



DFGN No 01949

Bogotá D. C 02 SEP. 2016



DESPACHO FISCAL GENERAL DE LA NACION



DFGN - No. 20161000012301

Fecha Radicado: 2016-09-02 10:29:59

Anexos SIN ANEXOS

Doctor
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA
Ministro de Justicia y del Derecho y Presidente del
CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES
Despacho.-

REF: REUNION EXTRAORDINARIA CONSEJO DE ESTUPEFACIENTES

Señor Ministro:

La transición hacia una paz estable y duradera exige que las autoridades adelantemos un esfuerzo monolítico para erradicar el flagelo de los cultivos ilícitos que, junto con el tráfico ilegal de estupefacientes, constituyen la principal fuente de financiamiento de la criminalidad organizada en Colombia.

Lamentablemente, **la dinámica reciente de los cultivos ilícitos constituye una amenaza efectiva para la paz en el territorio.** Según un reciente informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)¹, los cultivos de coca se incrementaron en un 39% durante el año anterior, hasta alcanzar una extensión de 96.084 hectáreas (ha). Es decir, a partir del año 2012, cuando se alcanzó el más bajo nivel de cultivos nacionales de coca durante este siglo (47.788 ha), se han duplicado los cultivos ilícitos y existen informes que dan cuenta que, a la fecha, las hectáreas de coca sembrada podrían superar con creces las 100.000 ha.

Llama la atención que la referida tendencia se esté afianzando en las principales zonas de consolidación: en Norte de Santander y en los departamentos del sur del país (Cauca, Caquetá, Nariño y Putumayo). En ellas se encuentra la mayor parte de los cultivos de coca según los informes de UNODC²: exactamente el 81%. En Nariño y Norte de Santander la tasa de crecimiento anual de estas siembras ilegales es del 72% y del 66%, respectivamente³.

¹ UNODC. MONITOREO DE TERRITORIOS AFECTADOS POR CULTIVOS ILICITOS 2015. Julio de 2016.

² Ib., pág. 17.

³ POLICIA NACIONAL. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. SIMCI.

Alcaldía Zebala
sept. 21/16
11:41am



Nº 01949

Esta circunstancia pone de presente el gravísimo riesgo de que, como resultado de la desmovilización acordada en el proceso de paz, se dé inicio a una nueva forma de perturbación del orden público en esos territorios, resultado de la lucha de otros actores armados ilegales por cooptar las zonas de normalización, lo que ya empieza a evidenciarse.

Se trata de una batalla por apropiarse del “combustible” del crimen en Colombia. Frente a esta realidad, la Fiscalía General de la Nación se permite formular, por su elevado conducto y ante el Consejo Nacional de Estupefacientes, las siguientes consideraciones:

1. MARCO CONSTITUCIONAL

1.1 Deber de las autoridades públicas de prevenir el delito

El desarrollo de un modelo de política criminal que esté acorde con el deber de las autoridades estatales de proveer protección a la “vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”⁴ de todas las personas, debe estar basado, indiscutiblemente, en la prevención del delito, de tal forma que más allá de reprochar su ocurrencia, se enfoque en evitarla⁵. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que “En un Estado social y democrático de derecho, debe necesariamente atenderse la prevención del delito para asegurar la protección efectiva de todos los miembros de la sociedad. Por lo tanto, el derecho penal debe orientarse a desempeñar, bajo ciertos límites de garantía para el ciudadano, una función de prevención general y otra de carácter especial”⁶.

Adicionalmente, la prevención debe complementarse igualmente con una persecución eficaz y pronta del delito cuando éste ocurra. Sobre este punto la Corte ha indicado que se trata de una obligación ineludible de las autoridades. Al razonar sobre el principio de buena fe, la Corte precisó que incluso ésta no se opone a que “el Estado, en razón de su responsabilidad constitucional de alcanzar un orden justo y las autoridades, obligadas como están, a proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás

⁴ Inciso 2 del artículo 2, Constitución Política de Colombia. Esta disposición superior consagra los fines del Estado.

