



# **RUTA FUTURO:POLÍTICA INTEGRAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS 2018**



**El futuro  
es de todos**

**Gobierno  
de Colombia**

## Contenido

RUTA FUTURO: POLÍTICA INTEGRAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS.....	5
2018-2022 .....	5
Introducción.....	5
Principios de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.....	6
Enfoques de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.....	8
Pilares Estratégicos de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas .....	9
PILAR 1.....	11
REDUCIR EL CONSUMO DE DROGAS Y SU IMPACTO .....	11
Introducción .....	11
Presentación del problema.....	13
Situación del consumo de sustancias psicoactivas - prevalencia .....	14
Acciones Inmediatas .....	16
Desarrollo de programas y estrategias que buscan disminuir el contacto temprano con las sustancias psicoactivas:.....	16
Mejorar el acceso a servicios de tratamiento para personas con abuso o dependencia al consumo de drogas.....	17
<b>Objetivo estratégico 2. Prevenir los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas.....</b>	<b>18</b>
Objetivo estratégico 3. Tratamiento Integral.....	18
Objetivo estratégico 4. Inclusión Social.....	19
Objetivo estratégico 5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial .....	19
PILAR 2.....	20
REDUCIR LA DISPONIBILIDAD DE DROGA.....	20
Introducción .....	20
Presentación del Problema .....	22
a. Cultivos ilícitos y productividad.....	22
b. Problemática asociada al uso de plaguicidas para el desarrollo de cultivos ilícitos ..	27
c. Problemática de las sustancias adulterantes y precursores químicos utilizados frecuentemente en la producción de drogas. ....	28
d. Problemática de las infraestructuras de producción de droga .....	30
e. Problemática de las drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas –NSP. ....	32
Resultados esperados .....	34
Estrategias para la intervención integral del pilar 2. Reducir la disponibilidad de droga ....	35
Territorios a intervenir: .....	35
CIT1: Zonas de manejo especial .....	36
CIT2: Zonas de interés estratégico: .....	38



CIT3: Zonas de libre intervención .....	39
<b>Objetivo estratégico 1. Reducir los cultivos ilícitos .....</b>	<b>43</b>
<b>Reducir los cultivos ilícitos en áreas de manejo especial.....</b>	<b>44</b>
Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales .....	44
Zonas de Frontera.....	45
<b>Objetivo estratégico 2. Reducir las vulnerabilidades territoriales .....</b>	<b>45</b>
<b>Objetivo estratégico 3. Reducir la producción de droga mediante el control a las sustancias químicas e infraestructuras de producción.....</b>	<b>47</b>
<b>Objetivo estratégico 4. Reducir la disponibilidad de drogas de síntesis y NSP .....</b>	<b>51</b>
PILAR 3.....	51
DESARTICULAR Y AFECTAR LAS ESTRUCTURAS CRIMINALES.....	51
Presentación del Problema .....	51
<b>Objetivo estratégico 1. Fortalecer la investigación, judicialización y sanción efectiva de los actores criminales clave y afectar a las estructuras a través de interdicciones</b>	<b>54</b>
<b>Objetivo Estratégico 2. Optimizar los recursos de las autoridades a través de mecanismos de coordinación interinstitucional .....</b>	<b>55</b>
<b>Objetivo estratégico 3. Reducción de los mercados internos de drogas (microtráfico y comercialización de drogas) .....</b>	<b>56</b>
<b>Objetivo estratégico 4. Control estratégico de territorios fronterizos.....</b>	<b>58</b>
PILAR 4.....	59
AFECTAR LAS ECONOMÍAS Y RENTAS CRIMINALES .....	59
Introducción.....	59
Presentación del Problema .....	59
Resultados Esperados.....	61
<b>Objetivo estratégico 1. Interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes.....</b>	<b>61</b>
Optimización Institucional .....	61
Fortalecimiento Tecnológico.....	63
<b>Objetivo estratégico 2. Afectar la acumulación de riqueza y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior.....</b>	<b>64</b>
<b>Objetivo estratégico 3. Monitoreo y seguimiento de la efectividad del Sistema ALA/CFT .....</b>	<b>64</b>
PILAR 5.....	65
1. Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental.....	65
<b>Objetivo estratégico 1. Desarrollo rural integral para desvincular de manera efectiva y sostenible a la población rural de la problemática de drogas en cada una de sus</b>	

fases.....	65
2. Posicionar a nivel internacional la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas y gestionar el apoyo de cooperantes y sector privado en la implementación .....	67
<b>Objetivo estratégico 1. Incidir en el desarrollo de la Política Mundial de Drogas de tal manera que refleje y acoja las necesidades, intereses y prioridades del país definidos en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.</b> .....	67
<b>Objetivo estratégico 2. Fortalecer la cooperación internacional para gestionar apoyo financiero y técnico a la implementación y seguimiento de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.</b> .....	68
3. Impulsar la coordinación y articulación institucional para el cumplimiento de las metas estratégicas.....	68
4. Impulsar la generación de conocimiento, seguimiento y evaluación de la política de drogas de Colombia.....	70
<b>5. Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines exclusivamente médicos y científicos e impedir su desviación</b> .....	72
<b>Objetivo estratégico 1. Fortalecer el funcionamiento adecuado del modelo nacional de control y fiscalización para el acceso seguro e informado de cannabis.</b> .....	72
<b>Objetivo estratégico 2. Controlar el abuso y desvío de medicamentos estupefacientes y psicotrópicos</b> .....	73



La justicia  
es de todos

Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## **RUTA FUTURO: POLÍTICA INTEGRAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS**

2018-2022

### **Introducción**

El presente documento plantea la política integral para enfrentar el problema de las drogas de la República de Colombia, haciendo énfasis en la situación actual de los cultivos ilícitos, la producción, el tráfico, el consumo y los delitos relacionados, desde una perspectiva integral, territorial y diferencial. Define los principios, enfoques, objetivos y estrategias para intervenir las múltiples causas y efectos del problema de las drogas durante los próximos cuatro años. A la fecha el país no cuenta con una política anti drogas que permita enfrentar esta grave problemática.

La política es formulada a partir del reconocimiento del problema de las drogas en sus diferentes manifestaciones, así como del análisis de las estrategias y programas desarrollados en el país, de acuerdo con la información y la evidencia disponible. Se parte de la comprensión de los factores causales, repercusiones, los efectos positivos y negativos de las estrategias ejecutadas previamente y todos los aprendizajes, así como del estudio de las nuevas dinámicas y tendencias del problema, y el papel de los actores y grupos poblacionales implicados, así como los diversos contextos territoriales.

Se reconoce que a pesar de los esfuerzos realizados a través de los años, Colombia enfrenta múltiples desafíos alrededor de la problemática de las drogas que se manifiesta no solamente en términos de siembra, producción de droga y tráfico, sino también en el consumo interno de drogas, en la medida en que no es solo un país productor sino también un país consumidor, y recientemente un importador de sustancias químicas destinadas a la producción de sustancias psicoactivas de síntesis.

Lo anterior expresa la complejidad y la necesidad de una intervención integral, equilibrada y eficaz del fenómeno a partir de una política que no se ha estructurado con anterioridad. El narcotráfico permanece como la principal fuente de ingreso del crimen organizado y por tal razón, la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas debe generar la afectación real de las finanzas ilícitas. Adicionalmente, es importante resaltar que el narcotráfico y sus conductas relacionadas no pueden ser considerados como conexos al delito político y en ningún momento una fuente admisible de recursos para los denominados delitos políticos.

Teniendo en cuenta que el diagnóstico actual permite reconocer diferencias regionales tanto en términos de amenazas y vulnerabilidades, como en las capacidades institucionales para hacerle frente a este desafío, no es adecuado aplicar respuestas estandarizadas u homogéneas.

Se requiere un giro en la política que contemple un enfoque diferencial que permita aplicar medidas contra todos estos fenómenos de una manera eficiente, a partir de estrategias adecuadas que se adapten a las particularidades de cada territorio, basados en la composición geográfica, la densidad demográfica, así como la caracterización de la droga cultivada y producida.

La Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas no puede estar limitada a un sistema de erradicación de cultivos ilícitos, tiene que integrar alternativas que permitan

generar transformación en las diferentes zonas afectadas por este flagelo.

Los lineamientos que aquí se presentan constituyen un pilar fundamental para la construcción de legalidad y un acelerador del desarrollo, que contribuye a la superación de problemas y creación de oportunidades, dirigida a la transformación del territorio y la transición del control militar y policial al institucional. Lo anterior en la medida en que la política genera condiciones de equidad a partir de una lucha frontal y decidida contra las drogas y sus efectos.

Como parte de la estrategia de reducción de cultivos ilícitos, la sustitución se impulsará en el marco de la estabilización del Gobierno Nacional, a través de los programas diseñados para tal fin, como es el caso del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos como un componente de la reforma rural integral, concebido como un instrumento que contribuye a la renovación del territorio y cuya relación costo-beneficio reduce la destinación de recursos y genera mayor sostenibilidad para las comunidades en tránsito a la licitud.

Este marco político atiende los compromisos de Colombia en el ámbito internacional en materia de drogas. Particularmente la complementariedad entre la Política Mundial de Drogas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la medida en que esta política debe *“reforzar la perspectiva del desarrollo en el marco de políticas y programas nacionales en materia de drogas amplios, integrados y equilibrados, a fin de hacer frente a las causas y consecuencias conexas del cultivo, la fabricación, la producción y el tráfico ilícitos de drogas, mediante, entre otras cosas, la eliminación de los factores de riesgo que afectan a las personas, las comunidades y la sociedad, entre los cuales podrían contarse la falta de servicios, las necesidades en materia de infraestructura, la violencia relacionada con las drogas, la exclusión, la marginación y la desintegración social, a fin de contribuir a promover sociedades pacíficas e inclusivas.”*

La coordinación y la articulación son elementos críticos para tener un impacto notable y cuantificable en los resultados de esta política, por lo cual se requiere la consolidación de una instancia de coordinación y articulación nacional y territorial del más alto nivel. En tal sentido, y sin perjuicio de eventuales ajustes en la institucionalidad estatal, se utilizará la capacidad y las funciones establecidas para el Consejo Nacional de Estupefacentes y los Consejos Seccionales de Estupefacentes, para articular el avance integral sobre las metas y los impactos buscados.

Sin perjuicio de lo anterior, tomando en consideración que la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas contempla la reanudación de la aspersión aérea –previo cumplimiento de las normas vigentes y los protocolos establecidos por la Corte Constitucional-, se generará una instancia adicional que permita facilitar el seguimiento de la política de modo que se atiendan los lineamientos jurisprudenciales para esta modalidad de erradicación y se generen ajustes normativos que permitan materializar efectivamente esta política.

La Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas se articulará con las demás políticas públicas de paz, seguridad, protección a líderes, salud pública, y demás instrumentos de lineamientos con que se relacione.

### **Principios de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas**

Se definen siete principios de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas bajo los cuales se deberán formular, implementar, monitorear y evaluar las estrategias, planes y proyectos que se definan para su desarrollo.

- i. **Integral.** Aborda la problemática de las drogas de manera transversal, involucrando cada una de sus fases (consumo, cultivo, producción, tráfico, comercialización y delitos relacionados, actores dinamizadores del fenómeno, y finanzas ilícitas provenientes del narcotráfico y el crimen organizado), a través de la implementación coordinada de estrategias, programas y proyectos, integrando los diferentes niveles territoriales (nacional, departamental, municipal, local y comunitario) y actuando mediante planes multisectoriales conjuntos que permiten focalizar esfuerzos y aumentar la eficacia y transversalidad de las intervenciones.
- ii. **Evidencia técnica y científica.** Basada en la investigación diagnóstica, la información y el conocimiento sobre las dinámicas, características, tendencias, causas y consecuencias de la problemática de las drogas en los territorios, respaldada en evaluaciones de resultados e impacto de los programas, planes, proyectos y estrategias. La generación de información de las acciones y los resultados serán sistemáticos; se promueven las evaluaciones rigurosas, objetivas y públicas. Involucra la investigación científica del fenómeno desde una perspectiva general y por grupos poblacionales, con caracterización de territorio.
- iii. **Innovadora y flexible.** Orientada a la búsqueda de intervenciones novedosas que atiendan las nuevas dinámicas de la problemática de drogas, los diferentes tipos de éstas, la situación particular de grupos poblacionales y/o territorios, así como el uso de los últimos desarrollos tecnológicos que contribuyan a la eficiencia y efectividad de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Cuenta con la capacidad de incorporar ajustes que surjan a partir de las evaluaciones periódicas.
- iv. **Sostenible.** Atiende la problemática de las drogas a través de instituciones y comunidades fortalecidas, capacitadas, empoderadas y eficazmente articuladas, que disponen de recurso humano capacitado, recurso tecnológico actualizado y recursos financieros suficientes y permanentes.
- v. **Inclusiva y diferencial.** En las etapas de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, reconoce las necesidades, características geográficas y ambientales particulares de cada territorio, así como de las diferentes poblaciones afectadas por las drogas y problemáticas asociadas, según género, ciclo vital, etnia y características socioeconómicas y culturales. Lo anterior con orientación hacia la eliminación de la desigualdad, la discriminación y la exclusión social.
- vi. **Participativa.** Desarrollada, implementada, retroalimentada y evaluada con base en el conocimiento, las experiencias, las visiones y las percepciones de las poblaciones afectadas por la problemática de drogas y demás actores con responsabilidades en la implementación de la política. Socializada bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, brindando a la población en general herramientas y capacidades para la discusión y comprensión de la misma.
- vii. **Articulada.** Involucra a las instancias competentes en cada una de las fases y niveles de afectación de la problemática de drogas con roles, funciones y lineamientos claros, optimizando los recursos humanos, técnicos y económicos en la implementación de las acciones adelantadas a nivel nacional, departamental, municipal y local. Esta articulación tiene implícito un enfoque de responsabilidad compartida entre la Nación, las entidades

territoriales, la sociedad civil organizada y la sociedad en general en la ejecución de las acciones y tareas específicas frente a los fines del Estado.

### Enfoques de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas

Se establece que todos los planes, programas, proyectos y estrategias definidos para la implementación de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas deberán tener en cuenta los siguientes cinco enfoques:

- i. **Derechos Humanos.** Tiene por objeto central el respeto por la dignidad humana y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y nacionales del Estado colombiano en materia de garantía, realización y protección de los derechos humanos. Obliga a minimizar las consecuencias negativas de las problemáticas y a actualizar los lineamientos tomando como referencia los principios básicos de igualdad y de no discriminación, respeto de las diferencias y atención al impacto de la política sobre las poblaciones más vulnerables; diseñada e implementada con enfoque diferencial y participación efectiva; dedicada a incrementar las capacidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y basada en los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- ii. **Salud pública.** Implementa políticas intersectoriales que buscan reducir de manera integrada las consecuencias adversas del uso de drogas en los individuos y en la sociedad por medio de acciones orientadas a: la prevención del consumo de personas que usan drogas y que se afectan por esa práctica; a promover la calidad de vida y el bienestar personal y familiar; al mejoramiento del acceso al tratamiento con calidad de las personas dependientes; a la promoción de la convivencia y la cohesión comunitaria con miras a fortalecer capacidades sociales; a la rehabilitación; y a la reducción del daño.
- iii. **Seguridad ciudadana.** Obligación estatal de garantizar la vida, la libertad y la integralidad de todas las personas que de manera directa o indirecta hacen parte de la cadena de drogas. Contribuye a: la prevención, disuasión y control de los delitos y la criminalidad; desarrollar acciones orientadas a proteger y mejorar la calidad de vida de la población; fortalecer el acceso a un sistema de justicia eficaz; y a una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley, la tolerancia y la convivencia.
- iv. **Desarrollo territorial.** Considera la influencia de la problemática en el territorio y sus particularidades para fortalecer las capacidades de los gobiernos y las comunidades, garantizando una oferta institucional permanente que permita eliminar paulatinamente las causas que han favorecido el rezago social y económico en zonas de mayor vulnerabilidad y afectación.
- v. **Desarrollo humano.** Invierte en el desarrollo de las personas y crea un ambiente que les aporta al mejoramiento de sus condiciones de vida a través del acceso a oportunidades sostenibles a nivel nacional, regional y local, permitiendo que éstas desarrollen la capacidad de enfrentar las problemáticas asociadas a las drogas y actúen de manera participativa, consciente y libre en la definición e implementación de las políticas, estrategias, programas, planes y proyectos. Hace parte de la agenda social del país para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- vi. **Ordenamiento Ambiental:** Reconoce el ordenamiento ambiental del territorio con el fin de orientar la ejecución de las políticas, estrategias, programas, planes y proyectos que se



pretendan adelantar en el territorio a través de los cuales se contribuya a la recuperación o conservación de los ecosistemas de especial importancia ecológica.

### **Pilares Estratégicos de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas**

La Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas se fundamenta en cuatro pilares estratégicos y un pilar transversal, a través de los cuales se ataca el problema de las drogas desde la demanda (**consumo**), la oferta (**disponibilidad y producción**), las estructuras criminales (**desarticulación y afectación**) y las economías y rentas criminales (**lavado de activos**). Dichos pilares estratégicos se encuentran conectados a partir del sistema de drogas ilícitas o cadena de valor del narcotráfico (desde los cultivos hasta el consumo nacional o la exportación), la generación de rentas para el crimen organizado, derivada de la producción de drogas ilícitas, y la concentración de riqueza a partir del lavado de activos. Los cuatro pilares son los siguientes:

- 1) Reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto;
- 2) Reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos;
- 3) Desarticular y afectar las estructuras criminales; y
- 4) Afectar las economías y rentas criminales.

Estos cuatro pilares descansan sobre un quinto pilar transversal referido a la **transformación del territorio y el tránsito a las economías lícitas**.

De manera complementaria, cuenta con cinco objetivos transversales que respaldan los pilares anteriormente referidos y actúan como acelerador del desarrollo para la transformación del territorio, en un modelo de tránsito a las oportunidades (meta transformacional para generar economías regionales que permitan una transformación real del territorio). Dichos objetivos son los siguientes:

1. Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental;
2. Posicionar a nivel internacional la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, y gestionar el apoyo de cooperantes y sector privado para la implementación de ésta;
3. Impulsar la coordinación y la articulación institucional para el cumplimiento de las metas estratégicas;
4. Impulsar la generación de conocimiento, seguimiento y evaluación de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas de Colombia;
5. Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines exclusivamente médicos y científicos, e impedir su desviación.

Cada uno de los pilares estratégicos integran acciones interinstitucionales, desarrolladas en programas de nivel nacional y regional, fijando con esto un marco de objetivos conjuntos, que servirán de referencia para el desarrollo de todas las acciones orientadas a la reducción sustancial del problema de las drogas en el país.



De manera general, los objetivos a alcanzar son los siguientes:

- 1) Reducir el consumo de drogas y los impactos en la salud y en el bienestar de las personas, familias, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y comunidades.
- 2) Reducir la disponibilidad y producción de droga y sus impactos en el ambiente, mediante estrategias diferenciales y sostenibles.
- 3) Fortalecer el control y fiscalización de sustancias químicas utilizadas, que impida su desviación a los centros de producción ilícita de drogas. Intervenir el mercado internacional de sustancias químicas.
- 4) Intensificar el esfuerzo operacional en interdicción marítima, fluvial, terrestre y aérea para limitar la salida de la droga a los mercados internos y externos; las sustancias químicas utilizadas para los procesos de extracción y las nuevas rutas del narcotráfico.
- 5) Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización, permitiendo el acceso con fines exclusivamente médicos y científicos e impidiendo su desviación.
- 6) Lograr efectividad en la lucha contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo e intensificar la extinción del derecho de dominio a los bienes y rentas de las organizaciones y estructuras criminales.
- 7) Desarrollar las estrategias necesarias para lograr mayores resultados en la recuperación de activos en el exterior de origen ilícito y de propiedad de miembros de las organizaciones narcotraficantes y/o el crimen organizado.
- 8) Desarticular las organizaciones y estructuras criminales vinculadas a la cadena de las drogas ilícitas.
- 9) Generar un marco legal coherente, actualizado y sólido en materia de drogas ilícitas.

- 10) Garantizar la protección efectiva a las personas y al medio ambiente, los cuales se encuentren bajo alto grado de vulnerabilidad por cuenta de la producción, tráfico y consumo de drogas.
- 11) Generar un acelerador para la construcción de legalidad y desarrollo, como herramienta de superación de problemas hacia el tránsito a las oportunidades, a partir de la sustitución de economías ilícitas y la generación de planes productivos con impacto directo en la comunidad.
- 12) Dinamizar las líneas de cooperación internacional en apoyo a los objetivos de la política.

En síntesis, la propuesta de valor de esta política consiste en su carácter articulador en acciones determinadas para prevenir el consumo en población vulnerable como los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en el fortalecimiento de las acciones contra las economías y rentas criminales, y en su estrategia para desarticular a las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y las cuales constituyen grandes causantes de pobreza, desplazamiento, violencia y promoción del consumo de drogas en población vulnerable.

## **PILAR 1.**

### **REDUCIR EL CONSUMO DE DROGAS Y SU IMPACTO**

#### **Introducción**

La reducción del consumo interno ocupa un lugar central en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas y es el punto de partida de la misma, en la medida en que se ha evidenciado el crecimiento de este fenómeno en el país, afectando a la población en general y especialmente a los jóvenes.

El consumo de drogas se entiende como un fenómeno multicausal que requiere acciones centradas en las personas, considerando estrategias diferenciales según ciclo vital, género, ámbitos y contextos en los que transcurre la vida, a partir del análisis de los factores de riesgo y de protección en cada caso.

En este sentido, es importante que la Política adopte los enfoques de salud pública y derechos humanos, conforme a las recomendaciones de organismos internacionales como UNODC, CICAD/OEA, y OMS<sup>1</sup>, abordando las intervenciones desde una perspectiva multisectorial e integral que contemplen los determinantes sociales de la salud, la educación, la cultura, la justicia, el deporte y el manejo del tiempo libre, de forma que se logren alcanzar los objetivos trazados.

El país tiene un avance importante en referencia al marco político de reducción del consumo de drogas, a través de la “Política Nacional de Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto, de 2007” y el “Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del

---

<sup>1</sup> OMS, 2016 EB138/11

Consumo de Sustancias Psicoactivas, proyectado para 2014 – 2021”, sin embargo la evaluación de la política y el Plan identifican numerosos logros y desafíos (MSPS, 2017).

En concreto, las acciones de la política en materia de reducción del consumo se organizan en cuatro ejes: promoción de la salud, prevención, reducción de daños y atención, destacando su fundamento en la evidencia científica y en las experiencias significativas producidas en los últimos años a nivel mundial.

Adicionalmente, la “prevención”, con prevalencia en los “niños, niñas, adolescentes y jóvenes”, constituye un elemento fundamental, el cual promueve el fortalecimiento de las familias como espacio esencial para la protección y educación, para así contribuir a evitar el contacto temprano con las drogas. Además, a través de los Centros SACUDETE (salud, cultura, deporte, tecnología y emprendimiento) se generarán herramientas de prevención y educación para los jóvenes de modo que se logre favorecer el desarrollo integral de los jóvenes.

