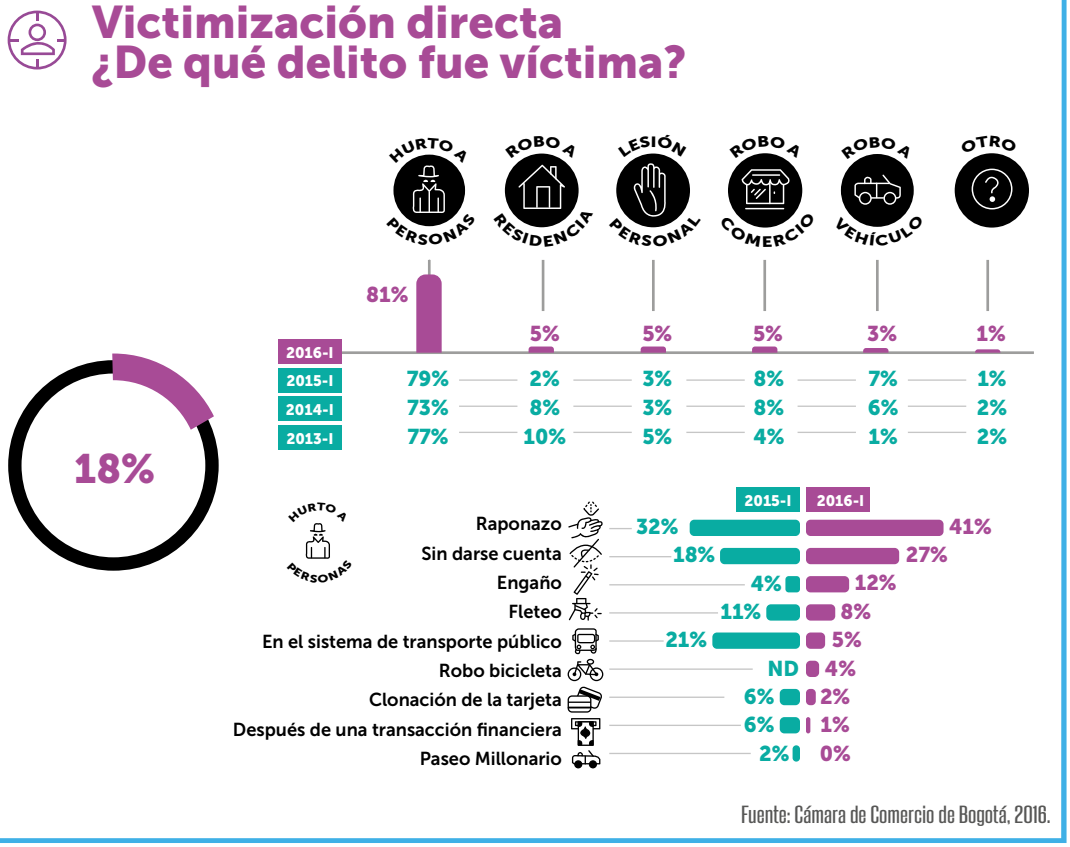
Al inicio del análisis de tendencias en capturas se hizo mención sobre la política de fortalecimiento de la seguridad ciudadana, por lo cual resulta muy interesante exponer los resultados de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (DANE, 2015) y la Encuesta de Percepción y Victimización (Cámara de Comercio de Bogotá, 2016), que exponen, entre muchas cosas, los siguientes resultados:

"El 11,3% de las personas de 15 años y más informaron haber sufrido hurto a personas al menos una vez durante 2015 para el total de 28 ciudades. Esta tasa presentó un aumento de 0,8 puntos porcentuales respecto a 2014".

"Con respecto a la tasa de riñas y peleas, el 2,1% de las personas de 15 años y más informaron haber estado involucrados en este hecho durante 2015" (DANE, 2015).

Para el caso específico de Bogotá, en la encuesta de 2016, a la pregunta ¿de qué delito fue víctima?, el 81% de los encuestados respondió hurto a personas, seguido de robo a residencia (5%) y lesiones personales (5%).

Figura 41. Victimización directa



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá, 2016.

A la pregunta ¿cuál es la modalidad delictiva que más le preocupa?, el hurto a personas es el delito que más preocupa a los ciudadanos (45%), seguido de homicidio común (18%) y venta de drogas (9%) (CCB, 2016).

De la información anterior surgen algunos aspectos a tener en cuenta:

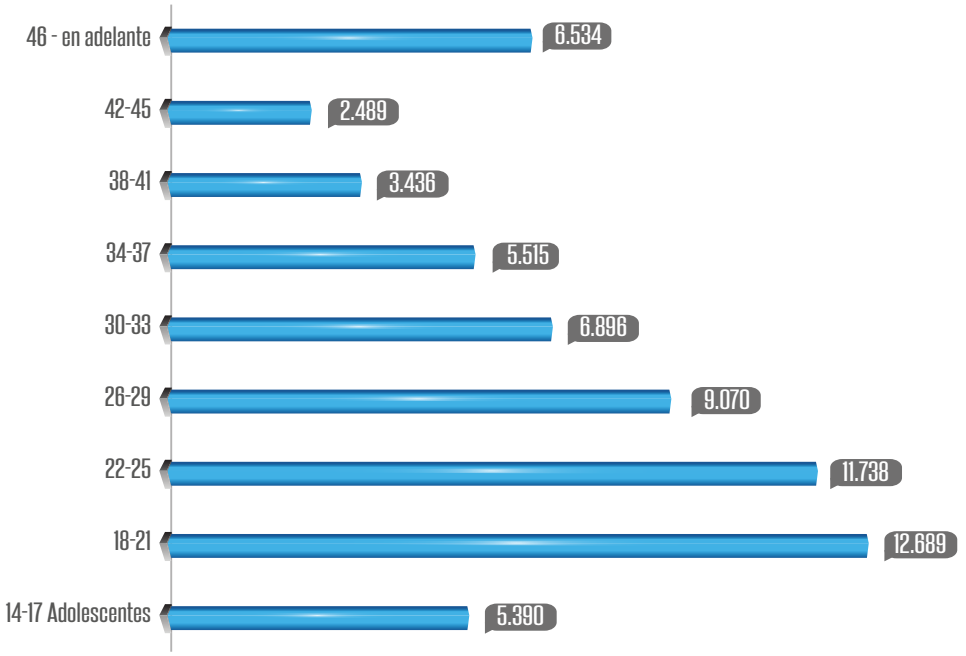
- La venta de drogas es el tercer delito que más preocupa a la ciudadanía. Sin embargo, es el primer delito por el cual se capturan infractores en modalidad de flagrancia y en las vías públicas.

- El Plan Nacional de Desarrollo en su estrategia de fortalecimiento de la seguridad ciudadana propende por "luchar contra las principales modalidades delictivas", recomendando el fortalecimiento de la investigación criminal, la inteligencia policial, la vigilancia comunitaria por cuadrantes y las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía. De igual manera, recomienda ejecutar planes y estrategias que concentren esfuerzos en las áreas de mayor afectación a través de la priorización y la focalización de puntos críticos.

- Las capturas se realizan en operaciones de vigilancia de la Policía Nacional, puestos de control y pesquisas, pero el porcentaje de capturas que obedece a una investigación judicial efectiva, son de menor proporción.

En las figuras 42, 43 y 44 se caracterizan las capturas realizadas por drogas, de acuerdo con la cantidad de estupefacientes, edad del infractor y su ocupación al momento de la captura.

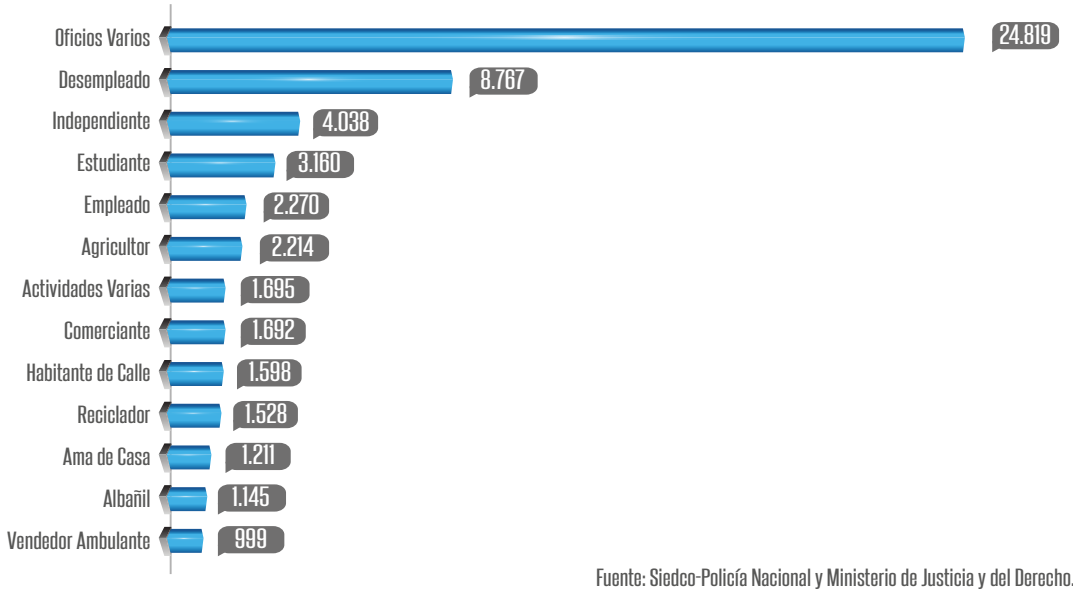
Figura 42. Número de capturas por tráfico de drogas por edad. Año 2016



Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

El rango etario que tiene mayor frecuencia en las capturas por estupefacientes es de 18 a 21 años (20%), seguido de aquel de 22 a 25 (18%). El 53% del total de los capturados se encuentra en un rango etario de 18 a 29 años, edad en la que las personas están en su etapa productiva, pero con vulnerabilidades para las organizaciones criminales. Se resaltan las 5.390 capturas a adolescentes de entre 14 y 17 años que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y que requieren de medidas especiales de carácter pedagógico, específico y diferenciado, conforme a la protección integral.

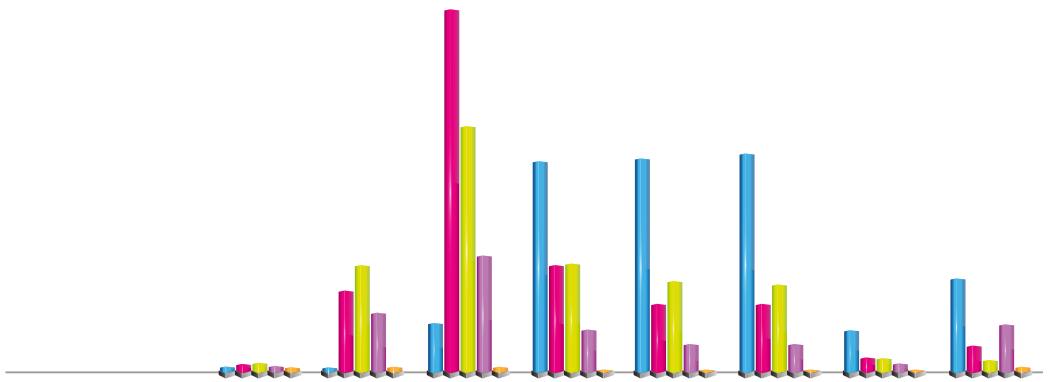
Figura 43. Capturas por tráfico de drogas por ocupación del infractor. Año 2016



Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

En lo que concierne a la ocupación del infractor las primeras categorías son oficios varios, desempleados, trabajadores independientes y estudiantes. Las primeras cuatro ocupaciones tienen un componente fuerte de inestabilidad laboral, ingresos ocasionales o carencia absoluta de ingresos, lo que demuestra la alta vulnerabilidad de estas poblaciones. Se destacan las 3.126 capturas entre habitantes de calle y recicladores, así como las 1.211 de amas de casa, que, por la naturaleza de su perfil y las cantidades de estupefacientes en su poder al momento de la captura, estarían asociadas al consumo y venta de estupefacientes en pequeñas cantidades, o algunas con el delito de destinación ilícita de muebles e inmuebles, y en menor medida, el de pertenecer a organizaciones criminales.

Figura 44. Número de capturas por cantidad y tipo de droga. Año 2016



	0-1	1<X≤5	5<X≤25	25<X≤50	50<X≤100	100<X≤500	500<X≤1000	1000<X≤+
Marihuana	123	107	1.042	4.611	4.660	4.803	872	1.983
Base de coca	175	1.726	7.949	2.310	4.453	1.473	231	506
Basuco	215	2.266	5.382	2.389	1.947	1.862	240	189
Cocaína	129	1.227	2.530	873	549	579	118	997
Heroína	20	74	76	30	11	15	6	56

Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

La figura 44 nos muestra que, si se agregan los derivados de la coca (base de coca, basuco y cocaína), el rango de 0 a 50 gramos contiene cerca de 44% del total de las capturas por drogas realizadas en 2016. Para el caso de la marihuana, cerca del 16% del total de capturas hechas por drogas fueron por llevar consigo de 0 a 100 gramos. Del total de capturas, el 30% se efectúan teniendo como posesión marihuana; el 25%, base de coca; el 23%, basuco; y el 11%, cocaína.

Al agrupar la base de coca y el basuco, el 48% de las capturas se realizaron por este tipo de drogas, y de estas, el 85% fueron por llevar consigo entre 0 y 100 gramos del estupefaciente. Lo anterior confirma que la mayoría de capturas efectuadas se focalizan en pequeñas cantidades y en drogas que se consideran de consumo marginal y de bajo procesamiento.

En resumen, las capturas por drogas se realizan en flagrancia, en operaciones de control y patrullaje de la fuerza pública. En su mayoría se capturan personas en un rango etario de 14 a 33 años que no cuentan con una fuente de ingresos y estabilidad laboral. Cerca del 48% del total se producen por base de coca y basuco, mientras que el 29% corresponde a marihuana. Aproximadamente el 66% de todas las capturas por estupefacientes se lleva a cabo con posesión de 0 a 100 g de cocaína, marihuana, base de coca y basuco.

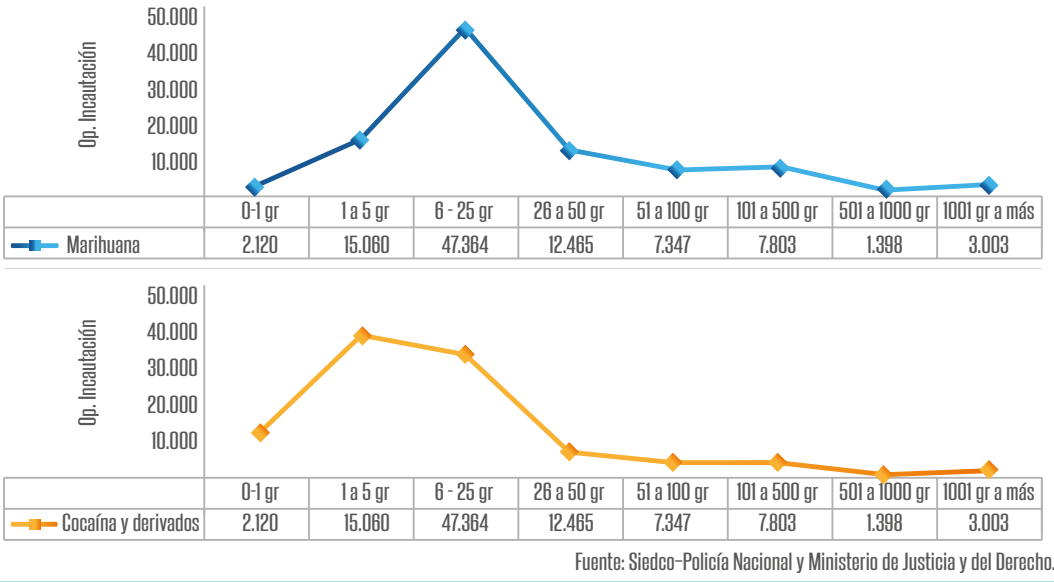
Operaciones de incautación de estupefacientes

Los criterios anteriormente expuestos sobre caracterización de las capturas se complementan con el análisis de las incautaciones de estupefacientes, contextualizando las diferentes estrategias utilizadas por la fuerza pública para luchar contra el tráfico de estupefacientes, pero además para garantizar la seguridad ciudadana.

En esta parte se debe resaltar que se trata de dos tipos de registros operacionales diferentes: las incautaciones pueden ser operativos en los que se encuentren estupefacientes, sin que necesariamente estos hallazgos sean asociados a una captura. También es posible que se incauten grandes cantidades de drogas o de insumos en altamar, caletas, casas de habitación, etc., por lo cual las cantidades asociadas pueden ser muy grandes. Cabe aclarar que las cifras que aquí se exponen corresponden únicamente a las operaciones realizadas por la Policía Nacional.

En 2016, aproximadamente 206 mil operaciones registradas suman alrededor de 1.246 toneladas de estupefacientes incautadas. Así, el 51% de las operaciones se efectuaron sobre cocaína y sus derivados, seguidas por marihuana con el 47%. El resto de estupefacientes tienen incautaciones menores, con el 2%. Al analizar esas operaciones respecto a la cantidad de estupefaciente incautado, se encuentran las tendencias ilustradas en la figura 45.

Figura 45. Número de incautaciones de marihuana y cocaína y sus derivados por rango de cantidad incautada. Año 2016.



Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para el caso de la marihuana hay una marcada tendencia a realizar mayor número de incautaciones de cantidades entre 6 y 25 gramos, mientras que para cocaína y sus derivados, el mayor número de incautaciones se efectúan en el rango de 1 a 5 g. Estas cantidades están dentro del rango cercano al consumo personal.

Sin embargo, al indagar sobre el registro de operaciones de incautación por cantidad de estupefacientes y el lugar donde se llevan a cabo, se reportan importantes hallazgos. Para el caso del clorhidrato de cocaína, el volumen más grande incautado se realizó en altamar (99.252 kg), seguido por vías públicas y puertos. En cuanto a marihuana, las mayores incautaciones generalmente se hacen en carreteras (38.230 kg), seguido por vías públicas. Para el caso de la base de coca, el mayor volumen se incauta en laboratorios (21.832 kg); y en cuanto al basuco, las mayores cantidades se incautaron en las vías públicas (1.319 kg).

Tabla 18. Cantidad de drogas incautadas (kg) por tipo y por lugar 2016

Tipo de lugar	Base de coca	Basuco	Clorhidrato de cocaína	Heroína	Marihuana prensada
Altamar			99.252		1.357
Vías públicas	2.772	1.319	20.560	177	34.989
Carretera	703	148	1.349	10	38.230
Construcción		0	9.308		23.066
Fincas y similares	1.397	72	4.123		17.943
Laboratorio de base	21.832	28	489		9

Tipo de lugar	Base de coca	Basuco	Clorhidrato de cocaína	Heroína	Marihuana prensada
Puerto	0	0	20.279		111
Laboratorio de cristalización	6.181		8.957		26
Tramo de vía	380	33	2.132	1	9.873
Casas de habitación	178	241	6.469	0	5.093
Oficinas	202	0	750		3.544
Dentro de la vivienda	55	53	562	1	2.557
Aeropuerto	64	0	2.678	53	934
Bodegas y similares	3		2.374	4	907

Fuente: Siedco-Policía Nacional y Ministerio de Justicia y del Derecho.

El análisis de las incautaciones permite identificar lo siguiente:

- Aunque las incautaciones en vía pública son representativas y contribuyen con el mejoramiento de la seguridad ciudadana, indican un importante despliegue de la policía de vigilancia, que debe tener como prioridad los principales delitos que afectan la percepción de seguridad ciudadana.

- Según registros de la Policía Nacional, aproximadamente en 118 operaciones en altamar se incautaron 99 toneladas de clorhidrato de cocaína; por su parte, 18.735 operaciones en vía pública arrojaron cerca de 20 toneladas. Lo anterior, resalta la necesidad de priorizar las operaciones de interdicción en sitios estratégicos para afectar de manera contundente las organizaciones criminales. Cada tipo de droga tiene características que parecen mostrar la necesidad de focalizar esfuerzos en determinados lugares.

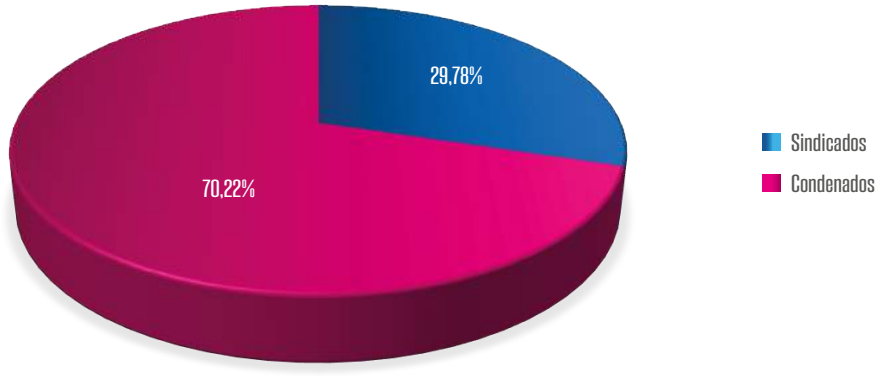
Por otra parte, de acuerdo con cifras de la Fiscalía General de la Nación, cerca del 60,5% de las actuaciones realizadas por fiscales en 2014 por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, corresponden a la categoría de archivo, que tiene como causales diferentes situaciones, pero 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 a que las circunstancias no se ajustan a una conducta punible.

Aunque son muchas las capturas realizadas por la Policía Nacional, un porcentaje pequeño de ellas llega a una etapa de judicialización por la dificultad de determinar, entre otras cosas, la participación del infractor en el delito y la afectación que dicha conducta tiene sobre el bien jurídico tutelado, en este caso, la salud pública. Es preciso que para este tipo de delitos se realice una diferenciación de las conductas y de los niveles de participación, y se defina una gradualidad en las sanciones y una alternatividad penal que busque procesos de resocialización de los infractores.

