

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2018 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN ESTÍMULO A LA COMUNIDAD ORGANIZADA COMO MECANISMO PARA COMBATIR EL MICROTRÁFICO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la donación de bienes objeto de extinción de dominio a las comunidades, organizadas en virtud de la Ley 743 de 2003, como compensación por su colaboración con la justicia que conduzca a la neutralización de la comisión de delitos contemplados en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y la del artículo 377 de la Ley 599 de 2000, siendo este un instrumento legítimo para lograr la Paz Social.

Artículo 2. Establézcase en el territorio Nacional la donación de bienes objeto de extinción de dominio a los organismos de acción comunal que colaboren efectivamente con la justicia, la seguridad y la convivencia pacífica de la comunidad, para lo cual se fija en los siguientes criterios para su reconocimiento:

1. La donación estará a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) o de quien haga sus veces, una vez se declare la extinción de dominio del bien inmueble;
2. Para que se realice la donación por parte del Frisco o de quien haga sus veces a la comunidad que entregue información, es menester que ésta sea veraz, oportuna y efectiva;
 - a. **VERAZ.** Se entenderá que una información es veraz, cuando del operativo se obtenga que los hechos descritos por los colaboradores son ciertos y suficientes.
 - b. **OPORTUNA.** Que la información se entregue de manera tal que existan mecanismos jurídicos aplicables, y no se presenten fenómenos como la prescripción de la acción penal o la caducidad de la acción, de ser el caso, es decir, que la información pueda ser utilizada en actuación penal.
 - c. **EFFECTIVA.** Que la información conduzca a realizar la captura, la incautación, entre otros, o que permita dar con los bienes y objetos relacionados con la actividad criminal.
3. La donación procede única y exclusivamente para compensar información que conduzca a la incautación de elementos ilícitos, captura en flagrancia o en razón de orden judicial vigente por la comisión de las conductas punibles tipificadas en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y la del artículo 377 de la Ley 599 de;
4. Los siguientes son los documentos mínimos que deben incluirse en el expediente del proceso judicial como soporte para la donación:

- i. Certificado del Comandante de Policía o de la autoridad responsable del procedimiento penal en el cual se dé constancia que la información brindada por la comunidad fue efectiva, veraz y oportuna;
- ii. Soporte escrito, previo al procedimiento de captura o incautación, el cual debe diligenciarse en el respectivo formato de fuente no formal, entrevista o declaración jurada;
- iii. Fotocopia simple del acta de constitución del organismo de acción comunal de la comunidad que entrega la información, en la que conste la delimitación el territorio donde desarrolla sus actividades;
- iv. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los dignatarios del organismo de acción comunal;

Artículo 3. PROTECCIÓN DE IDENTIDAD. Por razones de lugar, seguridad y medios en que se actúa, por posibles repercusiones contra de la integridad personal debido a la información entregada por los informantes, así como su nombre y datos personales, serán mantenidos en estricta confidencialidad. La parte receptora de la información correspondiente sólo podrá revelar información confidencial al juez de conocimiento, si este lo requiere.

Artículo 4. Adiciónese un inciso al Artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN. (...)

Los bienes sobre los que se declare extinción de dominio causado por la comisión de los delitos contemplados en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y el del artículo 377 de la Ley 599 de serán donados al organismo de acción comunal constituido en la jurisdicción donde se encuentra ubicado dicho bien quienes lo administrarán para los fines de sus estatutos y de la ley.

(...)”

Artículo 5. Adiciónese un numeral al Artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 92. MECANISMOS PARA FACILITAR LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES. (...)

7. Donación a organismos de acción comunal constituidos en virtud de la Ley 743 de 2003.

(...)”

Artículo 6. Modifíquese el inciso sexto del Artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 93. ENAJENACIÓN TEMPRANA, CHATARRIZACIÓN, DEMOLICIÓN Y DESTRUCCIÓN. (...)

(...)

El administrador del Frisco podrá transferir el dominio a título de donación de los bienes perecederos a una entidad pública o un organismo de acción



comunal constituido en virtud de la Ley 743 de 2003. En el evento de ordenarse la devolución el administrador del Frisco efectuará una valoración y se pagará con cargo al Frisco.

(...)”

Artículo 7. Modifíquese el primer inciso del Artículo 96 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:

“Artículo 96. DESTINACIÓN PROVISIONAL. Los bienes afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser destinados provisionalmente de manera preferente a las entidades públicas, organismos de acción comunal constituidos en virtud de la Ley 743 de 2003, o a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, con arreglo a la reglamentación que se expida al efecto.

(...)”

Artículo 8. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación.