El Ministerio de Salud y Protección Social ha generado una estrategia contra el consumo de drogas que desarrolla este primer pilar, la cual considera grupos especialmente vulnerables (con énfasis en la detección y reducción del consumo de drogas por parte de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como en población femenina).

Se reconoce la realidad de las personas con consumos activos que demanda la implementación y/o el fortalecimiento de estrategias para mitigar los riesgos y daños derivados del uso de drogas, entendiendo que las personas pueden transformar sus prácticas nocivas de consumo, minimizar riesgos y reducir las afectaciones, integrarse a la vida social y productiva, así como ejercer su ciudadanía con acceso a servicios, información y medios para cuidarse a sí mismos y a sus redes. De igual manera se reconoce la problemática alrededor de las Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) y su presencia en los mercados nacionales.

La atención del consumo como política pública de salud es una respuesta frente a una dependencia con afectación de la salud sin que se genere la criminalización del consumidor dependiente.

Abordar los problemas de consumo asociados a la demanda de las drogas supone esfuerzos tanto desde una perspectiva de salud pública como de una perspectiva de educación, con enfoque en niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Adicionalmente, supone esfuerzos en los niveles de promoción de la salud (hábitos de vida saludable), prevención (educación), tratamiento (frente a consumidores) y reducción de riesgos y daños (asociados al consumo de drogas por parte de personas con enfermedades de alto costo, con altos niveles de transmisión de la enfermedad).

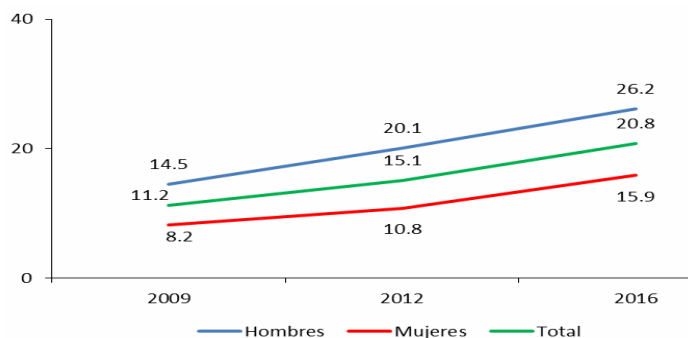
POLÍTICA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS Y SU IMPACTO



## Presentación del problema

Los estudios realizados en los últimos años en el marco del Observatorio de Drogas de Colombia, liderados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, confirman el incremento de consumo de sustancias ilícitas. Además, se identifican situaciones complejas como mayor aumento del consumo por parte de las mujeres, incremento del uso de drogas sintéticas (especialmente el LSD en población universitaria), el consumo de sustancias inhalables (en estudiantes de secundaria) y el uso de drogas por vía inyectada (especialmente heroína, en algunas regiones del país), entre otras.

### Tendencia de la prevalencia año de uso de marihuana, según sexo, años 2009, 2012 y 2016



Fuente: Estudio de consumo de SPA en universitarios. Observatorio de Drogas de Colombia

A este panorama se agrega la detección de 32 nuevas sustancias psicoactivas NSP en Colombia, con registros de muertes asociadas a su consumo; el universo detectado de este tipo de sustancias a nivel mundial asciende a 803 NSP conforme los reportes de UNODC.

En este contexto, la actual dimensión del consumo requiere estrategias de prevención basadas en evidencia. Por tal razón, se necesitan acciones robustas con coberturas amplias, calidad y sostenibilidad, aunado al mejoramiento del acceso, la calidad y la disponibilidad de los servicios

de atención al consumo. Frente a esta necesidad, se identifica que sólo el 5% de los recursos invertidos en la lucha contra las drogas se dedican a atender los problemas de demanda de drogas, lo cual constituye uno de los principales obstáculos para abordar este fenómeno. (DNP, 2015).

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

Sin duda, el Gobierno Nacional, los gobiernos locales y la sociedad civil, realizan un esfuerzo permanente para el desarrollo de un sinnúmero de acciones desde diferentes líneas de trabajo, pero dichas estrategias no tienen el impacto necesario debido a que con frecuencia los proyectos tienen poca duración y sostenibilidad, bajas coberturas, baja calidad e incertidumbre sobre la eficacia dada la ausencia de evaluaciones. Adicionalmente, no existen elementos claros de coordinación en el ámbito nacional y regional que permitan articular los esfuerzos contra el consumo.

#### Situación del consumo de sustancias psicoactivas - prevalencia

Desde 1992 el país cuenta con estudios nacionales relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas en la población general, escolares y universitarios, así como en adolescentes del sistema de responsabilidad penal y en población con comportamientos de alto riesgo, que permiten hacer seguimiento a este fenómeno (*v.gr.* población penitenciaria).

Se considera que las tendencias del consumo de sustancias psicoactivas son variables y acorde al tipo de sustancia. La prevalencia del consumo de último año de **tabaco** disminuyó en todas las poblaciones: escolar, universitaria y población general; frente al consumo de **alcohol** se reporta disminución en la población escolar y estabilización en la población universitaria y general. Finalmente, frente al consumo de sustancias ilícitas los diferentes estudios realizados muestran un incremento del consumo entre las últimas mediciones realizadas, generando así una alerta sobre esta tendencia.

**Tabla 1. Prevalencias de último año de consumo de sustancias psicoactivas. Estudios nacionales, escolares y universitarios.**

ESTUDIOS EN POBLACIÓN GENERAL			
SUSTANCIA	1996	2008	2013
Alcohol	61,6%	60,2%	58,8%
Tabaco	21,4%	21,62%	16,21%
Marihuana	1,1%	2,12%	3,27%
Cocaína	0,2%	0,71%	0,7%
Drogas Ilícitas	1,6%	2,6%	3,6%



ESTUDIOS EN POBLACIÓN ESCOLAR			
SUSTANCIA	2004	2012	2016
Alcohol	63%	64,9%	59%
Tabaco	31,71%	20,23%	14,47%
Marihuana	7,7%	6,9%	8,38%
Cocaína	1,9%	2,4%	2,8%
Drogas Ilícitas	11%	8,6%	9,7%

ESTUDIOS EN POBLACIÓN UNIVERSITARIA			
SUSTANCIA	2009	2012	2016
Alcohol	81,77%	85,01%	81,83%
Tabaco	29,5%	29,4%	27%
Marihuana	11,2%	15,1%	20,8%
Cocaína	2,4%	2,1%	2,7%

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia

Las causas del consumo de sustancias psicoactivas son múltiples, se vinculan a factores biológicos, psicológicos, económicos, sociales y culturales, de orden individual, familiar y comunitario con efectos desproporcionados en poblaciones específicas como gestantes, habitantes de calle, personas privadas de la libertad y población consumidora de drogas inyectadas.

Sin generalizar, el consumo de sustancias psicoactivas puede iniciar con consumos experimentales, sociales, habituales o regulares, de acuerdo con la exposición de cada persona a los factores de riesgo y protección que inducen el consumo/no consumo. En ocasiones transita a consumos de riesgo o perjudiciales para la salud física y mental del consumidor y su familia, que pueden o no desencadenar problemáticas sociales asociadas a la convivencia social y a la vida en comunidad.

Estos consumos experimentales pueden transitar a consumos de dependencia a las sustancias psicoactivas, lo cual constituye una enfermedad de salud mental que requiere atención integral de las personas que sufren esta patología, además del acompañamiento a sus familias para el apoyo afectivo. Por otra parte, el desarrollo de capacidades comunitarias para la inclusión social reduce el estigma y discriminación por el consumo, y permiten mayor sostenibilidad de los procesos de tratamiento.

La transición de los consumos experimentales a consumos de riesgo, perjudiciales o de dependencia, está configurada según los determinantes sociales de la salud, y de acuerdo con los entornos donde las personas que consumen sustancias psicoactivas se desarrollan. Así mismo, el uso crónico del alcohol está vinculado con problemas psiquiátricos, familiares, médicos y sociales, que se magnifican en los niños y niñas que han sido expuestos a un ser cercano que abuse del alcohol<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Moss, H.B. 2013





## Acciones Inmediatas

Sin perjuicio de las acciones derivadas de la política contra el consumo de drogas que articulará el primer pilar de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, se generan acciones que impactan de manera inmediata el consumo en el país.

### Desarrollo de programas y estrategias que buscan disminuir el contacto temprano con las sustancias psicoactivas:

- a. Fortalecer los programas de prevención basados en la evidencia, especialmente los dirigidos a padres, docentes, niños, niñas, adolescentes y jóvenes que tienen el objetivo de aumentar el involucramiento parental y generar pautas de crianza positiva (*v.gr.* Programa Familias Fuertes).
- b. Implementar campañas preventivas en medios masivos de comunicación y tecnologías de la información y la comunicación, como parte de un conjunto de acciones de prevención. Las campañas transmitirán información oportuna y clara sobre los riesgos del consumo y abuso de drogas, el aprovechamiento del tiempo libre, la importancia del tiempo en familia, el uso adecuado de las redes sociales y la toma acertada de decisiones, dirigida especialmente a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para promover la toma de decisiones y evitar el contacto temprano con las drogas. Al amparo de la Ley 30 de 1986, se transmitirán campañas de prevención del consumo en radio y televisión mediante la utilización del código cívico.
- c. Diseñar y poner en marcha estrategias integrales que generen oportunidades sociales, culturales, artísticas, deportivas, productivas y de bienestar para los jóvenes. Esta estrategia se integrará con los centros SACUDETE.
- d. Generar estrategias de reducción del consumo diferenciales para grupos particulares (mujeres, indígenas, población rural, habitantes de calle, privados de libertad).
- e. Desarrollar programas de prevención del consumo de drogas en el marco de las Escuelas de Padres, con meta de cobertura superior al 50% de los establecimientos educativos. Estos programas deben estar basados en evidencia y adaptados a las condiciones socioeconómicas particulares.
- f. Poner a disposición de los ciudadanos interesados la información de los programas y servicios de prevención y de atención, a partir de la implementación de un sistema de registro de la oferta de dichos servicios desde el Observatorio de Drogas de Colombia.
- g. Crear una línea pública de atención telefónica para orientar a los ciudadanos en aspectos relacionados con el consumo de drogas.
- h. Desarrollar una estrategia amplia de detección temprana e intervención breve para consumidores iniciales; las intervenciones breves han demostrado efectividad para actuar oportunamente y evitar el tránsito a consumos problemáticos.
- i. Diseñar e implementar un protocolo para el abordaje de casos de consumo de sustancias psicoactivas en ámbito escolar, en el marco de los planes de convivencia escolar.



- j. Fortalecer los programas de seguridad vial por riesgo de consumo de drogas y alcohol, incluyendo campañas preventivas y control en las vías para disminuir mortalidad asociada.
- k. Fortalecer los programas de prevención en ámbito laboral a partir de las normas actuales que obligan a las Administradoras de Riesgos Laborales a desarrollar acciones preventivas frente a riesgos laborales por consumo de drogas y alcohol.

### **Mejorar el acceso a servicios de tratamiento para personas con abuso o dependencia al consumo de drogas**

- a. Promover la garantía del tratamiento de drogas a través del acompañamiento de la Superintendencia Nacional de Salud y las Secretarías de Salud, la gestión con las Entidades Promotoras de Salud - EPS y los entes territoriales. Esto implica promover ampliamente la aplicación de la normatividad vigente (Ley de 1566 de 2012) sobre tratamiento y la ruta de atención que diseñó el Ministerio de Salud y Protección Social, así como disminuir las barreras de acceso a los servicios.
- b. Garantizar la disponibilidad de servicios de atención al consumo de drogas en los departamentos y/o ciudades capitales con ausencia de centros, mediante la habilitación de servicios de atención al consumo, en por lo menos uno de los hospitales de cada ente territorial.

Objetivo estratégico 1. Desarrollo de entornos protectores al consumo de sustancias psicoactivas

Comprende (i) el reconocer a las personas, familias y comunidades como sujetos de derechos con capacidades para transformarse; (ii) comprender y transformar positivamente sus entornos y; (iii) desarrollar y potenciar las capacidades de las personas para la convivencia y la salud mental.

- a. Objetivo: Desarrollar las capacidades de las personas, familias y comunidades para el establecimiento de relaciones basadas en el respeto, equidad, igualdad, dignidad y libertad, afrontar los desafíos de la vida, y la re-construcción del tejido social.
- b. Estrategias
  - Educación para los Derechos Humanos y paz.
  - Desarrollo de habilidades psicosociales: autoconocimiento, empatía, comunicación asertiva, relaciones interpersonales, toma de decisiones, manejo de problemas y conflictos, cooperación y resolución de conflictos, pensamiento creativo, pensamiento crítico, gestión de emociones y sentimientos, manejo de tensiones y estrés capacidad autorreguladora.
  - Desarrollo de entornos para la construcción de capital social: identidad, pertenencia y participación, solidaridad, cuidado mutuo, protección del espacio comunitario y medio ambiente (*v.gr.* fortalecer y ampliar los programas de base comunitaria).



## **Objetivo estratégico 2. Prevenir los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas**

Es la evaluación y análisis de necesidades para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, la identificación de los factores de riesgo y de protección en las personas, familias y comunidades, seguido del análisis de recursos internos y externos para el diseño e implementación de estrategias para el fortalecimiento de capacidades de afrontamiento y resistencia colectiva ante la oferta de sustancias psicoactivas, y de la evaluación de resultados.

- a. Objetivos: Evitar o retardar la aparición del consumo de sustancias psicoactivas en la población con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes; gestionar riesgos individuales, familiares y comunitarios en personas que ya consumen para reducir el impacto para la salud, asociado al consumo de sustancias psicoactivas; y, fortalecer vínculos y comunicación familiar como factor protector frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- b. Estrategias:
  - Estructuración de redes locales de programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas basada en la evidencia.
  - Educación en cuidado de la salud orientada a aumentar la percepción del riesgo asociado al consumo de sustancias psicoactivas.
  - Desarrollo de estrategias de comunicación para la movilización social entorno a la protección individual y colectiva frente al consumo de sustancias.
  - Prevención del consumo de sustancias psicoactivas por curso de vida.
  - Intervención en los entornos.

## **Objetivo estratégico 3. Tratamiento Integral**

Comprende el diagnóstico multidimensional del estado de salud de las personas consumidoras y sus familias, el establecimiento de un plan de tratamiento de acuerdo a las necesidades individuales que incluye la respuesta sanitaria, social y legal, según se requiera, e incluye la evaluación de los resultados en salud y el seguimiento posterior al tratamiento.

- a. Objetivos: Mejorar la oferta, acceso, oportunidad y calidad de los servicios de atención en salud en el ámbito urbano y rural de las personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas y sus familias. Incluye la atención a las comorbilidades físicas y mentales.
- b. Estrategias:
  - Redes integrales e integradas para la atención de personas consumidoras de sustancias psicoactivas y sus familias.
  - Acción articulada territorial de actores e instituciones para la atención integral de las personas, sus familias y comunidades.
  - Adecuación intercultural de los servicios de atención al consumidor de sustancias psicoactivas.
  - Reducción de riesgos y daños de consumos problemáticos.



#### Objetivo estratégico 4. Inclusión Social

Identificación de las necesidades de servicios sociales de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas y de sus familias, la articulación de la oferta intersectorial de servicios de cuidado básico (alimentación, lugar digno para aseo, descanso y sueño, etc.), servicios como educación, oferta laboral, cultura, recreación, deporte y otros.

- a. **Objetivo:** Incidir en la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas en riesgo o con consumo problemático y sus familias, orientado a su empoderamiento, el cierre de brechas en el acceso a bienes y servicios, la disminución de la afectación en la salud y la eliminación del estigma y la discriminación.
- b. **Estrategias:**
  - Fortalecimiento de redes de apoyo comunitarias, sociales e institucionales para la inclusión social de personas consumidoras y sus familias.
  - Transformación de concepciones e imaginarios: Reducción del estigma y discriminación.
  - Modelo de desarrollo económico incluyente para personas con problemas de consumo de sustancias psicoactivas que permita la generación de ingresos de las personas en situación de vulnerabilidad y con dinámicas de consumo.

#### Objetivo estratégico 5. Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial

Reconocimiento y análisis de la situación de consumo de sustancias psicoactivas de las personas, familias y comunidades; planeación e implementación de políticas, planes, programas y estrategias de prevención y atención integral y finaliza con el seguimiento y evaluación de los resultados en la salud (Resolución 518 del 2015 MSPS).

- a. **Objetivo:** Complementar la acción sectorial e intersectorial, social y comunitaria para la prevención y atención integral del consumo de sustancias psicoactivas, articulando los planes y estrategias de los territorios para lograr mayor cobertura de los programas de prevención, tratamiento y reducción del daño.
- b. **Estrategias:**
  - Modelo integrado de gestión de servicios sanitarios y sociales.
  - Generación y transferencia de conocimiento nacional y territorial del consumo de sustancias psicoactivas.
  - Participación y diálogo para apropiación, seguimiento y control social.
  - Monitoreo y evaluación sistemática y de largo plazo de los programas enfocados a tratar la problemática del consumo de sustancias psicoactivas.



La justicia  
es de todos

Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## PILAR 2

### REDUCIR LA DISPONIBILIDAD DE DROGA

#### Introducción

Las evaluaciones realizadas por el Gobierno Nacional sobre la eficacia y efectividad de los programas tendientes a reducir la disponibilidad de droga, resaltan la necesidad de realizar ajustes que respondan a las nuevas tendencias y desafíos que se presentan y concentrar, en concordancia con un análisis interinstitucional, los esfuerzos del Estado en zonas estratégicas con el fin de reducir los cultivos ilícitos y la producción en los núcleos de mayor concentración e impacto.

Por diversas razones, incluyendo la suspensión del programa de aspersión aérea, se ha producido un aumento y fortalecimiento de los cultivos de coca en algunas zonas del país, principalmente en el pacífico nariñense, además de haberse generado la concentración de cultivos ilícitos con aumentos de productividad superiores al 30%.

La evidencia que se ha desarrollado en torno a las dinámicas de los cultivos ilícitos y la condiciones socioeconómicas y de seguridad de las regiones a partir de los esfuerzos del Ministerio de Justicia y UNODC, proveen información cualitativa y cuantitativa para focalizar el territorio afectado para identificar áreas estratégicas de intervención, que garanticen la disminución progresiva y efectiva de los cultivos ilícitos y demás problemáticas asociadas.

Para lograr lo anterior, es necesario tener en cuenta las condiciones y complejidades específicas de cada región, así como las capacidades institucionales actuales y factibles de obtener en los distintos niveles administrativos del Estado. En el marco del Observatorio de Drogas de Colombia se cuenta con la zonificación del territorio nacional y sus afectaciones, que permite focalizar y priorizar territorios.

Los cultivos ilícitos han generado efectos ambientales manifiestamente desfavorables, principalmente caracterizados por procesos de migración poblacional que originan presión sobre los recursos naturales existentes, deforestación indiscriminada de bosques naturales para ampliar la frontera agrícola, procesos de quema que incrementan los niveles de CO<sub>2</sub>, dinamizando los procesos de efecto invernadero, destrucción del hábitat de innumerables especies de fauna y flora.

Lo anterior pone en riesgo potencial genético aún desconocido, generación de procesos erosivos, pérdida de la capacidad de regulación hídrica por el retiro de la cobertura vegetal, alteración de los regímenes hídricos y del clima local y contaminación de suelos y aguas por el uso indiscriminado de herbicidas, fungicidas e insecticidas para el control de plagas en los cultivos, así como del uso excesivo de fertilizantes que modifican las propiedades del suelo y generan procesos de eutroficación en las fuentes de agua.

Este pilar estratégico se dirige a acciones orientadas a avanzar de manera sostenible hacia la conformación de territorios con baja probabilidad de presencia de cultivos ilícitos y de alta capacidad para enfrentar la presencia de los mismos, mediante programas de intervención y atención de las causas estructurales para generar sostenibilidad.

En este contexto, en los territorios en los que ya se hayan generado efectos negativos sobre las

oportunidades de desarrollo por la persistencia de cultivos ilícitos, la política contribuirá a fortalecer las capacidades para la recuperación integral de los componentes económico, ambiental, social, institucional y cultural.

Para esto, se requiere la articulación sistémica de los sectores de seguridad, defensa, comercio, agricultura, justicia y medio ambiente (entre otros) con el sector de desarrollo, de tal manera que se consolide un enfoque multidisciplinario en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas y el desarrollo de estrategias, programas y proyectos que atiendan las particularidades y necesidades de cada grupo poblacional.

La erradicación de cultivos ilícitos, no limitada a cultivos de coca, generará la afectación de las economías municipales dependientes de la ilicitud, lo cual conlleva el desafío inmediato de generación de oportunidades económicas en un marco lícito; de ahí la necesidad de una política con efectos de transformación de problemas en oportunidades. La Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas tiene como gran reto la transformación del territorio, el paso del control militar y policial al control institucional.

La transformación de los territorios propone superar la mirada centrada en extensiones de coca y se entiende y actúa sobre las complejidades de los mismos. Esto implica, no solo focalizar en las unidades productivas donde se siembra o no cultivos ilícitos, sino también los centros poblados más cercanos y los centros de mercado que pueden articular la actividad lícita. Por otro lado, es necesario identificar alternativas reales para las zonas aisladas en donde la posibilidad de integración con los centros poblados es difícil; alternativas que incorporen instrumentos de conservación y que contribuyan a la estabilización de la intervención sobre los bosques, a la reducción de la deforestación y la recuperación de los ecosistemas de especial importancia ecológica.

En lo que respecta a drogas de síntesis, emergentes y nuevas sustancias psicoactivas, los últimos estudios epidemiológicos de consumo, los estudios de caracterización química coordinados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, los reportes del Sistema de Alertas Tempranas de Colombia y los informes de tráfico e incautación de drogas de la Policía Nacional, evidencian que el mercado de las drogas se expande y diversifica; cada vez surgen nuevas sustancias y presentaciones de comercialización que no discriminan ni excluyen grupos poblacionales a quienes van dirigidas, surgen mayores números de casos de intoxicaciones y víctimas mortales por drogas en donde los métodos de identificación química aún son limitados y las respuestas del Estado, específicamente en los ámbitos de control a la oferta y judicialización resultan complejos. La identificación de este tipo de drogas y su consecuente tratamiento resultan en un desafío considerable para la Nación.

Si bien no se ha identificado producción ilícita de drogas de síntesis en Colombia, sí se presenta el fenómeno de adulteración y dosificación como actividades ligadas 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; máxime si se trata de población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

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

dejando por fuera a las NSP.

Ante dicha realidad, con el propósito de generar una mayor capacidad de respuesta en articulación con las respectivas competencias institucionales, es necesario fortalecer la red institucional para abordar la problemática de drogas de síntesis, drogas emergentes y NSP, que involucre los ámbitos de la prevención, identificación química forense y los procesos de judicialización mediante la generación de herramientas normativas, técnicas y operativas basadas en evidencia técnica y científica que proporcionen a las autoridades mecanismos de actuación claros, contundentes y adaptados al contexto del país.