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

En las cárceles colombianas, a diciembre de 2016 había 24.468 personas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, de las cuales el 85,27% eran hombres (20.865) y el 14,73%, mujeres (3.603). De las 24.468 personas privadas de la libertad por este delito, el 70,22% corresponde a condenados y el 29,78% a sindicados.

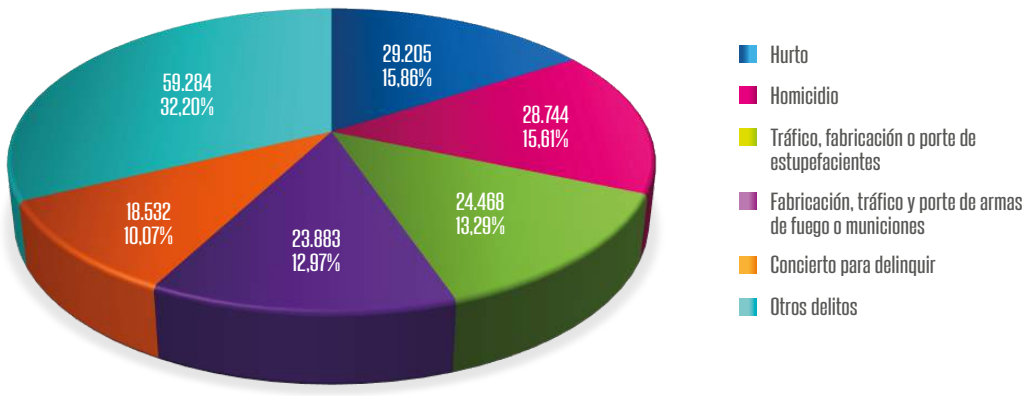
Figura 46. Población carcelaria por artículo 376 del Código Penal de acuerdo con su situación jurídica



Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD.
Procesó y analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

Respecto a la prevalencia de los delitos cometidos por la población que se encuentra en las cárceles, el tercero de mayor ocurrencia es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con una participación del 13,29% en el total. En los primeros dos lugares se ubican el hurto (15,86%) y el homicidio (15,61%). Es importante resaltar que en el análisis realizado en reportes de drogas anteriores, el delito de tráfico de estupefacientes se ubicaba en el cuarto lugar, mientras que para este año ascendió al tercero.

Figura 47. Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria. Diciembre de 2016

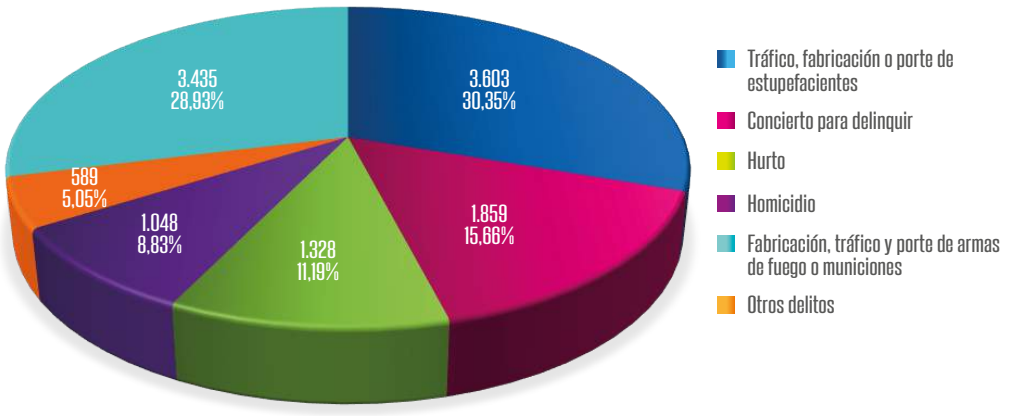


Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD.
Procesó y analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

Tendencias en población carcelaria femenina

De las 3.603 mujeres que se encuentran en las cárceles por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes a diciembre de 2016, el 30,72% están sindicadas (1.107) y el 69,28%, condenadas (2.496). Con respecto a los delitos de mayor ocurrencia en población femenina privada de la libertad, el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes se ubica en el primer lugar con una participación del 30,3%. Esto indica que mientras para la población carcelaria general este delito es el tercero de mayor impacto, al analizar el caso de las mujeres es el primero. De igual forma, al analizar los delitos de mayor impacto en población general se observa que la diferencia entre los primeros cinco no registra variaciones significativas. Por el contrario, para las mujeres privadas de la libertad las diferencias entre un delito y otro tienen cambios notables, ya que el de tráfico de estupefacientes duplica al segundo de mayor impacto, que es concierto para delinquir.

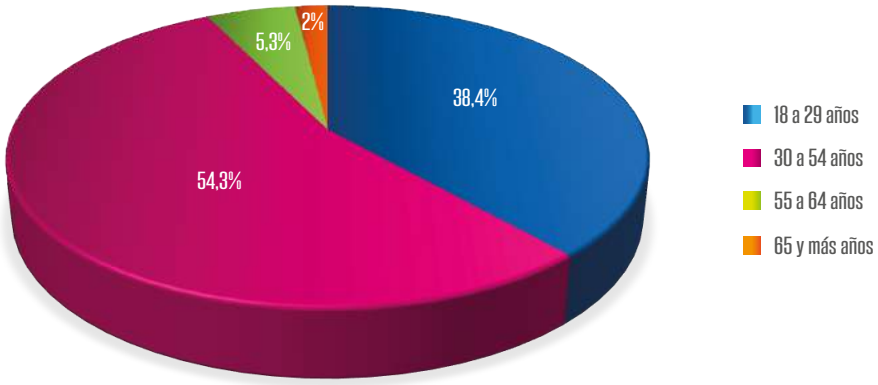
Figura 48. Delitos de mayor ocurrencia en población carcelaria femenina. Diciembre de 2016



Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD. Procesó y analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

Por otra parte, al realizar un análisis de la población carcelaria femenina por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes por rango etario, se encuentra que el 38,4% de mujeres no ha cumplido aún los 30 años, y que el 54,3% está entre los 30 y 54. Es importante considerar que según estos datos, un gran porcentaje de mujeres privadas de la libertad está en etapa reproductiva, acorde con lo establecido en el documento Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, en donde se menciona que el 93% de las mujeres que están en las cárceles son madres y el 52%, madres cabeza de hogar.

Figura 49. Población femenina privada de la libertad por el delito de estupefacientes por rango etario 2016



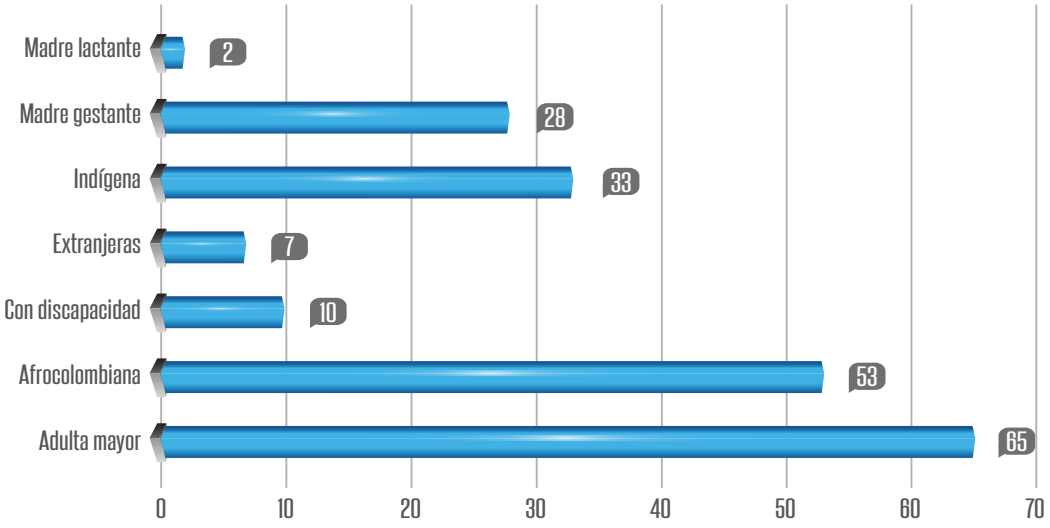
Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD. Procesó y analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

Considerando que la mujer en la sociedad colombiana, y especialmente en ciertos estratos socioeconómicos, tiene un rol de cuidadora tanto de sus hijos como de adultos mayores o personas enfermas, el encarcelamiento implica el abandono de la mujer a su familia con consecuencias no solo para ellas sino también para su entorno. Al respecto, el *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley en Colombia, de 2009* encontró que el 23,2% de adolescentes encuestados afirma que madre o padre han estado presos. Esta cifra es muy alta comparada con la de la población general y de ella se podría inferir que un comportamiento delictivo de los padres aunado al encarcelamiento de estos puede incidir en el inicio del consumo y/o la comisión de delitos en los hijos. En diversos escenarios, el MJD ha identificado adolescentes en conflicto con la ley penal que son hijos de madres encarceladas o que han estado allí, lo que ha sido un factor que desencadena su consumo y, como consecuencia de este, la comisión del delito.

Por otra parte, en entrevistas realizadas a mujeres que se encuentran encarceladas por estupefacientes, se establece que muchas de ellas inician su consumo en los centros penitenciarios. Estas mujeres aseguran que antes de ingresar a la cárcel no eran consumidoras, pero que a raíz de su encierro caen en depresión por la pérdida de su familia (especialmente de sus hijos), lo que ocasiona el inicio de su consumo en la cárcel como una forma de escapar de la realidad que están viviendo. Es importante resaltar que muchas de ellas no tienen facilidad para ver a sus hijos debido a que consideran que por la edad de los menores no es conveniente que ingresen a estos sitios o no quieren que sus hijos las vean en esa situación. Así mismo, el estigma que les genera el encarcelamiento impide que sus hijos las quieran ver o que las personas que están a cargo de ellos permitan que las visiten. Esta situación genera un alto estrés para las mujeres internas, lo que en muchos casos ocasiona el inicio del consumo de SPA, a la vez que genera impacto en los hijos, hecho que en algunos casos también desencadena consumo problemático y/o comisión de delitos, replicando así el ciclo criminal.

Al realizar un análisis por condición especial de las mujeres que ingresaron a las cárceles por estupefacientes en 2016, se encuentra que 198 tienen alguna de las condiciones excepcionales que se ilustran en la figura 50.

Figura 50. Población femenina privada de la libertad en establecimientos de reclusión a cargo del Inpec por el delito de estupefacientes, distribuida por grupo vulnerable-ingresos 2016



Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD. Analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

Por delitos relacionados con estupefacientes, 65 adultas mayores ingresaron en 2016 a establecimientos penitenciarios. Así mismo, 53 mujeres son afrocolombianas y 33 indígenas. Este análisis se lleva a cabo considerando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado la importancia de considerar la "intersección de distintas formas de discriminación que puede sufrir una mujer por diversos factores combinados con su sexo, como su edad, raza, etnia y posición económica, entre otros. Este principio ha sido establecido en el artículo 9º de la Convención de Belém do Pará, dado que la discriminación y la violencia no siempre afectan en igual medida a todas las mujeres; hay mujeres que están expuestas al menoscabo de sus derechos en base a más de un factor de riesgo…"[75]. Esto indica que la vulnerabilidad a la que está expuesta una mujer aumenta considerablemente si adicionalmente tiene otros factores causantes de discriminación. Uno de los casos más notables es el de las mujeres indígenas, que para el caso en análisis están distribuidas como se observa en la tabla 19.

75 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. OEA, 2011. p. 9.

Tabla 19. Población femenina privada de la libertad en establecimientos de reclusión a cargo del Inpec por el delito de estupefacientes por pueblo indígena - ingresos 2016

Pueblo indígena	Condenada	Sindicada
Awá		1
Cañamomo	2	
Coreguaje	1	
Coyaima	1	
Embera	2	
Embera chamí	2	
Guambiano	2	
Nasa	11	6
Pasto	2	
Tikuna	1	
Tucano	1	
Wiwa	1	
Total	**26**	**7**

Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD. Analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

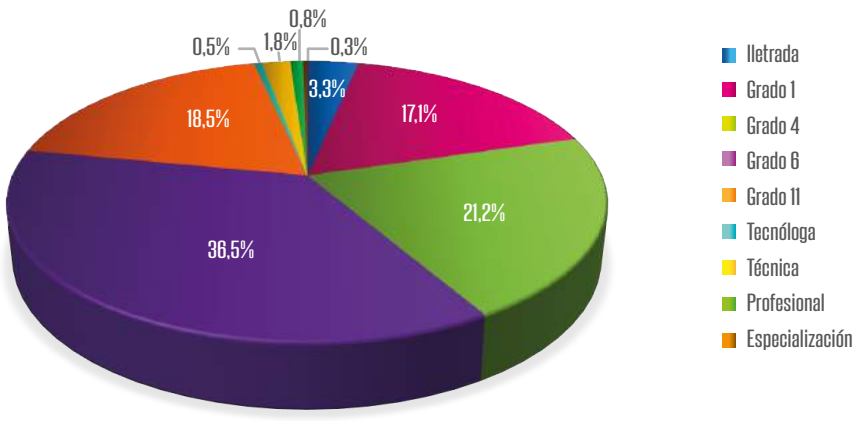
Se observa que del total de mujeres indígenas privadas de la libertad por delitos de estupefacientes, más del 50% son nasa o páez, pueblos indígenas que habitan principalmente en zonas de cultivos ilícitos que han sobrellevado el conflicto armado interno. Al analizar las mujeres que se encuentran privadas de la libertad, las cifras indican que en su mayoría son de Cauca y Putumayo. Como factor adicional de vulnerabilidad al que se ven expuestas las mujeres indígenas privadas de la libertad está el hecho que muchas de ellas no hablan castellano y las cárceles no tienen un entorno que tenga en cuenta su diversidad cultural en ámbitos tan fundamentales como idioma, vestimenta, religión y medicina tradicional. Adicionalmente, el encarcelamiento para ellas supone un estigma en sus comunidades.

Por otra parte, en 2016 ingresaron a establecimientos penitenciarios 98 mujeres con orientaciones sexuales diversas. De acuerdo con la ONG Colombia Diversa "… las personas LGBT enfrentan mayores riesgos debido a los prejuicios hacia su orientación sexual o identidad de género. Adicionalmente, los problemas estructurales de las cárceles agravan la discriminación y la violencia contra esta población: el alto grado de hacinamiento las hace más vulnerables a la violencia…"[76]; es así como las mujeres con orientaciones diversas tienen mayor riesgo de ser víctimas de agresiones en las cárceles.

Por último, al analizar las mujeres que se encuentran privadas de la libertad por delitos relacionados con estupefacientes por nivel educativo, se tiene que el 3,3% de ellas son iletradas, es decir, que no tienen ningún estudio. Frente a estas cifras es importante resaltar que al presentar los resultados agregados, aproximadamente el 78% de las mujeres que se encuentran en cárceles por este delito están en los grados iletradas 1, 4 y 6, lo que indica que un porcentaje alto de estas mujeres no tiene estudios de bachillerato culminados y muy pocas son profesionales.

76 COLOMBIA DIVERSA. Muchas veces me canso de ser fuerte. Ser lesbiana, gay, bisexual o trans en las cárceles de Colombia. 2015-2016.

Figura 51. Población femenina privada de la libertad en establecimientos del Inpec por el delito de estupefacientes por nivel educativo 2016



Fuente: Sistema Misional del Inpec-Sisipec web. Generó: Oficina de Información en Justicia-MJD. Procesó y analizó: Subdirección Estratégica y de Análisis-MJD.

Las características mencionadas indican que las mujeres que cometen delitos de drogas están expuestas a factores de vulnerabilidad que las hacen más sensibles a cometer este tipo de delitos no violentos, y debido a esas vulnerabilidades son usadas por grandes estructuras criminales. Sin embargo, no ocupan posiciones importantes en estas estructuras y son fácilmente reemplazables en ellas. Frente a esto, es fundamental que la política de drogas y la política criminal tengan un enfoque de género que responda de manera adecuada a las particularidades de las mujeres y considere el impacto negativo que tiene la privación de la libertad en los eslabones bajos de la cadena del narcotráfico con énfasis en la población femenina, particularmente considerando la afirmación de la Organización de los Estados Americanos según la cual el encarcelamiento sugiere serias consecuencias de gran alcance no solo para las infractoras y sus familias, sino también para la sociedad en general.

3.2.3. Tendencias en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA)

La Ley 1098 de 2006, en su título I, establece lo concerniente al Sistema de Responsabilidad para Adolescentes, que es un sistema penal diferenciado para mayores de 14 años y menores de 18 que hayan cometido algún delito. Cuando se realiza un análisis de la situación de los adolescentes que ingresan a este sistema se encuentran algunas particularidades para destacar. Por una parte, las condiciones de vida de estos jóvenes son más difíciles que las de la población general; por lo regular en su entorno familiar es frecuente el consumo de droga, la violencia intrafamiliar, la inestabilidad laboral de los padres, padres que han estado presos, la ausencia paterna e incluso materna, amigos y familiares delincuentes y consumidores de SPA, y patrones de crianza ambiguos o muy permisivos. En este sentido, más del 90% de los adolescentes que ingresan al sistema son de estratos 1 y 2, y por lo regular son personas que no realizan ninguna actividad educativa o productiva.

Sin embargo, lo que más preocupa es el alto nivel de consumo en esta población. Al respecto es importante mencionar que si bien existe una amplia literatura que hace referencia a las posibles relaciones entre el consumo de sustancias psicoactivas y la comisión de delitos, no existe un consenso sobre su relación directa. Para autores como Goldstein[77], existe un modelo tripartito que establece la relación delito-drogas en los siguientes ámbitos: psicofarmacológico, que son los delitos que se cometen bajo la influencia de drogas y están relacionados con los efectos que produce su consumo prologando; económico-compulsivo, los que se cometen con el propósito de obtener dinero para financiar el consumo de drogas; y sistémico, los que ocurren alrededor del funcionamiento de los mercados ilegales de drogas, en donde se generan fenómenos de violencia y corrupción[78].

Por otra parte, existen diversos autores que refutan cualquier relación directa entre drogas y criminalidad, manifestando que hay explicaciones de tipo económico, de estilo de vida delincuencial o causas subyacentes que son comunes tanto para el consumo como para la comisión de delitos. Desde el punto de vista psicológico, algunas de las causas planteadas son el bajo autocontrol, la personalidad asocial y la búsqueda de sensaciones, entre otras. Por su parte, las teorías sociológicas establecen la influencia de pares como un predictor importante de ambas conductas. Con respecto a los factores sociales, hay autores, como Toby Seddon, que plantean la exclusión social como uno de los factores predominantes[79]. En esta misma línea, algunos autores han acuñado el concepto de refuerzo mutuo entre la actividad delictiva y el consumo de drogas, de manera que las personas inmersas en una subcultura delictiva transgresora, presentan un mayor riesgo de tener una problemática asociada a las drogas, y, por otro lado, las personas con problemas de drogas tienen a su vez mayor riesgo de participar en actividades delictivas[80].

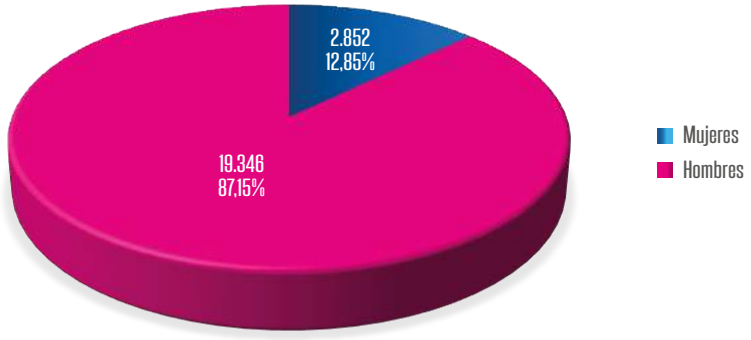
Si bien, como se observa, no se ha llegado a un consenso sobre dicha relación, la evidencia muestra que el nivel de consumo en población que ha cometido delitos es superior al de la población general. Igualmente, un alto porcentaje de personas comete delitos bajo la influencia de una sustancia psicoactiva o para proveerse de ella: este es el caso de los adolescentes del SRPA. De acuerdo con el *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley de 2009,* el consumo de sustancias psicoactivas en los adolescentes infractores de la ley es muy superior al que se observa en la población general. Su consumo de cocaína es 20 veces superior, el de marihuana y basuco 10, el de tranquilizantes ocho, el de inhalables de siete a nueve, el de heroína seis y el de éxtasis tres veces mayor.

El estudio mencionado también estableció que el 60% de los consumidores encuestados 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.

Para el año 2016, de acuerdo con datos del ICBF, ingresaron al SRPA 22.198 adolescentes por presunta comisión de delitos, de los cuales el 87,15% (19.346) eran hombres y el 12,85% (2.852), mujeres (Figura 52).

77 VALENZUELA, E. y LARROULET, P. La relación droga y delito: una estimación de la fracción atribuible. En: Estudios Públicos (Santiago). 2010. no. 119, p. 33-62.
78 FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. Tribunales de tratamiento de drogas en Chile. Material educativo. 2010.
79 Ibid.
80 RUIZ, Martha. Teorías sobre la relación del consumo de drogas y la comisión de delitos [en línea], [citado en 2012-10-24]. Disponible en internet: <http://www.vieiro.org/web/notic.php?ide=18402&idc=>.

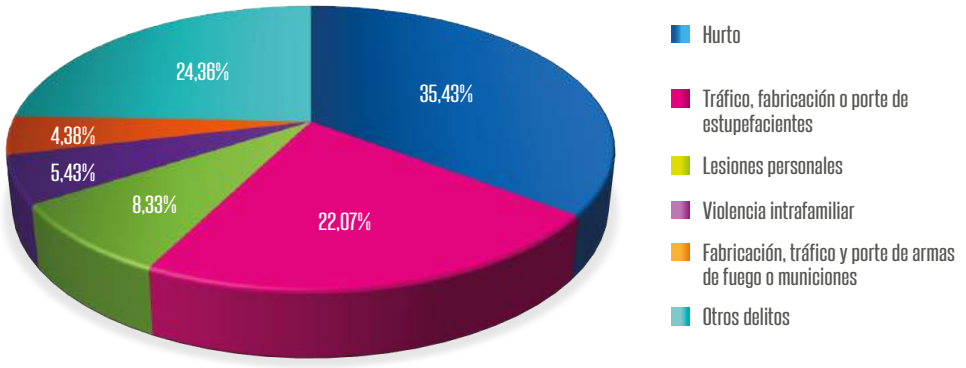
Figura 52. Adolescentes que han ingresado al SRPA por presunta comisión de delitos 2016



Fuente: Tablero SRPA, ICBF.