⁵ Al respecto, la Comisión Nacional de Política Criminal ha establecido que “[l]a política criminal debe ser una política pública estructurada de prevención y lucha contra la criminalidad”. Comisión Asesora de Política Criminal, Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano (2012), p. 63.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-806 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Nº 01949

derechos y libertades (Preámbulo y artículo 2º C.P.), cumplan con la tarea que les corresponde en la persecución, investigación y represión del delito.”⁷

Esta actividad de persecución también ha sido entendida por la Corte como una forma de proteger los derechos de los asociados. No podría ser de otra manera. Por esta razón, al momento de hablar sobre la cooperación eficaz en la lucha internacional contra la delincuencia, la Corte manifestó que la administración de justicia “debe propender a la efectividad en la defensa de los derechos de los asociados, y para ello debe participar, cuando sea necesario y de manera igualmente eficaz, en los esfuerzos internacionales para la persecución del delito”. Nada impide que esta afirmación sea extendida a todas las autoridades del Estado que tienen la obligación de diseñar y ejecutar la política criminal del Estado.

1.2 La viabilidad de la persecución de los cultivos ilícitos y de su erradicación

La erradicación de cultivos ilícitos en el territorio colombiano conlleva el ejercicio constitucional de la persecución del narcotráfico a cargo de las autoridades estatales, como un deber legal imprescriptible. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en distintas oportunidades que el Estado Colombiano tiene “la obligación y el deber (...) de combatir en todo el territorio nacional los cultivos de uso ilícito”⁸ (se subraya).

Es más: el Estado cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para poner en marcha la política que diseñe para erradicar los cultivos ilícitos, aún respecto de las valoraciones ambientales mismas y la sujeción a sus deberes superiores, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional:

“De acuerdo al principio de soberanía establecido por la Constitución, es obvio que el Estado colombiano se reserva el derecho de evaluar de manera autónoma si las políticas para enfrentar el narcotráfico se adecúan o no a sus obligaciones constitucionales de proteger el medio ambiente”⁹.

Así mismo, en el ámbito internacional Colombia ha adquirido el compromiso de evitar los cultivos ilegales. Así se lee en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988 y aprobada por Colombia mediante la Ley 67 de 1993, cuyo numeral 2 del artículo 14 prescribe:

⁷ Cf sentencia T-578ª de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Cfr. Corte Constitucional, Auto 073 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Nº 0 1 9 4 9

“Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente”¹⁰.

La lucha contra los cultivos ilícitos implica múltiples desafíos. Entre ellos y muy especialmente la generación de ingresos y cambios sociales en las regiones en donde se concentran los mismos, a fin de generar opciones sostenibles para las comunidades que se comprometen con esta actividad. De allí que la propia Corte Constitucional ha insistido en la importancia de que el Estado aborde esta problemática desde un enfoque social que le exija adoptar “medidas direccionadas a obtener la erradicación, la sustitución y la reincorporación de quienes se encuentran en esa actividad al marco de la legalidad”¹¹.

2. RESULTADOS DE LA POLITICA DE ERRADICACION MANUAL

El 14 de mayo de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato y decidió privilegiar la erradicación manual, como mecanismo de intervención de los cultivos ilícitos. Para el efecto se pusieron en marcha tres (3) estrategias específicas:

- Erradicación manual voluntaria: Realizada en conjunto con las comunidades, quienes al mismo tiempo de hacer la erradicación se vinculan a programas de desarrollo alternativo. Sin embargo, según UNODC “[e]sta modalidad no cuenta con un registro único que permita conocer la totalidad del área erradicada voluntariamente por las comunidades.”¹².

¹⁰ Numeral 2 del artículo 14, Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-284 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
Consultada el 18 de agosto de 2016.



Nº 01949

- Erradicación manual forzosa con Grupos Móviles de Erradicación (GME): Esta erradicación está bajo la Dirección de Gestión Territorial del Departamento para la Prosperidad Social, quien acompaña a los GME.
- Erradicación manual forzosa realizada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares¹³.