## Presentación del Problema

La meta de reducir la disponibilidad de droga no se circunscribe a reducir y controlar los cultivos ilícitos de coca sino también a controlar las sustancias químicas utilizadas en los procesos de extracción y a dismantelar laboratorios y cristalizaderos de cocaína o laboratorios de heroína y fortalecer los mecanismos de prevención y control para abordar la problemática de las drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas – NSP.

### a. Cultivos ilícitos y productividad

Los cultivos y la producción de droga constituyen un fenómeno complejo, en el que el aumento de las áreas cultivadas viene acompañado por un deterioro general de la gobernabilidad, la seguridad, del tejido social, y desafíos a las oportunidades de integración económica para el desarrollo, sin contar con los graves efectos sobre el ambiente.

El área de cultivos de coca entre 2001 y 2013 presenta una tendencia decreciente sostenida, con excepción de un pico medio en el año 2007. El área registrada en 2001 fue de 144.000 hectáreas, mientras que en 2013 fue de 48.000 hectáreas, lo que constituye una reducción del 66% respecto de 2001. Desde el año 2013 los cultivos se incrementaron a un ritmo promedio de 45% anual, pasando de 48.000 hectáreas en 2013 a 146.000 en 2016; para 2017 se incrementó en un 17% con 171.000 hectáreas sembradas, **el equivalente al 71% de los cultivos de coca en la región Andina.**

Es importante resaltar que la presencia de cultivos ilícitos en Colombia no se distribuye de manera homogénea en el territorio nacional. El 77% de las áreas cultivadas se concentra en 5 departamentos: Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Antioquia; a nivel municipal en 2017, el 32% de las áreas cultivadas se concentra en 5 municipios (54.160 hectáreas): Tumaco, Tibú, Puerto Asís, El Tambo y El Charco.

El reporte de UNODC/SIMCI 2017 señala que **el 80% de la coca se encuentra en las mismas zonas en las que ha estado en los últimos diez años.** El 33% de los cultivos de coca se ubica en zonas a más de 10 kilómetros de centros poblados y el 34% en zonas que en 2014 eran bosque. El 16% de la coca está a menos de 10 kilómetros de una frontera.

Los estudios de productividad reportaron mayor rendimiento de hoja de coca fresca para el 2016 y 2017 y el rendimiento promedio de clorhidrato de cocaína/hectárea cosechada pasó de 5,8% kg/ha en 2012 a 8,2% en 2017.

Por otro lado, la producción potencial de cocaína pura se incrementó en un 31%, pasando de 1.053 toneladas en 2016 a 1.379 toneladas en 2017; bajo una estimación de pureza de exportación del 84%, el resultado es de 1.648 toneladas métricas.

Se estima que la hoja de coca que se produce en los 10 municipios más afectados por cultivos de coca tiene un valor en el mercado local de COP\$890.232 millones de pesos (US\$302 millones de Dólares de los Estados Unidos de América); como valor de referencia, la sumatoria de los presupuestos oficiales anuales de los 10 municipios es de COP\$577.000 millones de pesos (US\$196 millones de Dólares). Se estima que el potencial de cocaína alcanzaría en el mercado local un valor de 2.700 millones de Dólares.

La problemática de cultivos ilícitos no se limita a la coca. En relación con los cultivos de amapola, no se cuenta con una metodología rigurosa para su detección y las estimaciones provienen de sobrevuelos de reconocimiento que realiza la Policía Nacional. Las cifras que reporta esta entidad, indican una reducción sostenida pero de menor impacto frente a la presencia de cultivos de amapola, pasando de 313 hectáreas en 2012 a 298 hectáreas en 2017. Estos cultivos se concentran principalmente Cauca (74%) y Nariño (24%), le siguen en importancia Huila y Tolima. Las estimaciones señalan que Colombia produce alrededor de 1 tonelada de heroína mientras a nivel mundial se producen 4.931 toneladas.

Frente a los cultivos de marihuana, la Policía Nacional detectó en 2016, 234,4 hectáreas en 9 municipios de tres departamentos: 233,5 hectáreas en el Cauca, 0,1 hectáreas en La Guajira y 0,8 hectáreas en el Magdalena, sin tener en cuenta la problemática de invernaderos en el norte del Cauca. Lo anterior, como factor de atención debido a que es la droga ilícita más consumida en el país.

### **Afectación de Unidades territoriales Especiales**

Las Unidades Territoriales Especiales están conformadas, entre otras, por: los Parques Nacionales Naturales y regionales, las reservas forestales establecidas por la Ley 2ª de 1.959, los territorios colectivos de pueblos indígenas y de comunidades afrodescendientes, y las zonas de exclusión para la aplicación de las estrategias de control de la oferta en zonas de frontera.

En los últimos años buena parte de los cultivos ilícitos se han concentrado en zonas con regímenes de ordenamiento ambiental territorial especial, las cuales cuentan con ventajas para este tipo de cultivos, produciéndose así no solo un crecimiento histórico de los cultivos ilícitos, sino además un proceso de relocalización hacia zonas que representan mayor dificultad en su erradicación y generando como consecuencia la pérdida del patrimonio natural del país.

De acuerdo con el censo de cultivos ilícitos de 2017 generado por UNODC/SIMCI con la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el 46% (78.984 hectáreas) del área sembrada con coca en Colombia se encuentra en zonas de manejo especial (resguardos indígenas, consejos comunitarios, Parques Nacionales Naturales y zonas sometidas a limitación de Ley 2ª), el 33% (57.081 hectáreas) en zonas de interés estratégico (frontera terrestre, integración productiva, zonas de amortiguamiento, zonas SINAP PN regional) y el 21% restante (35.433 hectáreas) en zonas de libre intervención (zonas con densidad superior a 8 ha/Km2, zonas permanentemente afectadas, zonas a menos de 15 kms de un centro poblado y zonas no caracterizadas bajo los anteriores lineamientos – 978 hectáreas). A continuación tabla resumen:





La justicia  
es de todos

Minjusticia



El futuro  
es de todos

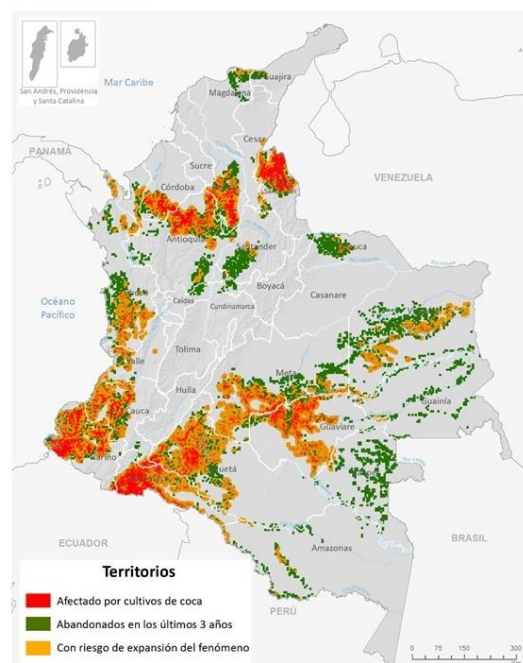
Gobierno  
de Colombia

### CULTIVOS DE COCA EN LOS TERRITORIOS AFECTADOS, 2017

<i>Categorías de intervención territorial</i>	<i>nivel3</i>	<i>Área territorio (km2)</i>	<i>Coca 2017 (Ha)</i>
Zona de manejo especial	Resguardos indígenas	3.625	17.909
	Consejos comunitarios	6.220	26.702
	Parques Nacionales Naturales	2.427	7.601
	Ley Segunda	9.402	26.772
<b>Total Zona de manejo especial</b>		<b>21.674</b>	<b>78.984</b>
Zona libre de intervención	Zonas con densidad superior a 8 ha/km2	1.034	16.947
	Permanentemente afectadas	5.281	13.571
	A menos de 15 km de un centro poblado	2.279	3.937
	Resto	511	978
<b>Total Zona libre de intervención</b>		<b>9.105</b>	<b>35.433</b>
Zonas de interés estratégico	Frontera terrestre	2.504	19.280
	Integración productiva	8.094	24.496
	Zonas de amortiguamiento	3.583	13.280
	Zonas SINAP PN regional	26	25
<b>Total Zonas de interés estratégico</b>		<b>14.207</b>	<b>57.081</b>
<b>Total general</b>		<b>44.986</b>	<b>171.499</b>

Fuente: UNODC/SIMCI

#### Análisis de territorios





Análisis de territorios	Área (km <sup>2</sup> )
Afectado por cultivos de coca	44.986
Abandonados en los últimos 3 años	87.402
Con riesgo de expansión del fenómeno	130.985

De manera adicional y con base en el análisis de territorios revelado en el anterior mapa de referencia, en los últimos 3 años se han abandonado 87.402 kilómetros cuadrados en cultivos ilícitos, lo cual supone que dado el crecimiento de dichos cultivos, se ha producido una migración de los mismos a zonas que optimizan su producción y dificultan su erradicación (v.gr. zonas de manejo especial).

En ese mismo sentido, efectuada la caracterización del territorio a partir de imágenes satelitales (UNODC/SIMCI 2017), **existen 130.985 kilómetros cuadrados con riesgo de expansión del fenómeno**. El crecimiento de cultivos ilícitos aunado a su migración a zonas de erradicación más compleja, supone la necesidad de adopción de medidas extraordinarias que permitan generar un punto de inflexión en la tendencia creciente de cultivos y la posterior reducción de cultivos ilícitos.

## Deforestación

Los grupos ilegales recurren a la deforestación de áreas de bosque, sin considerar el valor biológico y estético del ecosistema para lograr la expansión y relocalización de cultivos ilícitos en zonas de difícil acceso para las autoridades.

La técnica más usada para despejar la tierra se caracteriza a menudo como “tala y quema”, la cual consiste en el corte, tala y la posterior quema de los bosques. En general, los bosques primarios son talados mediante motosierras, lo que conduce a un aumento de las zonas afectadas por el efecto arrastre de los grandes árboles talados, sobre árboles medianos y pequeños. Por otro lado, la quema en el bosque no es una acción controlada, ya que no se crean barreras para prevenir la expansión del fuego, o son tan pequeñas que permiten que las llamas se propaguen a otras áreas forestales, causando la quema indiscriminada de muchas más hectáreas de las necesarias para la siembra de cultivos ilícitos (International Court of Justice, 2010).

La deforestación para fines de producción puede tener grandes impactos ambientales que son reversibles sólo lentamente, reduciendo la biodiversidad, contribuyendo con la liberación de gases de efecto invernadero, incrementando la pérdida de nutrientes del suelo y facilitando la erosión del mismo.

## Análisis preliminares sobre resultados de monitoreo<sup>3</sup> de la deforestación y el censo de cultivos de coca<sup>4</sup>, para los años 2016 y 2017.

### Análisis Año 2016

El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono -SMBYC del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM genera la información de actualización de cifras

<sup>3</sup> IDEAM, datos oficiales generados por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. IDEAM.

<sup>4</sup> UNODC- SIMCI. Datos oficiales generados por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

oficiales de monitoreo de la superficie de bosque natural en Colombia, incluyendo superficie de bosque, deforestación, detecciones tempranas de deforestación e identificación de causas y agentes de deforestación.

Para el año 2016 la deforestación en Colombia fue de 178.597 hectáreas. Asimismo, el censo de cultivos de coca para ese año fue de 146.139 hectáreas. En 13.209 hectáreas identificadas como deforestadas por el SMByC del IDEAM también se detectaron cultivos de coca para este mismo periodo (Enero-Diciembre 2016). Es decir, 7,4% de la deforestación del año 2016 estuvo directamente relacionada con cultivo de coca. De la misma forma, se identificó que el 26,7% de la deforestación identificada por el IDEAM se encuentra a menos de 1 km de los cultivos de coca detectados por UNODC/SIMCI en 2016. Para el año 2015, este indicador había sido de 31%.

En el año 2016 la deforestación asociada a cultivos de coca se concentró en 8 departamentos, siendo, Norte de Santander (41%), Nariño (18%), Putumayo (15%), Antioquia (8%), Meta (6%), Cauca (3%), Guaviare (2%), y Caquetá (2%) los más afectados. Así mismo, los 10 municipios donde se identificó la mayor deforestación asociada a cultivos de coca fueron, en orden de magnitud: Tibú (Norte de Santander), Tumaco (Nariño), Puerto Asís (Putumayo), Sardinata (Norte de Santander), El Tarra (Norte de Santander), Puerto Caicedo (Putumayo), Tarazá (Antioquia), Vistahermosa (Meta), Puerto Rico (Meta) y Cumaribo (Vichada). Tan solo en estos 10 municipios se concentra el 70% de las áreas afectadas.

### **Análisis Año 2017.**

Para el año 2017 la deforestación en Colombia fue de 219.973 hectáreas. En 12,354 hectáreas identificadas como deforestadas por el SMByC del IDEAM en 2017 también se detectaron cultivos de coca para este mismo periodo (Enero-Diciembre 2017). Es decir, por lo menos el 6% de la deforestación del año 2017 estuvo directamente relacionada con cultivo de coca. El 97% de la deforestación asociada a cultivos de coca se concentró en 8 departamentos, siendo los más afectados: Guaviare (38%), Caquetá (21%), Meta (12%), Antioquia (10%), Nariño (5%), Putumayo (5%), Cauca (3%) y Chocó (2%).

El departamento de Norte de Santander, que en el año 2016 concentró el 41% de toda la deforestación asociada a cultivos de coca, para el año 2017 tan solo representó el 0,2% de este fenómeno. Así mismo, se detectó deforestación asociada a los cultivos de coca en 85 municipios del país, siendo los 10 más críticos (en orden de magnitud): San José del Guaviare -Guaviare (23%), Calamar-Guaviare (13%), La Macarena- Meta (11%), Cartagena del Chairá- Caquetá (8%), El Retorno- Guaviare (6%), San Vicente del Caguán - Caquetá (5%), Solano-Caquetá (5%), Puerto Guzmán- Putumayo (3%), Puerto Leguízamo-Putumayo (2%) y Anorí-Antioquia (2%). Estos municipios representaron el 78% la deforestación asociada a cultivos de coca para el año 2017.

Con respecto a los últimos cinco años de análisis, se identifica un crecimiento de la deforestación asociada a los cultivos de coca (Figura 1).

## Deforestación Asociada a Cultivos de Coca

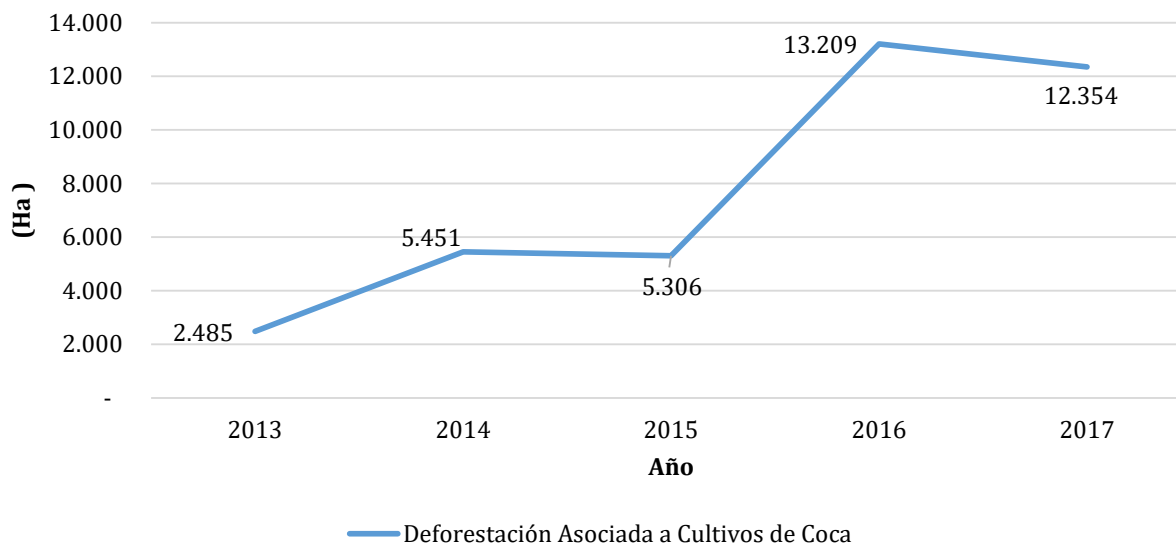


Figura 1: Deforestación (SMByc- Ideam, 2017) asociada a cultivos de coca (UNODC/SIMCI, 2017). Periodo 201

### b. Problemática asociada al uso de plaguicidas para el desarrollo de cultivos ilícitos

Para el cultivo de drogas ilícitas se ha identificado el uso de un gran número de productos plaguicidas (herbicidas, insecticidas, fungicidas), tomando como referencia las incautaciones de productos agroquímicos realizadas como parte del programa para controlar la producción de drogas ilícitas (Dirección Nacional de Estupefacentes, 2002).

Los herbicidas son utilizados en la etapa de limpieza del área de cultivo, y posteriormente para la eliminación de malezas que pueden generar competencia con el cultivo de interés. Por su parte, los insecticidas y fungicidas son utilizados para proteger los cultivos ilícitos de plagas y enfermedades, con el fin de aumentar el rendimiento.

Entre los productos plaguicidas empleados de forma ilícita se encuentran los formulados a partir de compuestos organofosforados, organoclorados como el endosulfán, herbicidas como el paraquat (se estima que es el más usado) y 2,4-D, etc. Algunos de estos productos presentan categorías toxicológicas I (Extremadamente Tóxico) y II (Altamente Tóxico), por lo tanto, es posible que generen impactos ambientales significativos. Además, no se dispone de información exacta sobre las cantidades utilizadas, su frecuencia de uso y sus condiciones de utilización.

El endosulfán está prohibido en Colombia, por su carácter extremadamente tóxico, generando la pérdida irreparable de especies vegetales y animales, la degradación de los suelos y contaminando tanto las aguas superficiales como subterráneas, poniendo en riesgo la estabilidad del ecosistema y las funciones ambientales que de allí se derivan.

Se tienen datos de que por cada litro de Glifosato utilizado para la erradicación del cultivo de coca, se aplican 3,2 veces más de otros plaguicidas para el cuidado de los cultivos ilícitos (insecticidas, fertilizantes foliares).

### c. Problemática de las sustancias adulterantes y precursores químicos utilizados frecuentemente en la producción de drogas.

La producción ilícita de las drogas de uso masivo requiere inevitablemente del uso de sustancias químicas para la extracción, purificación y refinamiento o conversión de los alcaloides provenientes de plantas como el arbusto de coca o la amapola. Para el caso de las drogas sintéticas, son indispensables los adulterantes a partir de los cuales se construyen las estructuras moleculares de este tipo de sustancias.

Estudios recientes<sup>56</sup> coordinados por el Ministerio de Justicia y del Derecho con la participación activa de las diferentes autoridades de control, evidencian que la oferta de sustancias químicas para llevar a cabo los procesos de producción ilícita de drogas se explica principalmente por la desviación desde la industria lícita nacional, por contrabando técnico, abierto y transfronterizo y mediante la producción clandestina. Estos mecanismos han favorecido el flujo permanente de las sustancias químicas, pues hasta la fecha no se han evidenciado periodos de escasez de insumos que determinen efectos contundentes sobre la reducción en la producción de drogas.

Ante el evidente aumento del potencial de producción de clorhidrato de cocaína<sup>7</sup> cuyo estimado se establece entre 1.174 y 1.623 toneladas métricas, se requiere controlar una demanda ilícita de sustancias químicas que asciende aproximadamente a 510 millones de litros de sustancias líquidas y 28.560 toneladas de sustancias sólidas. Esta situación exige fortalecer el modelo de control vigente mediante estrategias dinámicas, basadas en información técnica y científica, focalizadas y articuladas con las autoridades y el sector privado con el propósito de evitar y disminuir el flujo de estas sustancias y productos hacia los centros de producción ilegal de drogas sin afectar las necesidades legítimas del país; de igual manera requiere de la urgente cooperación internacional principalmente de los países productores de estas sustancias, precursores y adulterantes. Desarrollos tecnológicos que permitan fortalecer el entendimiento del fenómeno y generar información estructurada de inteligencia son necesarias, en especial en materia de inteligencia financiera.

Si bien el marco normativo vigente establece los lineamientos generales de control y fiscalización sobre 33 sustancias químicas e identifica al Ministerio de Justicia y del Derecho como autoridad responsable del control administrativo y a la Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos como autoridad del componente operativo, el ámbito de acción se limita a la vigilancia y control del uso legítimo de las sustancias químicas principalmente en el comercio y la industria manufacturera, dejando vacíos de fondo en la regulación del transporte, actividades de comercio exterior y producción de recursos naturales que constituyen insumos químicos fundamentales en la obtención de sustancias químicas. La participación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN en el control de importación de estas sustancias es fundamental, lo cual representa un cambio en la estrategia, en la medida en que esta autoridad no se ha incorporado previamente como elemento diferenciador en la lucha contra las drogas.

Por otra parte, las rutas empleadas (ver gráfico rutas de tránsito) revelan la necesidad de

<sup>5</sup> 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 e infraestructura, Ministerio de Justicia y del Derecho – Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2016).

<sup>6</sup> Caracterización de las dinámicas asociadas a los flujos de oferta (origen) - demanda (destino) de sustancias y productos químicos utilizados en la producción ilícita de drogas en Colombia (2017).

<sup>7</sup> Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Proyecto SIMCI. (2018)

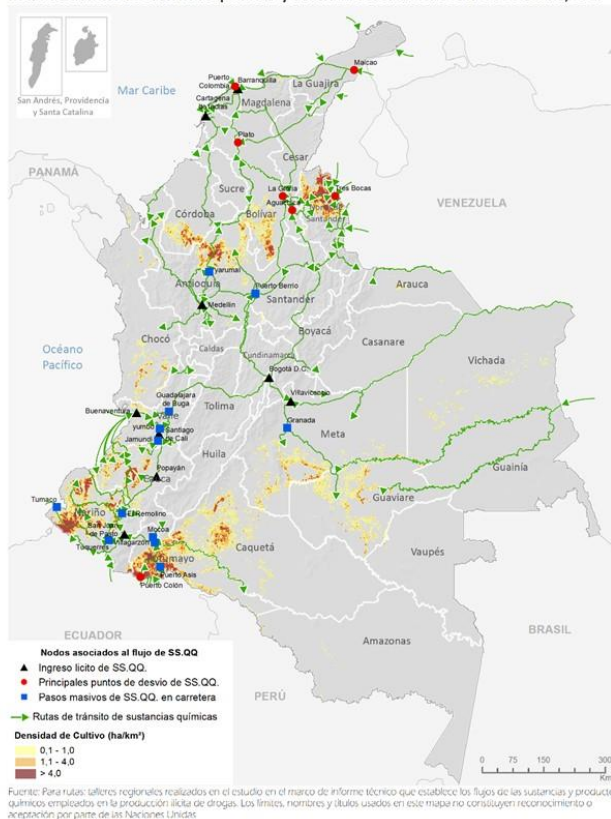
intervenir los desplazamientos de sustancias controladas, de modo que se impida la llegada de precursores químicos a las principales zonas de producción del alcaloide. Los volúmenes a ser transportados para el procesamiento del alcaloide son suficientemente reveladores de la necesidad de intervenir dichos desplazamientos, entre otras mediante la implementación de mecanismos de geoposicionamiento en tiempo real.