Con respecto a los delitos de mayor impacto en esta población, se tiene que para 2016 el segundo delito de mayor ocurrencia dentro del SRPA es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con un 22,07%. El primer delito es hurto (35,43%) y el tercero y cuarto, lesiones personales (8,33%) y violencia intrafamiliar (5,43%), respectivamente, como se presenta en la Figura 53.

Figura 53. Delitos de mayor ocurrencia a nivel nacional en el SRPA 2016



Fuente: Tablero SRPA, ICBF.

Si bien, como se ha mencionado, no hay evidencia de la relación causal entre consumo de drogas y delito, lo que sí es claro es la importancia de atacar los factores que inciden en la comisión de delitos. Es así como, si se interviene correctamente el consumo de drogas y se acompaña con procesos de inclusión social que vinculen a las familias, es muy posible reducir el daño ocasionado por el consumo de drogas para así evitar la reincidencia en el delito.

3.2.4. Análisis de los aspectos procesales y patrones de judicialización por el delito de tráfico de drogas en Colombia de acuerdo con el análisis de sentencias condenatorias

Con la sistematización de la información recabada en una investigación para analizar los aspectos procesales y patrones de judicialización por el delito de tráfico de drogas en Colombia, basada en 820 sentencias condenatorias y en la que se buscaba generar evidencia técnica para la formulación de recomendaciones de política pública, normatividad y aplicación de alternativas al encarcelamiento, se profundizó en un nuevo informe que fortaleció la investigación e indagó, entre otras cosas, los hechos, la naturaleza del proceso, la pena, multa y aplicación de subrogados penales y medidas de aseguramiento para estos casos. De dicho informe surgen los siguientes resultados:

- 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 el criterio para imponer la multa responde a la gravedad de la conducta, es posible inferir que aproximadamente el 90% de las condenas se realizan por conductas no muy graves que no causan mucha afectación a la salud pública.

- De las sentencias analizadas, cinco de cada 10 condenados se encuentran en un rango etario de 18 a 32 años. Los hombres representan el 77,1% de las personas condenadas y las mujeres, el 22,9%. El 95% de las personas condenadas tenía máximo bachillerato. El grupo mayoritario es el de personas solteras, que representan el 62,61% de la muestra.

- En el 45,3% de los casos, las personas condenadas estaban solteras y tenían a su cargo una o más personas. Este porcentaje es mayor para el caso de las mujeres (71,12% del total) que para el de los hombres (31,77%), lo cual muestra que la sanción penal a mujeres por delitos de drogas puede tener impactos desproporcionados sobre las personas dependientes de ellas.

- De las personas condenadas, el 87% no tenían antecedentes penales. Sorprende que la primera medida de respuesta del Estado ante este tipo de delitos sean las medidas de carácter penal.

- En el 97% de los casos los fiscales solicitaron privación de la libertad preventiva y en el 94% de los mismos, los jueces la concedieron. Teniendo en cuenta los factores anteriormente analizados sobre la situación personal y familiar de la persona y su nivel de peligrosidad, se 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.

- Es importante señalar que del total de condenas, el 30,71% 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.

- 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.

- En cuanto a los subrogados penales solicitados y concedidos por los jueces, pese a cambios normativos que han hecho más restrictiva su aplicación, todavía pueden concederse para delitos de drogas.

Tabla 20. Subrogados penales solicitados y concedidos para delitos asociados a drogas

Tipo de subrogado solicitado por la defensa	¿El juez concedió?	
	No	Sí
Amortización de la multa	0,00%	0,24%
Declarar extinguida la pena por tiempo que ya estuvo en la cárcel durante el proceso	0,00%	0,12%
Prisión domiciliaria (C.P., art. 38)	0,00%	0,73%
Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario (C.P., art. 38)	8,94%	6,85%
Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario (C.P., art. 38), amortización de la multa por trabajo (C.P., art. 39)	0,12%	0,00%
Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario (C.P., art. 38), "Artículo 314. Nº 5. Sustitución de la detención preventiva, cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor de 12 años..."	0,00%	0,12%
Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario (C.P., art. 38), suspensión condicional de la ejecución de la pena (C.P., art. 63 y CPP, art. 464).	21,91%	4,77%
Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario (C.P., art. 38), vigilancia electrónica	0,12%	0,00%
Reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave (C.P., art. 68)	0,12%	0,24%
Suspensión condicional de la ejecución de la pena (C.P., art. 63 y CPC, art. 464)	5,02%	12,24%
Suspensión condicional de la ejecución de la pena (C.P., art. 63 y CPP, art. 464), amortización de la multa (art. 39)	0,00%	0,12%
Suspensión condicional de la ejecución de la pena (C.P., art. 63 y CPP, art. 464), cancelar la multa en 24 cuotas iguales	0,00%	0,12%
Suspensión condicional de la ejecución de la pena (C.P., art. 63 y CPP, art. 464), pago en 24 cuotas de la multa, una vez recobrada la libertad	0,00%	0,12%
Suspensión condicional de la ejecución de la pena (C.P., art. 63 y CPP, art. 464), prisión domiciliaria (C.P., art. 38)	1,59%	0,00%
Total general	**37.82%**	**25,67%**

Nota: en algunas de las sentencias no es posible determinar si el juez concedió o no, un subrogado penal.

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho

Los subrogados penales que se solicitan con mayor frecuencia y que son concedidos son prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario (6,85%) y suspensión condicional

de la ejecución de la pena (12,2%). Sin embargo, urge la aplicación de este tipo de medidas en los casos en que la gravedad de la conducta no justifique la privación de la libertad.

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

• Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

En 2016 el Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizó un estudio denominado 'Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el SRPA', que tuvo como objetivo determinar la viabilidad jurídica y sanitaria para la implementación de un modelo similar al de tribunales de tratamiento de drogas en Colombia en el SRPA.

Dadas las características de la Ley 1098 de 2006, y teniendo claro que en Colombia el consumo de sustancias psicoactivas (SPA) no constituye delito, el estudio viabilizó el modelo de TTD para el SRPA y propuso una modalidad de juzgamiento especial que otorga opciones de tratamiento voluntario al adolescente que ha cometido un delito como consecuencia de su consumo problemático de drogas. En esta modalidad, el juez podría imponer condiciones como alternativa a la sanción privativa de la libertad y, en caso de que el tratamiento y el proceso del adolescente fueran exitosos, cesar la acción penal por la infracción cometida.

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación crearon el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el SRPA. Así, se planteó la necesidad de realizar una prueba piloto del programa en la ciudad de Medellín, considerando que allí se presenta una problemática marcada de consumo de drogas en adolescentes, posee un entorno favorable en términos de oferta de tratamiento para el consumo y existe coordinación entre los diferentes actores del SRPA y los programas de protección social, y voluntad de los actores del sistema para participar en la prueba e implementarla.

Paralelamente, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA)[81], el programa fue socializado y se logró que las entidades que conforman esta instancia se comprometieran a integrar una mesa nacional del programa con el fin de generar líneas técnicas frente a este y a la prueba piloto, y a trabajar por la articulación interinstitucional en el orden nacional y local.

Los acercamientos a diferentes actores del nivel nacional y territorial dieron como resultado que las entidades con competencias en el SRPA asumieran las acciones necesarias para la implementación

81 El Sistema Nacional de Coordinación del SRPA fue creado mediante el Decreto 1885 del 21 de septiembre de 2015 y está conformado por a) Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado, b) Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, c) Ministro de Educación Nacional o su delegado, d) Ministra de Cultura o su delegado, e) presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga su veces o su delegado, f) presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia o su delegado, g) el Fiscal General la Nación, o su delegado, h) el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado, i) el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional o su delegado, j) el director de la Policía Nacional o su delegado, k) el director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o su delegado y l) el director del Consejo Nacional de Juventud o su delegado.

del piloto, lo que incluía estrategias de articulación para el mejoramiento de las condiciones de los adolescentes.

Con el fin de promover la articulación institucional y el acompañamiento técnico especializado, el MJD estableció un convenio interadministrativo con la ESE Hospital Carisma de la ciudad de Medellín, que ha sido el socio técnico y científico para adelantar las actividades de diseño del programa, tratamiento, seguimiento y evaluación. Las actividades que guiaron este convenio se diseñaron para apoyar las acciones necesarias para el piloto, pero sobre todo, para formular y documentar un modelo que pueda ser replicable en el resto del país desde lo jurídico, lo sanitario y la inclusión social.

La mesa nacional, en búsqueda de la validación del programa y de su ruta general, organizó tres mesas técnicas especializadas en las que participaron aproximadamente 50 funcionarios de instituciones regionales, como Policía de Infancia y Adolescencia, ICBF, Fiscalía SRPA, jueces SRPA, Procuraduría General de la Nación, Defensoría Pública, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ESE Hospital Carisma, Secretaría de Salud, prestadores de servicios del sistema, Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación, Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de la Juventud, SENA, Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (Inder) y operadores pedagógicos del SRPA.

En dichas mesas se realizaron las siguientes acciones: 1) evaluación de la viabilidad o los inconvenientes operativos de las rutas propuestas desde lo institucional y lo jurídico del programa; 2) validación de la disponibilidad de recursos de las entidades para implementar el programa y su disposición de adoptarlo entre sus competencias; y 3) revisión de manera práctica de algunos casos de aplicación con el fin de identificar dificultades operativas, pero al mismo tiempo buscando que los funcionarios se familiarizaran con los procedimientos e identificaran posibles tropiezos para la materialización del programa de forma práctica.

En la actualidad, y después de diferentes sensibilizaciones, capacitaciones y socializaciones del programa, se viene implementando el piloto en la ciudad de Medellín, de donde han surgido diversos aprendizajes que han permitido perfeccionar sus primeras fases. En este trabajo se percibe que los diferentes actores que tienen competencias en el SRPA creen y se sienten comprometidos con el programa, lo que ha permitido tener avances notables en su implementación. El objetivo es ampliar el programa a las regiones que estén interesadas en su implementación.

Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores

El Acuerdo Final logrado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos.

Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos de uso ilícito, en el subpunto 4.1.3.4 del Acuerdo se reconoce un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores. Esto con el

fin de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de los cultivos de uso ilícito y de intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico y al lavado de activos.

Es así como desde 2016 el Gobierno Nacional ha venido trabajando en la formulación de un proyecto de ley con el objeto de crear mecanismos sociales y administrativos para enfrentar la problemática de cultivo de plantaciones ilícitas en el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la norma.

El tratamiento penal diferencial que se pretende reconocer a los pequeños cultivadores está sustentado en la renuncia especial a la acción penal y la extinción de la sanción penal incorporada por el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2017.

El proyecto busca beneficiar a los pequeños cultivadores que hayan cometido la conducta prevista en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000 (conservación o financiación de plantaciones), siempre y cuando acepten voluntariamente vincularse al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y suscriban un compromiso de renuncia a cultivar o mantener plantaciones ilícitas. El incumplimiento del compromiso anterior traerá como consecuencia la pérdida de los beneficios de la ley y la sujeción a los procedimientos establecidos en la ley penal ordinaria. En la actualidad, el proyecto de ley se encuentra surtiendo los trámites requeridos.

3.2.6. Retos y perspectivas

- Responder a los delitos de menor gravedad relacionados con drogas desde una perspectiva de salud pública y de derechos humanos, aplicando alternativas diferenciales, que consideren las particularidades del infractor y la afectación que su conducta genera en la sociedad.

- Focalizar las acciones de las entidades encargadas de la investigación y judicialización hacia la desarticulación del crimen organizado, afectando sus flujos de dinero, bienes y detectando los actores clave que tengan mayor relevancia dentro de la estructura criminal.

- Proveer alternativas penales para delitos de menor gravedad asociados a las drogas, que incentiven la utilización de mecanismos de inclusión social, tratamiento y justicia restaurativa.

- Incentivar la aplicación de alternativas penales para adolescentes que promuevan el restablecimiento integral de derechos, la reducción del consumo de drogas, el tratamiento familiar y la inclusión social.

- 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, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y la capacidad del Estado para responder a la problemática.

- Generar conocimiento entorno a la problemática del tráfico de drogas y la judicialización de infractores, para formular alternativas penales basadas en evidencia técnica y en la caracterización tanto de los infractores como del fenómeno en general.

4.

Lavado de activos

Introducción

El lavado de activos es una actividad criminal que busca ocultar el verdadero origen ilícito de los recursos que obtienen los criminales mediante operaciones financieras y no financieras, en las que usan a sectores de la economía de los países -incluido el comercio exterior y el mercado de capitales- para hacerlos parecer lícitos, lo que vuelve a esta una actividad transnacional en la que se involucra a varios países y sus economías.

El lavado de activos es una importante amenaza mundial por la capacidad de la criminalidad organizada en el uso de novedosas técnicas de ocultamiento de sus enormes recursos ilícitos, apoyadas en la tecnología informática y que les proveen amplio poder económico para afectar la ley, la economía, los negocios y la sociedad.

Como señala Global Financial Integrity (2015, pp. 29-30) en su análisis comparativo por países sobre los movimientos de recursos ilícitos a nivel mundial, en el período comprendido entre 2004 y 2013 se cree que se han realizado operaciones con dineros ilícitos que ascienden a los US$7,8 trillones en países en desarrollo[82].

En el contexto mundial, el sistema financiero dejó de ser el principal medio usado por los criminales para mover sus recursos ilícitos, ya que montos importantes se mueven a través de negocios y profesiones no financieras que resultan vulnerables por sus debilidades en la adopción de mecanismos de prevención y control.

Por ello es importante que los países cuenten con estabilidad política y democrática, así como con un sistema financiero y de comercio libre, fuerte, estable y transparente, apoyado en el desarrollo de sistemas de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo basados en estándares internacionales. De acuerdo con el índice de percepción de corrupción para 2016 de Transparencia Internacional, las dos terceras partes de los 176 países analizados bajaron el punto medio de percepción, lo que indica que esta práctica se ha vuelto endémica en el mundo.

4.1. Problemática y tendencias

El sector del comercio exterior es frecuentemente usado para lavar activos a través de la subfacturación de importaciones y evasión de impuestos, actividades que en el mundo llegaron a oscilar entre US$1,4 y US$2,5 trillones[83] y que también involucraron pago por intangibles y servicios no prestados en el exterior y falsificación de facturas e ingreso de divisas en operaciones de comercio exterior, soportado este último en facturas inconsistentes o inexistentes[84].

82 KAR, Dev y SPANJERS, Joseph. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013.
83 GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014. 2017. Introducción, p. iii.
84 El estudio calcula que esta práctica representa el 66% de las salidas de capital y el 97% de los ingresos.

En Colombia, los delitos más relevantes en cuanto a amenaza de lavado de activos y financiación del terrorismo continúan siendo el tráfico ilícito de estupefacientes, el contrabando, la corrupción, la extracción ilícita de yacimiento minero (llamada también minería ilegal) y la extorsión.

Con respecto al contrabando, según el Consejo Privado de Competitividad[85], la subfacturación y el contrabando alcanzan el 14,7% de las importaciones legales y por eso se propone una meta de reducción al 12,20%, contando con que las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo se concreten, especialmente la funcionalidad del Registro de Factura Electrónica, la cual combatirá la evasión, la elusión tributaria y el lavado de activos.

El mismo estudio manifiesta que la corrupción afecta la competitividad del país, pues disminuye los niveles de productividad desincentivando la inversión, incrementando la competencia desleal y propiciando el manejo ineficiente de los recursos económicos. Afirma que, conforme con la Encuesta Gallup de 2015, la percepción de corrupción en el país reflejó un incremento sostenible desde el 2008, año en el que se ubicó en el 49%. Para 2015 quedó en el 83%.

Según el Índice de Transparencia Internacional para 2016, Colombia ocupó el puesto 90 entre los 176 países analizados, distante de países del hemisferio como Chile, Uruguay y Costa Rica. Su *score* ha promediado 37 puntos en los últimos tres años a pesar de la expedición del Conpes 167 de 2013, que trata de la Política Pública Integral Anticorrupción.

Otro delito que genera grandes recursos ilícitos para ser lavados es el tráfico de migrantes. De acuerdo con el documento titulado *Tráfico de migrantes en Colombia: una perspectiva de los avances y retos institucionales en el siglo XXI* (Migración Colombia, 2016), se señala que este delito subyacente es un negocio muy lucrativo, dinámico y multidimensional. Adicionalmente, según el documento *Obtención fraudulenta de documentos colombianos, una práctica delincuencial en aumento* (Migración Colombia, 2015), el cual realiza un "análisis exploratorio del impacto de este fenómeno migratorio en el ejercicio del control y la verificación migratoria, las relaciones internacionales y la seguridad del Estado", la problemática de tráfico de migrantes genera un total aproximado de $159.000 millones.

En Bogotá se ha observado una tendencia al alza en los registros de extorsión a partir de 2011. Los datos agregados muestran que entre 2005 y 2013 la extorsión aumentó, registrando un incremento del 148% al pasar de 148 casos en 2005 a 367 en 2013[86].

La extracción ilícita de yacimiento minero (minería ilegal) tiene amplia incidencia en el aumento de la violencia en los municipios mineros de Colombia, en los que las lesiones personales, el homicidio y la extorsión son los principales delitos asociados a esta actividad ilícita. Además de las consecuencias ambientales generadas, se está viendo afectada la composición social de las regiones y su componente económico, especialmente por el incremento en los índices de necesidades básicas insatisfechas, lo que se traduce en poblaciones con altos índices de miseria y ausencia e inasistencia escolar[87].

85 CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. Informe 2015-2016.
86 Observatorio de Seguridad en Bogotá. En: Cuadernos de seguridad ciudadana. Diagnóstico de extorsión en Bogotá 2014.
87 POLICÍA NACIONAL. Revista de criminalidad 2015.

4.2. Acciones para su control

Desarrollo de los lineamientos de política pública

En 2016 el Gobierno focalizó los esfuerzos en el fortalecimiento del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo a través del mejoramiento de sus sistemas de prevención, reporte, investigación, judicialización y sanción observando estándares internacionales. Dentro de estos se incluyen los siguientes:

- **Diagnóstico sobre el cumplimiento de las recomendaciones 1 y 2 del GAFI**

El documento de diagnóstico[88] se enfocó en revisar el cumplimiento del grupo A, Políticas y Coordinación Anti Lavado de Activos/Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que exhortan a los países a que hagan esfuerzos por comprender a cabalidad el grado de vulnerabilidad y amenaza que el riesgo de LA/FT les puede causar y a que apliquen medidas intensificadas de control donde el riesgo sea mayor; y en menor grado, cuando el riesgo sea bajo.

El documento analizó los aspectos de coordinación interinstitucional, aplicación de sistemas de administración de riesgos en las llamadas actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD), y los actuales esquemas de supervisión, aspectos generales tratados en las notas interpretativas de las recomendaciones 1 y 2. Las principales conclusiones son:

i) Persiste una dispersión normativa en los sistemas de administración de riesgos en LA/FT, originada en que cada supervisor denomina y define lo pertinente en materia de prevención, control y reporte.

ii) Hay presencia de sectores o actividades económicas vulnerables que no son obligados a reportar ni a contar con sistemas ALA/CFT.

iii) Continúa la ausencia de un supervisor y esquemas obligatorios ALA/CFT para actividades económicas importantes y vulnerables al riesgo LA/FT, tales como inmobiliarias, organizaciones sin ánimo de lucro, comercializadores de joyas y metales preciosos.

iv) Existe inequidad en las capacidades técnicas, funcionales y operativas entre los diferentes órganos de supervisión, lo que no facilita la aplicación de una supervisión con enfoque basado en riesgos.

v) Se presenta carencia de lineamientos claros en materia de cumplimiento cuando un sector o actividad económica es vigilado por más de un ente supervisor.

vi) Se mantienen algunas debilidades en cuanto a coordinación interinstitucional entre autoridades.

88 SERNA JARAMILLO, Carlos Mario. Diagnóstico preliminar de la situación de Colombia frente a las recomendaciones del GAFI y primeras propuestas de mejoramiento. Ministerio de Justicia y del Derecho-Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Unodc), 2016.

- **Sistema de información de la política pública ALA/CFT**

El eje de intervención en la lucha contra el lavado de activos se inicia desde la formulación de las políticas ALA/CFT, las que son soportadas por mecanismos e instrumentos de prevención y detección del delito y que culminan con una investigación, judicialización y sanción de los infractores. Este eje de intervención está representado en la Ccicla[89], cuya comisión está integrada por los ministros de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y Defensa Nacional, el Fiscal General de la Nación y el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero. A la Ccicla la apoyan tres comités operativos[90] con propuestas de ejecución y articulación de ideas de política pública en contra de esos delitos, desde la óptica de sus funciones y competencias.

Por ello, con el fin de mejorar la coordinación interinstitucional, facilitar el intercambio de comunicaciones entre los miembros de la Ccicla y la compartición de documentos de trabajo, análisis o publicaciones relevantes, se desarrolló un portal web que incluyó un sistema de comunicación e intercambio de información segura entre sus usuarios internos. El portal cuenta con un repositorio de documentos y protocolos de seguridad para el adecuado manejo de documentos confidenciales.

- **Estrategia nacional para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad**

Son varias las instituciones públicas[91] comprometidas con la sensibilización de la ciudadanía para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en contra del delito, premisa que se apoya en la cultura ciudadana. Sin embargo, en ocasiones se satura al público con las múltiples campañas de prevención de actividades delictivas preparadas por las distintas instituciones, que coinciden en tiempo y espacio en los medios de comunicación y que ocasionan que el mensaje no tenga el impacto esperado.