Desafortunadamente la política de erradicación manual no ha podido desarrollarse con el éxito que sería deseable. En el año 2015, por este método escasamente se intervinieron 14.267 ha. Son varios los factores que en la actualidad conjuran contra su buen suceso:

- (i) Las protestas y bloqueos de la población campesina. Hasta la fecha se han registrado trescientas cuarenta y cinco (345) movilizaciones.
- (ii) La creciente aparición de minas antipersona y munición sin explotar en las zonas de erradicación.
- (iii) La exposición del personal a las acciones armadas de grupos ilegales y a enfermedades tropicales.
- (iv) La disminución de los Grupos Móviles de Erradicación- GME: de novecientos (900) GME pasamos a doscientos (200) en la actualidad.

Frente a esta realidad se impone el deber de repensar la estrategia para contener la expansión de los cultivos ilícitos. En los términos del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, puede afirmarse que la erradicación manual se ha vuelto “imposible”, respecto al deber del Estado de imponer el orden legal.

3. INTERDICCION DE DROGAS

La incautación de drogas ilícitas ha venido en creciente aumento. No cabe duda que la acción de la Policía, del Ejército y de la Fiscalía está siendo efectiva.

Según datos de la Policía Nacional, en el 2014 se incautaron 90 toneladas de cocaína, mientras que en el 2015 se confiscaron 168 y en lo corrido del año 2016 la interdicción ya alcanza 146 toneladas.

¹³ https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
Consultada el 18 de agosto de 2016.



Nº 01949

Ocorre, sin embargo, que la mayor interdicción de cocaína, lejos de acreditar un éxito de la política antidrogas, pone en evidencia la obvia correlación existente entre la extensión de los cultivos ilícitos y la producción de droga. Se incauta más cocaína, porque se produce más coca y así se aumentan los registros de interdicción.

Los datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI- de la Policía Nacional indican que en el año 2015 la producción de cocaína volvió a los niveles promedio de comienzos de este siglo (646 toneladas), cuando la misma alcanzó su nivel más bajo en el año 2013: 290 toneladas.

4. MICROTRAFICO Y SEGURIDAD CIUDADANA

No solamente están aumentando las hectáreas de coca, sino la eficiencia productiva de los carteles de la droga. Los análisis de este Despacho permiten concluir que mientras en el año 2000 con un mil (1000) hectáreas de coca se producían 4.3 TM de cocaína pura, en la actualidad el mismo número de hectáreas soporta una producción de 6.72 toneladas del alcaloide. Es decir, en apenas tres lustros la eficiencia productiva de esta industria ilegal ha aumentado en más de un cincuenta por ciento (50%).

Toda esta producción excedentaria de cocaína está generando a nivel interno una demanda artificial de sustancias ilícitas, lo que da lugar a una mayor exposición a la drogadicción de población altamente vulnerable: nuestros niños y nuestros jóvenes, con alta incidencia negativa en los indicadores de los delitos de mayor impacto en la seguridad ciudadana.

En efecto: las redes del narcotráfico no solamente libran una batalla en las ciudades por el dominio geográfico de la distribución de las sustancias psicoactivas, lo que se traduce en un aumento del homicidio sicarial, sino que promueven otras modalidades delictivas, en particular el hurto. Las investigaciones de la Fiscalía en el sur del país, por ejemplo, han puesto en evidencia que las motocicletas robadas son la moneda de cambio de la droga que se adquiere para distribuir en las calles; no por otra razón el hurto de motocicletas está creciendo en Cali a una tasa del 8% en año corrido.

5. SOLICITUD

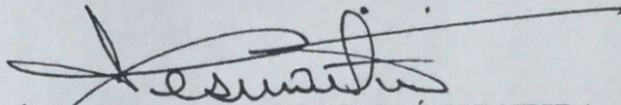
Por todo lo anterior, formalmente solicito a usted se sirva convocar una reunión extraordinaria del Consejo Nacional de Estupefacientes, entidad competente en la materia (art. 91, Ley 30 de 1986), a fin de:



Nº 0 1 9 4 9

- i. Evaluar la política vigente de erradicación de cultivos ilícitos, examinar la marcha de los acuerdos con las comunidades **y considerar explícitamente la conveniencia de reanudar la aspersión aérea.**
- ii. Estudiar el avance y ejecución de los programas sociales y de desarrollo alternativo en materia de erradicación de cultivos ilícitos.

Del señor Ministro, con mi consideración personal,


NÉSTOR HUMBERTO MARTÍNEZ NEIRA
~~Fiscal General de la Nación~~