### Cantidad de sustancias químicas utilizadas en los procesos de extracción y conversión

CULTIVOS DE COCA EN EL TERRITORIO				Aproximación a las cantidad de SSQQ usadas en el proceso de extracción y refinación							Aproximación a las cantidad de SSQQ usadas en el proceso de conversión							
nivel2	nivel3	Area territorio (km2)	Coca 2017	Acido sulfúrico 10%	Bases	Producto terminado	Permanganat o de potasio	Bases	Producto terminado	Sales	Acido clorhídrico	Acido sulfúrico	Solventes	Permanganat o de potasio	Sales	Otros	Bases	Adulterante
Zona de manejo especial	Resguardos indígenas	3.625	17.909	286.578	185.082	50.574.399	33.868	955.260	9.074.968	32.527	36.270	145.080	2.454.755	21.762	195.858	14.508	29.016	29.016
	Consejos comunitarios	6.220	26.702	407.563	263.218	71.925.489	59.433	1.358.544	12.906.165	56.659	51.582	206.329	3.491.084	30.949	278.544	20.633	41.266	41.266
	Parques Nacionales Naturales	2.427	7.601	99.683	64.378	17.591.679	5.496	332.275	3.156.615	5.385	12.616	50.464	853.856	7.570	68.127	5.046	10.093	10.093
	Ley Segunda	9.402	26.772	370.774	239.458	65.433.141	27.336	1.235.915	11.741.191	26.632	46.926	187.705	3.175.961	28.156	253.401	18.770	37.541	37.541
Total Zona de manejo especial		21.674	78.984	1.164.598	752.136	205.524.708	126.133	3.881.994	36.878.939	121.203	147.394	589.578	9.975.656	88.437	795.930	58.958	117.916	117.916
Zona libre de intervención	Zonas con densidad superior a 8 ha/km	1.034	16.947	247.197	159.648	43.624.533	21.137	823.989	7.827.898	20.505	31.286	125.143	2.117.426	18.772	168.944	12.514	25.029	25.029
	Permanenteamente afectadas	5.281	13.571	249.244	160.970	43.985.875	16.560	830.814	7.892.737	16.448	31.545	126.180	2.134.965	18.927	170.343	12.618	25.236	25.236
	A menos de 15 km de un centro poblado	2.279	3.937	55.619	35.920	9.815.408	3.689	185.395	1.761.257	3.622	7.039	28.157	476.415	4.224	38.012	2.816	5.631	5.631
	Resto	511	978	13.920	8.990	2.456.563	715	46.400	440.801	715	1.762	7.047	119.235	1.057	9.513	705	1.409	1.409
Total Zona libre de intervención		9.105	35.433	565.980	365.529	99.882.379	42.101	1.886.599	17.922.692	41.289	71.632	286.527	4.848.041	42.979	386.812	28.653	57.305	57.305
Zonas de interés estratégico	Frontera terrestre	2.504	19.280	369.051	238.345	65.128.944	26.390	1.230.169	11.686.606	26.127	46.708	186.832	3.161.196	28.025	252.223	18.683	37.366	37.366
	Integración productiva	8.094	24.496	405.706	262.019	71.597.814	29.879	1.352.354	12.847.367	29.433	51.347	205.389	3.475.179	30.808	277.275	20.539	41.078	41.078
	Zonas de amortiguamiento	3.583	13.280	183.809	118.710	32.438.012	15.567	612.696	5.820.611	15.076	23.263	93.053	1.574.460	13.958	125.622	9.305	18.611	18.611
	Zonas SINAP PN regional	26	25	231	149	40.803	9	771	7.322	9	29	117	1.980	18	158	12	23	23
Total Zonas de interés estratégico		14.207	57.081	958.797	619.223	169.205.573	71.845	3.195.990	30.361.906	70.645	121.348	485.391	8.212.816	72.809	655.278	48.539	97.078	97.078
Total general		44.986	171.499	2.689.375	1.736.888	474.612.660	240.079	8.964.583	85.163.538	233.137	340.374	1.361.496	23.036.513	204.224	1.838.020	136.150	272.299	272.299



Rutas de tránsito de sustancias químicas y densidad del cultivo de coca en Colombia, 2017



#### d. Problemática de las infraestructuras de producción de droga

Los estudios realizados en el marco del Observatorio de Drogas de Colombia-ODC, con las instituciones encargadas del control de la oferta<sup>8</sup> como la Fuerza Pública, Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Justicia y del Derecho, han identificado los factores que favorecen la actividad de producción de drogas ilícitas que permiten que este fenómeno se especialice, persista y cada día se muestre más complejo.

Los resultados de estos estudios permitieron identificar avances y mejoras en los procesos de producción de clorhidrato de cocaína y una mayor eficiencia en las infraestructuras de producción, al tiempo que se evidenció una mejor estructuración de las organizaciones criminales a partir de la diferenciación técnica y logística de los actores involucrados en el

<sup>8</sup> Se han adelantado los siguientes estudios en la materia: a.) Caracterización del Proceso de Transformación de la hoja de Coca en Clorhidrato de Cocaína, Proyecto PRELAC, Dirección Nacional de Estupeficientes – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). b.) Caracterización del Proceso de Transformación de la Hoja de coca en Clorhidrato de cocaína en Colombia, Proyecto PRELAC, Ministerio de Justicia y del Derecho- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2016) y c.) 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 e infraestructura, Ministerio de Justicia y del Derecho – Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017).

interior de los complejos de producción. Asimismo, la evidencia muestra la existencia de agentes que dinamizan el proceso en respuesta a las acciones institucionales.

En la producción de clorhidrato de cocaína en Colombia intervienen cuatro actores principales: **el promotor** o dueño de la droga, **el dueño de la infraestructura**, **los proveedores** (de sustancias químicas, de materia prima y de equipos); y el **químico**, líder de desarrollo del proceso. A partir de su identificación e individualización, el éxito de las intervenciones estatales consistirá en una acción efectiva para intervenir sobre estos actores e impedir su operación en el territorio.

Dada la anterior caracterización, los objetivos de intervención contemplados son los siguientes:

- i) actores claves como dinamizadores del proceso;
- ii) financiadores de la producción;
- iii) sustancias químicas empleadas para la producción;
- iv) producto obtenido (clorhidrato de cocaína); y
- v) infraestructura de producción.

Entre los principales hallazgos de los estudios realizados en el marco del Observatorio de Drogas sobre las infraestructuras de producción de droga están:

- **Estructuras especializadas e interrelacionadas para favorecer la producción:** Se denominan complejos de producción pues consisten en diversas infraestructuras interconectadas que tienen como fin la producción de clorhidrato de cocaína. El sitio principal es el cristalizador en donde se lleva a cabo la producción.
- **Cuatro (4) tamaños caracterizados:** Se encuentran diferentes tipos de laboratorios a lo largo del territorio nacional. Su tamaño varía de acuerdo a la región y a la cantidad de droga que se produzca. Los mega laboratorios consisten en una asociación de varios laboratorios con el fin de cumplir con la producción solicitada por el dueño de la droga.
- **Alrededor de seis roles estratégicos en la producción:** Se caracterizaron 28 roles distintos dentro del complejo de producción, dentro de los cuales se identificaron 6 como los de mayor importancia y responsabilidad dentro del proceso. El **dueño del laboratorio** por aportar el capital para su funcionamiento y percibir la mayor ganancia; el **administrador** como responsable logístico del procesamiento; el **químico** y el **ayudante del químico** como responsables de los aspectos técnicos del procesamiento; el **oxidador** encargado de la materia prima y los **caleteros** como actores estratégicos en la localización de los puntos de abastecimiento del proceso.
- **Reconstrucción de las infraestructuras:** Según la información recolectada, el impacto a los complejos se realiza comúnmente solo sobre el cristalizador, **por lo que las demás estructuras no se ven afectadas**. Las caletas de sustancias químicas, materia prima y equipos sirven para la reconstrucción de los laboratorios en poco tiempo luego de la intervención por parte de la fuerza pública y los elementos representativos de valor no son afectados. Un laboratorio pequeño toma aproximadamente 3 días en reconstruirse, mientras que los medianos y grande requerirían 5 y 8 días respectivamente. **En el peor de los escenarios, las mega estructuras tardan 9 días en ser reconstruidas**.





La justicia  
es de todos

Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

- **Ningún complejo empieza su actividad sin contar con todos los insumos e infraestructura para garantizar la producción:** Las investigaciones desarrolladas arrojan como hallazgo importante que las sustancias químicas, los equipos y demás insumos se adquieren en la logística del complejo **antes de empezar con una campaña de producción**.
- **Manipulación de la comunidad por parte de actores ilegales para favorecer la permanencia de rentas criminales:** Se han identificado casos en donde actores ilegales manipulan e intimidan a las comunidades para que impidan las actuaciones de la Fuerza Pública en relación con operaciones de intervención de los complejos de producción de cocaína. La comunidad hace presencia e impide la afectación de las infraestructuras a cambio de algunos supuestos beneficios otorgados por los narcotraficantes. Este tipo de estrategias afectan la consolidación de la legalidad en los territorios.
- **Autosuficiencia en sustancias químicas (crudo – Permanganato de potasio):** La tecnificación de los procesos evoluciona con el tiempo. A medida que el control sobre las sustancias se vuelve más riguroso, también se incrementan las alternativas para obtenerlas. Casos como las piscinas para destilación de crudo de petróleo o los laboratorios para la producción de sustancias químicas (permanganato de potasio y ácido sulfúrico) son actividades que además de ser ilegales y promover la producción de droga, se están convirtiendo en una grave amenaza por el impacto ambiental que generan.
- **Nodos de abastecimiento regional (sustancias químicas y equipos):** Existen puntos de abastecimiento estratégicos para la consecución de sustancias químicas, materia prima, equipos y demás insumos. Estos nodos se encuentran en posiciones estratégicas como capitales que cuentan con rutas clave de abastecimiento y distribución. De manera complementaria, la Fiscalía General de la Nación ha identificado la presencia constante de equipos de suplencia energética (plantas de generación de energía) para la operación de los centros de producción de cocaína, mercado que debe ser objeto de intervención en un marco de colaboración con el sector privado.

#### **e. Problemática de las drogas de síntesis y nuevas sustancias psicoactivas –NSP.**

En los últimos años, los estudios nacionales de consumo de drogas y el registro de pacientes atendidos por consumo revelan la existencia de oferta y demanda de nuevas drogas, cambios en los patrones o aumentos inusuales de drogas ya conocidas, tanto naturales como sintéticas, fiscalizadas o no, entre las cuales figuran: la heroína, el dick, la metanfetamina en cristales, el LSD, la ketamina, los hongos alucinógenos, la salvia divinorum, el GHB (gamma hidroxibutirato), el 2C-B (4-bromo-2,5-dimetoxifeniletamina), entre muchos otros (incluyendo NBOMe).

Por otro lado, el alto índice de adulteración de las drogas, el cambio frecuente en los agentes de corte y las mezclas efectuadas por los traficantes, hacen que cada combinación pueda tener efectos e implicaciones imprevisibles para la salud del consumidor y para el sistema de salud que debe ofrecer tratamiento. Adicionalmente, el diagnóstico de capacidades institucionales para abordar la problemática arroja como principales retos a superar:





- El aumento y diversificación del mercado de drogas sintéticas.
- El desconocimiento de la problemática NSP en instituciones y regiones.
- El procedimiento penal no supone que laboratorios forenses investiguen a fondo o analicen composición y pureza de drogas. No hay sistematización de resultados forenses ni bases de datos actualizadas que permitan determinar naturaleza de las sustancias en los tiempos adecuados.
- El fortalecimiento del sistema de información en relación con incautaciones.

Como resultado de la identificación de las necesidades de fortalecimiento institucional para abordar la problemática de las drogas de síntesis y NSP, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo técnico del SIMCI/UNODC, se realizó la investigación interinstitucional para determinar las características químicas (composición cuali-cuantitativa) y de mercado de las drogas de síntesis que se consumen en las principales ciudades de Colombia.

Esta investigación se desarrolló con la participación activa de la Policía Nacional –Dirección Antinarcóticos, Fiscalía General de la Nación – Cuerpo Técnico de Investigación CTI, Fondo Nacional de Estupefacentes y la academia, entidades que desde su competencia, aportaron sus conocimientos y experiencias para el desarrollo de las diferentes etapas de la investigación.

Efectuado el desarrollo metodológico y el respectivo trabajo de campo, se obtuvieron 248 muestras de drogas de síntesis recolectadas principalmente de doce ciudades seleccionadas para el estudio. A continuación los principales resultados:

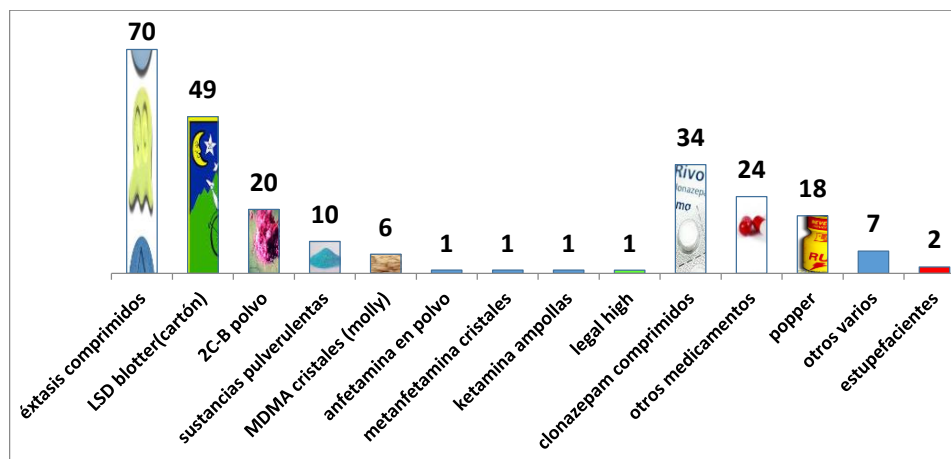


Figura 3. Clasificación informada de muestras de drogas de síntesis - 2015

Luego de lo anterior puede concluirse que:

- La mayoría de las muestras recolectadas se comercializan y consumen como éxtasis en la presentación de pastillas y cristales, LSD en cartones y 2C-B bajo presentación en polvo.
- Un porcentaje considerable de éxtasis resultó probablemente auténtico y con alto contenido de principio activo. La adulteración sigue presente, diversas

muestras reportaron contenidos de otros estimulantes de tipo anfetamínico, 2CB, cafeína y otros compuestos.

- El LSD comercializado es falso y en su lugar contienen NSP tipo “NBOMe” sustancias de mayor riesgo y afectación a la salud.
- Con alta frecuencia se encuentran NSP tipo catinona, las cuales se comercializan como éxtasis.
- El 2C-B que se comercializa en el país es prácticamente falso en su mayoría, usándose mezclas de ketamina y a veces MDMA para comercializarlas como esta droga.
- No hay evidencias de producción nacional de drogas de tipo sintético y NSP. No obstante, los resultados del estudio indican la presencia de falsificación y adulteración en esta dinámica.
- Aumentó la variedad de NSP en Colombia. Se encontraron nuevas sustancias psicoactivas objeto de reporte del Sistema de Alertas Tempranas – SAT.

Los estudios de caracterización química constituyen una fuente de valiosa información basada en evidencia técnica y científica de suma utilidad para las entidades que llevan a cabo procesos de reducción y oferta de drogas, en la medida que aportará al diseño de estrategias de intervención en diferentes etapas de la problemática. En igual sentido, la caracterización de estas sustancias debe ser objeto de difusión a nivel territorial de modo que se advierta de los riesgos y se generen mecanismos para la detección de su consumo.

### Resultados esperados

- Reducir el área cultivada de coca, amapola y marihuana ilegal en el territorio nacional con enfoque territorial, en el que se incluye el ordenamiento ambiental del territorio, y la afectación a las finanzas de las Organizaciones Criminales.
- Reducir la producción de droga mediante el control a las sustancias químicas (bajo esquema de priorización de algunas sustancias – nivel internacional y nacional), las infraestructuras de producción de alto valor y los intervinientes en el proceso de producción.
- Aumentar las incautaciones de producto final como proporción del potencial de producción del país.
- Aumentar la presencia efectiva del Estado y asegurar la garantía de seguridad en las regiones productoras.
- Reducir la viabilidad económica del narcotráfico.
- Reducir los factores impulsores del establecimiento y consolidación de las economías ilícitas en los territorios.

- Desarticular a las organizaciones criminales y los actores narcotraficantes con roles especializados (entre otros, finanzas, producción, enlaces y componente internacional).
- Reducir la disponibilidad de drogas de síntesis y NSP en el contexto nacional.

### **Estrategias para la intervención integral del pilar 2. Reducir la disponibilidad de droga**

Las estrategias deberán aplicarse desde un enfoque territorial, atendiendo entre otros criterios la caracterización de las plantaciones, las condiciones geográficas, de seguridad, de densidad poblacional y la presencia de organizaciones criminales.

Las estrategias están enfocadas a reducir los cultivos ilícitos y la producción de droga, es decir, no solo está enfocada a los lotes de coca sino a una estrategia integral para controlar la producción y la salida para los mercados internos y externos.

#### **Territorios a intervenir:**

El enfoque territorial busca no solo caracterizar el nivel de afectación sino, principalmente, identificar las capacidades de los territorios para potencializarlas y mejorar la sostenibilidad de las intervenciones. En este sentido, la estrategia de intervención está definida no solo por las condiciones del problema (la cantidad de coca sembrada, la dependencia económica o la producción de drogas) sino por las capacidades y fortalezas de los territorios dónde éste tiene lugar, así como el ordenamiento ambiental del territorio.

El enfoque territorial se materializa en una delimitación geográfica de las categorías de intervención territorial -CIT, la medición de las magnitudes del problema en cada una de las categorías (y subcategorías), y la definición de una red institucional especializada para cada categoría, que se ocupará de la implementación de la estrategia.

Los territorios afectados por cultivos ilícitos se clasificaron en tres grandes categorías de intervención territorial (CIT): **Zonas de manejo especial, Zonas de interés estratégico y Zonas de libre intervención.** El siguiente mapa muestra las CIT.



La justicia  
es de todos

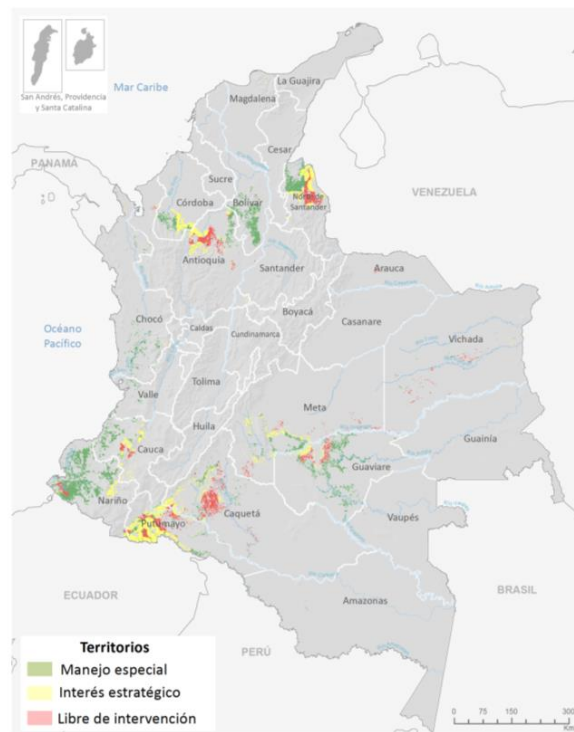
Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

#### Análisis de territorios



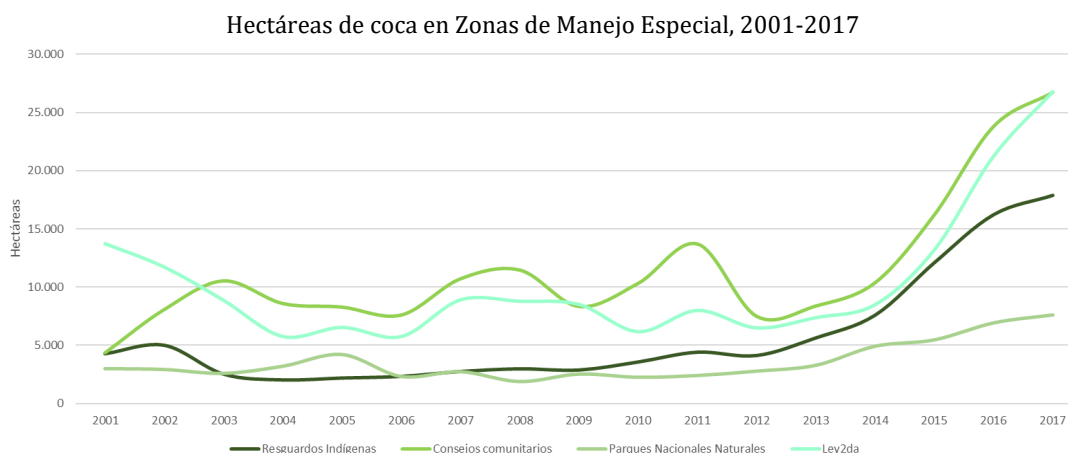
El siguiente cuadro muestra las magnitudes de la amenaza para los diferentes CIT. Las zonas de manejo especial no son solamente el CIT de mayor extensión, sino aquel donde la producción de cocaína es mayor.

Nivel 2	Area territorio (km2)	Coca 2017 (ha)	Aproximación al valor de las SSQQ empleadas en el proceso de extracción y refinación (en millones COP)	Aproximación a la cantidad de producción potencial de Base de cocaína (en tm)	Aproximación a la valoración de la producción potencial de Base de cocaína (en millones COP)	Aproximación a la producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo de exportación a partir de la información de hectareas en el municipio (en tm)	Aproximación al valor de los flujos económicos del Clorhidrato de Cocaína que se activaría con el procesamiento de la hoja cultivada en la zona (en millones COP)
Zona de manejo especial	21.674	78.984	\$ 571.536	728	\$ 1.892.290	705	\$ 3.032.511
Zona libre de intervención	9.105	35.433	\$ 276.044	354	\$ 783.537	342	\$ 1.483.641
Zonas de interés estratégico	14.207	57.081	\$ 467.681	599	\$ 1.328.165	580	\$ 2.474.340
<b>Total general</b>	<b>44.986</b>	<b>171.499</b>	<b>\$ 1.315.261</b>	<b>1.681</b>	<b>\$ 4.003.992</b>	<b>1.627</b>	<b>\$ 6.990.492</b>

#### CIT1: Zonas de manejo especial

Esta categoría de intervención territorial se refiere a las zonas afectadas por cultivos ilícitos incluidos en los Resguardos Indígenas, los territorios de comunidades negras, los Parques Nacionales y regionales, reservas forestales protectoras y las zonas de reserva forestal (Ley 2ª de 1959). Cada una de estas unidades territoriales tiene condiciones establecidas por la ley que obliga a la implementación de mecanismos específicos antes de aplicar cualquier estrategia de

intervención; para esto es necesario establecer lineamientos de coordinación interinstitucional que permitan una intervención coordinada en el nivel central y una implementación en la secuencia apropiada.