Por ello el MJD, a través del Comité Operativo de Cultura Antilavado de la Ccicla, buscó desarrollar una estrategia de coordinación nacional para que las iniciativas y campañas de cultura de la legalidad se estructuren en conjunto, se optimicen los recursos y se extienda en mejor forma su alcance para que logren impactar a una porción mayor de la población, independientemente de la misión o funciones de cada institución.

La estrategia planteada propuso inventariar la oferta de capacitación, entrenamiento o iniciativas en fortalecimiento de la cultura de la legalidad en el contexto institucional y realizar una comparación con la demanda por parte de la comunidad en general. De esta manera se logra observar una matriz de oferta-demanda que visualice las necesidades más urgentes, segmente la audiencia objetivo y optimice los recursos que las instituciones disponen para ese propósito, cuidando siempre que no se dupliquen esfuerzos, se impacte solamente a un determinado sector de la población y no se atiborre al público con excesos de mensajes de sensibilización y prevención.

89 Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, creada mediante el Decreto 950 de 1995.
90 Cultura Antilavado, Prevención y Detección, e Investigación y Juzgamiento.
91 Consejo de Estado, ministerios de Educación Nacional y de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Oficina de Transparencia de la Presidencia de la República, entre otras.

- **Reducción de las amenazas en los sectores de la economía**

Uno de los sectores de la economía que ha venido creciendo en los últimos años es el de los giros postales de pago[92], que solo en 2016 efectuó más de 100 millones de transacciones equivalentes a $15,3 billones, cifra que impulsó un crecimiento del 19% frente a 2015. Por ello el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), entidad supervisora de estos operadores, apoyó la construcción de un modelo de administración de riesgos del lavado de activos y la financiación del terrorismo, aplicable al sector. Así mismo, realizó auditorías semestrales con el objetivo de verificar el cumplimiento de obligaciones legales y reglamentarias, la aplicación de los mecanismos de prevención ALA/CFT, y el seguimiento a planes de mejoramiento y comportamiento del sector.

- **Combate a la criminalidad organizada y reducción del delito**

La Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada Antinarcóticos y de Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación, como las demás de su género, dirige, coordina y adelanta las investigaciones que le sean asignadas por recomendación del respectivo comité de priorización o por el Fiscal General de la Nación, "según los lineamientos de priorización y la construcción de contextos a que haya lugar". En desarrollo de sus funciones, adelantó las siguientes acciones:

Las imputaciones durante el período comprendido entre enero de 2016 y marzo de 2017 suman por casos 236, que corresponden a 769 personas imputadas. El total de sentencias llevadas a cabo durante el período fue de 337. Se aclara que las sentencias están registradas por casos y no por personas, ya que al total de personas (620) se les profirieron sentencias del total de los casos, como se evidencia en la tabla 21. Los escritos de acusación durante el período fueron 486. Se observa que estos en relación con las sentencias proferidas son menores, dado que muchas sentencias son directas, algunas están pendientes por decisión ante los jueces (segunda instancia y casación) y otras son absolutorias.

En cuanto a las acciones de capturas relacionadas con el delito de lavado de activos se presentaron 878 en el período comprendido entre enero de 2016 y marzo de 2017. De estas, 61 fueron con fines de extradición.

Actualmente Colombia aplica dos códigos de procedimiento penal: la Ley 600 de 2000 y la Ley 906 de 2004, debido a que con esta última se dio paso a la aplicación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). La tabla 21 da cuenta de las actuaciones en la judicialización del lavado de activos, en el período comprendido entre enero de 2016 y marzo de 2017.

92 En la actualidad, están habilitados cinco operadores: Servicios Postales Nacionales S.A., Efecty Ltda., Supergiros S.A., Matrix Giros y Servicios SAS, y Movil-Red SAS.

Tabla 21. Actuaciones Ley 906 de 2004

Año	Imputaciones x persona	Escritos de acusación x caso	Medidas de aseguramiento	Sentencias x caso
2016	606	384	560	256
Marzo de 2017	166	102	138	81
Total	**772**	**486**	**698**	**337**

Fuente: estadística presentada por los despachos fiscales DFALA. Período enero de 2016-marzo de 2017.

Tabla 22. Actuaciones Ley 600 de 2000

Año	Resolución de acusación x caso	Medidas de aseguramiento	Sentencias condenatorias x caso
2016	11	24	15
Marzo de 2017	2	12	3
Total	**13**	**36**	**18**

Fuente: estadística presentada por los despachos fiscales DFALA. Período enero de 2016-marzo de 2017.

Se observa que el total de medidas de aseguramiento durante el período enero-diciembre de 2016 fue de 24. Nótese que en el período enero-marzo de 2017 se ha proferido en promedio el 50% de medidas de aseguramiento con relación al año anterior, lo que indicaría una mayor efectividad de la acción.

Tabla 23. Cooperación internacional

Actuación	Año 2016	Marzo de 2017
Asistencia judicial	164	35
Entregas controladas	54	12
Cumplidas	218	47

Fuente: estadística presentada por los despachos fiscales DFALA. Período enero de 2016-marzo de 2017.

Se puede ver que durante el periodo de estudio ingresaron 199 asistencias judiciales, de las cuales el 88% fueron evacuadas. Así mismo, se realizaron 66 entregas controladas.

Cumplimiento de obligaciones y compromisos

En marzo de 2016 el Gobierno Nacional, en el marco de la sesión XXVI de la Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos (Ccicla), y dando cumplimiento al Conpes 3793 Política Nacional Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo, creó el Centro de Coordinación contra las Finanzas de las Organizaciones Criminales, Transnacionales y Terroristas (C3FTD). Este comité tiene como objetivo fortalecer los canales de comunicación, el intercambio y el análisis conjunto de información, así como la centralización de esta con el propósito de detectar, rastrear, perseguir, neutralizar, desarticular, incautar, judicializar y extinguir las finanzas de las organizaciones criminales nacionales, transnacionales y terroristas.

De otra parte, en cumplimiento de la función de reporte de operaciones sospechosas a la UIAF, la DIAN remitió durante el año 2016, 308 reportes que involucran a 658 personas naturales y a 494 personas jurídicas, para un total de 1.152. A ellas se les realizó un análisis integral que incluyó información tributaria, aduanera y cambiaria.

Gestión de conocimiento: documento técnico para el mejoramiento de la eficacia en el proceso de extinción de dominio

El documento tuvo como lineamiento general diagnosticar la figura de extinción de dominio con el fin de hallar las debilidades y amenazas más relevantes que han impactado su eficiencia y eficacia, así como comprender las oportunidades de mejora y mantener sus fortalezas.

Para su estructuración y desarrollo se aplicó una metodología que incluyó consulta a fuentes de información secundaria en aspectos estadísticos, legislativos, jurisprudenciales y técnicos, al igual que la recolección de información primaria, principalmente mediante acciones de campo (visitas *in situ* a la fuente). El diagnóstico concluye resumiendo los principales hallazgos y recomendando acciones para el fortalecimiento del proceso de extinción de dominio en varias líneas generales, las cuales se sintetizan así:

- Aplicación estricta de la ley y, sobre todo, de sus decretos reglamentarios, ya que aún persisten algunas obligaciones establecidas vía normativa a las que no se les ha dado cumplimiento.

- Incremento de la planta de personal de funcionarios públicos en temas de investigación, judicialización y sanción efectiva de extinción de dominio.

- Desnarcotización de las investigaciones para la extinción de dominio, a fin de que estas se enfoquen hacia otros escenarios causales, donde las actividades delictivas provienen de delitos diferentes a los relacionados con drogas.

- Aumento de la proactividad en investigaciones sobre actividades criminales importantes, en la búsqueda de bienes ilícitos de alto valor estratégico.

- Mejoramiento en los protocolos, metodologías de investigación y conocimientos financieros especializados de los funcionarios de investigación, judicialización y sanción, a fin de estructurar casos sólidos que conduzcan a sentencias efectivas de declaratoria definitiva de extinción de dominio de bienes producto de actividades delictivas.

Guías metodológicas, documentos y entrenamientos especializados

Con el fin de aplicar la Recomendación 26 del GAFI, que alienta a los países a que los esquemas de supervisión se esfuercen por asegurar el cumplimiento de las medidas legales o normativas pertinentes -especialmente en las APFND[93]- con un enfoque basado en riesgos, el MJD desarrolló una guía metodológica para la supervisión basada en riesgos, aplicable a órganos de supervisión, vigilancia o control, así como a organismos autorreguladores.

La guía recomienda definir muy bien los objetivos de la supervisión, su alcance y sus facultades en la materia con el propósito de que coincidan con las políticas de supervisión trazadas por la institución. Igualmente, evaluar su estructura organizacional y capacidades operativas para asegurar una supervisión integral de los riesgos LA/FT/PADM.

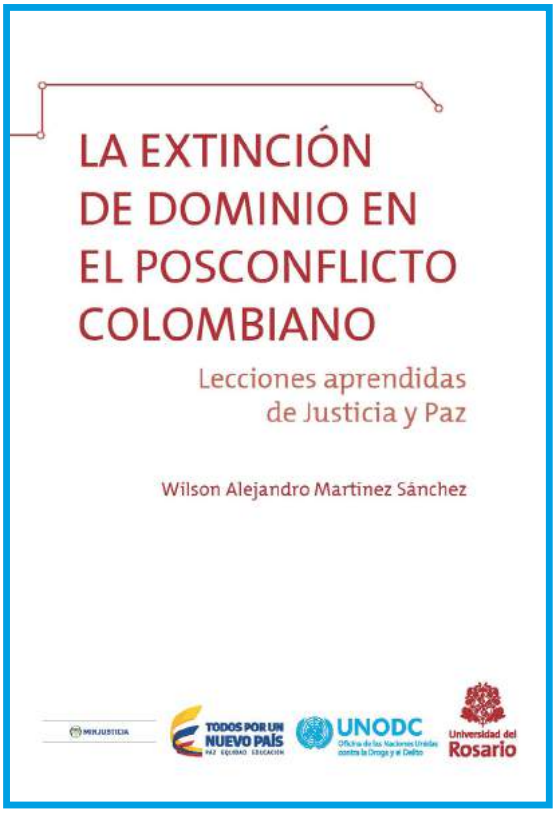
Otro punto relevante es el de la elaboración de un diagnóstico en el que se recopile el análisis de las vulnerabilidades y amenazas del sector y subsectores supervisados, lo que le permitirá dictaminar en forma general el grado de exposición a los riesgos en Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. La aplicación de metodologías de supervisión basada en riesgos facilita que el supervisor realice una adecuada comprensión de los riesgos de sus vigiladas y asigne eficientemente sus recursos humanos, técnicos y financieros en visitas *in situ* o *extra situ.*

En desarrollo de acciones de sensibilización y entrenamiento sobre el diseño y aplicación de los sistemas de administración de riesgos del lavado de activos y financiación del terrorismo (Sarlaft) y temas relacionados, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) desarrolló dos cartillas de capacitación y sensibilización dirigidas al sector de giros postales de pago; una, descriptora de las obligaciones generales del sector; y la otra, con una explicación práctica para la correcta aplicación del Sarlaft.

Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) brindó capacitación a 358 de sus funcionarios, a 516 operadores de comercio exterior y a 600 profesionales de compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero.

93 GAFI. Glosario de términos. Actividades y profesiones no financieras designadas.

4.3. Análisis del impacto del proceso de extinción de dominio en el marco de justicia y paz, de cara al posconflicto



En el libro *La extinción de dominio en el posconflicto colombiano. Lecciones aprendidas de Justicia y Paz*[94], se aborda una breve descripción de las principales características que rodearon la expedición de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y sus modificaciones, mediante las cuales se permitió la desmovilización de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) bajo los principios de verdad, justicia y reparación para todas las víctimas del conflicto armado colombiano. Esta ley les permitió acogerse a beneficios de penas alternativas a cambio de contar la verdad y reparar a sus víctimas (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición). El compromiso implicó que los postulados a los beneficios de la ley deberían entregar todos los bienes adquiridos ilícitamente "en razón y con ocasión de los delitos cometidos por el grupo".

Para la efectiva extinción de dominio de los bienes informados por los GAOML se creó un procedimiento complejo que ha sido actualizado para los años 2005-2016. No obstante la importancia y trascendencia de la desmovilización de esos grupos, por lo novedosa, la aplicación de la ley ha tenido dificultades, entre las que se pueden mencionar:

a) Entrega de bienes sin marco jurídico para recibirlos.

b) Conflictos conceptuales y procesales entre la extinción de dominio y Justicia y Paz.

c) Dificultades para el aseguramiento de los bienes.

d) Conflictos entre Justicia y Paz y restitución de tierras.

e) Insuficiencia de recursos del Fondo para la Reparación de Víctimas para el pago de las indemnizaciones.

f) Dificultades relacionadas con la sentencia de extinción de dominio en Justicia y Paz.

94 MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Wilson Alejandro. La extinción de dominio en el posconflicto colombiano. Lecciones aprendidas de Justicia y Paz. Ministerio de Justicia y del Derecho-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016.

4.4. Fortalecimiento de la respuesta estatal frente al lavado de activos

Desde el punto de vista penal, los verbos rectores o conductas asociadas al lavado de activos implican el desarrollo de múltiples movimientos financieros y no financieros que buscan ocultar el verdadero origen ilícito de esos recursos, los cuales con los avances tecnológicos e informáticos se mueven rápidamente a través de los sistemas económicos. Es por esto que el lavado de activos es un delito difícil de investigar y sancionar.

En desarrollo de la política pública ALA/CFT, dirigida a promover la lucha contra estos flagelos, se desarrolló un 'protocolo' o guía para la investigación efectiva en casos de lavado de activos y otros delitos, enfocada a fortalecer las competencias investigativas de los funcionarios de la policía judicial en los aspectos técnico y científico.

El documento aborda en detalle los pasos que se deben seguir en una investigación, haciendo énfasis en la cuidadosa observancia de los actos de investigación y aplicación rigurosa del programa metodológico, en los que el planteamiento de los objetivos debe ir acorde con la naturaleza de la hipótesis delictiva y el trabajo con el grupo de investigadores es fundamental.

Un excelente trabajo de investigación le brindará al fiscal los componentes necesarios para la estructuración eficiente del caso, en el que la obtención correcta de los elementos materiales probatorios (EMP) y la evidencia física (EF) juega un papel trascendental. Por ello en el documento se hace énfasis en el seguimiento estricto de los pasos que deben dar los investigadores a la hora de enfrentarse a las audiencias preliminares, las cuales requieren control posterior (órdenes de allanamiento, retención de correspondencia, interceptación de comunicaciones, recuperación de información a través de redes de comunicaciones y agentes encubiertos, entre otras acciones).

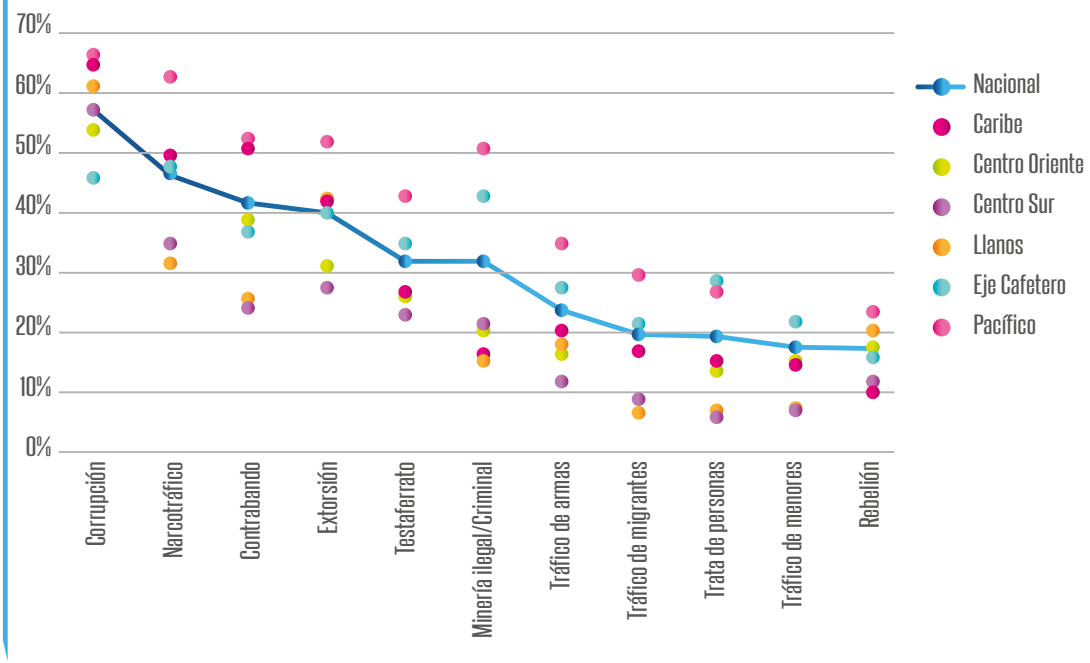
Con dicho texto guía se espera impactar positivamente el proceso investigativo de los funcionarios vinculados que pertenecen al Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Judicial de la Policía Nacional.

4.5. Encuesta de percepción sobre el Sistema ALA/CFT

La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) llevó a cabo en 2016 una encuesta a cerca de 9.000 actores del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) sobre su percepción del riesgo regional en esta materia. Se obtuvieron cerca de 3.000 respuestas que ayudaron a identificar las amenazas y vulnerabilidades en las seis regiones del país definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La encuesta identificó que los delitos fuente de lavado de activos que se perciben como de mayor amenaza son la corrupción, el narcotráfico, el contrabando y la extorsión.

La figura 54 ilustra que el narcotráfico, a pesar de ser una fuente de ingreso ilegal significativa, presenta diferencias de percepción entre regiones, pues en algunas zonas cobra especial relevancia, como es el caso de la región Pacífico, donde más del 60% de los encuestados señala que el narcotráfico tiene un nivel de amenaza alto en la región. Sin embargo, en los Llanos Orientales la percepción de la mayor amenaza proviene de la corrupción y la extorsión. De otra parte, el contrabando representa una amenaza alta en el Pacífico y en el Caribe, y la minería ilegal tiene alto impacto en el Pacífico y en el Eje Cafetero.

Figura 54. Percepción del alto nivel de amenaza que generan los delitos en las regiones del país



Fuente: elaboración de la UIAF a partir de los resultados de la Encuesta de Percepción del Riesgo Regional 2016.

4.6. Evolución normativa

A lo largo de 2016 se presentaron las siguientes iniciativas legislativas y normativas:

Nueva regulación aduanera

Como un importante paso del país en materia de regulación aduanera, principalmente en cuanto a su armonización frente a los acuerdos internacionales en la materia y en especial respecto al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto) y las normas previstas en el marco de la Comunidad Andina, en 2016 se expidió el Decreto 390, "por medio del cual se regularon las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración aduanera

y quienes intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías, hacia y desde el territorio aduanero nacional, con sujeción a la Constitución y a la ley".

Dentro de los requisitos para la autorización o habilitación de operadores de comercio exterior, el decreto estableció la obligación de contar con un sistema de administración de riesgos del lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, contados tres meses a partir de la solicitud de habilitación. Sin embargo, el mismo decreto aclaró que si la implementación de este sistema ya ha sido exigida por otra entidad del Estado, no será necesario implementarla nuevamente.

Registro de profesionales de compra y venta de divisas y cheques de viajero

Mediante la Resolución 60 de 2016, la DIAN expidió los requisitos, condiciones y procedimiento para acceder al registro de profesionales de compra y venta de divisas en efectivo y cheques de viajero, y señaló los requisitos para el trámite de las solicitudes de acreditación como corresponsal cambiario, los cuales deben cumplir con la Circular 0013 del 26 de diciembre de 2016, mediante la cual se impartieron las instrucciones para la implementación del Sistema de Administración del Riesgo del Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Personas expuestas públicamente

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1674 del 21 de octubre de 2016, por medio del cual estableció el régimen de las personas expuestas públicamente (PEP), en cumplimiento del numeral 1 del artículo 52 de la Ley 970 de 2005 (Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

Modificaciones a los sistemas de administración de riesgos del lavado de activos y la financiación del terrorismo (Sarlaft)

En fortalecimiento del Sistema Antilavado de Activos y Financiación del Terrorismo, el Comité Operativo de Prevención y Detección de la Ccicla, coordinado por la UIAF, promovió la actualización de 12 sistemas de administración del riesgo de lavado de activos y la financiación del terrorismo (Sarlaft), así:

Tabla 24. Actualización Sarlaft

Actividad económica o sector	Autoridad	Norma
Financiero	Superintendencia Financiera de Colombia	Circular 055 de 2016
Profesionales de compra y venta de divisas	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Circular Externa 0013 de 2016
Giros postales de pago	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Resoluciones 2564 y 2679 de 2016
Solidario	Superintendencia de la Economía Solidaria	Circular Externa 004 de 2017
Real (contadores, abogados, otros).	Superintendencia de Sociedades	Circular Externa 006 de 2016
Juegos de suerte y azar	Coljuegos	Resolución 2016200032334 de 2016
Notariado y registro	Superintendencia de Notariado y Registro	Circular 1536, complementada por la Instrucción Administrativa 017 de 2016
Juegos de suerte y azar (loterías, apuestas permanentes y chances)	Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar	Acuerdo 317 de 2016
Clubes deportivos profesionales de fútbol	Coldeportes	Circular Externa 005 de 2016
Clubes deportivos - entidades sin ánimo de lucro	Coldeportes	Circular Externa 006 de 2016
Transporte de carga terrestre	Superintendencia de Puertos y Transporte	Resolución 74854 de 2016
Salud	Superintendencia Nacional de Salud	Circular Externa 009 de 2016

Fuente: Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero (UIAF).

4.7. Retos y perspectivas

Coordinación interinstitucional

Se plantean grandes retos a las entidades estatales involucradas en la lucha contra el LA/FT. Las labores de prevención, detección y judicialización deben estar articuladas entre estas entidades que buscan acabar con los incentivos económicos de las organizaciones criminales. En otras palabras, se debe fortalecer la articulación interinstitucional dirigida tanto a mejorar las regulaciones pertinentes para recibir información sobre actividades que constituyan lavado de activos, financiación del terrorismo y

delitos fuentes, como a mejorar la capacidad de las entidades comprometidas y a desplegar acciones adecuadas para la represión de dichos fenómenos.