Fuente: UNODC/SIMCI

Hasta 2013, el área sembrada con coca en zonas de manejo especial se mantuvo relativamente estable, sin embargo a partir de ese año hubo un incremento constante y significativo. Para 2017, la mayor concentración de coca se encontraba en las zonas de reserva forestal y en los consejos comunitarios de comunidades negras.

nivel2	nivel3	Area territorial (km2)	Coca 2017	Aproximación al valor de los SSQQ empleados en el proceso de extracción y refinación (millones COP)	Aproximación a la producción potencial de Base de cocaína (en tm)	Aproximación a la valoración de la producción potencial de Base de cocaína (millones COP)	Aproximación a la producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo de exportación a partir de la información de hectáreas en el municipio (en tm)	Aproximación al valor de los flujos económicos del Clorhidrato de Cocaína que se activaría con el procesamiento de la hoja cultivada en la zona (millones COP)
Zona de manejo especial	Resguardos indígenas	3.625	17.909	\$ 140.894	179	\$ 483.269	173	\$ 740.930
	Consejos comunitarios	6.220	26.702	\$ 201.383	255	\$ 755.743	247	\$ 1.050.813
	Parques Nacionales Naturales	2.427	7.601	\$ 48.446	62	\$ 131.003	60	\$ 261.562
	Ley Segunda	9.402	26.772	\$ 180.814	232	\$ 522.275	224	\$ 979.206
Total Zona de manejo especial		21.674	78.984	\$ 571.536	728	\$ 1.892.290	705	\$ 3.032.511
Total general		44.986	171.499	\$ 1.315.261	1.681	\$ 4.003.992	1.627	\$ 6.990.492

El 46 % de la coca identificada en 2017 se encontraba en las Zonas de Manejo Especial (CIT1), lo que representa una producción potencial de cocaína de 705 tm con un valor en el mercado local \$3.032.511 millones de pesos. De acuerdo con UNODC, se identificaron 188 resguardos afectados por cultivos de coca, sin embargo solo 10 de ellos concentran más del 50% de la afectación.

Los resguardos más afectados por cultivos de coca son: Inda zabaleta, Gran Rosario y La Turbia; todos en el departamento de Nariño. Igualmente se identificaron 105 consejos comunitarios afectados por coca, sin embargo, el 50% de toda la afectación está concentrada en solo 6 de ellos. Los consejos más afectados son: Alto mira y Frontera y Pro defensa del Rio Tapaje. Finalmente, los parques nacionales más afectados son: La Macarena, Paramillo y Nukak.

La red institucional estratégica para operar en la CIT1, está conformada por las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente - Parques Nacionales Naturales, Institutos de Investigación

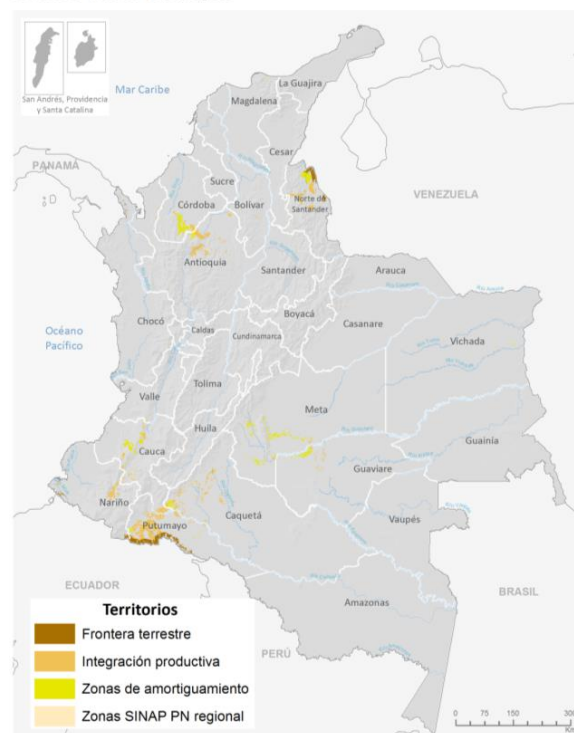
ambiental (Sinchi, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, Instituto Humboldt)

## CIT2: Zonas de interés estratégico:

Esta categoría de intervención territorial corresponde a territorios en los que no existen condiciones particulares establecidas por la normatividad pero en las cuales existe un interés estratégico, en particular las siguientes:

- **Zonas de frontera terrestre:** corresponde a las áreas próximas a la frontera con Venezuela y Ecuador donde se observan complejidades particulares pero también oportunidades que pueden ser capitalizadas.
- **Zonas de integración productiva:** corresponde a las zonas afectadas por cultivos de coca que se encuentran cerca de las cabeceras municipales lo que ofrece oportunidades de integración a los flujos económicos lícitos.
- **Zonas de amortiguamiento de sistema de Parques Nacionales.** Corresponde a las zonas próximas al sistema de Parques Nacionales donde se requiere un equilibrio entre conservación y desarrollo que garantice la mayor protección posible al sistema de parques nacionales.
- **Zonas del SINAP (excepto parques nacionales):** corresponde a las áreas declaradas dentro del sistema nacional de áreas protegidas diferentes a los parques nacionales. En estas zonas se debe priorizar la conservación sobre el desarrollo.

Zonas de interés estratégico



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

El 33% de la coca identificada en 2017 se encontraba en CIT2, lo que representa una producción potencial de 580 tm con un valor en el mercado local 2'474.340 millones de pesos.

nivel2	nivel3	Area territorio (km2)	Coca 2017	Aproximación al valor de las SSQQ empleadas en el proceso de extracción y refinación (millones COP)	Aproximación a la cantidad de producción potencial de Base de cocaína (en tm)	Aproximación a la valoración de la producción potencial de Base de cocaína (millones COP)	Aproximación a la producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo de exportación a partir de la información de hectáreas en el	Aproximación al valor de los flujos económicos del Clorhidrato de Cocaína que se activaría con el procesamiento de la hoja cultivada en la zona (millones COP)
Zonas de interés estratégico	Frontera terrestre	2.504	19.280	\$ 179.903	231	\$ 501.816	223	\$ 934.951
	Integración productiva	8.094	24.496	\$ 197.848	254	\$ 554.486	245	\$ 1.057.094
	Zonas de amortiguamiento	3.583	13.280	\$ 89.817	115	\$ 271.610	111	\$ 481.573
	Zonas SINAP PN regional	26	25	\$ 112	0	\$ 253	0	\$ 722
Total Zonas de interés estratégico		14.207	57.081	\$ 467.681	599	\$ 1.328.165	580	\$ 2.474.340
Total general		44.986	171.499	\$ 1.315.261	1.681	\$ 4.003.992	1.627	\$ 6.990.492

De acuerdo con UNODC, las fronteras con Ecuador y Venezuela son las más afectadas por cultivos de coca; se identificaron 19.280 has en un terreno de 2.504 km<sup>2</sup>, esto es una densidad de 7,7 Ha de coca/km<sup>2</sup>, una de las más altas del país.

Las cabeceras municipales con mayor cantidad de coca en sus alrededores<sup>9</sup> son: El Tarra (Norte de Santander), Puerto Caicedo (Putumayo), Bocas de Satinga (Nariño) y San Miguel (Putumayo). Se estima que unos 8.000 Km<sup>2</sup> de territorio afectado por cultivos de coca se encuentra suficientemente cerca de cabeceras municipales para iniciar procesos de integración productiva basada en la legalidad. En estos territorios existen unas 24.500 hectáreas de coca.

Las zonas de amortiguamiento son estratégicas para la conservación de los parques nacionales. En este sentido requieren de un tratamiento diferenciado en el cual se proteja este valor estratégico. Las zonas de amortiguamiento más afectadas son las de los parques: Munchique, Catatumbo – Barí y Paramillo, donde se encontraron 33.000 has de coca a menos de 10Km del parque.

La red institucional estratégica para operar en la CIT2, está conformada por las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y Derecho, Ministerio de Defensa, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Ambiente - Parques Nacionales Naturales, Ministerio de Agricultura, Consejería para la Seguridad Nacional.

### CIT3: Zonas de libre intervención

Esta categoría de intervención territorial se refiere a zonas donde no existen condiciones normativas ni estratégicas que deban ser consideradas al momento de diseñar las estrategias de intervención. En la CIT3 se encuentra el 20% de la coca identificada en 2017 y algunos de los territorios donde el problema de los cultivos ilícitos está más arraigado bien sea por tratarse de áreas permanentemente afectadas o de zonas con alta densidad de coca. La producción potencial de cocaína alcanza las 342 toneladas y se estima que el valor de esta producción llegaría a \$1.483 millones de pesos.

<sup>9</sup> Se tomó como referencia un anillo de 10 Km alrededor de las cabeceras municipales.





La justicia  
es de todos

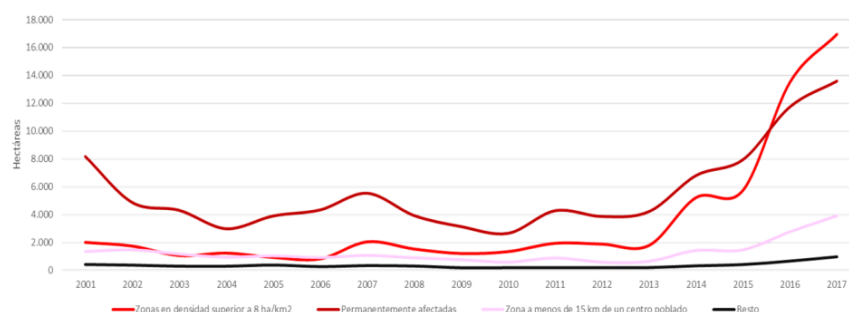
Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

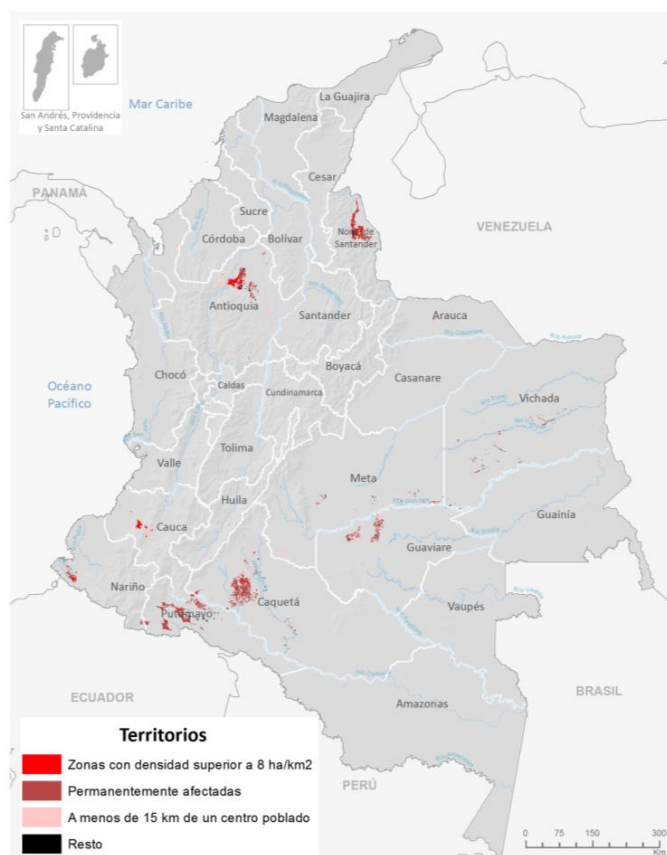
### Hectáreas de coca en Zonas de libre intervención, 2001-2017



Fuente: UNODC/SIMCI

En el CIT 3 se encuentran 5.200 km<sup>2</sup> de territorio que ha permanecido afectado por cultivos de coca durante los últimos 10 años y 1.034 km<sup>2</sup> donde existen más de 8 hectáreas de coca por kilómetro cuadrado. En estas zonas se encontraron en 2017 más de 30.000 hectáreas de coca y desde el año 2013 vienen registrando un fuerte incremento en el área sembrada.

### Zona libre de intervención



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



La red institucional estratégica para operar en la CIT3, está conformada por las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y Derecho, Ministerio de Defensa, Alta Consejería para la Estabilización, Consejería para la Seguridad Nacional.

### Estrategias de intervención en los territorios

Estrategias para reducir los cultivos ilícitos	Intervención de la fuerza pública para recuperación de la seguridad
	Reactivar el Programa de Aspersión Aérea
	Erradicación manual forzosa
	Erradicación manual voluntaria
	Sustitución de cultivos ilícitos
	Aplicar investigación y desarrollo para incorporar la ciencia y tecnología en la reducción de cultivos ilícitos y disponibilidad de drogas.
Estrategias para reducir los cultivos ilícitos en Zonas de Manejo Especial como Parques Nacionales Naturales-PNN, Resguardos Indígenas-RI y Comundiades Afros y zona de exclusión con Ecuador	Aplicación de la Consulta previa en Resguardos Indígenas
	Apoyo técnico para la construcción y/o ajuste de los Planes de Vida, incorporando la problemática asociada a la producción ilícita.
	Apoyo técnico a la justicia autóctona para la atención de casos relacionados con la producción y el tráfico de sustancias psicoactivas en territorios colectivos
	Desarrollar una estrategia de intervención en PNN
	Concertación de intervenciones con el Ministerio del Ambiente y la Unidad de Parques
	Apoyo a la concertación de acciones con las comunidades habitantes de parques nacionales y reservas forestales, o de sus zonas de amortiguamiento
	Sustracción de áreas de PNN o reservas forestales
	Recuperación de daños ambientales
	Manejo forestal sostenible
	Mecanismo de coordinación entre los Gobiernos de la República de Colombia y Ecuador para la franja de los 2 km
	Fortalecimiento de las relaciones y actuaciones conjuntas con los países vecinos en el área de control de insumos y productos ilícitos
Estrategias para reducir las vulnerabilidades territoriales	Fortalecimiento de la interdicción en las zonas fronterizas
	Desarrollo alternativo e integral en territorio
	Fortalecimiento de la justicia. Sistemas locales de justicia o casas de justicia.
	Titulación de tierras. Fortalecer el Programa “Formalizar para sustituir”
	Mejoramiento y expansión de la red vial y la infraestructura para el impulso de la competitividad agropecuaria
	Programas de impulso a la producción y comercialización agropecuaria
	Fortalecer la estrategia para la implementación de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas y Priorizadas por el



	Gobierno Nacional (PEDET)
	Aumento de la inversión en programas sociales
	Fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana
	Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas
	Ampliación de capacidades de la Procuraduría regional, y la Contraloría
	Apoyo a la recuperación de la gobernabilidad local
Estrategias para el control de las sustancias químicas, precursores y adulterantes	Promover lineamientos regulatorios que fortalezcan la intervención articulada y focalizada y agilicen procesos para manejo y disposición final de las sustancias
	Fortalecer las acciones de inspección, vigilancia y control del mercado de sustancias químicas, de manera articulada y bajo un principio de corresponsabilidad con el sector privado.
	Fortalecer las acciones de fiscalización, interdicción, inteligencia e investigación. Articulación con inteligencia financiera.
	Afianzar el control a las operaciones de comercio exterior de sustancias y precursores químicos. Generar mecanismos de corresponsabilidad internacional por parte de productores de este tipo de sustancias, precursores y adulterantes.
	Mejorar las capacidades de generación de evidencia y gestión de la información para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de las estrategias de control de sustancias y precursores químicos.
Estrategias para el desmantelamiento de las infraestructuras de producción	Fortalecer la investigación y judicialización efectiva de los actores promotores de la producción y sus activos y desmantelamiento de complejos.
	Formular planes de intervención contra el tráfico y los puntos de acopio.
	Fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instituciones responsables de contrarrestar la producción de drogas.
	Fortalecimiento de las capacidades técnicas de las instituciones nacionales, departamentales y locales para afrontar la problemática de distribución, rutas de tráfico y acopio de drogas
	Implementación las Zonas Estratégicas de Intervención Integral – ZEII (con asistencia permanente en materia de inteligencia financiera).
Interdicción	Incautación de sustancias ilegales e insumos y precursores incluidos dentro de la normativa vigente, así como el desmantelamiento de laboratorios de procesamiento de cualquier sustancia ilícita, que será realizada por la fuerza pública siguiendo los procedimientos establecidos en la normatividad vigente.
Estrategias para abordar la problemática de las drogas de	Impulsar la reforma del Código Penal en materia de drogas sintéticas y Nuevas Sustancias Psicoactivas acompañada de



síntesis y NSP	la definición de herramientas con contenido técnico y normativo que facilite las operaciones del componente judicial.
	Fortalecer la red institucional para abordar la problemática de drogas de síntesis, drogas emergentes y nuevas sustancias psicoactivas – NSP en cuanto a identificación forense y procesos de judicialización.
	Promover la generación de evidencia que sustenten los lineamientos de política.
	Fortalecer las capacidades institucionales de autoridades administrativas, operativas, forenses y judiciales

### Objetivo estratégico 1. Reducir los cultivos ilícitos

- **Reactivar el Programa de Aspersión Aérea:** Se implementará en áreas o zonas de la geografía nacional con alto nivel de afectación, en las cuales se dificulta realizar otro tipo de programas por estar muy alejados, por presencia de minas antipersonas y/o por problemas de seguridad para ejecutar programas de erradicación manual. Para desarrollar el PECIG se tendrán en cuenta criterios de focalización y priorización; criterios de impacto, densidad poblacional, presencia de comunidades, seguimiento exhaustivo al programa bajo el marco del Plan de Manejo Ambiental y coordinación con todos los programas que se ejecutan para la disminución de los cultivos ilícitos. Lo anterior, en concordancia y cumplimiento de los mandatos legales y parámetros establecidos por la Corte Constitucional.
- **Erradicación manual forzosa:** Erradicación de cultivos ilícitos por parte de Grupos Móviles de Erradicación, con acompañamiento de la Fuerza Pública. De manera complementaria, erradicación de cultivos ilícitos por la Fuerza Pública en el marco de operativos de recuperación de la seguridad o patrullaje en cualquier punto del territorio nacional. Este tipo de actividades de erradicación por la Fuerza Pública tendrán concentración en zonas de grandes cultivos que evidencian presencia de organizaciones criminales en el marco de las estrategias lideradas por el Ministerio de Defensa Nacional. Se emplearán mecanismos complementarios de erradicación y herramientas tecnológicas de erradicación además del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Terrestre “PECAT”.
- **Erradicación voluntaria:** Erradicación manual de cultivos ilícitos por parte de individuos y comunidades que se vinculan a proyectos de desarrollo alternativo.
- **Sustitución de cultivos ilícitos:** Promover y fortalecer el programa de la sustitución de los cultivos ilícitos, mediante el impulso de planes integrales municipales y comunitarios de sustitución, diseñados en forma concertada y con la participación directa de las comunidades involucradas.
- **Proyectos de investigación y desarrollo (I&D):** Promover la realización de proyectos de investigación y desarrollo bajo un principio de corresponsabilidad con el sector privado nacional e internacional, que incorporen nuevas estrategias en la reducción de cultivos ilícitos y disponibilidad de la droga, bajo un mecanismo de transformación económica.

## Reducir los cultivos ilícitos en áreas de manejo especial

### Resguardos Indígenas

- **Aplicación de la Consulta previa:** Se aplicará siguiendo los lineamientos definidos por la normatividad vigente, siguiendo los protocolos metodológicos definidos. Será condición para las intervenciones relacionadas con erradicación (en cualquiera de las modalidades).
- **Apoyo técnico para la construcción y/o ajuste de los Planes de Vida, incorporando la problemática asociada a la producción ilícita y su implementación:** Consiste en asistencia técnica y metodológica para la construcción o ajuste de los Planes de vida, de manera que se incorpore dentro de éstos la discusión sobre el afrontamiento al problema de las drogas en los territorios colectivos, incluyendo dentro de esta temática los elementos asociados con la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas, para su implementación por parte de las comunidades.
- **Promover el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS:** Consiste en avanzar con las comunidades étnicas que en ejercicio de su libre determinación, autonomía y gobierno propio, manifiesten su interés de acogerse a la implementación del programa teniendo en cuenta el enfoque diferencial.
- **Apoyo técnico a la justicia autóctona para la atención de casos relacionados con la producción y el tráfico de sustancias psicoactivas en territorios colectivos:** Consiste en la prestación de asesoría técnica en el área de derecho comparado, y en el establecimiento de acuerdos entre las autoridades de los territorios colectivos para la construcción de protocolos de actuación y colaboración en los casos relacionados con la criminalidad asociada a la producción y el tráfico de sustancias psicoactivas en territorios colectivos.

### Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales

- Desarrollar una estrategia integral diferenciada que contribuya a la restauración y conservación de estas áreas, reduciendo los cultivos ilícitos y otras formas del delito.
- Coordinar intervenciones con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales: consiste en el establecimiento de un protocolo para la definición de las intervenciones en las áreas Protegidas del SPNN y para los Parques Naturales Regionales con mecanismos de repoblación de especies nativas.
- **Recuperación de daños ambientales:** Consiste en el diseño, priorización y ejecución de proyectos de restauración que vinculen a comunidades locales en las áreas que hayan sido afectadas por la producción ilícita o por los fenómenos asociados a esta.

## Zonas de Frontera

- **Fortalecer las relaciones y actuaciones conjuntas con los países vecinos en el área de control de insumos y productos ilícitos:** Consiste en la suscripción de acuerdos binacionales que aumenten el potencial de interdicción y la incautación de sustancias ilícitas en la zona de exclusión.
- **Mecanismo de coordinación entre los gobiernos** para reducir los cultivos en zona fronteriza (Coordinación entre Cancillerías)
- **Fortalecer la interdicción:** Consiste en el aumento de las capacidades técnicas y humanas para la realización de acciones de interdicción sobre los ejes de frontera, orientado a aumentar la eficacia y eficiencia de las incautaciones de productos psicoactivos e insumos precursores.

## Objetivo estratégico 2. Reducir las vulnerabilidades territoriales

- **Programas de desarrollo alternativo y desarrollo territorial:** Aplicación focalizada de programas de sustitución de cultivos ilícitos en zonas productoras, acompañada de inversiones en servicios públicos para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Se promueve la participación del sector privado nacional e internacional y entidades que fomenten la comercialización de los productos alternativos, como por ejemplo Procolombia a través de la iniciativa Marca País, para que las intervenciones sean sostenibles. Se promoverá la creación de una marca o sello distintivo para identificar los productos que provengan de zonas objeto de transformación, como mecanismo de incentivo y creación de valor que fomente la adquisición de este tipo de productos a nivel nacional e internacional.

Así mismo, la implementación de programas de Familias Guardabosques en las zonas de prioridad ambiental, en las cuales la unidad espacial mínima será la vereda, como subdivisión del territorio municipal. Se plantea la incorporación de nuevas posibilidades para el desarrollo alternativo como turismo ambiental.

- **Fortalecer la justicia:** Consiste en el fortalecimiento de la justicia ordinaria, incluyendo la Fiscalía y las entidades del Sistema de administración de Justicia al nivel municipal y regional, de manera que aumente la eficiencia y eficacia en la judicialización de los agentes del narcotráfico y de las redes delincuenciales que operan en el territorio. Constituye el fortalecimiento de justicia especializada mediante la reasignación de despachos, la creación de nuevos despachos judiciales y la especialización de funcionarios judiciales en asuntos de narcotráfico, crimen organizado, lavado de activos y extinción del derecho de dominio. Contiene además mecanismos de Tratamiento Penal Diferencial para pequeños cultivadores de cultivos ilícitos que deciden acogerse al PNIS.
- **Titulación de tierras:** El acceso y tenencia de la tierra es un factor de relevancia para entender las dinámicas de los cultivos ilícitos, tanto como factor causal de la presencia de cultivos ilícitos como por ser un componente que puede potenciar los procesos de



sustitución de cultivos. De esta forma, se requiere el apoyo técnico y financiero para la regularización de la propiedad rural en zonas donde se presenten debilidades de titulación y ello sea jurídicamente posible. Fortalecer el Programa **“Formalizar para Sustituir”** para materializar los derechos de propiedad de la tierra como incentivo para no cultivar coca.

- **Mejorar y expandir la red vial y la infraestructura para el impulso de la competitividad agropecuaria.** Consiste en mejoramiento o ampliación de la red vial en zonas de muy baja conectividad, que amplifiquen las oportunidades sociales y económicas de la población, y aumenten las posibilidades de dar respuesta oportuna a las amenazas a la seguridad por parte de la fuerza pública.
- **Programas de impulso a la producción y comercialización agropecuaria:** Consiste en la implementación de programas agenciados por los ministerios y entidades responsables, para la activación de circuitos económicos funcionales a las condiciones biofísicas y de infraestructura de las zonas productoras, incorporando el establecimiento de alianzas estratégicas con actores del mercado para reducir la vulnerabilidad económica de la producción agropecuaria tradicional.
- **Fortalecer la estrategia para la implementación de Actividades de Desarrollo Económico, Ambiental y Productivo en Zonas Rurales Afectadas y Priorizadas por el Gobierno Nacional (PEDET)** con el objetivo de implementar actividades de desarrollo productivo y generación de ingresos con familias y organizaciones, aprovechando las potencialidades endógenas de los territorios y generando condiciones favorables para la inserción en mercados funcionales, reconociendo la heterogeneidad ambiental, vocacional, productiva y multifuncional de los territorios y en este sentido, las iniciativas y proyectos a implementar podrán ser de producción primaria, transformación, reconversión y comercialización agropecuaria o servicios.
- **Aumentar la inversión en programas sociales:** Consiste en el establecimiento de incentivos positivos a la inversión social con participación de recursos del Gobierno Nacional, aplicables a municipios en los cuales se produzcan resultados positivos frente al aumento de la eficacia en la inversión, la reducción de la corrupción, o la reducción de áreas de producción ilícita por medio de procesos de concertación Gobierno local – Comunidades.
- **Fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana:** Consiste en la implementación de programas y proyectos orientados a combatir y reducir la criminalidad en las zonas de producción ilícita con participación de la fuerza pública, y a generar alianzas estratégicas con las comunidades para el mejoramiento de la seguridad ciudadana y la cultura de la legalidad.
- **Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas:** Consiste en el fortalecimiento técnico de las unidades responsables de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas al nivel departamental y municipal, con acompañamiento y supervisión del nivel nacional.
- **Ampliar capacidades de la Procuraduría regional, y la Contraloría:** Consiste en el aumento de la capacidad de las entidades de control, como elemento central de la lucha



contra la corrupción y la malversación de los recursos públicos, buscando aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

- **Fortalecer los gobiernos locales:** Consiste en apoyo y asesoría técnica a las diferentes instancias de los gobiernos municipales, de manera que aumenten la eficiencia y la eficacia de las acciones públicas. Puede incluir la implementación o ampliación de programas específicos adelantados por entidades nacionales descentralizadas.
- **Apoyar la recuperación de la gobernabilidad local:** Consiste en la realización de acciones auspiciadas por el Gobierno Nacional y Departamental, y que tienen por objetivo restablecer las condiciones de gobernabilidad del territorio a escala municipal, particularmente en aquellos municipios en los que ha habido una presencia sostenida de actores armados ilegales y redes de narcotráfico. Estas acciones tienen que ver con el control de la criminalidad organizada, la recuperación de las posibilidades de desplazamiento por el territorio para funcionarios públicos, y el reforzamiento de los mecanismos de control para la garantía de ejecución adecuada de los recursos en las zonas rurales de los municipios.
- Definir un programa funcional de acceso a mercados y de reducción de la volatilidad de precios de la producción lícita.

### Objetivo estratégico 3. Reducir la producción de droga mediante el control a las sustancias químicas e infraestructuras de producción

- **Promover lineamientos regulatorios que fortalezcan la intervención articulada y focalizada.** Para fortalecer la intervención articulada y focalizada hacia objetivos de alto valor, desde el ámbito normativo y de regulación se han definido las siguientes acciones estratégicas:
  - Desarrollar normas que permitan vincular las competencias y operatividad de las entidades encargadas de ejercer el control administrativo y operativo con las autoridades aduaneras, de transporte y explotación de recursos naturales; establecer sanciones de carácter administrativo a la infracción de las obligaciones de los sujetos de control y que permita remitir a otras disposiciones de carácter reglamentario la definición de:
    - Listados de sustancias químicas sometidas a control de acuerdo con la evidencia técnica y científica y las necesidades de control.
    - Focalización de las acciones de acuerdo con las sustancias químicas esenciales y territorios que representan el mayor potencial de producción ilícita de drogas.
    - Puntos de entrada de sustancias químicas en el territorio nacional para efectos de control a la importación.
    - Mecanismos de acceso a la información desde todos los ámbitos de control.
    - Otras variables y parámetros específicos de control recomendados por el Comité Técnico de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes.



- Definición para manejo y disposición final de las sustancias químicas incautadas.
- **Afectar núcleos de producción, tráfico de drogas y sustancias químicas**
  - a. Controlar el comercio internacional de sustancias químicas a través del fortalecimiento de la pre-notificación y mediante la implementación de un sistema de alertas tempranas internacional, que permita ejercer un control efectivo a este tipo de sustancias, afectando la producción de estupefacientes. Generar espacios de corresponsabilidad a nivel internacional.
  - b. Realizar acciones integrales contra estructuras de producción y en puntos de salida.
  - c. Contener de forma articulada las rutas e infraestructuras de producción.
  - d. Contener de forma terrestre al tráfico de estupefacientes en Focos priorizados de Interdicción (FIA).
  - e. Impulsar ante el Consejo Nacional de Policía Judicial la adopción de tecnología de identificación en campo, como pruebas preliminares para procesos de judicialización en materia de sustancias y precursores químicos.
  - f. Implementar estrictos controles para la explotación de minas de pirolusita que impidan el uso de este mineral para la producción clandestina de permanganato de potasio.
  - g. Actualizar la metodología de asignación de cupos<sup>10</sup> de gasolina y demás combustibles de acuerdo con las necesidades legítimas y el requerimiento ilícito para la producción de drogas. Fortalecer el Sistema de Información de Combustibles Líquidos administrado por el Ministerio de Minas y Energía.
- **Fortalecer las acciones de fiscalización, interdicción, inteligencia e investigación.** El principal desafío de las acciones de fiscalización, interdicción, inteligencia e investigación que fortalezcan el ámbito de la judicialización corresponde a identificar los diferentes actores involucrados en el desvío, contrabando o producción clandestina de sustancias que permita desarticular las redes ilegales y su posterior judicialización efectiva.

Para ello se recurre al diseño de estrategias de seguimiento, monitoreo y cruce de la información proveniente de las diversas fuentes del sector público responsables del control en todos sus ámbitos y de las fuentes del sector privado, metodologías de análisis sistemáticas y periódicas, sistemas informáticos robustos, adaptación de tecnologías de inspección en campo y de la suficiente disponibilidad de equipos de trabajo capacitados y especializados en el manejo normativo y técnico de sustancias químicas. Para el cumplimiento de este objetivo se propone:

- a. Focalizar los esfuerzos operativos y de inteligencia hacia el control y fiscalización de las sustancias químicas esenciales<sup>11</sup> y los territorios de mayor afectación por cultivos ilícitos.

<sup>10</sup> De competencia del Sector de Minas y Energía.

<sup>11</sup> Ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, permanganato de potasio y anhídrido acético.

- b. Implementar el Sistema de Monitoreo Integral de Sustancias Químicas controladas a partir de la información del Sistema de Información para el Control de Sustancias y Productos Químicos (SICOQ), vinculado con los sistemas de información del control administrativo, operativo, del control aduanero y arancelario, de comercio exterior y demás sistemas e información del sector privado.
- c. Robustecer la aplicabilidad e interoperabilidad del Sistema de Información para el Control de Sustancias Químicas – SICOQ que permita articular la información necesaria para levantar un perfilamiento completo de los movimientos de sustancias químicas.
- d. Implementar el plan metodológico para el fortalecimiento de conocimiento técnico, administrativo, jurídico y operativo relacionado con las sustancias y precursores químicos controlados, dirigido a las autoridades responsables del control en el territorio nacional (*v.gr.*, Policía Nacional, DIAN, FGN, entre otros) y al sector privado.
- e. Conformar equipos especializados de trabajo conjunto para análisis sistemático, sostenido y permanente de la información en materia de sustancias y precursores químicos y generación de reportes de dinámicas de uso lícito e ilícito que fortalezcan los procesos de investigación.
- f. Garantizar el despliegue de personal operativo para la permanente vigilancia, inspección e interdicción en todo el territorio nacional, en especial en los puntos estratégicos de entrada y salida de insumos químicos, en carretera y en zonas de frontera.
- g. Impulsar la aplicación de tecnología de identificación en campo de sustancias químicas en puntos estratégicos de tráfico de sustancias químicas y drogas.
- h. Desarrollar la estrategia de cooperación voluntaria con el sector privado y autoridades regionales para el intercambio de información de actividades inusuales y sospechosas en el manejo de sustancias químicas controladas.
- i. Impulsar el desarrollo de la estrategia de operaciones conjuntas en territorio, con la participación activa de las diferentes autoridades responsables del control de sustancias químicas.
- j. Construir el plan integral de disposición final de las sustancias químicas incautadas.
- k. Establecer espacios para el adecuado almacenamiento de sustancias químicas incautadas, cumpliendo con los estándares de bioseguridad establecidos.
- **Afianzar el control a las operaciones de comercio exterior de sustancias y precursores químicos.** Impedir el desvío de sustancias químicas controladas por contrabando técnico, abierto y transfronterizo, acudiendo a la estrategia de articulación interinstitucional para el intercambio de información sobre los despachos de carga de insumos controlados que permitan operaciones de verificación documental y de inspección de carga, apoyado en sistemas de perfilamiento de riesgo y clasificación arancelaria específica. En este contexto se definen las siguientes acciones:



- a. Establecer un mecanismo específico de intercambio de información con las autoridades competentes en comercio exterior, sobre las notificaciones previas a la exportación reportadas en el sistema Pen Online de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, para adelantar las actividades de seguimiento de carga, operaciones de inspección y verificación del proceso de nacionalización.
  - b. Solicitar la modificación del arancel de aduanas de Colombia de conformidad con el Decreto 3303 de septiembre 25 de 2006 y los criterios adoptados por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, con el fin de asignar subpartidas arancelarias específicas para cada una de las sustancias químicas sometidas a control por el Consejo Nacional de Estupefacientes.
  - c. Definir un sistema de perfilamiento de riesgo para el control del comercio exterior de las sustancias y productos químicos, bajo un marco de variables establecidas, donde participen todas las instituciones estatales responsables y establezca un parámetro de selectividad del cien por ciento en materia de inspección.
  - d. Ejercer mecanismos de competencia para la inspección de carga de insumos químicos controlados de importación en zona aduanera primaria.
- **Mejorar las capacidades de generación de evidencia y gestión de la información para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de las estrategias de control de sustancias y precursores químicos.** Responder de manera oportuna, efectiva y eficaz a los retos y desafíos que implican el control y fiscalización de sustancias químicas de acuerdo con el contexto vigente y necesidades prioritarias en términos de impacto a la reducción de la oferta de drogas, mediante la generación de conocimiento que permita actualizar las dinámicas asociadas al manejo lícito e ilícito de sustancias y precursores químicos, identificar rutas y nodos de tráfico, monitorear químicamente las sustancias químicas esenciales, sustitutas y de corte.

Adicionalmente es prioritario definir indicadores de impacto, resultado y eficiencia que complementen las cifras de incautaciones y reflejen el actuar de todas las instituciones responsables del control, la fiscalización, interdicción y judicialización junto con las correspondientes metodologías de recolección, reporte y estandarización de la información.

Con el propósito de mejorar la generación de evidencia y gestión de la información se ha definido lo siguiente:

- a. Impulsar el desarrollo permanente de estudios e investigaciones interinstitucionales que alimenten la línea de base técnica y científica en materia de control y fiscalización de sustancias químicas y estupefacientes.
- b. Definir un sistema de indicadores de impacto que evidencien la gestión de todo el cuerpo de control y fiscalización de sustancias y precursores químicos controlados.
- c. Diseñar protocolos estandarizados de recolección, reporte y consolidación de cifras de incautaciones, investigaciones y judicializaciones, de acuerdo con las necesidades de información de evaluación y seguimiento.



- d. Fortalecer el Comité Técnico de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes como espacio para el intercambio de información, discusión, evaluación y seguimiento de las acciones en materia de sustancias químicas.

#### **Objetivo estratégico 4. Reducir la disponibilidad de drogas de síntesis y NSP**

Frente a lo que se consideraba una amenaza, la entrada y posicionamiento de las drogas de síntesis y drogas emergentes, hoy es una realidad que el Estado debe asumir mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de detección y reacción que permitan controlar su ingreso al territorio nacional por la vía de importación, el potencial riesgo de producción y detener el tráfico interno y externo. Para el cumplimiento de este objetivo se propone:

- a. Impulsar la actualización y reforma normativa en materia de drogas sintéticas y Nuevas Sustancias Psicoactivas.
- b. Fortalecer la red institucional para abordar la problemática de drogas de síntesis, drogas emergentes y nuevas sustancias psicoactivas – NSP en cuanto a identificación forense y procesos de judicialización.
- c. Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas a nivel nacional e internacional para la obtención de información con mayor oportunidad y detalle que facilite la investigación y judicialización de redes criminales dedicadas al comercio de este tipo de sustancias..
- d. Definir herramientas con contenido técnico y normativo que facilite las operaciones del componente judicial.
- e. Fortalecer las capacidades institucionales de autoridades administrativas, operativas, forenses y judiciales.
- f. Realizar el monitoreo y la caracterización química del mercado ilícito de drogas de síntesis mediante la permanente coordinación y trabajo interinstitucional y el acceso a bases de datos internacionales.
- g. Desarrollo de campañas educativas y de información para fomentar la comprensión juvenil frente a los graves daños derivados del consumo de drogas.
- h. Promover la generación de evidencia que sustente los lineamientos de política.

### **PILAR 3. DESARTICULAR Y AFECTAR LAS ESTRUCTURAS CRIMINALES.**

#### **Presentación del Problema**

El mercado ilegal de drogas es un negocio altamente rentable que produce violencia, marginalización en la sociedad y provee cuantiosos recursos económicos para las

organizaciones criminales, generando efectos negativos en la salud pública, la seguridad, la economía y el desarrollo del país; esta industria cuenta con la participación de diversos actores que operan en diferentes zonas del territorio.

El Estado colombiano realiza grandes esfuerzos por implementar estrategias que permitan contrarrestar los efectos que produce el problema mundial de las drogas ilícitas. No obstante, de acuerdo con la información de la Fuerza Pública, las organizaciones criminales se adaptan y transforman rápidamente su *modus operandi* y aprovechan los avances tecnológicos como embarcaciones semisumergibles, aeronaves no tripuladas y equipos modernos de telecomunicaciones para realizar operaciones asociadas al tráfico de drogas.

Estas dinámicas son cada vez más difíciles de contrarrestar y por tanto se requieren estrategias a nivel regional y global que permitan mayor afectación a las estructuras y efectividad de las acciones, buscando incrementar el valor de la droga, desde su punto de origen hasta el destino final, con esfuerzos que incluyan la cooperación con otras jurisdicciones.

Las organizaciones criminales operan a través de: 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; iv) consolidación de plataforma de tráfico en la región Amazónica.

Específicamente, el medio marítimo, a través del cual se transporta la gran mayoría de droga ilícita en el mundo, ha sido un factor de éxito para las organizaciones dedicadas al narcotráfico. 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<sup>12</sup>.

De otro lado, Colombia es un país que presenta una extensa red fluvial que interconecta regiones y municipios para el transporte de personas y mercancías. Estas vías constituyen las arterias de la economía lícita e ilícita de las regiones apartadas del territorio nacional, las cuales son utilizadas por las organizaciones criminales como medios de tránsito para ingresar insumos a los núcleos donde se extraen y refinan las drogas, y movilizarlas una vez procesadas hasta los puntos de comercialización.

Las estructuras criminales varían su modalidad de operar y alternan las rutas aéreas, fluviales o terrestres para garantizar el éxito de la entrega final de la droga. A manera de ejemplo, utilizan embarcaciones artesanales como botes, canoas, metreras, bongos y dragas, las cuales se convierten en un medio importante para el tráfico ya que cuentan con la capacidad de navegar en aguas poco profundas y pueden ser poco llamativas para las autoridades debido a que transportan tradicionalmente pasajeros y enseres.

Los ríos Magdalena, Cauca y Sinú presentan la mayor afectación de rutas fluviales del narcotráfico en el Caribe, mientras que en el Pacífico se facilita la actividad ilegal de producción, el tráfico de alcaloides y la construcción de artefactos semisumergibles, particularmente en los ríos Mira y Mataje. 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

---

<sup>12</sup> Información de la Armada Nacional-CIMCON

usados como rutas fluviales del narcotráfico.

Adicionalmente, las redes criminales emplean vías terrestres para movilizar las 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 pequeñas cantidades de droga o adheridos a su cuerpo.

Es necesario que más allá de los miembros individuales de las organizaciones criminales, se enfoquen los esfuerzos en los mercados ilícitos, pues los incentivos que generan estas actividades permiten que el negocio persista, mientras que los individuos son fácilmente reemplazables.

Por otro lado, la globalización ha facilitado los canales para la interacción entre estos grupos ilegales, lo que representa un reto para los diferentes estados, debido a que se hace necesario generar mecanismos transnacionales efectivos para prevenir y combatir sus actividades ilícitas, así como limitar la operación de las estructuras.

En este contexto, se requiere adoptar un enfoque multidimensional que sustituya el estrictamente operacional, complementando estos esfuerzos con la priorización de actividades de interdicción e investigación, orientando el accionar hacia los eslabones intermedios y superiores del sistema criminal asociado a las drogas.

Este pilar tiene como alcance el direccionamiento basado en evidencia técnica y el fortalecimiento de las acciones de investigación y judicialización efectiva de los actores criminales que dinamizan la producción, tráfico, comercialización de drogas y delitos conexos.

Lo anterior implica promover la creación de grupos especiales para ejercer los controles, de forma que se fortalezca la capacidad de investigación e inteligencia para reaccionar de manera eficiente y direccionar interdicciones fluviales, terrestres, marítimas y aéreas estratégicas, mediante instrumentos legales adecuados, fortalecimiento del conocimiento, entre otros factores importantes para hacer frente a esta problemática.

De igual forma, se requiere fortalecer las alianzas estratégicas con los países fronterizos y de la región, como parte de las actividades orientadas a una cooperación bilateral o multilateral que permitan intercambiar información sobre aspectos de inteligencia, tráfico ilícito de drogas, control de insumos químicos, control del contrabando y transporte transfronterizo.

En este contexto, se identifica al fenómeno criminal como un sistema que opera de forma dinámica y que requiere acciones priorizadas y coordinadas por las autoridades para identificar mecanismos ágiles para denegar la reproducción y sostenibilidad de las organizaciones criminales.

### **Resultados esperados**

- Luchar con efectividad contra organizaciones criminales locales y sus aliados internacionales.
- Articular esfuerzos, promover el fortalecimiento de capacidades operativas y analizar información, para identificar y judicializar de una forma efectiva a los miembros de las

organizaciones asociadas a actividades de narcotráfico.

- Promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y operativas en la cadena de investigación, judicialización y sanción.
- Priorizar la afectación de organizaciones criminales y los principales actores en el proceso de producción de drogas.

### **Objetivo estratégico 1. Fortalecer la investigación, judicialización y sanción efectiva de los actores criminales clave y afectar a las estructuras a través de interdicciones**

- Fortalecer los mecanismos de inteligencia financiera que permitan la identificación de flujos de las organizaciones criminales y las estrategias utilizadas para realizar movimientos de dinero.
- Focalizar las operaciones de interdicción para la optimización de los recursos y consecución de mejores resultados.
- Promover el fortalecimiento del trabajo de seguimiento, desarticulación y judicialización de las organizaciones dedicadas al Tráfico Internacional de Drogas (TID), empleando los procedimientos especiales de investigación..
- Fortalecer la lucha contra el crimen organizado, promoviendo grupos especiales orientados al desmantelamiento de las organizaciones y sus redes de apoyo.
- Articular el esfuerzo de las instituciones públicas competentes bajo un enfoque de riesgos, en la lucha contra el crimen organizado.
- Promover la actualización de conocimiento del recurso humano involucrado en las actividades de investigación y judicialización de objetivos de alto valor, incluyendo a entidades de inteligencia para ampliar las capacidades de los procesos.
- Identificar objetivos estratégicos comunes entre las autoridades involucradas en procesos operativos e investigativos para recolectar y analizar información encaminada a desarticular organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Los objetivos mencionados se determinan a partir de “un proceso de caracterización y de análisis cruzado de variables como la zona de injerencia territorial, su estructura, los delitos o fenómenos asociados, la capacidad de generar violencia, entre otros”.<sup>13</sup>
- Tener en cuenta la “intervención penal basad[a] en el análisis criminal, asociación de casos y construcción de contextos, con el propósito de enfrentar los fenómenos criminales que causan mayor impacto en la ciudadanía y combatir las distintas estructuras criminales que con su actuar causan zozobra y temor en la comunidad”<sup>14</sup>.
- Actualizar periódicamente los objetivos estratégicos y “generar directrices y lineamientos técnicos para la efectiva e integral judicialización de criminalidad organizada y fenómenos

<sup>13</sup> Fiscalía General de la Nación, Resolución no. 0210 del 22 de mayo de 2017.