El fortalecimiento de la Ccicla, como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de la política en temas de LA/FT de forma estratégica, debe orientar la política pública de acuerdo a las dinámicas locales y regionales visualizadas, es decir, proponer política antilavado regional.

Por otra parte, se debe aprovechar este escenario para crear estrategias en materia de recuperación de activos de la corrupción.

Normativo

La aplicación de políticas públicas en investigación, represión y sanción debe ser apoyada por normas claras que establezcan sistemas dinámicos y efectivos aplicables a todos los sectores y actividades económicas vulnerables al lavado de activos.

En los sistemas de prevención y control implicará el fortalecimiento de las entidades de supervisión, inspección, vigilancia o control encargadas de proteger la integridad, equidad y seguridad de las actividades económicas que vigilan, exigiendo la aplicación razonable de medidas de prevención, control y reporte de posibles actividades sospechosas de ser lavado de activos.

Cooperación internacional

Uno de los retos es mejorar la capacidad de los policías judiciales, fiscales y jueces en materia de asistencia judicial y penal en temas de lavado de activos, delitos fuentes y extinción de dominio. El uso y la aplicación efectiva de las convenciones de Palermo, Viena y Mérida, y los acuerdos bilaterales que se han firmado en materia de asistencia judicial y penal deben ser una constante en las investigaciones que así lo requieran.

Debido a la importancia mencionada anteriormente, el Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra en proceso de depuración y análisis de toda la información relacionada con las asistencias que se han tramitado en los últimos años, con el propósito de realizar un documento con recomendaciones en esta materia.

Extinción de dominio

La lucha contra el crimen organizado transnacional se ha concentrado en el ejercicio de la acción penal, y a pesar de que el decomiso sin condena ha sido reconocido como un instrumento efectivo para desarticular el crimen organizado, esta figura sigue siendo cuestionada en algunas jurisdicciones por las posibles vulneraciones al derecho a la propiedad privada.

Se debe procurar hacer un trabajo juicioso de divulgación a nivel internacional, en el cual se aclare que no hay tal vulneración, exaltando que son más las ventajas que los riesgos que se corren cuando se libra una lucha transnacional contra los patrimonios ilícitos, pues los cuestionamientos de los países que aún no han incorporado este instrumento a sus legislaciones limitan en la práctica las solicitudes de cooperación, generando aún más problemas a la hora de efectuar la búsqueda, identificación, embargos y repatriación de activos ilícitos en jurisdicciones de otros países.

Cultura de legalidad

La reincorporación de los excombatientes de las FARC a la sociedad y la economía, producto de la firma del Acuerdo de Paz, le implica al Estado colombiano la actualización de sus políticas públicas en el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y, por ende, el diseño de estrategias y acciones dirigidas a esos nuevos integrantes de la sociedad, quienes vivieron durante décadas inmersos en la ilegalidad, afectando su percepción de los valores y códigos de conducta.

Pero también requiere de la sensibilización de los sectores público y privado para la aceptación de estos nuevos actores, quienes paulatinamente se integrarán a la economía y a la política de las regiones donde ejercieron su nefasta influencia. Esto dentro del marco de la reconciliación, amparada en la justicia, verdad, reparación y no repetición.

Para ello cobra importancia el liderazgo del Comité de Cultura Antilavado de la Ccicla, que deberá diseñar planes nacionales y regionales capaces de coordinar a las distintas instituciones del Estado a fin de que en el desarrollo de sus acciones se evidencie su presencia e integralidad como un todo y no como una serie de esfuerzos aislados, importantes todos, pero descoordinados e ineficientes.

5.

Política nacional, territorial e internacional de drogas

5.1. Política Nacional de Drogas de Colombia

5.1.1. Contexto

Las discusiones y experiencias internacionales, nacionales y territoriales desarrolladas en materia de drogas en los últimos años han generado un cambio en la visión, enfoques, objetivos y acciones que el Gobierno Nacional busca adelantar para afrontar la problemática de drogas, la cual de acuerdo con las cifras presentadas en este reporte de drogas sigue afectando de manera significativa al país, a los territorios y a las comunidades, evidenciando dificultades para dar sostenibilidad a los resultados y esfuerzos realizados.

Como se señaló en el *Reporte de drogas de Colombia 2016,* el desafío actual es acoger los logros recientes de la comunidad internacional y del país en las discusiones internacionales sobre la reforma de la política mundial de drogas, así como la evidencia generada en el país a partir de las diversas estrategias ejecutadas para reducir la problemática de las drogas. Para ello el Gobierno Nacional se ha propuesto, en atención a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, a formular una política de drogas integral y equilibrada, con enfoque en la salud pública, los derechos humanos y el territorio, construida participativamente y articulada con lo pactado en los Acuerdos de Paz, los resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (Ungass) en 2016 y los aportes de los territorios, la academia y la sociedad civil.

En tal sentido, el Gobierno Nacional ha avanzado en la actualización de la Política Nacional de Drogas para atender esta problemática en toda su complejidad, articular la institucionalidad relacionada y generar conocimiento con base en los resultados e impactos de las acciones en las nuevas dinámicas del problema de las drogas, en la vasta experiencia del país en la lucha contra ellas y en la nueva evidencia científica y técnica sobre mejores enfoques y políticas para enfrentar este fenómeno.

5.1.2. Acciones

Desde el año 2014 el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con las entidades del Estado con competencia en esta materia, viene adelantando una serie de actividades orientadas a la definición de los lineamientos para la política de drogas, los cuales servirán de soporte y punto de partida para que el país cuente con una política nacional de drogas integral, participativa, innovadora, efectiva y sostenible.

Con este propósito, a lo largo de 2016 y con base en la recopilación y análisis de los resultados de la **Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia**[95], de informes y estudios[96] de análisis

95 Constituida en 2013 por 10 expertos en la materia, la Comisión Asesora evaluó los resultados de la política de drogas a la luz de las necesidades actuales del Estado colombiano y propuso recomendaciones al Gobierno Nacional para su actualización. La Comisión Asesora le presentó al Ministerio y a la opinión pública dos informes: en mayo de 2013, el informe "Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas"; y en mayo de 2015, el informe final con recomendaciones para revisar la política nacional de drogas. Los informes de la Comisión se pueden encontrar en: <http://www.odc.gov.co/comision-asesora-politica-drogas-colombia>.

96 Revisión de contenido y la sistematización de más de 30 documentos, informes, evaluaciones y relatorías elaborados por el Gobierno Nacional, organismos internacionales y la academia.

sobre la problemática y la política de drogas producidos y/o publicados en el Observatorio de Drogas de Colombia, del **Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia** y de los compromisos adquiridos por el país en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al problema mundial de las drogas (Ungass 2016)[97], se avanzó en el desarrollo de un documento con lineamientos generales para actualizar la política de drogas con el objetivo de discutirlo y validarlo con las entidades del Estado con competencia en la política de drogas en 2017.

Un primer avance, como resultado de este proceso, es la creación de nuevos objetivos estratégicos que orientan la gestión del Estado colombiano. El Gobierno Nacional se ha propuesto los siguientes objetivos para reducir los impactos de las drogas en la población colombiana mediante la modificación de las condiciones sociales y económicas de los territorios y su población, lo que explica su vulnerabilidad frente a las dinámicas de la problemática:

1) Atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano.

2) Incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de seguridad de los territorios y su población.

3) Reducir el delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado prioritariamente hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de esta cadena, que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social.

Adicionalmente, y con el fin de monitorear los avances en el corto, mediano y largo plazo de los objetivos planteados, el Consejo Nacional de Estupefacientes solicitó el diseño de un sistema de seguimiento al impacto de la Política Nacional de Drogas, para lo cual aprobó una batería de indicadores de gestión, resultado e impacto en cada uno de los objetivos de la política, como la etapa inicial en el propósito de contar con un sistema que articule, monitoree y evalúe la gestión del Estado en esta materia.

Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia (2014-2016)

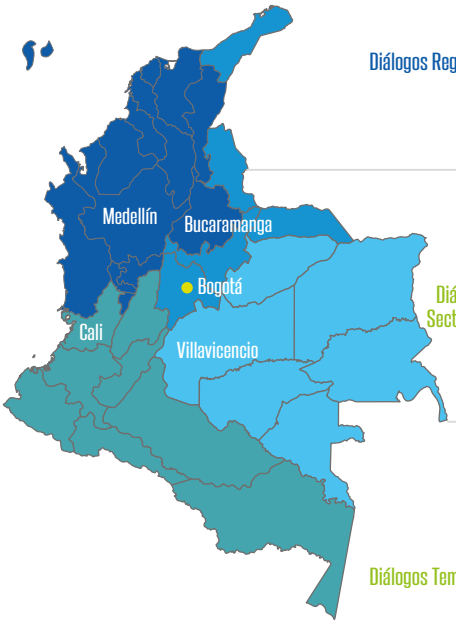
El Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas se desarrolló entre agosto de 2014 y noviembre de 2015 con el objetivo de propiciar un debate informado con la ciudadanía y conocer sus percepciones y visiones acerca sobre esta política en el país. A través de espacios de diálogo en diferentes ciudades se intercambiaron percepciones, evidencia e información relevante para la discusión de alternativas de política pública ante las nuevas realidades de la problemática de las drogas en el país.

El diálogo nacional logró reunir a representantes de los gobiernos locales de todos los departamentos, de organizaciones de la sociedad civil, de la academia, del Gobierno Nacional, de las Fuerzas Militares, de

97 Nueva York, 19 al 21 de abril de 2016.

la Policía Nacional y de organismos de control del Estado, así como a usuarios de drogas, representantes de la comunidad, padres de familia, comunidades indígenas y afrocolombianas y ciudadanía en general en 12 diálogos con territorios, sectores específicos, congresistas, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes universitarios y líderes de opinión. En dichos diálogos se abordaron temas varios de interés sobre la problemática y la política de drogas.

Figura 55. Los encuentros del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia



	Diálogos Regionales		
1	I Diálogo sobre la política de drogas una perspectiva regional. Medellín	137	Nov. 27/2014
2	II Diálogo sobre la política de drogas una perspectiva regional. Cali	108	Mar. 19 y 20/2015
3	III Diálogo sobre la política de drogas una perspectiva regional. Bucaramanga	123	Sep. 8 y 9/2015
4	IV Diálogo sobre la política de drogas una perspectiva regional. Villavicencio	113	Oct. 14 y 15/2015
	Diálogos Sectoriales		
5	Diálogo con congresistas. Experiencias internacionales sobre nuevos enfoques de la política de drogas. Bogotá	35	Oct. 23/2014
6	Diálogo con la sociedad civil sobre las preparaciones de Colombia para la UNGASS 2016. Bogotá	100	Sep. 18/2015
7	Diálogo con estudiantes ¿Qué opinan los estudiantes sobre la política de drogas? Bogotá	100	Nov. 3/2015
8	Diálogo sobre la problemática y la política de drogas con líderes de opinión de medios. Bogotá	60	Nov. 30/2015
	Diálogos Temáticos		
9	Evento de lanzamiento de "Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas? Bogotá	110	Ago. 22/2014
10	Presentación del Informe de la Comisión Global de Drogas "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces". Bogotá	150	Jun. 4/2015
11	Foro "Mujeres, política de drogas y encarcelamiento en las Américas: Promoviendo Políticas más Humanas y Eficaces". Bogotá	38	Sep. 25/2015
12	Presentación del Informe "Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas de Colombia" Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia..Bogotá	180	Oct. 22/2015

Fuente: Informe final 2014-2015. Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia. 2016.

A lo largo de 2016 se revisaron las relatorías de los 12 encuentros, sistematizando y categorizando la información para lograr un análisis comparado y consolidado en el *Informe final 2014-2015. Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia,* publicado en octubre de 2016. Este informe fue presentado y divulgado en diciembre del mismo año[98].

5.1.3. Retos y perspectivas

- Actualizar la Política Nacional de Drogas de manera concertada con las entidades competentes, contando con un análisis institucional que permita dar claridad a los roles, funciones y capacidades de los diferentes sectores para la implementación, seguimiento y evaluación de esta.

98 *Informe final 2014-2015. Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia* (octubre de 2016). Adicionalmente, toda la información y documentos del Diálogo Nacional se pueden encontrar en la página web del Observatorio de Drogas de Colombia en el enlace <www.odc.gov.co/Dialogo-Nacional-Política-de-Drogas>.

- Generar conocimiento, información y evidencia técnica y científica a partir de la definición de herramientas e indicadores de seguimiento a la gestión y al impacto de las acciones definidas por la política de drogas, así como mecanismos de coordinación y articulación efectivos que permitan dar complementariedad a las acciones y eviten la duplicidad en los esfuerzos.

- Posicionar los objetivos y nuevos lineamientos de la política de drogas en los territorios, generando mecanismos para su adaptabilidad a las condiciones propias de cada región.

- Actualizar la normatividad en materia de drogas de acuerdo con la nueva visión, enfoques y objetivos de la política de drogas.

5.2. Implementación de la política de drogas en los territorios 2016-2017

5.2.1. Contexto

Para hacer realidad los enfoques de la política de drogas es necesario que los territorios y sus actores los apropien y los hagan operativos en el marco de sus realidades particulares. En ese sentido, el escenario que se abre paso con la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP resulta ser una oportunidad para profundizar y consolidar los avances alcanzados en la tarea de transformar los territorios para responder y atender de manera efectiva el fenómeno de las drogas.

5.2.2. Acciones

En 2016 la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho llevó a cabo un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de los territorios para la gestión de políticas territoriales de drogas, teniendo en cuenta el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, la Política Nacional de Drogas y los nuevos acuerdos internacionales esbozados en la Declaración de Resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (Ungass) de 2016.

Dentro de estas se destaca el apoyo técnico a la formulación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas (PIDD), los cuales fueron construidos en el marco de los Comités Departamentales de Drogas (CDD) y aprobados en los Consejos Seccionales de Estupefacientes (CSE)[99], ambas entidades

99 La Ley 30 de 1986, en sus artículos 98 y 99, determina que los departamentos y el Distrito Capital deben contar con un Consejo Seccional de Estupefacientes 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. Así mismo, 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. Estos últimos han sido institucionalizados con el nombre de comités integrales departamentales y municipales de

fortalecidas en su capacidad de planeación participativa y toma de decisión en parte como resultado del apoyo y asesoría técnica del Ministerio a los departamentos. Como resultado del proceso, a la fecha se encuentran formulados 32 PIDD, los cuales han sido aprobados todos por sus respectivos CSE.

5.2.3. Política Nacional de Drogas y planes integrales departamentales de drogas. Hallazgos preliminares

En 2017 la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho se propone desarrollar una evaluación de carácter formativo de los PIDD para determinar la coherencia entre estos planes con los planes de desarrollo territorial (PDT) y la Política Nacional de Drogas, y de esta manera identificar herramientas para el fortalecimiento de las capacidades de los territorios en la gestión de políticas para atender la problemática de las drogas.

Un análisis sobre el PDT desarrollado durante el año 2016 para determinar el nivel de apropiación de la Política Nacional de Drogas por parte de los departamentos arrojó hallazgos que fueron tenidos en cuenta en un análisis preliminar de los planes integrales departamentales de drogas de los 32 departamentos.

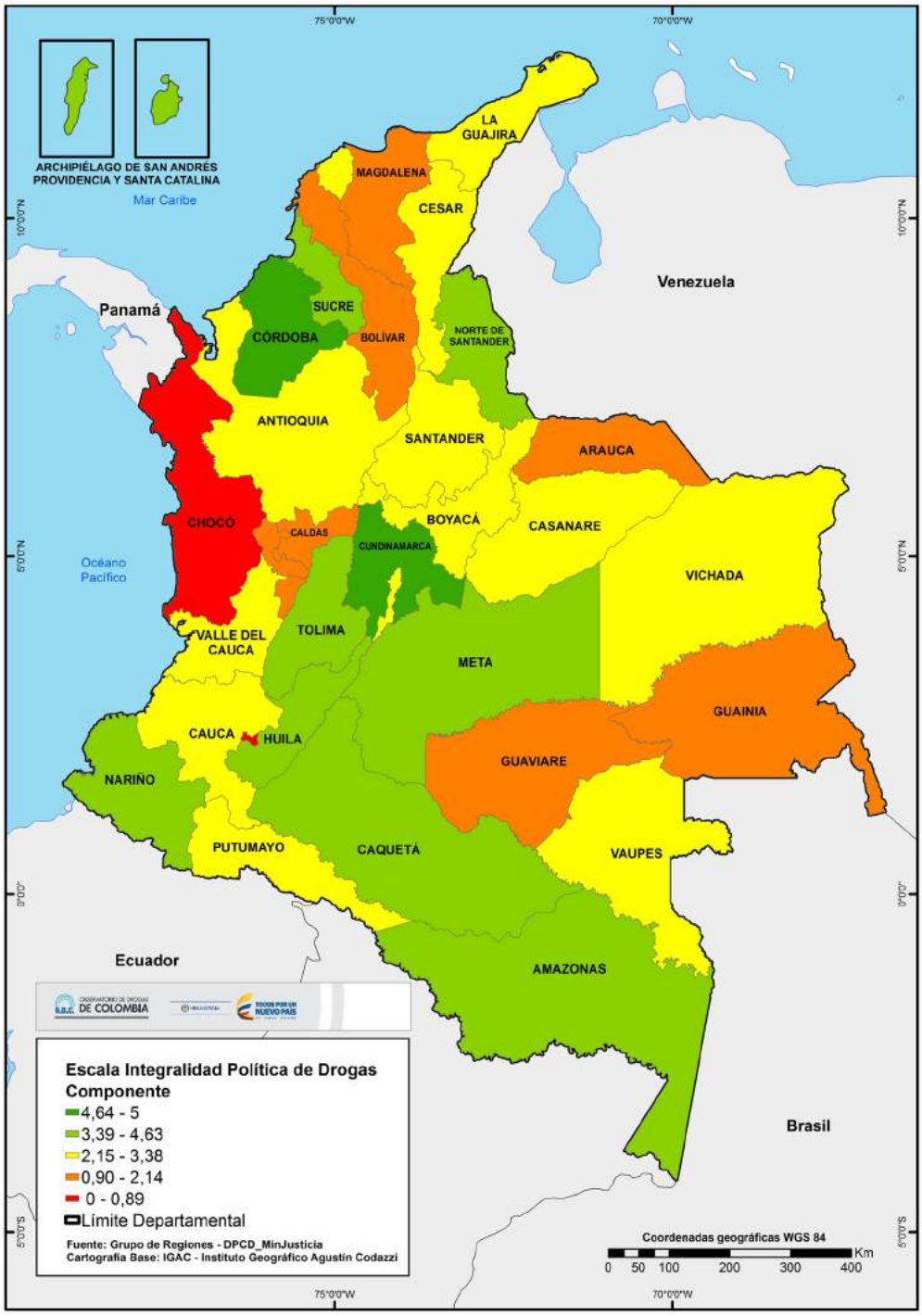
Para este análisis preliminar de los PDT se tomaron en cuenta 25 temas que según la política de drogas, los expertos de la Dirección y los actores involucrados de los territorios es necesario contemplar para un abordaje integral del fenómeno de las drogas. Fueron agrupados en cinco componentes y de este modo se construyó una escala de integralidad para identificar en qué medida un PDT es más o menos integral *conceptualmente*[100].

Al observar el resultado del mapa 15 se puede ver que un departamento no incluye el tema de drogas en el PDT, ocho cuentan con un PDT que incorpora el tema de drogas con un nivel de integralidad bajo y 13 presentan un nivel medio de integralidad. Esto implica que al menos dos de los componentes tenidos en cuenta para el análisis no se abordan dentro de los PDT de esos departamentos. Nueve muestran un nivel alto de integralidad y solo dos poseen un nivel muy alto.

drogas (CIDD y CMD; Comité Técnico Distrital de Estupefacientes en el caso de Bogotá, D.C.).

100 La integralidad se entiende en este caso no desde la acción, sino desde la planificación. Esto implica analizar *conceptualmente* la comprensión amplia del fenómeno de las drogas, que se refleja en la descripción de todas sus manifestaciones, así como en las acciones desarrolladas para responder a estas. En otras palabras, un PDT que tenga en cuenta todos los aspectos del fenómeno de las drogas y contemple una acción para cada uno de estos, aunque se puede considerar integral en su formulación, no es posible garantizar que lo sea en su implementación, pero sin duda lo primero aporta a lo último.

Mapa 15. Nivel de integralidad en el abordaje del fenómeno de las drogas en los planes de desarrollo territorial (PDT) departamentales[91]



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016.

101 Se construyó una escala de integralidad de 0 a 5, en la que se clasificaba conceptualmente –como se especificó anteriormente– qué tan integrales en el abordaje al tema de drogas eran los planes de desarrollo territorial de los 32 departamentos y del Distrito Capital. Para efectos de interpretación del mapa, el color rojo se asigna a los departamentos con nivel de integralidad 0, es decir, los que no incorporaron de ninguna manera acciones frente al tema de drogas. El color verde intenso se asigna a los que obtuvieron 5, es decir, a los que contemplaron acciones para cada componente del fenómeno. No se evalúa si contemplaron más o menos acciones en cada componente, sino si abarcaron al menos una acción para cada uno. Los componentes tenidos en cuenta fueron los siguientes: consumo, cultivos ilícitos, actividades relacionadas, fortalecimiento institucional y producción, tráfico, comercialización y distribución.