<sup>14</sup> Fiscalía General de la Nación, Resolución no. 0210 del 22 de mayo de 2017.



conexos.”<sup>15</sup>

- j) Perseguir y judicializar los objetivos de alto valor de las organizaciones criminales involucrados en la producción rural y urbana de drogas.
- k) Promover herramientas para que las autoridades interesadas puedan acceder a la información de las investigaciones relacionadas, incluyendo un registro único de organizaciones delincuenciales denominadas Tipo A y B o aquellas estructuras vinculadas con el narcotráfico<sup>16</sup>.
- l) Promover el fortalecimiento de las capacidades de vigilancia, detección, seguimiento, identificación e interdicción de las unidades navales mediante el complemento de la capacidad de exploración aeronaval.
- m) Aunar esfuerzos entre la Fuerza Pública y autoridades del sector transporte para la identificación de empresas que utilizan las redes fluviales y marítimas (embarcaderos) de interconexión regional y municipal para el movimiento ilícito de insumos y drogas, al igual que generar mecanismos de identificación y georreferenciación.
- n) Avanzar en el proceso de formalización de la actividad de transporte fluvial.
- o) Incorporar la información de registros migratorios y de identidad en las investigaciones y labores de inteligencia para monitorear riesgos de penetración de organizaciones transnacionales en la criminalidad local.
- p) Poner en marcha un plan de prevención migratoria para reducir riesgos de infiltración de organizaciones transnacionales en el territorio.

## **Objetivo Estratégico 2. Optimizar los recursos de las autoridades a través de mecanismos de coordinación interinstitucional**

- a) Implementar equipos interinstitucionales de análisis que coadyuven la recolección de información técnica y su posterior análisis; fortalecer la capacidad instalada al interior de las instituciones para desarrollar las labores de investigación judicial para la posterior ejecución efectiva de operaciones.
- b) Optimizar mecanismos de planeamiento y control operacional a nivel terrestre, fluvial, marítimo y aéreo, a través de la priorización de territorios que constituyan puntos estratégicos para el tráfico de drogas, con base en los análisis de criminalidad organizada realizados, los cuales permitan identificar las dinámicas delictivas más relevantes y de mayor impacto.
- c) Crear grupos especializados binacionales y/o multilaterales para el intercambio de información operativa y de inteligencia (táctica, policial y militar), de forma que se generen estrategias conjuntas para combatir el narcotráfico y otros delitos asociados en zonas de frontera y/o con países afectados, que se materialicen en operaciones para la ubicación y judicialización de objetivos de alto valor.

<sup>15</sup> Fiscalía General de la Nación, Resolución no. 0210 del 22 de mayo de 2017.

<sup>16</sup> Fiscalía General de la Nación, Resolución no. 0210 del 22 de mayo de 2017.

- d) Promover mecanismos de cooperación regional e internacional para realizar investigaciones y operaciones conjuntas que coadyuven a la identificación de redes criminales y rutas de salida de estupefacientes, intercambiando información operativa y de inteligencia.
- e) Generar una estrategia de cobertura integral y coordinada de puntos de entrada y salida de sustancias químicas y estupefacientes (fronteras, puertos, pasos, aeropuertos, mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva), así como para fortalecer el control del mar sobre rutas de narcotráfico.
- f) Limitar la capacidad de empleo de medios marítimos y fluviales para el transporte de sustancias ilícitas mediante la optimización de la autoridad marítima y fluvial a través de la intensificación los controles y sanciones administrativas.

### Objetivo estratégico 3. Reducción de los mercados internos de drogas (microtráfico y comercialización de drogas)

- a. **Focalizar la persecución penal en las organizaciones criminales, sus rutas de distribución y zonas de expendio** mediante la aplicación sistemática de dispositivos de identificación, la investigación criminalística, la persecución policial, la captura y juzgamiento de miembros de organizaciones criminales asociadas a la distribución y comercialización de sustancias psicoactivas en escenarios rurales y urbanos. Se busca la judicialización efectiva de cabecillas y jefes de bandas de alta peligrosidad responsables de la oferta de drogas.
  - Aumentar las capacidades locales de la fuerza pública para desarticular organizaciones criminales vinculadas a la comercialización local de drogas e impactar sus flujos financieros.
  - Fortalecer las capacidades para la detección y neutralización de dinámicas de corrupción asociadas con el funcionamiento de la comercialización local de drogas.
  - Reducir la disponibilidad de drogas en el mercado a través de estrategias de interdicción que desactiven rutas e impacten lugares de almacenamiento (acopio) y “rinde” (transformación para venta) de drogas.
- b. **Controlar los puntos de entrada de drogas a las ciudades e intervenir centros de acopio en las áreas urbanas.** Deben desarrollarse de manera articulada y transversal entre la reducción de las vulnerabilidades sociales y el debilitamiento del sistema criminal. En el ámbito de este objetivo se han definido las siguientes estrategias:
  - Identificar y caracterizar las zonas afectadas por el microtráfico y el narcomenudeo en áreas urbanas y rurales, determinando su nivel de afectación.



- Operativizar las Unidades Especiales Antinarcóticos para adelantar las investigaciones penales en contra de las estructuras criminales dedicadas a la comercialización de sustancias psicoactivas.
- Fortalecer la vigilancia en el marco de la seguridad ciudadana para ejercer o recuperar el control del espacio público y zonas de tránsito y acopio de drogas en ejercicio del control social y con el apoyo de la ciudadanía.
- Armonizar la vigilancia pública y la investigación criminal para priorizar objetivos estratégicos de alto valor que permitan la desestructuración de redes asociadas al narcotráfico.
- Fortalecer las capacidades técnicas de investigación de los agentes judiciales a nivel nacional.
- Sustentar las acciones a través estrategias transversales de investigación, evaluación, control y lucha anticorrupción.
- Diseñar campañas publicitarias para medios masivos de comunicación en contra del delito de instrumentalización de menores.

c. **Reducir las afectaciones que la comercialización local de drogas y la criminalidad asociada producen en la seguridad, la convivencia y la calidad de los territorios**

- Diseñar e implementar proyectos de intervención focalizados y concertados, que incluyan los componentes de Intervención Social, Seguridad y Convivencia, Articulación y Gestión del Conocimiento.
- Fortalecer las capacidades de relacionamiento entre los actores de los sectores público, privado y social con presencia en el territorio.
- Fortalecer las alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos locales.
- Brindar asistencia técnica a los entes territoriales para diseñar intervenciones integrales en territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas.

d. **Recuperar de forma integral los entornos afectados por mercados urbanos de drogas.**

- Recuperar espacios públicos, algunos utilizados para la venta y/o el consumo de sustancias psicoactivas, a través de la reconstrucción del tejido social y comunitario.
- Aumentar las capacidades técnicas y empoderar a los entes territoriales en el diseño e implementación de políticas de prevención y atención integral de población en riesgo y vulnerable (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, habitantes de calle entre otros), con el fin de prevenir y lograr rehabilitación e inclusión social según el caso.



La justicia  
es de todos

Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

- Fortalecer las instituciones educativas como entornos protectores para la infancia y la adolescencia, a partir de la articulación de los programas de prevención basados en evidencia.
- Provisionar servicios de justicia, salud, educación y seguridad ciudadana, y bienes y servicios para el progreso económico y el bienestar de la población en zonas de expendio. Esta intervención debe ir acompañada de alianzas público – privadas y de cooperación internacional.
- Generar oportunidades de formación, productivas y laborales teniendo en cuenta las necesidades particulares de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, minorías étnicas y comunidad en general.
- Prevenir y proteger integralmente a jóvenes, niños y niñas adolescentes, incluidos aquellos presentes en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Lo anterior, acompañado de intervenciones psicosociales y de generación de recursos en el marco de la legalidad, que apunten a la disminución de la reincidencia de la comisión del delito de venta de drogas con sindicatos de menor peligrosidad.
- Crear y apoyar redes y modelos de atención psicosocial comunitaria que actúen como alternativas frente a las necesidades de las poblaciones excluidas y/o a los riesgos de exclusión y estigma social de las personas que usan sustancias psicoactivas en todos los ámbitos (escolar, universitario, familiar, comunidad en general).
- Empoderar a las comunidades para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones sociales que fomenten la capacidad organizacional de las comunidades y respondan a las necesidades de los grupos poblacionales que habitan estas zonas; fortalecer las redes de participación cívica como mecanismos de comunicación entre la comunidad y las autoridades.

#### **Objetivo estratégico 4. Control estratégico de territorios fronterizos**

- a) Fortalecer los mecanismos de control terrestre, fluvial, marítimo y aéreo de zonas fronterizas.
- b) Fortalecer los mecanismos de cooperación regional e internacional, a través de investigaciones conjuntas que coadyuven a la identificación de redes criminales y rutas de tráfico de droga.
- c) Controlar efectivamente los puntos de entrada y de salida de drogas y sustancias y precursores químicos en zonas fronterizas.
- d) Establecer puntos de intervención priorizados en razón a su uso para el tráfico de drogas.



## PILAR 4.

### AFECTAR LAS ECONOMÍAS Y RENTAS CRIMINALES

#### Introducción

Desde los años 80, el narcotráfico se ha constituido como un negocio rentable para las organizaciones criminales, permitiéndoles contar con flujo de capital constante, posibilitando el desarrollo de sus operaciones y la acumulación de riqueza. En general, la canalización de estos recursos ilícitos a través de la economía legal puede tener efectos negativos en tres sectores principalmente<sup>17</sup>:

- **El sector financiero** puede adquirir vulnerabilidades al alojar fondos ilícitos y a su vez, erosionar la reputación del sistema bancario.<sup>18</sup>
- **El sector real** puede ser impactado negativamente a medida que los fondos ilícitos se canalizan en sectores menos eficientes, lo cual conlleva una distorsión de las tasas de cambio, inflación, influencia sobre la oferta de dinero con la posible reducción de tasa de crecimiento económico de un país.<sup>19</sup>
- **El comercio exterior y los mercados de capital** pueden ser afectados en la medida en que los fondos ilícitos distorsionan las importaciones y exportaciones de un país, así como los flujos de capital dentro y fuera del territorio.<sup>20</sup>

En este contexto, se hace necesario concentrar esfuerzos para afectar los flujos financieros al servicio del narcotráfico, así como el patrimonio de las estructuras criminales (resultado de las ganancias producidas por el narcotráfico y otros delitos asociados como la extorsión, la explotación ilícita de minerales y el contrabando), y adicionalmente implementar estrategias para impedir la propagación de este fenómeno.

#### Presentación del Problema

El narcotráfico es un fenómeno de carácter transnacional que causa efectos negativos en la economía y en la sociedad. Por tal razón, es necesario adoptar estrategias que prioricen acciones y territorios que tengan como principal objetivo la disrupción financiera<sup>21</sup> de las organizaciones criminales, así como sus redes, para limitar el desarrollo de sus operaciones y negocios, afectar sus ganancias y desincentivar las inversiones de capital.

En este contexto, es importante identificar cuáles son las principales fuentes de ingreso de las organizaciones criminales y por tal razón, Colombia ha desarrollado evaluaciones nacionales y regionales de riesgo para valorar las principales amenazas y vulnerabilidades del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT). Como resultado de estos ejercicios, se identificó que el narcotráfico es uno de los fenómenos más representativos, junto con el contrabando y la corrupción, todo parte de un mismo conjunto ilícito que posibilita

<sup>17</sup>Banco Mundial, *Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective*. P. 50. P. 4

<sup>18</sup> *Ibíd.* Banco Mundial P. 5

<sup>19</sup> *Ibíd.* Banco Mundial P. 5

<sup>20</sup> *Ibíd.* Banco Mundial P. 5

<sup>21</sup> Interrupción de flujos financieros asociados al negocio y requeridos para su continuidad.

las operaciones de las estructuras.

Adicionalmente, el documento “Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective” desarrollado por el Banco Mundial, con el apoyo de la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, señala que las estimaciones de los ingresos por narcotráfico son consistentes con el rol dominante de este fenómeno a lo largo de la historia colombiana, llegando a alcanzar un pico equivalente al 12% del PIB en 2003 y un valor del 2% en 2013.<sup>22</sup>

Lo anterior permite concluir que durante las últimas décadas las organizaciones criminales han contado con recursos susceptibles de ser canalizados en la economía legal, a través del consumo o inversión de bienes lícitos.

En este sentido y como complemento al estudio del Banco Mundial, la UIAF realizó un análisis de escenario, el cual contempla diversas etapas de la cadena del narcotráfico como la producción de drogas ilícitas, los flujos de capital y la acumulación de riqueza e incluye mediciones para establecer un porcentaje aproximado del impacto de las intervenciones del Estado frente al lavado de activos.

Los resultados permiten identificar que las acciones estatales son cruciales para la disrupción financiera de las organizaciones criminales, en la medida en que las incautaciones y las acciones de extinción de dominio tienen un efecto positivo en la interrupción de los flujos de capital y en la afectación del patrimonio.

Los resultados de este análisis arrojan que en el 2016, se estima que el lavado de dinero fue equivalente al 2% del PIB con las intervenciones realizadas por el Estado, mientras que sin estas acciones el porcentaje aumenta a 3.4%, reflejando una diferencia de 1.4%. Por otro lado, frente a la acumulación de la riqueza, se identifica que en el 2017, como resultado del accionar del Estado, el valor corresponde a aproximadamente el 5% del PIB, mientras que sin las incautaciones y las acciones de extinción de dominio, aumenta al 9.1%, evidenciando una variación del 4.1%.

En este marco, es crucial que las acciones estatales que se ejecuten se encaminen hacia el quebrantamiento de la industria criminal, para afectar el patrimonio y la liquidez de las estructuras, de una forma más eficiente y articulada para impactar financieramente a las estructuras, con miras de prevenir, detectar y confiscar aquellos recursos que pueden ser utilizados para el consumo de bienes y servicios lícitos o invertidos en activos<sup>23</sup>.

Lo anterior puede lograrse a través de esfuerzos interinstitucionales que afecten la economía y rentas criminales, a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección y judicialización de los objetivos de alto valor para las estructuras criminales, a fin de aumentar la efectividad y la eficacia estatal.

Estas medidas contemplan la optimización institucional y tecnológica, la obtención de mejores resultados a través de la Extinción del derecho de Dominio, comiso y la recuperación de activos en el exterior, así como el uso estratégico de la información de inteligencia, con apoyo de la cooperación internacional y el sector privado.

---

<sup>22</sup> Ibíd. Banco Mundial P. 49 – 50.

<sup>23</sup> Ibíd. Banco Mundial P. 50

Si bien el sector privado ha sido un actor fundamental en la prevención y afectación de las organizaciones criminales, se requiere la inclusión de nuevos sectores obligados y reportantes<sup>24</sup>, de modo que se genere un mayor cúmulo de información financiera útil para la detección de flujos y bienes asociados al narcotráfico.

Adicionalmente, dada la naturaleza transnacional del fenómeno de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo, se requiere fortalecer el intercambio de información financiera a nivel nacional e internacional con enfoque en jurisdicciones y sectores con mayor propensión de riesgo. Además, se requiere generar liderazgo a nivel de políticas públicas, lo cual supone integrar los esfuerzos en materia de Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo a la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.

### Resultados Esperados

- Causar disrupción financiera en las organizaciones criminales, afectando los flujos de capital, limitando su capacidad de operación y sus rentas.
- Afectar el patrimonio de las organizaciones criminales y sus redes.
- Mejorar la efectividad del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo.

### Objetivo estratégico 1. Interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes

#### Optimización Institucional

Identificar y valorar adecuadamente los riesgos LA/FT, así como los medios para mitigarlos e implementar medidas que tengan la capacidad de adaptarse a las amenazas y vulnerabilidades (cambiantes) que afectan al Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), tomando en cuenta las particularidades territoriales.

Adicionalmente, optimizar los instrumentos jurídicos que enmarcan los delitos de LA/FT en aras de proporcionar a las entidades del Sistema ALA/CFT las capacidades e interacciones requeridas para la obtención de resultados efectivos que protejan a la economía y a la sociedad.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han definido las siguientes estrategias:

- a. Generar grupos especializados binacionales y/o multilaterales para el intercambio de información operativa y de inteligencia (táctica, financiera, policial y militar), de forma que se generen estrategias conjuntas para combatir el narcotráfico y el contrabando en zonas de frontera, que se materialicen en operaciones para la ubicación y judicialización de objetivos de alto valor, así como la detección de flujos financieros de las organizaciones criminales.

<sup>24</sup> Sectores económicos obligados a implementar normas Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT), reportar operaciones sospechosas (ROS) y generar información periódica que permita prevenir y detectar operaciones ligadas al Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo.





- b. Implementar planes que prioricen amenazas, vulnerabilidades y zonas clave en el país, con base en los resultados de las evaluaciones de riesgo, a fin de realizar estrategias de intervención y fortalecer las directivas de priorización de las investigaciones e inicio de procesos de lavado de activos y extinción de dominio en los territorios, en coordinación con los entes del orden nacional.
- c. Optimizar las facultades para que los organismos de inspección, vigilancia y control ejerzan una supervisión más eficaz en la prevención de LA/FT, enfocando esfuerzos hacia la implementación de una metodología basada en riesgos, así como promoción de herramientas que permitan hacer más eficiente las labores de debida diligencia e identificación del beneficiario final.
- d. Identificar nuevos sectores que puedan ser vulnerables de ser utilizados por las organizaciones criminales para lavar activos y/o canalizar recursos que estén encaminados hacia la financiación del terrorismo y asegurar que éstos cuenten con un supervisor asignado, encargado de realizar las labores de inspección vigilancia y control.

Lo anterior sin perjuicio que para casos específicos determinados por el Estado, se fomente la autorregulación y se impulse la creación de redes intergremiales para favorecer el diálogo público-privado.

- e. Focalizar acciones de prevención, con base en información disponible, con el objetivo de intensificar controles en los sectores de la economía que sean más vulnerables, priorizando jurisdicciones y nichos específicos para hacer más eficaz y efectiva las labores de supervisión.
- f. Fortalecer los mecanismos de control de operaciones de comercio exterior a través de estrategias de transparencia, optimización tecnológica y cooperación internacional. Así mismo, fortalecer las operaciones y los mecanismos legales para el oportuno control del transporte transfronterizo de efectivo a través de los puntos de entrada al país.
- g. Monitorear la efectividad del Sistema ALA/CFT en el marco de la Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo (CCICLA), siendo esta la máxima instancia de coordinación y rendición de cuentas de las instituciones para temas relacionados con LA/FT, poniendo además a disposición de las entidades información veraz y oportuna para la actualización de políticas públicas, estrategias de intervención y mecanismos de acción que permitan obtener resultados efectivos en la prevención, investigación, judicialización y sanción del LA/FT.

Los resultados de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo se llevarán anualmente al Consejo Nacional de Estupefacientes.

- h. Hacer públicos los principales resultados del Sistema ALA/CFT, con el objetivo de comunicar la efectividad de la lucha del país contra los fenómenos asociados al LA/FT.
- i. Generar estrategias interinstitucionales en el marco de la Junta de Inteligencia

Conjunta, a partir de información de inteligencia táctica, financiera, policial y militar, que brinden insumos para determinar qué esfuerzos deben realizarse para mejorar las capacidades estatales de detección de flujos de inversión y financiación de las organizaciones criminales, así como la judicialización de objetivos de alto valor.

- j. Promover espacios de fortalecimiento de conocimiento y buenas prácticas entre el ente acusador, investigativo y judicial, así como fomentar el intercambio de experiencias entre el sector público y privado.
- k. Desarrollar las herramientas para que las autoridades competentes tengan acceso a la información del beneficiario final de las empresas registradas en el país. Este desarrollo debe contar con el diseño normativo adecuado para garantizar el acceso a la información del beneficiario final.

### Fortalecimiento Tecnológico

Hacer uso de la tecnología para reducir la información asimétrica, a fin de apoyar las labores de prevención y agilizar la detección, así como hacer más eficiente la acción de extinción de dominio y recuperación de activos en el exterior.

Se busca contar con información veraz y oportuna de las autoridades, que apoye el proceso de formulación e implementación de estrategias, toma de decisiones en materia de política pública y el buen funcionamiento del Sistema ALA/CFT. Para el cumplimiento de estos objetivos se ha definido lo siguiente:

- a. Promover la implementación del Conpes 3920 del 2018 “para aumentar el aprovechamiento de datos en Colombia, mediante el desarrollo de las condiciones para que sean gestionados como activos para generar valor social y económico”<sup>25</sup>, con los objetivos de masificar la disponibilidad de datos de las entidades públicas que sean digitales accesibles, usables y de calidad; generar seguridad jurídica para la explotación de datos; disponer de capital humano para generar valor con los datos; generar cultura de datos en el país.<sup>26</sup>

Lo anterior para recolectar, procesar, compartir e integrar datos para tener acceso a información actualizada y relevante de las entidades que conforman el Sistema ALA/CFT.

- b. Diseñar e implementar estrategias, acompañadas de protocolos de intercambio de información, encaminadas hacia el mantenimiento, actualización y monitoreo permanente de la información, con mecanismos que promuevan el cumplimiento de los compromisos definidos.

---

<sup>25</sup> Conpes 3920 del 2018, p. 69

<sup>26</sup> *Ibíd.* P. 69



## **Objetivo estratégico 2. Afectar la acumulación de riqueza y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior.**

Con el objetivo de afectar la acumulación de riqueza y los flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes, se han definido las siguientes estrategias:

- a. Optimizar el recurso humano, técnico, tecnológico y de infraestructura especializado para el proceso de la extinción de dominio y la recuperación de activos en el exterior, creando capacidades instaladas al interior de las entidades competentes.
- b. Optimizar la coordinación entre las entidades competentes para conocer los trámites de extinción de dominio, con el objetivo de ubicar los bienes estratégicos de las organizaciones criminales.
- c. Promover el fortalecimiento de la cobertura de las autoridades judiciales encargadas de conocer los procesos de extinción de dominio, tanto en primera como segunda instancia, con la finalidad de que estos sean tramitados con celeridad.
- d. Optimizar los sistemas de administración de los bienes afectados con medidas cautelares y aquellos que en virtud de sentencia ejecutoriada ingresan al FRISCO, con el fin de minimizar los costos de administración, los riesgos de daño, así como el deterioro ligado al desuso y el daño antijurídico que éste conlleva.
- e. Promover la aplicación de mecanismos que favorezcan el uso de los bienes por entidades del Estado.
- f. Incrementar y/o optimizar el uso de los acuerdos bilaterales y/o multilaterales de cooperación judicial en investigaciones de delitos de narcotráfico, corrupción, así como otros delitos fuente y la extinción de dominio, orientados a la coordinación de intercambio de información, generación de estrategias y desarrollo de operaciones para identificar, ubicar y asegurar bienes susceptibles de extinción de dominio de organizaciones criminales, así como aquellos ubicados en el exterior que son de difícil identificación.
- g. Fortalecer el sistema de comercialización de bienes objeto de extinción de dominio de modo que puedan monetizarse con mayor agilidad, aumentando los recursos del estado para enfrentar la problemática criminal
- h. Crear criterios de priorización que permitan optimizar el uso de las figuras de extinción de dominio y el comiso.

## **Objetivo estratégico 3. Monitoreo y seguimiento de la efectividad del Sistema ALA/CFT**

Con el objetivo de monitorear la efectividad del Sistema ALA/CFT para evidenciar la afectación a las economías y las rentas criminales, se definirá una fuente única de información y se realizará un seguimiento a los siguientes indicadores de resultado de la política:



La justicia  
es de todos

Minjusticia



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

Indicadores de Resultado	Responsable(s) de proveer Información
Realizar una vez al año la valoración las amenazas y vulnerabilidades del Sistema ALA/CFT.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Unidad de Información y Análisis Financiero.
Aumentar el valor de casos de Inteligencia financiera de LA/FT difundidos a la FGN por año.	Fiscalía General de la Nación y Unidad de Información y Análisis Financiero
Aumentar el número de sentencias de LA por año por delito precedente y número de personas.	Fiscalía General de la Nación/ Consejo Superior de la Judicatura
Aumentar el valor de activos bajo medidas cautelares extinción de dominio	Fiscalía General de la Nación/ Sociedad de Activos Especiales
Aumentar el valor de activos administrados por el FRISCO	Fiscalía General de la Nación/ Sociedad de Activos Especiales
Aumentar el valor de bienes administrados por el FEGA	Fiscalía General de la Nación
Aumentar el valor de las retenciones realizadas por el FEGA y DIAN	Fiscalía General de la Nación y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Aumentar el valor de sanciones aplicadas por la DIAN declaración falsa u omisión	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Realizar simulacros realizados en convenio interadministrativo de congelamiento	Ministerio de Relaciones Exteriores
Aumentar el número de personas que participaron en los escenarios de fortalecimiento de conocimiento en medidas ALA/CFT realizadas a sector privado	Entidades de Inspección, Vigilancia y Control
Aumentar el número de visitas in-situ y extra-situ por parte de los supervisores en temas relacionados con prevención de LA/FT	Entidades de Inspección, Vigilancia y Control
Aumentar el número de aperturas de procesos en temas ALA/CFT.	Entidades de Inspección, Vigilancia y Control

## PILAR 5.

### 1. Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental

#### Objetivo estratégico 1. Desarrollo rural integral para desvincular de manera efectiva y sostenible a la población rural de la problemática de drogas en cada una de sus fases.

Modificación de las condiciones de vulnerabilidad de los territorios y de las poblaciones afectadas por la problemática de las drogas a través de la construcción de una visión colectiva de desarrollo, que fortalezca las capacidades de las instituciones y de los ciudadanos. En el ámbito de este objetivo se han definido las siguientes estrategias:

- Promover la articulación de los entes territoriales y nacionales a través de los Consejos Seccionales de Estupefacientes para fortalecer el gobierno corporativo en la lucha contra las drogas.
- Realizar coordinadamente acciones que contribuyan a la disminución de los cultivos ilícitos como producto de la reducción de la vulnerabilidad del territorio, y que aporten a la superación de las afectaciones provocadas por su presencia. Se promueve y genera la articulación de todos los actores en el territorio (Gobierno nacional, departamental,

municipal y comunidades) a través de planes para la transformación ambiental sostenible territorial, que permitan focalizar esfuerzos y aumentar la eficacia de las intervenciones y prevenir la resiembra de cultivos ilícitos.

- c. Generar una hoja de ruta unificada de planeación para la estabilización de los municipios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) con acciones alineadas con el Plan Marco de Implementación (PMI) y los Planes Nacionales Sectoriales.
- d. Empoderar a las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de planes para la transformación territorial, planes y proyectos de vida que generen cohesión social y política de la comunidad, y reflejen las necesidades específicas de los grupos poblacionales y del territorio. Es necesario que los instrumentos y mecanismos de planificación se encuentren articulados y armonizados en la Hoja de Ruta Unificada para la Estabilización de los Territorios, bajo la coordinación de la Alta Consejería para el Posconflicto/Estabilización, con apoyo de la Agencia de Renovación del Territorio – ART.
- e. Intervenir los municipios priorizados y focalizados para implementar los PDETs de acuerdo con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, criterios de vulnerabilidad territorial concertados y sustentados, capacidades institucionales de la nación y del territorio, así como del nivel de afectación por cultivos ilícitos, garantizando la cobertura gradual del territorio.
- f. Intervenir de forma integral y sostenida, a través de planes para la transformación territorial orientados a la recuperación gradual de los territorios mediante el desarrollo social, económico e institucional. Estos Planes se caracterizan por:
  - i. Desarrollar una visión territorial orientada a garantizar la seguridad territorial, los servicios de justicia, salud, educación y seguridad ciudadana, así como los bienes y servicios para el progreso económico y el bienestar de la población y su inclusión efectiva en la sociedad<sup>27</sup>.
  - ii. Diseñar estrategias multidimensionales para lograr el cambio de las condiciones locales, regionales, institucionales y organizacionales, que permiten que las organizaciones criminales se sostengan y reproduzcan<sup>28</sup>.
  - iii. Combinar acciones tendientes al desarrollo institucional, la dotación de recursos productivos (capital, tierra y competencias técnicas) y el desarrollo de infraestructura (productiva y social).
  - iv. Promocionar la organización y asociatividad sostenible de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas.
  - v. Generar oportunidades formativas, productivas y laborales teniendo en cuenta las necesidades particulares de los jóvenes, mujeres, comunidades indígenas y afrocolombianas.

<sup>27</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. 2014. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia, página 42.

<sup>28</sup> Ibid, página 75.



- vi. Vincular prioritariamente a las familias en los procesos de formalización de la propiedad de la tierra en las zonas de implementación de la estrategia.
  - vii. Erradicar de forma concertada los cultivos ilícitos con las comunidades afectadas, garantizando su sincronía con la implementación de los planes para la transformación territorial, asegurando la sostenibilidad financiera de estas comunidades y la seguridad de las personas que ejecutan la erradicación.
  - viii. Lograr la recuperación ambiental de los territorios afectados por el cultivo y la producción de sustancias psicoactivas y prevención y mitigación de los impactos ambientales potenciales generados por las intervenciones del Estado para la transformación de estos territorios.
- g. Definir de forma clara de las competencias en el marco de una estrecha articulación entre los diferentes órdenes territoriales (nacional, departamental, municipal y comunidades) y empoderar a los gobiernos departamentales, municipales y a las comunidades para el efectivo diseño, implementación y evaluación de la estrategia y los planes para la transformación territorial.
  - h. Promover la seguridad, vigilancia y control en áreas protegidas priorizadas con altos niveles de amenaza de dinámicas ilegales como los cultivos ilícitos, la minería ilegal, la tala de árboles y el acaparamiento de tierras.

## **2. Posicionar a nivel internacional la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas y gestionar el apoyo de cooperantes y sector privado en la implementación**

**Objetivo estratégico 1. Incidir en el desarrollo de la Política Mundial de Drogas de tal manera que refleje y acoja las necesidades, intereses y prioridades del país definidos en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.**

Con el fin de asumir, consolidar y avanzar en la implementación de los cambios y enfoques propuestos en la UNGASS 2016, como producto del liderazgo de Colombia, el país se plantea como estrategias a seguir, las siguientes:

- a. Integrar la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas en el marco general de la política exterior de Colombia, con el propósito de impulsar un discurso político coherente y unificado a nivel internacional.
- b. Impulsar el liderazgo internacional de Colombia basado en las experiencias y capacidades del país en temas estratégicos<sup>29</sup> como la salud pública, la justicia alternativa, el desarrollo alternativo, el control de precursores y las sustancias químicas y la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.
- c. Alcanzar un liderazgo político para incidir en la inclusión de los nuevos enfoques de la Política Mundial de Drogas definidos en la UNGASS 2016 en la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional 2019 – 2029.

<sup>29</sup> Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. 2014. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia, página 71.



- d. Posicionar nuevos enfoques de la Política Mundial de Drogas en los ámbitos multilaterales, regionales, subregionales, centros de pensamiento y organizaciones no gubernamentales, en alineación con las agendas de salud pública, Derechos Humanos, desarrollo y seguridad.
- e. Promover la alineación de la cooperación internacional con los principios, enfoques y lineamientos determinados en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.

### **Objetivo estratégico 2. Fortalecer la cooperación internacional para gestionar apoyo financiero y técnico a la implementación y seguimiento de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas**

Gestionar el apoyo técnico o financiero para la implementación y seguimiento de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas con cooperantes internacionales y sector privado, impulsando la sostenibilidad a las acciones y programas a través de las siguientes estrategias:

- a. Identificar y gestionar la cooperación internacional orientada al combate del narcotráfico y al desarrollo de las capacidades territoriales.
- b. Promocionar la Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular para consolidar al país como oferente de cooperación internacional, compartiendo experiencias exitosas y lecciones aprendidas, cuyo potencial de réplica permitirá que las fortalezas internas y aprendizajes se compartan con otros países y al mismo tiempo se continúe posicionando la promoción de los enfoques de salud pública y derechos humanos.
- c. Promocionar la gestión del conocimiento en materia de drogas, la documentación y sistematización de las experiencias y prácticas del país en esta materia.

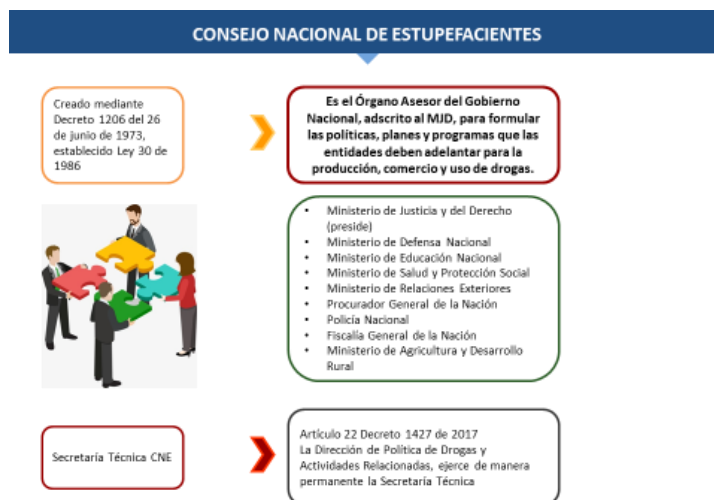
### **3. Impulsar la coordinación y articulación institucional para el cumplimiento de las metas estratégicas**

- a. La Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas participará de la mesa de dirección estratégica, en la que se involucrarán las políticas públicas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes.
- b. Elevar la posición de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, de forma que prevalezca como política de Estado a través del fortalecimiento del Consejo Nacional de Estupeficientes como espacio de coordinación y articulación **de los diferentes programas, así como fortalecer la articulación nación-región y sectorial.**
- c. El Consejo Nacional de Estupeficientes, mediante el artículo 91 de la Ley 30 de 1986 tiene como función la formulación de políticas, planes y programas para reducir la producción, comercialización, el tráfico y el uso de drogas que producen dependencia. A su vez, garantizar las sinergias, la comunicación y el intercambio eficaz de información entre las instituciones, el sector privado y la sociedad civil, así como



impulsar la definición, planeación e implementación de lineamientos, planes, programas, proyectos y estrategias de manera articulada entre las instituciones competentes.

- d. Enfocar la Política en el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades territoriales y locales.
- e. Articular y coordinar (vertical y horizontal) a las entidades públicas y comunidades en la definición de las políticas públicas, con el apoyo de la cooperación internacional y el sector privado.
- f. Utilizar instrumentos de planificación de política pública que unifiquen la posición como Estado y los objetivos en torno al tema.



En el ámbito de la coordinación, las siguientes constituyen prioridades para garantizar el desarrollo eficiente de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas:

- a. Garantizar la ejecución de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas con continuidad a través de los diferentes periodos de gobierno al entender esta política como de Estado.
- b. Velar para que las acciones y estrategias implementadas por las entidades en el marco de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas den respuesta a las metas y objetivos estratégicos definidos en los lineamientos presentados en este documento.
- c. Propender por la intervención equitativa en cada una de las fases de la cadena de las drogas, de acuerdo con los impactos negativos que generan cada una de estas en la población colombiana.
- d. Impulsar las sinergias, la coherencia y las prácticas eficientes entre las instituciones, órganos e iniciativas pertinentes, evitando la duplicidad de esfuerzos técnicos, humanos y financieros, así como facilitando el intercambio efectivo de información.

- e. Garantizar la coordinación con los gobiernos locales en todos los niveles para lograr la implementación coordinada de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.
- f. Liderar el monitoreo y evaluación de las acciones y estrategias de las instituciones con el fin de revisar periódicamente y formular nuevas estrategias en un contexto de mejora continua para lograr cambios hacia una cultura de la legalidad, promoción de la convivencia y salud pública..
- g. Fomentar y promover la participación activa e informada de la sociedad civil, entendida como las organizaciones no gubernamentales, los jóvenes, los consumidores de drogas y los beneficiarios de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, en la definición, implementación y seguimiento de la misma a nivel nacional y local.
- h. Garantizar la participación útil, concertada, informada y coherente en los diferentes espacios internacionales, con el fin de incidir en la Política Mundial de Drogas para propiciar su coherencia con la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- i. Enfocar la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas en fortalecer las capacidades de las autoridades territoriales y locales en los municipios priorizados como el círculo de intervención focalizada del Estado. Lo anterior, entendiendo que es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con la respuesta necesaria, con los bienes públicos, con la Fuerza Pública y al mismo tiempo con el componente social. Los 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDETs, permitirán generar una ruta de trabajo que permita priorizar: la articulación, la focalización y la temporalidad.

#### **4. Impulsar la generación de conocimiento, seguimiento y evaluación de la política de drogas de Colombia**

Teniendo en cuenta las dinámicas de la problemática y los desafíos en la formulación, implementación y seguimiento de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, es necesario contar con herramientas y procesos claros para el levantamiento, sistematización y análisis de la información, permitiendo con esto realizar revisiones periódicas a la política basadas en la evidencia y orientadas a lograr mayor efectividad, eficacia e impacto en la implementación de la misma.

El Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) es la fuente oficial del Gobierno Nacional en materia de Drogas, de acuerdo con la Resolución 006 de 2005, expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

El Sistema de Información del ODC administra información objetiva, confiable, continua, actualizada y comparable sobre la problemática de la droga y los delitos conexos, de manera que permita analizar tendencias y contribuir a la formulación, seguimiento y evaluación de la política de drogas con enfoque multidimensional. En este sentido, el ODC debe enfocarse en lo siguiente:



- a. Fomentar un adecuado uso y aprovechamiento de la información para mejorar el impacto de los planes, programas, proyectos y estrategias de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.
- b. Definir, gestionar, consolidar y analizar indicadores que permitan contar con la información sobre la problemática de las drogas y los impactos de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas para evaluar de manera transversal, oportuna e integral las acciones, estrategias y proyectos desarrollados por la institucionalidad competente en la materia.

Para este fin se requieren varios tipos de indicadores que le permitan al Gobierno Nacional realizar el seguimiento en varios niveles:

- i. **Indicadores de impacto:** orientados a facilitar la valoración de la efectividad de la política pública al nivel de impacto.
  - ii. **Indicadores de resultado:** orientados a facilitar el seguimiento de la dinámica de los tres resultados de largo plazo previstos.
  - iii. **Indicadores de gestión:** orientados a registrar la dinámica de operación de los frentes de acción.
  - iv. **Indicadores de recursos:** orientados a registrar las inversiones que realiza el Estado colombiano para afrontar la problemática de drogas en los niveles nacional, departamental y municipal.
- c. Gestionar el conocimiento, investigaciones, caracterizaciones, pilotos y diagnósticos situacionales que permitan determinar y conocer las dinámicas de la problemática de drogas a nivel nacional, regional y local permitiendo asegurar la implementación efectiva de intervenciones y estrategias para el logro de los resultados.
  - d. Contribuir con metodologías y protocolos para la medición del desempeño y resultados de las acciones adelantadas por la institucionalidad competente en la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas. Para estos propósitos, las entidades determinadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes reportarán la información definida por este Consejo a través de los mecanismos que ahí sean convenidos.
  - e. Aumentar la inversión técnica, económica y humana para fortalecer el intercambio y análisis de la información, la generación de datos y seguimiento a la implementación de la política.
  - f. Mejorar la infraestructura de conocimiento y tecnológica, además de desempeñar un papel decisivo como actor central para facilitar, apoyar y aportar información, investigación, seguimiento y evaluación de las drogas en Colombia.
  - g. Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas y el suministro de información de las diferentes instituciones, entidades, territorios e instancias para mejorar la capacidad de detectar, evaluar y responder rápida y eficazmente frente a la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, a los cambios en los comportamientos relativos al consumo de

drogas y a los brotes epidémicos y demás tendencias emergentes que supongan riesgos para la salud y la seguridad públicas.

- h. Fomentar y apoyar la investigación, incluida la aplicada, en nuevas sustancias psicotrópicas y garantizar la cooperación y la coordinación entre las redes a escala internacional, nacional, regional y local, con el objeto de aumentar la comprensión del fenómeno.
- i. Suministrar asistencia técnica a las entidades competentes del nivel nacional, departamental y local en relación con el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política integral de drogas.
- j. Fortalecer e impulsar canales digitales y electrónicos para facilitar el acceso, consulta y difusión de la información.

##### **5. Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines exclusivamente médicos y científicos e impedir su desviación**

###### **Objetivo estratégico 1. Fortalecer el funcionamiento adecuado del modelo nacional de control y fiscalización para el acceso seguro e informado de cannabis.**

A partir de la expedición de la Ley 1787 del 6 de julio de 2016 y sus normas reglamentarias, 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.

De esta manera se define una ruta legal para el uso y posesión de semillas, cultivo de la planta, producción de derivados y medicamentos, fomentando la investigación, el desarrollo agroindustrial y la integración económica y social de un amplio número de productores mediante la ejecución de los diversos planes y proyectos definidos por el Estado, los cuales permitan asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización con fines exclusivamente médicos y científicos e impedir su desviación a los canales ilícitos de producción, tráfico y consumo.

Esta responsabilidad impone la necesidad de definir un modelo de control basado en evidencia que garantice el uso médico y científico de la droga con mayor nivel de consumo tanto a nivel mundial como en Colombia, estimule el crecimiento económico del país y a su vez evite el desvío a los canales ilegales de tráfico y consumo.

A diferencia del conocimiento y monitoreo de los cultivos de hoja de coca en Colombia, con respecto a la problemática de la marihuana en el país, se carece de información verificable y metodológicamente rigurosa acerca de la extensión de las áreas de cultivo y de su productividad así como de las variedades producidas, métodos de cultivo y contenido de cannabinoides.

Dicho lo anterior, el propósito de promover la coordinación eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control, el diseño e implementación del modelo de control de cannabis involucra el desarrollo de las siguientes

actividades, con la participación activa de las entidades formuladoras y las demás autoridades competentes:

- a. Definir mecanismos y herramientas de control a las actividades relacionadas con el manejo de las semillas para siembra, del cultivo de cannabis y del cannabis con fines médicos y científicos.
- b. Desarrollar herramientas informáticas para el registro actualizado de usuarios, trámite de licencias, movimientos en línea y articulación de las autoridades de control.
- c. Propiciar el desarrollo de encuentros de actualización para químicos forenses de todo el país sobre metodologías analíticas para identificación de Cannabinoides.
- d. Desarrollar jornadas de socialización de lineamientos de control a licenciarios y autoridades.
- e. Generar evidencia técnica y científica que sustenten los lineamientos de control de cannabis.

## **Objetivo estratégico 2. Controlar el abuso y desvío de medicamentos estupefacientes y psicotrópicos**

Son numerosas las sustancias psicoactivas que han sido destinadas al consumo humano o a su empleo en la salud animal, cuya producción, importación, distribución y uso están permitidas en el ordenamiento jurídico debido a que sus propiedades y aplicaciones han sido reconocidas y autorizadas por las entidades competentes.

Los medicamentos o productos farmacéuticos psicoactivos se pueden definir como drogas reguladas que circulan en un amplio mercado de carácter global, del cual participa la industria química, los laboratorios farmacéuticos y las entidades del sistema de salud, siendo indispensable adoptar medidas tendientes a limitar su oferta únicamente a los fines médicos y científicos legítimos, sin afectar indebidamente su disponibilidad y accesibilidad hacia los pacientes.

En Colombia, todos los medicamentos que contengan sustancias fiscalizadas, incluso precursores, se controlan en sus etapas de fabricación e importación y en caso de que el producto terminado ostente un demostrado riesgo de abuso, desvío, o adicción, el fármaco se clasificará como medicamento de control especial, en cualquier presentación o forma farmacéutica. La venta de estos medicamentos a través de internet, está prohibida en el país, así como su entrega o despacho por correo o medio similar.

Las estadísticas y reportes mundiales cada año hacen más énfasis sobre el fenómeno de tráfico y abuso de productos farmacéuticos fiscalizados está en aumento. La comunidad internacional señala que el uso indebido de medicamentos que contienen sustancias fiscalizadas puede ser tan peligroso como el uso ilícito de otras drogas como la heroína y la cocaína y se reportan datos específicos sobre muertes por consumo de analgésicos narcóticos, principalmente.

El panorama nacional no difiere del global, los estudios nacionales de consumo, evidencian los altos indicadores de abuso de sedantes o tranquilizantes. A pesar de las preocupantes cifras, la situación de abuso de medicamentos a veces carece del análisis que con mayor profundidad se

hace para otras drogas, debido a que los fármacos se conciben como drogas lícitas, situación que no las hace menos adictivas o peligrosas si se mide en términos de muertes asociadas; esto a su vez incide en que haya menos acciones para prevenir su abuso y para atacar su tráfico. Por lo anterior se propone el desarrollo de las siguientes estrategias.

- Profundizar en el análisis de las rutas de administración y conductas de riesgo asociadas al abuso de fármacos psicoactivos e intencionalidad de su consumo (automedicación o clara intención de drogarse).
- Aumentar y optimizar las incautaciones de medicamentos fiscalizados cuando estén almacenados, sean transportados o comercializados sin permiso de la autoridad competente.
- Realizar estudios epidemiológicos y de mercado con el fin de determinar con mayor exactitud las necesidades terapéuticas de medicamentos de control especial.
- Fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, el sistema judicial así como las autoridades aduaneras y sanitarias apoyadas en mecanismos de capacitación y sensibilización con el propósito de reprimir el tráfico de productos farmacéuticos fiscalizados.