Este análisis evidenció la conceptualización limitada del abordaje al fenómeno de las drogas en los PDT departamentales. En términos generales, los territorios identifican el fenómeno como un problema prioritario a tener en cuenta. Sin embargo, en los documentos de los planes de desarrollo no se presenta un diagnóstico claro del impacto del fenómeno en su territorio, razón por la que tampoco se diferencian estrategias claras para su abordaje de manera integral y equilibrada. Adicionalmente, hay otros hallazgos importantes y más específicos:

- El componente de consumo de sustancias psicoactivas resulta ser el más abordado y robusto de todos, contemplando más acciones para su manejo. Sin embargo, no se presenta mayor desarrollo de las actividades y predomina un lenguaje propio del sector salud en su descripción. A partir de lo anterior se puede inferir una visión sectorial del fenómeno en este ámbito que es necesario complementar con otras perspectivas para consolidar una integralidad en la intervención. Solo cinco departamentos hicieron una desagregación en el análisis y abordaje de sustancias específicas. La mayoría de estos últimos hicieron énfasis en el consumo de alcohol, fundamentalmente.

- El segundo componente más desarrollado es el relacionado con producción, tráfico, comercialización y distribución. Lo anterior con un acentuado énfasis en el fortalecimiento de la política criminal desde un enfoque punitivo.

- En cuanto al tema de cultivos, resulta importante resaltar que de los 10 departamentos con mayor afectación por cuenta de este ámbito del fenómeno, nueve incorporan el tema en el PDT. No obstante, la conceptualización y profundización en el tema es muy limitada.

- Ningún departamento incorporó diagnóstico ni análisis ni, por consiguiente, estrategias frente a actividades relacionadas, como el lavado de activos, un aspecto fundamental en cualquier estrategia de desarticulación de economías criminales en el nivel local.

Un logro relevante, producto de la asesoría técnica y el acompañamiento a los territorios en el proceso de formulación, aprobación y adopción de los PIDD, es que estos se convirtieron en los principales instrumentos de planeación territorial para profundizar y desarrollar la política de drogas a nivel local, superando las limitaciones identificadas en los PDT anteriormente formulados.

De esa manera se sentaron las bases para profundizar en el diagnóstico y el abordaje integral del fenómeno desde las capacidades territoriales. Un primer análisis de contenido de los PIDD corrobora este resultado, a la vez que visibiliza los retos que se presentan en el proceso de implementación de cada objetivo de la política de drogas en los territorios. A modo de conclusión, y enunciando los retos por enfrentar en los años subsiguientes, se exponen los hallazgos generales del análisis de los PIDD:

- En lo referente al componente *transformación y desarrollo integral de los territorios afectados por cultivos ilícitos,* cabe resaltar que la totalidad de los territorios afectados por cultivos contempló actividades de desarrollo rural integral, mientras no todos incorporaron acciones en materia de sustitución de cultivos, categoría destacada por tratarse de un subtema desarrollado en el marco del punto 4 del Acuerdo de Paz. Frente a las áreas de manejo especial, no todos los departamentos afectados por cultivos ilícitos contemplaron acciones en esta materia.

- Con respecto al componente *impacto al sistema criminal asociado al fenómeno de las drogas,* se evidencia una falta de capacidad local para afrontar el fenómeno de lavado de activos, también soportada en una debilidad institucional para diagnosticar ese fenómeno y su impacto a nivel territorial. En ese sentido, los departamentos que incorporan estrategias frente al tema únicamente contemplan formación técnica al respecto. Por otra parte, en cuanto a las actividades relacionadas con la economía criminal de sustancias psicoactivas, aunque se contemplan las acciones necesarias en cada aspecto, es preciso complementarlas con la consolidación de un mecanismo de coordinación e intercambio de información para optimizar recursos y aumentar la eficiencia al respecto.

- En lo que se refiere al componente de *atención integral al consumo de sustancias psicoactivas,* si bien es el más robusto a nivel nacional, presenta dificultades de capacidad financiera, técnica y humana para su desarrollo, sobre todo en el ámbito de tratamiento y reducción de riesgos y daños. Aunque se han desarrollado herramientas para el mejoramiento de la atención, la provisión de servicios y la comprensión de la atención integral en salud, es necesaria una estrategia que contribuya al fortalecimiento de las capacidades territoriales para implementar dichas herramientas.

Tabla 25. Integralidad de los PIDD[92]

Región	Porcentaje de integralidad regional	Departamentos	Porcentaje de integralidad departamental
Caribe	84,24%	Córdoba	95,65%
		Cesar	95,65%
		San Andrés y Providencia	86,96%
		Sucre	73,91%
		La Guajira	82,61%
		Atlántico	73,91%
		Bolívar	91,30%
		Magdalena	73,91%
Eje Cafetero y Antioquia	82,61%	Antioquia	95,65%
		Quindío	78,26%
		Caldas	82,61%
		Risaralda	73,91%
Centro Oriente	86,96%	Cundinamarca	82,61%
		Bogotá, D.C.	69,57%
		Boyacá	95,65%
		Norte de Santander	86,96%
		Santander	100,00%

102 Para comparar los departamentos, no se tuvieron en cuenta dos componentes (los relacionados con cultivos ilícitos y con atención a población en condición de vulnerabilidad), ya que se trata de aspectos que no se manifiestan en todos los territorios. El resultado se lee de la siguiente manera: si el plan del departamento X incorporó todos los subtemas de todos los componentes (excepto el de cultivos y el de población en condición de vulnerabilidad), obtiene un puntaje del 100%, lo cual indica que el PIDD del departamento X es un 100% integral.

Región	Porcentaje de integralidad regional	Departamentos	Porcentaje de integralidad departamental
Llanos	92,55%	Vaupés	95,65%
		Meta	95,65%
		Vichada	95,65%
		Casanare	89,96%
		Guaviare	95,65%
		Guanía	82,61%
		Arauca	95,65%
Centro Sur Amazonía	93,04%	Amazonas	86,96%
		Caquetá	95,65%
		Huila	95,65%
		Putumayo	91,30%
		Tolima	95,65%
Pacífico	92,39%	Nariño	95,65%
		Cauca	95,65%
		Valle del Cauca	82,61%
		Chocó	95,65%

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017.

- En cuanto al componente *reducción de factores de riesgo asociados al consumo y/o oferta de sustancias psicoactivas,* se registra una amplia oferta institucional que puede ser utilizada de manera coordinada para reducir vulnerabilidades en los territorios, desde la perspectiva del desarrollo humano. Por esa razón, y para aprovechar tal oportunidad, es necesario concretar una focalización y priorización territorial, toda vez que eso permite aprovechar los recursos humanos, financieros y técnicos limitados que existen en el país. En algunos casos, los territorios incluyen acciones que no cuentan con el respectivo soporte en capacidades locales suficientes para su desarrollo.

- En el componente *fortalecimiento institucional,* la cobertura de temas en el país es casi completa. Todos los territorios incorporan acciones en esta materia, dado que consideran que aumentar sus capacidades redunda en un impacto positivo frente al fenómeno. El mejoramiento de las capacidades técnicas se manifiesta como una necesidad permanente y profunda de los territorios que requiere el apoyo técnico permanente del nivel central. Por esa razón, la Dirección de Política de Drogas se ha propuesto gestionar módulos y asesorías técnicas que contribuyan al fortalecimiento de capacidades técnicas para abordar los diferentes componentes del fenómeno.

- Frente al componente *atención integral y diferencial a población en condiciones de vulnerabilidad,* es posible concluir que el subtema más desarrollado en los PIDD es el referente a los adolescentes en conflicto con la ley, en cierta medida debido a que existe un andamiaje institucional y legal que facilita y obliga a su abordaje y cumplimiento. Relativo al abordaje a población étnica, de los 15

departamentos que según el DANE concentran esta población en mayor proporción, el 80% de estos incorpora del tema en sus respectivos PIDD, lo cual constituye una oportunidad para profundizar en la consolidación de estrategias en esta materia. Finalmente, donde se presentan mayores retos es en las estrategias de los PIDD frente a la población carcelaria y penitenciaria, dado que de los 17 departamentos que según el Inpec concentran el 64,8% de la población en cuestión, la mitad contempla acciones en su PIDD para hacer frente a dicha realidad de manera integral.

5.2.4. Retos y perspectivas

- Fortalecer las capacidades de los territorios para la implementación, seguimiento y evaluación de los PIDD.
- Optimizar las capacidades de los territorios para la gestión de la Política Nacional de Drogas a través de dos procesos: el ajuste al diseño de los PIDD orientado desde el ejercicio de evaluación y la consolidación de una metodología para la formulación de planes integrales municipales de drogas.
- Mejorar los CDD y los CSE como espacios de participación amplia, gestión y toma de decisión en materia de drogas a nivel territorial.
- Promover y generar estrategias para reducir la rotación de delegados en los CDD y en los CSE con el fin de fortalecer la sostenibilidad y continuidad de los procesos y las acciones adelantadas.
- Fomentar y gestionar desde los CDD y los CSE el seguimiento a la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.
- Generar un mecanismo de articulación y coordinación entre los CDD, los CSE y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las instituciones creadas en el marco de su funcionamiento, cada vez que sea pertinente a nivel territorial.
- Impulsar la sistematización de modelos de intervención locales o estrategias marco para el abordaje de los diferentes componentes del fenómeno de las drogas.
- Consolidar una estrategia de participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en el proceso de implementación y seguimiento de los PIDD.
- Promover, gestionar y socializar estrategias de intervención integral con enfoque diferencial replicables a los territorios en poblaciones con condiciones de vulnerabilidad.
- Sensibilizar a los gobiernos locales y demás actores relacionados con el abordaje al fenómeno de drogas acerca de la importancia de adelantar acciones y garantizar recursos humanos, técnicos y financieros en materia de lavado de activos en lo que respecta a la lucha contra la criminalidad, reducción de riesgos y daños en lo concerniente a la atención integral del consumo, el abordaje a la población carcelaria y penitenciaria y a la población habitante de/en calle para el caso de la atención integral y diferencial. Lo anterior en los departamentos que presentan situaciones que ameritan contemplar estrategias en tales aspectos.

5.3. Política internacional de drogas

5.3.1. Contexto

Pasada la Trigésima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al problema mundial de las drogas (Ungass 2016)[103], Colombia, al igual que un grupo significativo de países afines, ha continuado incentivando el diálogo abierto en escenarios globales y regionales con el objetivo de asegurar que se implementen las recomendaciones operacionales contenidas en el documento final[104] de la Ungass 2016. A la par, se ha promovido la discusión y búsqueda de nuevos consensos en el proceso de evaluación final de la Declaración Política y Plan de Acción de 2009, incluyendo los objetivos trazados en esos documentos y cuyo plazo de cumplimiento vence en 2019. Así mismo, en el plano regional[105] prosiguen las discusiones sobre planes de acción y enfoque de las políticas en la materia.

5.3.2. Acciones

Avances en los foros sobre drogas del sistema de las Naciones Unidas

A partir del segundo semestre de 2016 se dio inicio a la discusión sobre la puesta en marcha de las recomendaciones operacionales del documento final de la Ungass en varios escenarios de la ONU. Colombia participó de manera activa y propositiva en todos los foros internacionales donde se debatió el tema, en particular en los siguientes:

Asamblea General, Comisión Tercera. Resolución Ómnibus

Entre octubre y noviembre de 2016, en la Comisión Tercera de las Naciones Unidas, en Nueva York, se negoció la Resolución Ómnibus sobre Drogas[106], tomando como base el borrador inicial que presentó México, como lo ha hecho cada año desde 1999. Siguiendo el procedimiento establecido, luego de ser aprobada por consenso en la Comisión Tercera, la Resolución Ómnibus fue adoptada por la Asamblea General.

En tal contexto, la posición de Colombia consistió en defender el documento de resultados de la Ungass de 2016 por tratarse del consenso más reciente y de más alto nivel. Así mismo, la delegación de Colombia abogó por la identificación de mecanismos concretos para el seguimiento e implementación de las recomendaciones operacionales contenidas en el mismo.

La Ómnibus de 2016 introdujo algunos avances en el debate internacional, tales como otorgar carácter integral, multidisciplinar e indivisible a las recomendaciones operacionales del documento de

103 Nueva York, 19 al 21 de abril de 2016.
104 El documento de la Ungass 2016 se denominará de resultados o final a lo largo de este documento.
105 En particular en la CICAD (OEA), la Unasur, la CELAC y el Mecanismo de Cooperación en Drogas CELAC-UE.
106 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 71/211 "Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas".

la Ungass; reafirmar los siete ejes temáticos de este;[107] y realzar sus resultados frente a los demás compromisos internacionales vigentes en la materia. Igualmente, se incluyeron acciones relacionadas con el mejoramiento de la recolección de información y de los indicadores globales para el monitoreo y evaluación de las políticas internacionales de drogas. Por último, la Resolución Ómnibus de 2016 requirió de las agencias del sistema de las Naciones Unidas identificar las recomendaciones operacionales del documento final de la Ungass que les competan y asumir su implementación.

Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas

- **Reuniones intersesionales para la implementación del documento final de la Ungass**

En la Comisión de Estupefacientes (CND por su sigla en inglés), durante octubre y noviembre de 2016 y enero de 2017, se llevaron a cabo varias reuniones intersesionales con el fin de abordar la implementación y dar inicio al proceso de seguimiento de las recomendaciones del documento Ungass 2016 en cada una de las siete áreas temáticas ya mencionadas.

Colombia participó en las sesiones reportando acciones que el Gobierno Nacional está adelantando, entre ellas el programa 'Familias Fuertes: Amor y Límites'[108] en materia de prevención; y el manejo de sustitución con metadona y la atención de sobredosis con nalaxona en materia de reducción del daño. Así mismo, se destacó el apoyo de la sociedad civil en la promoción de la perspectiva de salud en los espacios locales y se socializaron desarrollos legislativos, como el de la Ley 1787 de 2016, que reglamenta los usos medicinales del cannabis.

Las reuniones intersesionales sirvieron para extender el momentum de la Ungass, mantener la vigencia de los siete ejes temáticos del documento de resultados y mostrar la necesidad de contar con un mecanismo de seguimiento a la puesta en marcha de los compromisos adquiridos en ella.

- **60º período de sesiones, 13 al 17 de marzo de 2017, Viena (Austria)**

Intervención de Colombia en el segmento de alto nivel

Colombia participó en el 60º período ordinario de sesiones de la CND con una delegación de alto nivel encabezada por la canciller María Ángela Holguín; el alto consejero para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos, Rafael Pardo; y el viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Carlos Medina.

107 El documento de la Ungass trasciende los tres ejes tradicionales de las políticas de drogas (oferta, demanda y cooperación), ampliando a siete los aspectos centrales a los que deben atender estas: 1) Reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención y el tratamiento y otras cuestiones relacionadas con la salud. 2) Disponibilidad de sustancias controladas para usos médicos y científicos. 3) Reducción de la oferta, aplicación eficaz de la ley, respuestas a la delincuencia, lucha contra el blanqueo de dinero y cooperación judicial. 4) Cuestiones intersectoriales para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas: realidad cambiante, tendencias y circunstancias, retos y amenazas crecientes y persistentes, incluyendo las nuevas sustancias psicoactivas. 5) Fortalecimiento de la cooperación internacional. 6) Fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad común y compartida. 7) Desarrollo alternativo, cooperación internacional para políticas de drogas orientadas del desarrollo y cuestiones socioeconómicas.

108 Este programa de prevención universal, desarrollado por la Universidad de Iowa, adaptado por la OPS/OMS para la población latinoamericana, en Colombia viene siendo implementado desde el año 2012 por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en asocio con la Unodc y la OPS. Un resultado por destacar de este programa es la cobertura de 12 familias beneficiarias en el territorio nacional. También en Colombia cuenta con evaluaciones de impacto y de resultado realizadas por la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y la Universidad CES de Antioquia.

La canciller tuvo a su cargo la intervención nacional en el segmento de alto nivel de la CND, en la cual subrayó la decisión indeclinable de Colombia de doblegar el narcotráfico; puso de presente el hecho de que Colombia no escapa de las tendencias mundiales en materia de consumo, producción y tráfico de estupefacientes; explicó las causas del crecimiento de los cultivos de coca; y resaltó las líneas estratégicas que adelantan el Gobierno y el Estado para abordar este fenómeno[109].

Evento especial: 'Estrategias para el abordaje de los cultivos ilícitos durante el posconflicto en Colombia'

En el marco del 60º período ordinario de sesiones, Colombia organizó un evento especial titulado 'Estrategias para el abordaje de los cultivos ilícitos durante el posconflicto', el cual se llevó a cabo el 13 de marzo de 2017. La delegación del Gobierno[110] compartió la estrategia del país para enfrentar este fenómeno, ante un auditorio en el que hizo presencia un buen número de delegados de diferentes gobiernos y representantes de organizaciones no gubernamentales. Acompañaron el evento especial el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Yuri Fedotov; y la embajadora de Noruega en Viena, Bente Angell-Hansen, quienes expresaron su apoyo a Colombia en los esfuerzos que adelanta para resolver el crecimiento de los cultivos ilícitos en la etapa de posconflicto.

Resolución 60/1 de la Comisión de Estupefacientes: 'Preparativos del 62º. Período de Sesiones de la CND en el 2019'

En la CND se negoció y aprobó la Resolución 60/1[111], en la que se plasmó la decisión de celebrar una reunión a nivel ministerial en 2019 con el fin de hacer un balance del cumplimiento de los compromisos contraídos para abordar el problema mundial de las drogas, dado que ese año vence el plazo para cumplir con las metas establecidas en 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', aprobada por la Comisión de Estupefacientes en 2009. En otras palabras, se decidirá en esta reunión el futuro de la política de drogas posterior a 2019.

Involucramiento de otras agencias de las Naciones Unidas en temas relacionados con el problema mundial de las drogas

Acciones para mejorar la coordinación y la cooperación en el sistema de las Naciones Unidas

En el marco del 60º período ordinario de sesiones de la CND se emitió la Resolución 60/6 de la Comisión de Estupefacientes[112] titulada 'Intensificación de la coordinación y la cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas y los Sectores pertinentes de los países, en particular de los sectores de la salud,

109 Discurso completo 60 CND. Disponible en internet: <http://www.cancilleria.gov.co/intervencion-canciller-maria-angela-holguin-segmento-alto-nivel-60o-periodo-sesiones-comision>.

110 El ministro consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo, presentó la estrategia; la Canciller moderó el evento.

111 Resolución 60/1 de la Comisión de Estupefacientes "Preparativos del 62° período de sesiones de la Comisión en 2019".

112 Resolución 60/6 de la Comisión de Estupefacientes "Intensificación de la coordinación y la cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas y los Sectores pertinentes de los países, en particular de los sectores de la salud, la educación y la justicia penal, para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas".

la educación y la justicia penal, para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas'. Si bien esta resolución está enfocada de manera prioritaria hacia los temas de salud, ejercicio de la ley y educación, sienta bases para seguir fomentando la participación de otras agencias de las Naciones Unidas en la implementación del documento de resultados de la Ungass. Colombia participó activamente en la negociación y aprobación de dicha resolución, considerando que es una herramienta útil para concretar la coordinación interagencial que promueve mayor coherencia e integralidad de las políticas de drogas.

Consejo de Derechos Humanos

En este escenario, se ha mantenido abierta la discusión sobre temas relacionados con drogas. El 1 de marzo de 2017, en el marco del 34º período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en Ginebra, se llevó a cabo el evento paralelo 'Avances en las políticas de drogas basadas en los derechos humanos: hacia la descriminalización del porte y del consumo de drogas'. Colombia participó en dicho evento, exponiendo el *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas,* dando cuenta, además, de los desarrollos nacionales en esta materia.

Comisión de Estadística[113]

En el 48º período ordinario de sesiones de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas se presentó un informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (Inegi) y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito[114] (Unodc), relativo a una hoja de ruta internacional para mejorar las estadísticas sobre drogas (E/CN.3/2017/12). En este informe se proponen medidas específicas orientadas a mejorar la calidad y disponibilidad de las métricas disponibles y así responder de manera integral a la necesidad que tienen los Estados miembros de mejorar la información estadística sobre drogas y darles cumplimiento a las solicitudes consignadas en los recientes compromisos suscritos por la comunidad internacional (Ungass[115] y Resolución Ómnibus[116]). Colombia apoyó la iniciativa mexicana. Como resultado del periodo ordinario de sesiones, se adoptó una resolución mediante cual la Comisión de Estadísticas tomó nota de la presentación del informe y reconoció sus méritos[117].

Organización Mundial de la Salud

Desde 2015 Colombia y un grupo de 13 países afines[118] han promovido acciones orientadas a procurar y facilitar una mayor participación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en las políticas de drogas, lo que dio como resultado que se incluyera el tema 'La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas' en las respectivas agendas de la sesión 139ª del Consejo Ejecutivo de la OMS, que tuvo

113 El 48º período ordinario de sesiones de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas se llevó a cabo del 7 al 10 de marzo de 2017 en Nueva York.

114 En consulta con la Organización Mundial de Aduanas, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Centro Europeo para el Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas y la Organización Mundial de la Salud.

115 A/RES/30-S/1 O. p. 1.

116 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 71/211 "Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas".

117 Decisión 10 sobre indicadores de drogas narcóticas aprobado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

118 Argentina, Australia, Colombia, Guatemala, México, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y Uruguay. En 2016, se sumaron Panamá, Sudáfrica, los Estados Unidos de América y Zambia.

lugar en enero, y de la 70ª Asamblea Mundial de la Salud[119]. A partir de estas discusiones, la secretaría de la OMS presentó un reporte sobre salud pública y el fenómeno de las drogas[120].

En este contexto se destaca la firma del memorando de entendimiento entre la OMS y la Unodc[121], que tuvo lugar el 17 de febrero de 2017 como paso importante hacia el fortalecimiento y expansión de la cooperación entre las agencias del sistema de las Naciones Unidas, al apostar por la creación de un marco más sólido de colaboración estructurada entre dichas agencias.

Por otra parte, en el marco de la 70ª Asamblea Mundial de la Salud, se adoptó la decisión 'La dimensión de la salud pública en el problema mundial de las drogas', que fue facilitada por Colombia y tuvo la coautoría de 17 países[122]. Esta decisión tiene como propósito promover la cooperación y la colaboración entre la OMS y la CND, comprometidas con la implementación de las recomendaciones operacionales del documento de resultados de la Ungass. La decisión de la Asamblea Mundial de la Salud le solicita al director general de la OMS la elaboración de tres reportes bianuales sobre la implementación de esta decisión, a partir de la edición 71 de esta Asamblea.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Respondiendo al llamado del documento de resultados de la Ungass, en el que se da la bienvenida a la adopción de la Agenda 2030 y se reconoce que los esfuerzos para dar solución al problema mundial de las drogas y los que se adelantan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son complementarios y se refuerzan mutuamente; y respondiendo a la Resolución Ómnibus, en la que se alentó que la Comisión de Estupefacientes contribuyera a la revisión temática de los avances en los ODS, la presidenta de la 60º sesión ordinaria de la Comisión de Estupefacientes, Bente Angell-Hansen, embajadora de Noruega en Viena, inició en octubre de 2016 una serie de debates temáticos con el objetivo de presentar un informe sustantivo[123] para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible *'Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world',* que tuvo lugar del 10 al 19 de julio de 2017 en Nueva York.

Colombia ha participado tanto en los debates temáticos realizados en el marco de la CND como en la preparación del informe que se presentó en el Foro Político de Alto Nivel, enviando insumos sobre los avances a nivel nacional en la implementación de las recomendaciones operacionales de la Ungass que complementan los esfuerzos efectuados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y sobre los esfuerzos por llevar a cabo a nivel internacional para fortalecer la cooperación y la coherencia interagencial.

119 Celebrada en Ginebra, del 22 al 31 de mayo de 2017.
120 Documento A70/29. Reporte de la secretaría "Dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas".
121 Memorando de entendimiento entre la Unodc y la OMS.
122 Los países que copatrocinaron esta decisión fueron: Noruega, Costa Rica, Holanda, Australia, Suecia, Sudáfrica, Zambia, Portugal, Georgia, Montenegro, Canadá, Portugal, Panamá, Argentina, Suiza, Uruguay, Estados Unidos.
123 Note on the Contribution of the Commission on Narcotic Drugs to the 2017 High-Level Political Forum on Sustainable Development on "Eradicating Poverty and Promoting Prosperity in a Changing World".

Avances en la discusión sobre drogas a nivel regional

También a nivel regional se ha mantenido abierto el diálogo sobre políticas de drogas con el propósito de asegurar la implementación de los avances alcanzados en el documento de resultados de la Ungass. Esto en los foros regionales, como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC-UE).

Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 (CICAD-OEA)

Durante el 60º período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), celebrado en Nassau (Bahamas), del 2 al 4 de noviembre de 2016, se aprobó el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020, que orientará a los Estados de la región hacia la implementación de las recomendaciones operacionales del documento de resultados, así como a la realización de los objetivos y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Por su parte el 61º período ordinario de sesiones, celebrado en Washington, D.C. del 24 al 26 de abril de 2017, fue el escenario propicio para que Colombia socializara su estrategia de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y las acciones que adelanta para la implementación del capítulo 4 sobre drogas en los Acuerdos de Paz, en lo relacionado con sustitución de cultivos ilícitos.

Plan de acción de UNASUR

En el marco del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), desde agosto de 2016 se está negociando el plan de acción para el período 2017-2021. Su objetivo general es “proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados miembros para incidir de forma integral en todos los ámbitos de la problemática”.

Este plan de acción se divide en los siete ejes temáticos de las recomendaciones operacionales del documento de resultados y agrega uno denominado ‘Fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho’. Se evidencia positivamente que el plan plantea la promoción de discusiones con vista a la estrategia global de drogas y de cara al vencimiento de los plazos de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009.

Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La XVIII Reunión de Alto Nivel de este Mecanismo se llevó a cabo los días 16 y 17 de junio de 2016 en La Haya[124] (Holanda), donde se adoptó una declaración que subrayó la positiva cooperación entre las dos regiones. De igual manera, durante los días 18 y 19 de mayo de 2017 se realizó la XVIV Reunión de Alto Nivel de este Mecanismo en la ciudad de Buenos Aires (Argentina). En estas reuniones se adoptaron declaraciones que destacaron el compromiso de las dos regiones con el documento de resultados de la Ungass de cara a su implementación, y se enfatizó la necesidad de continuar trabajando de manera conjunta en la discusión sobre los objetivos trazados en la Declaración Política y Plan de Acción de 2009.

5.3.3. Retos y perspectivas

Durante la etapa pos-Ungass 2016, en los escenarios internacionales pertinentes la posición de Colombia se ha centrado en promover la adopción de medidas que aseguren la implementación de las recomendaciones operacionales contenidas en el documento final (o de resultados) de la misma. Igualmente, se ha defendido la creación de mecanismos formales que promuevan la implementación y evaluación del citado documento con indicadores apropiados.

Para Colombia es de importancia prioritaria fomentar el debate internacional sobre el problema mundial de las drogas en dirección a identificar formas más integrales y eficaces de abordarlo, tanto en los foros globales de las Naciones Unidas como en los regionales, en particular la OEA, la CELAC y la UNASUR.

El debate internacional continuará y se intensificará en las Naciones Unidas, en especial durante el año 2018, cuando se adelantarán discusiones y negociaciones en preparación de la reunión ministerial de la Comisión de Estupefacientes, que tendrá lugar en 2019 y que deberá decidir los rumbos de las políticas globales de drogas a partir de ese año.

124 Declaración de La Haya. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10680-2016-INIT/es/pdf>.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 71/211 'Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas'.

COLOMBIA DIVERSA. Muchas veces me canso de ser fuerte. Ser lesbiana, gay, bisexual o trans en las cárceles de Colombia. 2015-2016.

COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS. 'Intensificación de la coordinación y la cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas y los sectores pertinentes de los países, en particular de los sectores de la salud, la educación y la justicia penal, para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas'. E/CN.7/2017/L.8/.

COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 'Preparativos del 62º período de sesiones de la Comisión en 2019'. E/CN.7/2017/L.9/Rev.1.

Declaración de La Haya. Disponible en internet: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10680-2016-INIT/es/pdf>.

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS, ADMINISTRACIÓN PARA EL CONTROL DE DROGAS Y LABORATORIO DE PRUEBAS ESPECIALES E INVESTIGACIÓN. Reporte de trazabilidad química de cocaína. 2017.

DEVIDA. Fomento del desarrollo juvenil y prevención de la violencia. 2008.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES (ODC), MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Y CICAD-OEA. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2008.

Discurso completo 60 CND. Disponible en internet: <http://www.cancilleria.gov.co/intervencion-canciller-maria-angela-holguin-segmento-alto-nivel-60o-periodo-sesiones-comision>.

Documento A70/29. Reporte de la secretaría. 'Dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas'.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. Tribunales de tratamiento de drogas en Chile. Material educativo. 2010.

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014. 2017.

KAR, Dev y SPANJERS, Joseph. Ilicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013.

KUMPFER, Karol L.; MOLGAARD, Virginia y SPOTH, Richard. The Strengthening Families Program for the Prevention of Delinquency and Drug Use. 1996.

KUMPFER, Karol L.; XIE, Jing y O'DRISCOLL, Robert. Effectiveness of a Culturally Adapted Strengthening Families Program 12-16 Years for High-Risk Irish Families. En: Child & Youth Care Forum. 2012. vol. 41, no. 2.

MILANESE, Efrem. Tratamiento comunitario. Manual de trabajo I. 2a ed. Sao Paulo: Instituto Empodera, 2013.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Informe 2017.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (ODC), MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar, Colombia 2012.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (ODC) Y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y CORPORACIÓN CONSENTIDOS. Elementos que constituyen un centro de escucha comunitario. 2012.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y UNODC. Informe de sistematización. Desarrollo de capacidades. CRIC V. Convenio de Cooperación 656/15.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y UNODC. Documento de sistematización. Desarrollo de capacidades institucionales 'ser, saber y hacer en prevención'. Convenio de Cooperación 656/15.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, UNODC Y CORPORACIÓN CONSENTIDOS. 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). 2013.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Estudio de evaluación y diagnóstico situacional de los servicios de tratamiento al consumidor de sustancias psicoactivas en Colombia 2016.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y CORPORACIÓN CONSENTIDOS. Lineamientos generales para desarrollar las zonas de orientación universitaria (ZOU). 2012.

Note on the Contribution of the Commission on Narcotic Drugs to the 2017 High-Level Political Forum on Sustainable Development on 'Eradicating Poverty and Promoting Prosperity in a Changing World'.

OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA Y PROYECTO PRADICAN (PROGRAMA ANTIDROGAS 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. Reporte de drogas de Colombia 2016.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. La dimensión de salud pública del problema mundial de las drogas, en particular en el contexto del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas. En: Asamblea Mundial de la Salud A69/12 punto 12.6 del orden del día provisional. Informe de la Secretaría (69: mayo, 2016).

RUIZ, Martha. Teorías sobre la relación del consumo de drogas y la comisión de delitos [en línea], [citado en 2012-10-24]. Disponible en internet: <http://www.vieiro.org/web/notic.php?ide=18402&idc=>.

SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO DE CULTIVOS ILÍCITOS -SIMC. Informe de monitoreo de cultivos ilícitos 2015, 2016, 2017.

TÉLLEZ MOSQUERA, Jairo. ed. Marihuana cannabis. Aspectos toxicológicos, clínicos, sociales y potenciales usos terapéuticos. Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. World Drug Report 2017 (Informe Mundial de Drogas 2017).

UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. 2016 National Drug Threat Assessment Summary.

VALENZUELA, E. y LARROULET, P. La relación droga y delito: una estimación de la fracción atribuible. En: Estudios Públicos (Santiago). 2010. no. 119, p. 33-62.

WHO, UNODC AND UNAIDS. Technical Guide for Countries to Set Targets for Universal Access to HIV Prevention, Treatment and Care for Injecting Drug Users. Revisión. 2012.

ZUBAREW, T.; CORREA, L.; VALENZUELA, T. y SALAS, F. Evaluación del programa 'Familias Fuertes: Amor y Límites' en familias con adolescentes de 10 a 14 años. En: Revista Médica de Chile. 2012.





Acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en Colombia





1. Generalidades

Cannabis Sativa

Cannabis sativa es una especie esencialmente dioica y, por lo tanto, es una especie alogámica obligada en condiciones de reproducción natural, es decir que recibe el polen de otras plantas de cannabis, lo que favorece la variabilidad genética (Guadalupe et al., 2014). Se clasifica en varias subespecies, C. sativa subesp. sativa, C. sativa subsp. indica, C. sativa subesp. ruderalis, C. sativa subesp. spontanea, C. sativa subesp. kafiristanca, dentro las cuales las más conocidas son las tres primeras (Guadalupe et al., 2014).

C. sativa subesp. sativa es conocida comúnmente como cáñamo y se cultiva principalmente por sus fibras y semillas. Son plantas originarias de América (México, Jamaica, Colombia, entre otros), Asia (Tailandia, Nepal) y África (Congo) que pueden crecer hasta 5 metros de altura, con grandes distancias entre nudos. Presentan hojas finas con folíolos finos y alargados. La floración ocurre a partir de la semana 10 hasta la semana 15 (Small, 2015; Salentijn et al., 2015).

C. sativa subesp. indica es conocida como marihuana, se cultiva principalmente por su alto contenido de cannabinoides, algunos de los cuales, como el predominante tetrahidrocannabinol (THC), tienen actividades psicotrópicas. Son plantas originarias de la India y Pakistán principalmente, de porte medio que pueden crecer hasta 2 metros de altura, con distancias entre nudos más cortas que las variedades sativas. Presentan hojas anchas con folíolos anchos y más cortos que las variedades sativas. La floración ocurre entre las 7 u 8 semanas. Debido a que las plantas hembras de C. sativa subesp. indica tienen contenidos mucho más altos en los cannabinoides que en los machos, la producción de cultivares



feminizadas (Green, 2005), donde el 100% de los individuos son femeninos, es una práctica común (Small, 2015). Esto es posible gracias a la reversión del sexo, mediada por la aplicación de productos químicos, como el tiosulfato de plata, en inflorescencias de plantas genéticamente femeninas (Gould, 2015; Green, 2005).

Aparte del THC, C. sativa subesp. indica también contiene otros cannabinoides con interés terapéutico, como el cannabidiol (CBD). En consecuencia, el desarrollo de C. sativa subesp. indica con alto contenido en CBD y bajos contenidos de THC para fines médicos es un objetivo de mejoramiento actual (Soler et al., 2017).

Las Cannabis ruderalis son plantas originarias de Liberia y Siberia, muy bajas, que crecen hasta 1 metro de altura. Este tipo de variedad de caracteriza por no precisar de un ciclo lumínico concreto para la floración. Es muy utilizada para realizar híbridos con variedades índicas o sativas y conseguir lo que actualmente se conoce como variedades autoflorecientes. Desde que son germinadas hasta que son cosechadas pueden transcurrir unos 3 o 4 meses (Gould, 2015; Small, 2015).

Cultivo

El ciclo natural de Cannabis sativa bajo las condiciones del hemisferio norte comienza entre los meses de marzo y junio con la germinación de las semillas. La etapa de crecimiento vegetativo se lleva a cabo entre los meses de julio y agosto, hasta que las plantas comienzan a florecer. El desarrollo floral se mantiene durante 2 o 3 meses y, para la mayoría de las variedades, la cosecha óptima se da a finales del mes de septiembre (Guadalupe et al., 2014).



El cultivo controlado permite mantener las condiciones óptimas para que las plantas de C. sativa puedan desarrollarse, por lo que en las condiciones adecuadas la planta llega a crecer de 3 a 4 metros. Las condiciones incluyen desde la selección de las semillas hasta factores ambientales, como temperatura (25-20°C), humedad (60-70%), fotoperíodo (de 16 h luz/8 h oscuridad a 12 h luz/12 h oscuridad) e intensidad luminosa (400-700 nm). Además, su crecimiento con una solución nutritiva permite obtener mayores cantidades de tetrahidrocannabinol (THC). También es necesario realizar un control adecuado de plagas (áfidos, arañas, caracoles, chapulines, moscas blancas, entre otras) para asegurar su calidad (Guadalupe et al., 2014).

La floración comienza por lo general a partir del momento en que el período diario de oscuridad supera las 11 horas. El ciclo de floración puede durar entre 4 y 12 semanas, dependiendo de la variedad y las condiciones ambientales. En los casos de plantas procedentes de cortes, la floración puede retrasarse aproximadamente una semana (UDOC, 2010).

Un buen indicio de madurez de la planta es el color que adquieren sus estructuras de apariencia capilar (estigmas). Estas, al madurar la flor, por lo general se marchitan y se tornan color marrón. Cuando el color de aproximadamente el 75% de los estigmas es marrón, las plantas están listas para su recolección (UDOC, 2010).

Para la cosecha, se cortan las ramas principales y se apartan los cogollos, tratándolos con mucho cuidado para evitar la pérdida de resina. También se apartan las hojas grandes. Finalmente, se lleva a cabo el proceso de secado, que debe realizarse a la sombra, en un lugar con buena ventilación y humedad regulada. Las fallas en este proceso pueden provocar que las hojas y cogollos se contaminen con hongos y que la concentración de THC disminuya (Guadalupe et al., 2014).

Es importante conocer la forma en que se cultiva la C. sativa, sobre todo para evitar contaminantes y adulterantes. La determinación de microorganismos es de gran importancia, en especial de aquellos patógenos para el ser humano, como Salmonella spp., Escherichia coli, Staphylococcus aureus, Aspergillus. Puesto que la planta es susceptible de plagas, se deben conocer los pesticidas utilizados para su eliminación, los cuales son potencialmente peligrosos para la salud humana. Por esta razón, es preferible el cultivo controlado, pues se tiene conocimiento del tipo de agua de riego, del proceso de secado que elimina la posibilidad de hongos, así como evitar cosechar especies vegetales que sean diferentes a C. sativa (Guadalupe et al., 2014).

Distribución de THC en las plantas y los productos del cannabis

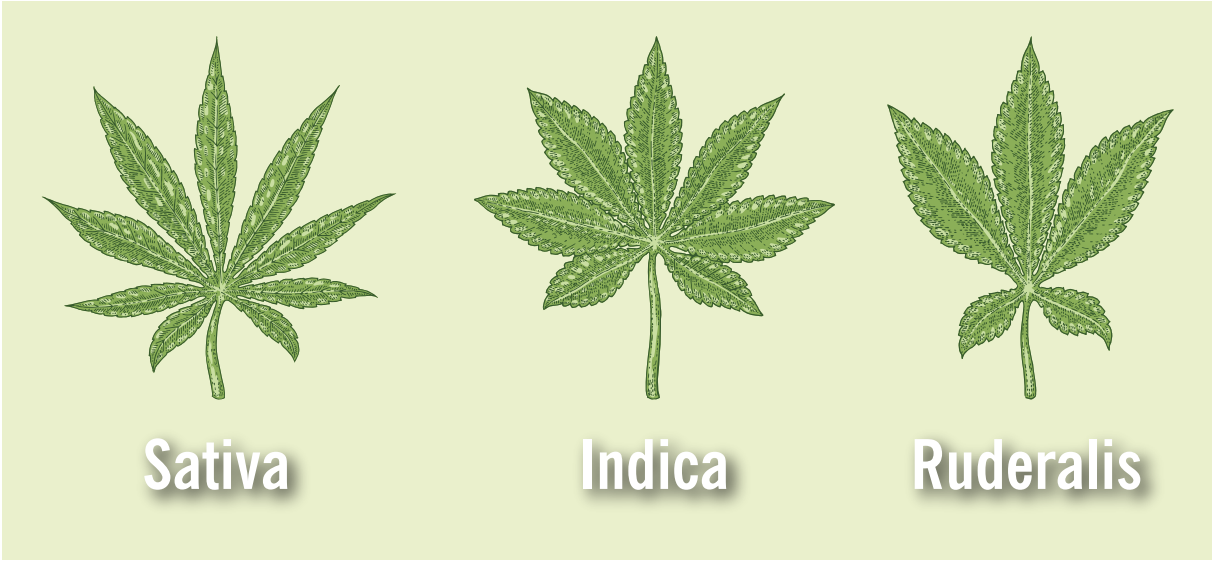
El contenido de THC con respecto al total varía en función de la parte de la planta de que se trate (UDOC, 2010):

- 10% al 12% en las flores pistiladas
- 1% al 2% en las hojas

- 0,1% al 0,3% en los tallos
- <0,03% en las raíces

En un estudio realizado por Néstor et al. (2009), para determinar el contenido de cannabinoides en muestras de Cannabis sativa L. cultivadas ilícitamente en Colombia en cuatro regiones colombianas, Llanos Orientales, Cauca, Sierra Nevada de Santa Marta y Eje Cafetero, encontraron que el contenido promedio de THC en las muestras de los Llanos Orientales es del 15,74%, en el Cauca del 10,98%, en la Sierra Nevada de Santa Marta del 2,81% y en el Eje Cafetero del 1,87%. Estos autores concluyeron que el alto contenido de THC en las muestras vegetales de cannabis de los Llanos Orientales y del Cauca podría ser indicativo del empleo de variedades mejoradas.

Variedades



Dentro de algunas de las variedades que se siembran en el país, se encuentran:

- Santa Marta golden
- Mango biche
- Punto rojo
- Manzana verde
- Pati-morado
- Corinteña
- Blanca Rusia

2. Marco normativo aplicable

Ley 30 de 1986, Decreto 2467 de 2015 y sus resoluciones reglamentarias

El 31 de enero de 1986 se expidió la Ley 30 de 1986, por medio de la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes.

A través de los artículos 3º y 5º de esa normativa, se facultó a los hoy ministerios de Salud y Protección Social, y Agricultura y Desarrollo Rural, así como al Consejo Nacional de Estupefacientes, para reglamentar las actividades relacionadas con el manejo de estupefacientes y el cultivo de las plantas de las cuales estos se produzcan, limitando tales actividades a fines médicos y científicos.

Por su parte, los artículos 6º y 8º de dicha ley establecieron que la posesión de semillas para el cultivo de las referidas plantas requeriría autorización previa del Consejo Nacional de Estupefacientes y que este

órgano podría ordenar la Destrucción de toda plantación que no posea licencia o autorizar su utilización para fines ilícitos, de acuerdo con la reglamentación que se expidiera, respectivamente.

Con fundamento en dichas facultades, el 22 de diciembre de 2015 se expidió el Decreto 2467 de ese año, el cual tuvo como 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.



Ley 1787 de 2016, el Decreto 613 de 2017 y sus resoluciones reglamentarias

El 6 de julio de 2016 se expidió la Ley 1787 de ese año. Esta ley crea el marco regulatorio que permite el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el país. Entre otros aspectos, esta ley estableció el requisito de contar con licencias para poder realizar actividades relacionadas con el uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis, de sus derivados y de los productos que lo contengan, con fines medicinales y científicos.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º de tal ley, expidió el Decreto 613 de 2017 y las resoluciones 577 y 578 de 2017 del Ministerio de Justicia y del Derecho, normas en las cuales se establecieron los tipos de licencias y sus modalidades, así como los requisitos y trámite para su obtención.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1787 de 2016, quedaron derogadas las normas que le son contrarias, dentro de las cuales se encuentra el Decreto 2467 de 2015 y sus resoluciones reglamentarias.

Esto indica que, desde su fecha de expedición, tal ley y sus normas reglamentarias son las únicas aplicables al uso médico y científico del cannabis en Colombia, con una única excepción establecida en su artículo 18, según el cual las personas naturales y jurídicas que ya hubieran obtenido licencias o que estuvieran en proceso de licenciamiento bajo la normatividad vigente al momento de expedición de esa ley, es decir, en el marco de lo instaurado en el Decreto 2467 de 2015, tienen un plazo de un año, contado a partir de la fecha de expedición de su regulación técnica, para cumplir con todos los requisitos que se definen en esa ley y su posterior reglamentación.



3. Generación de evidencia

Con el compromiso de formular lineamientos de política y regulación de control de cannabis basados en evidencia técnica y científica, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza estratégica con la Policía Nacional, a través de la Dirección de Antinarcóticos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, el Fondo Nacional de Estupefacientes y la Universidad Industrial de Santander, realizó una serie de estudios para determinar las características químicas de muestras de cannabis de consumo, muestras de cultivo y de preparados que contienen cannabis.

En los estudios químicos del cannabis, es necesario señalar que no nos encontramos ante una sola sustancia, sino ante diferentes componentes. La principal sustancia psicoactiva de estas drogas es el tetrahidrocannabinol (THC), que se concentra en las inflorescencias de la planta hembra. Adicional al THC, en el cannabis se han identificado hasta 150 moléculas que presentan una estructura química de tipo cannabinoide, destacándose el tetrahidrocannabinol (THC), el cannabinol (CBN), débilmente psicoactivo y el cannabidiol (CBD), droga a la cual se le atribuyen propiedades ansiolíticas, antipsicóticas y analgésicas.

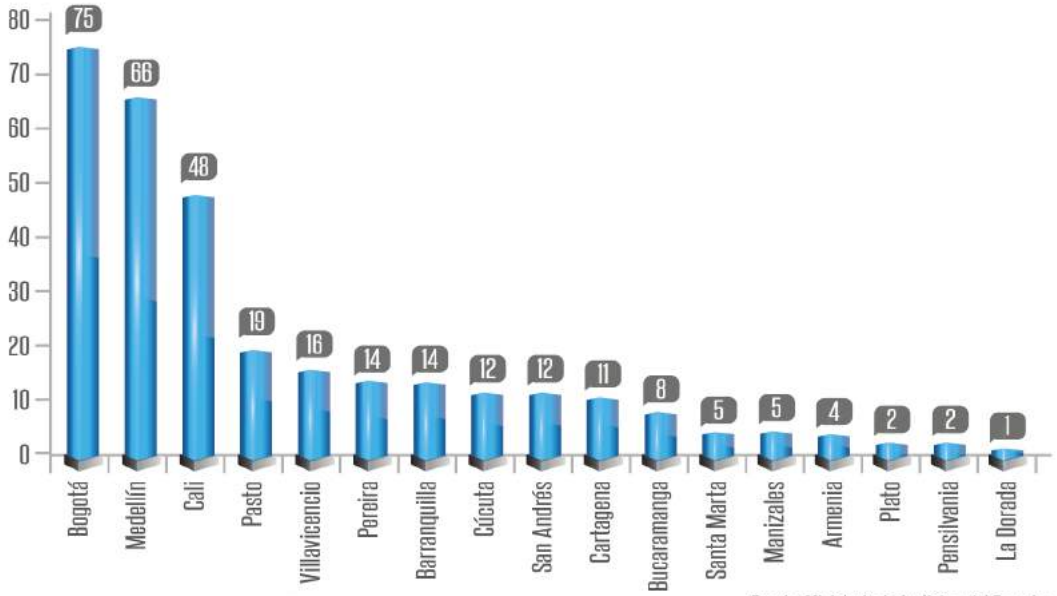
Mediante el conocimiento de las concentraciones de estos componentes es posible clasificar las muestras de cannabis herbal en varios fenotipos químicos o quimiotipos que permiten identificar muestras tipo fibra, muestras intermedias y muestras tipo droga. Así mismo, diversos autores proponen definir la potencialidad de daño de la droga en función de las concentraciones de los mencionados cannabinoides.

En este contexto, se presentan los principales resultados de los estudios de caracterización química de marihuanas hechos por el Gobierno colombiano, los cuales cobran especial interés en la medida que, a partir de la expedición de la Ley 1787 de 2016 y su Decreto Reglamentario 613 de 2017, se abre la puerta al acceso seguro e informado del uso médico y científico del cannabis y sus derivados, cuya regulación depende directamente del conocimiento químico de la planta y de los preparados que contienen sus principios activos.

Estudio de caracterización química de muestras de marihuana de consumo en Colombia 2015

Del desarrollo metodológico y trabajo de campo se obtuvieron 314 muestras de marihuana de consumo recolectadas de las ciudades seleccionadas para el estudio. Dentro del total de las muestras recolectadas, tal como se aprecia en la figura 1, las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali fueron las ciudades que mayor número de muestras aportaron.

Figura 1. Distribución de muestras por ciudades

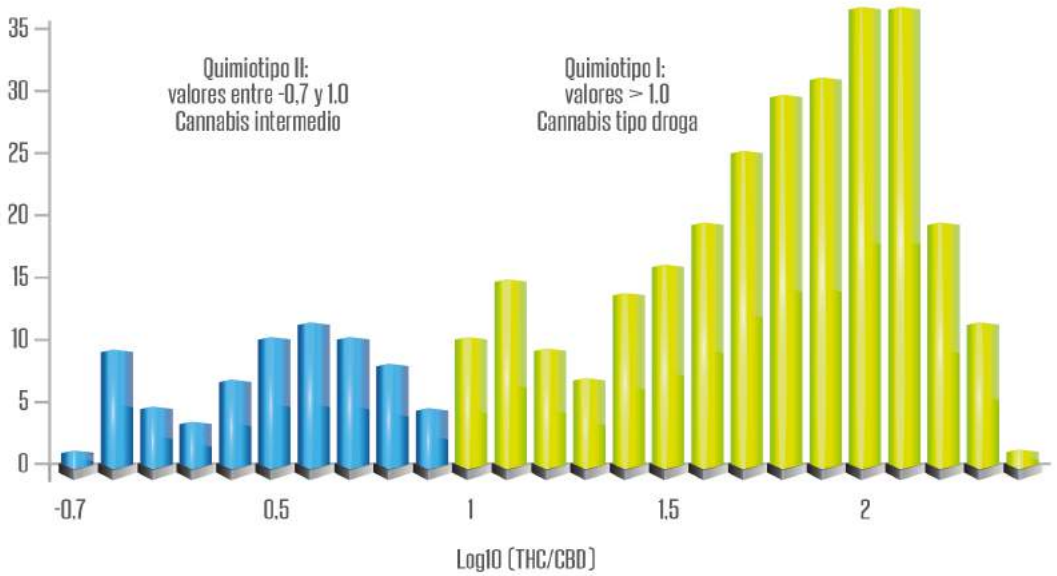


Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para presentar los resultados de la composición química de las muestras recolectadas, se acude al cálculo de la función exponencial aplicada sobre las concentraciones de los principales cannabinoides: THC, CBD y CBN, la cual permite clasificarlas en tres quimiotipos: I, II y III. El primero corresponde a variedades tipo droga; el segundo, a muestras intermedias; y el último, a variedades tipo fibra.

En la figura 2 se relacionan las muestras recolectadas en el estudio clasificadas por quimiotipos, en donde se observa que la mayoría de ellas se encuentra en el quimiotipo I, originado por su alta concentración de THC.

Figura 2. Clasificación de las muestras recolectadas por quimiotipos. Total nacional

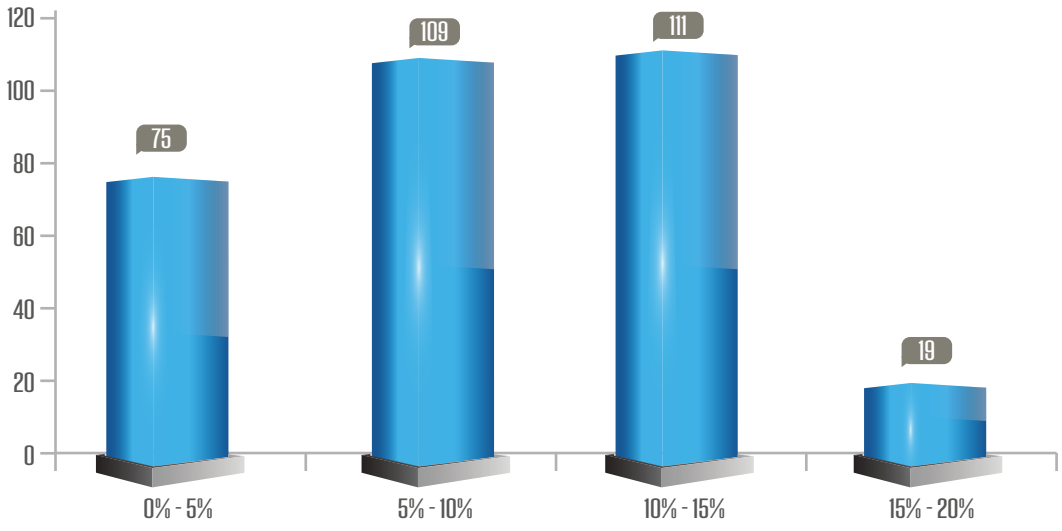


Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

La potencia del cannabis ha sido asociada con el contenido de THC como componente activo y responsable de la actividad sobre el sistema nervioso central. El único ejercicio que se ha presentado en Colombia, anterior a este, da cuenta del análisis de muestras vegetales recolectadas en cultivos ilícitos en el país en 2009, con concentraciones de THC entre el 1,87% y el 15,74%.

Para el presente estudio, en la figura 3 se indica que el 24% de las muestras recolectadas reportan una concentración de THC del 0-5% y el 6% de las muestras presentaron una concentración del 15-20%, resaltando un contenido máximo del 18,91%.

Figura 3. Distribución de concentración de THC según rangos. Total nacional



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

En cuanto al contenido de CBD, principio que modera los efectos psicoactivos del THC, únicamente 24 muestras presentan concentraciones superiores al 1,2% en peso. Respecto a los contenidos de CBN, sustancia química que se forma de la degradación del THC una vez ha sido cosechada la muestra vegetal, cuya concentración está asociada con la edad de cosecha, la mayoría de las muestras reportan concentraciones por debajo del 3% en peso.

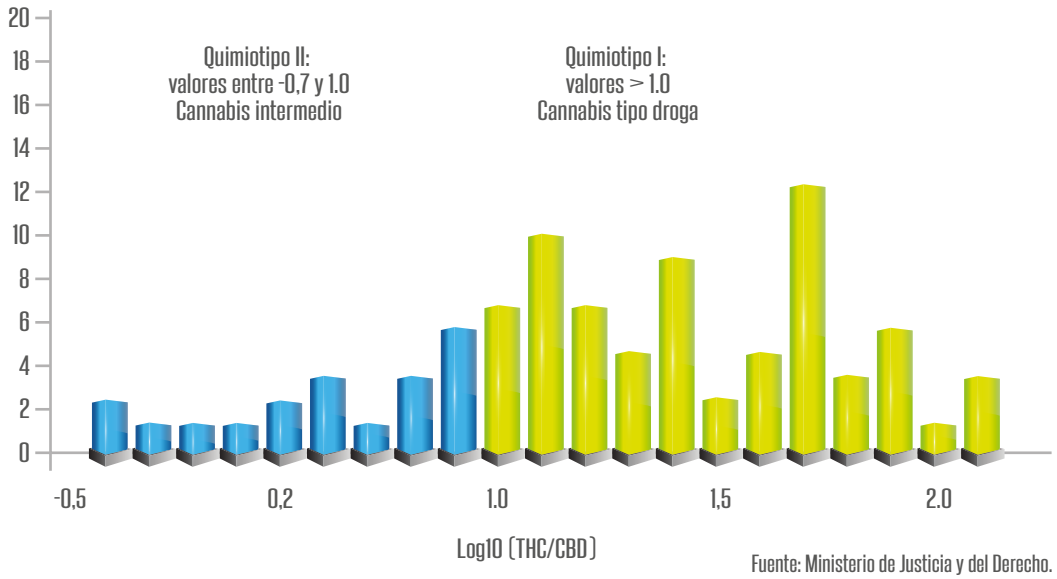
Estudio de caracterización química de muestras de cannabis de cultivo en Colombia - 2016

Las variedades de cannabis con altos contenidos de THC que están disponibles hoy en el mercado mundial y en Colombia son motivo de preocupación debido a que se tienen evidencias de que su afectación a la salud podría ser mayor, aumentándose la posibilidad de influir en condiciones de salud mental pre-existentes; también se ha encontrado que la relación entre la cantidad de THC y de CBD influencia el daño que pueda hacer.

Desde el punto de vista legal, todas las variedades son iguales. Solamente con la expedición del Decreto 613 de 2017 y en atención a lo dispuesto por la Ley 1787 de 2016, el Gobierno colombiano implementó un criterio diferencial definiendo que cannabis no psicoactivo es aquel que contenga menos del 1% de THC.

La metodología de la investigación contempló la recolección de 81 muestras procedentes de los departamentos de Magdalena, Meta, Norte de Santander, Cauca y Boyacá. En la figura 4 se ilustra la clasificación de las muestras recolectadas por quimiotipos, cabe resaltar que 62 muestras se clasifican en el quimiotipo I tipo droga por sus altos contenidos de THC.

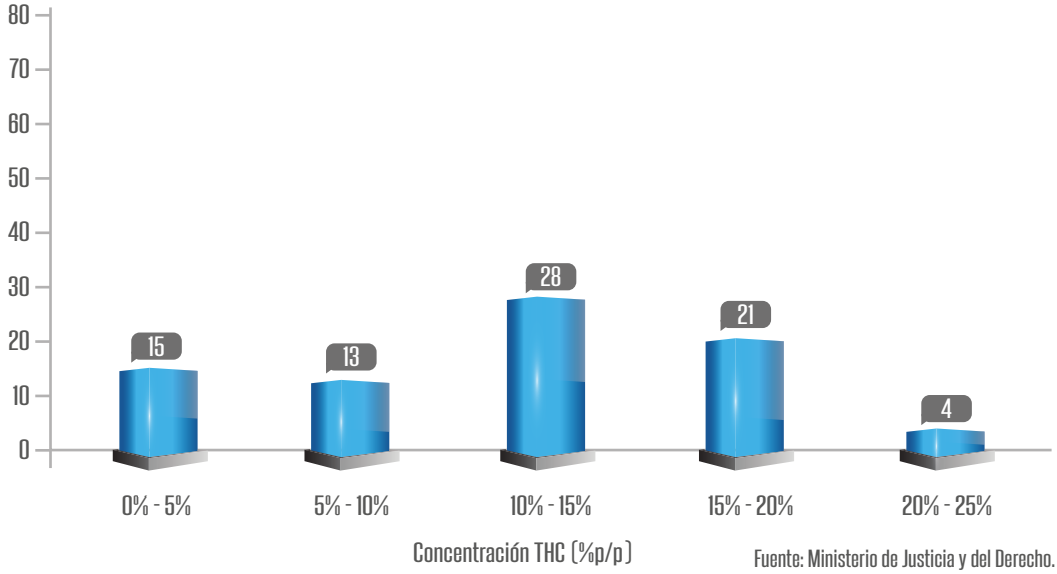
Figura 4. Clasificación del total de las muestras recolectadas por quimiotipos



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

En relación con la concentración de THC, el valor mínimo de concentración fue del 1,05% en peso y un máximo del 23,54%. La figura 5 expone la distribución por rangos de concentración.

Figura 5. Distribución de concentración de THC según rangos



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

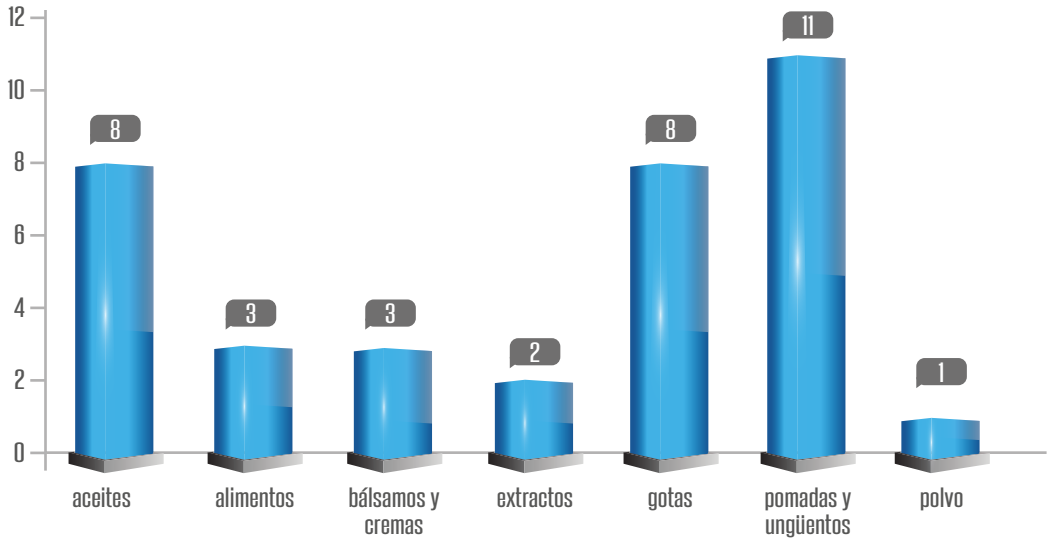
Al analizar las concentraciones de CBD y CBN, los resultados químicos reportan concentraciones máximas del 6,4% y 1,83% en peso, respectivamente, y concentraciones mínimas del 0,02% para los dos canabinnoides en estudio.

Caracterización química de preparados de cannabis 2016

La composición química y características de estos productos o preparados es desconocida, incluso por parte de sus usuarios y fabricantes, en la medida que no se cuenta con procesos y materiales avalados por las autoridades sanitarias. Justamente, el trámite del registro sanitario es lo que permitiría conocer los ingredientes y propiedades de estos medicamentos, y reconocerles algunas de las aplicaciones terapéuticas que reclaman.

En la figura 6 se indican las presentaciones comerciales de 36 muestras recolectadas en el mercado de cannabis medicinal.

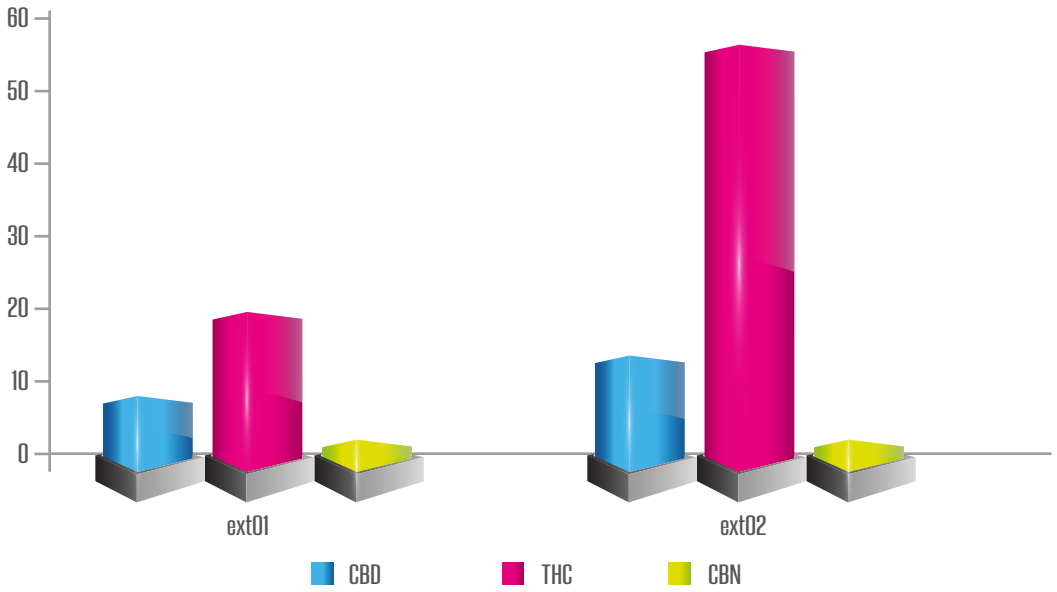
Figura 6. Distribución de muestras por presentación comercial



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

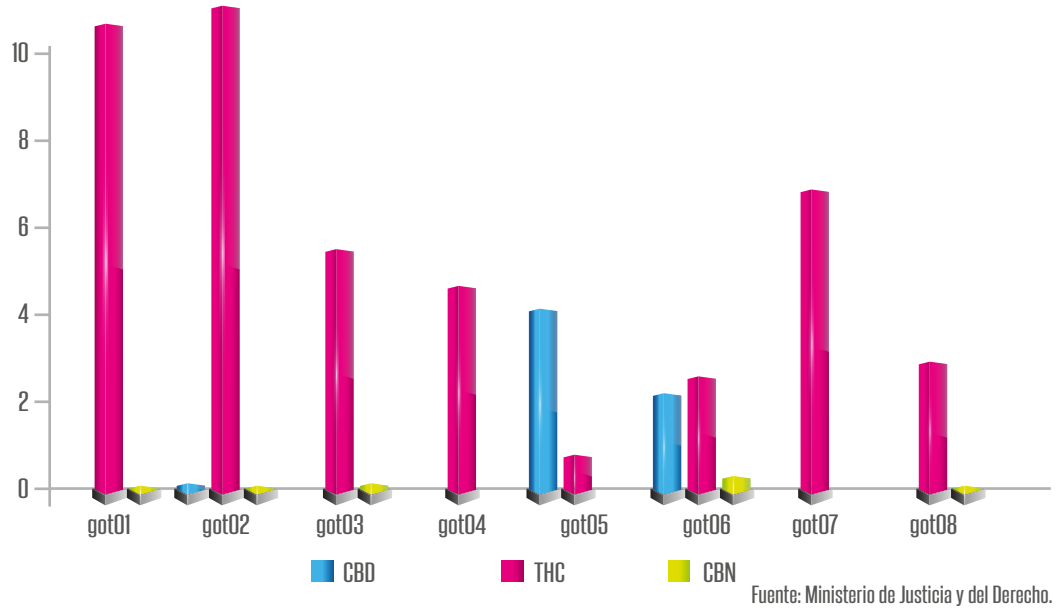
En el análisis por formas de presentación, los aceites, alimentos, bálsamos, cremas y pomadas con cannabis reportan un contenido de THC, CBD y CBN por debajo del 1,5% p/p. Los extractos puros de cannabis reportan los mayores contenidos de THC, del orden aproximado del 19% y 56% p/p. En cuanto a las gotas orales, se indican los mayores contenidos de CBD, del orden aproximado del 4% y 2% en peso. Las concentraciones de cannabinoides en extractos y gotas se indican en las figuras 7 y 8.

Figura 7. Concentración de cannabinoides en muestras de extractos puros de cannabis



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Figura 8. Concentración de cannabinoides en muestras de gotas orales con cannabis



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.