De los Honorables Congresistas,

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ
Senador de la República
Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2018 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN ESTÍMULO A LA COMUNIDAD ORGANIZADA COMO MECANISMO PARA COMBATIR EL MICROTRÁFICO EN EL TERRITORIO NACIONAL”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

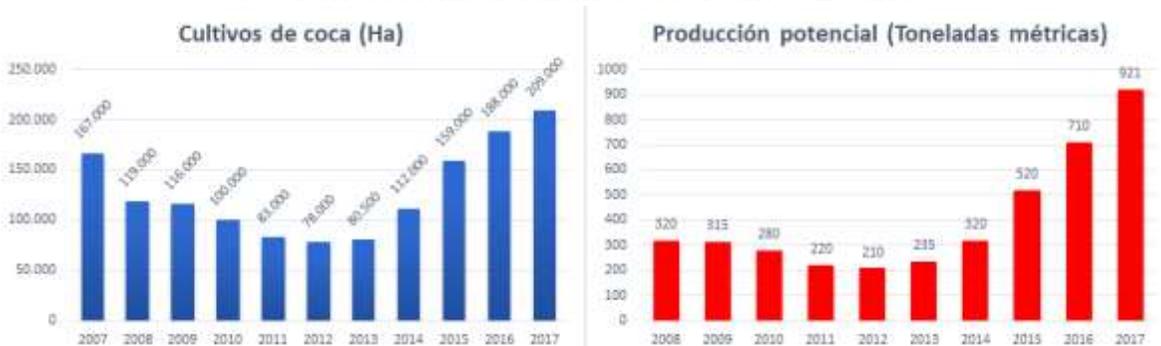
1.- OBJETO DEL PROYECTO

La Iniciativa tiene por objeto de crear un estímulo para las comunidades organizadas que participen con su denuncia veraz, oportuna y efectiva, en combatir el microtráfico y el narcomenudeo en el territorio nacional, y particularmente en las jurisdicciones en donde se encuentren constituidas.

2.- ESTADO ACTUAL DE LAS OLLAS EN LAS COMUNIDADES LOCALES

De acuerdo con las cifras de la Casa Blanca en Estados Unidos, los cultivos de coca han aumentado significativamente. En el último año crecieron 11% alcanzando la cifra récord de 209.000 hectáreas. De igual manera la producción potencial de cocaína pura¹ también aumentó en un 19%, pasando de 772 toneladas métricas en 2016 hasta 921 toneladas métricas en 2017. Lo anterior ha logrado que nuestro país obtenga nuevamente el deshonoroso título de “Mayor productor de coca en el mundo”

Gráfico 1. Cultivos(hectáreas) y Producción potencial (toneladas métricas) de coca en Colombia durante los últimos 10 años.



FUENTE: Office of National Drug Control Policy

Si bien la coca es la principal droga ilícita cultivada en Colombia, según la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional los cultivos de marihuana también han venido creciendo en los últimos años. Para el 2015 se tenía un reporte de 88.9 hectáreas de marihuana concentradas principalmente en el departamento del Cauca y para el 2016 esta cifra ascendía a 233.6 hectáreas, es decir que en solo un año los cultivos de marihuana crecieron aproximadamente un 62%.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) una mayor oferta en los cultivos ilícitos implica un riesgo para el aumento del consumo interno². Si bien, el consumo de sustancias psicoactivas no

¹ Producción potencial de cocaína pura: Toneladas de hoja de coca fresca que potencialmente se producirían bajo el supuesto que todo lo que se cultiva se procesa in situ.

² <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2015/julio/estudio-de-unodc-revela-aumento-significativo-en-la-produccion-de-hoja-de-coca-en-areas-de-alta-densidad.html>

es un fenómeno reciente en el país, según la Organización de Drogas de Colombia³ “la prevalencia del consumo (de alguna droga ilegal) al menos una vez en su vida” pasó de 8.8% en 2008 al 12.2% en el 2013. El informe también señala que la marihuana es la sustancia de mayor consumo, el 87% de los consumidores la usa, seguida de la cocaína, el bazuco y el éxtasis.

Tráfico de Drogas.

El Informe Mundial de Drogas 2017 de UNODC⁴ apunta a la expansión global del mercado de cocaína, tanto el consumo como las incautaciones se incrementaron a nivel mundial.⁵ Colombia se destaca como uno de los países que reporta el mayor volumen de incautaciones de cocaína (35% frente al total mundial). Para el 2016, el país presentaba uno de los niveles más altos de incautaciones con 362.4 toneladas métricas de cocaína y 43 toneladas métricas de pasta y base de cocaína.

La gran cantidad de métodos que se implementan para el tráfico de las drogas dificultan las acciones por parte de las autoridades. Adicionalmente, los grupos organizados adaptan y transforman rápidamente su modus operandi y aprovechan los avances tecnológicos- como drones, equipos modernos de telecomunicaciones y embarcaciones semisumergibles- para el tráfico de drogas.

La lucha contra el tráfico de drogas es un problema que ha tenido que enfrentar el país desde finales de los años 60 y el cual se relaciona directamente con fenómenos como la corrupción, la violencia, la insurgencia y el terrorismo⁶. Adicionalmente, a las actividades que conforman la cadena principal del narcotráfico, se suman otras que se pueden desarrollar de manera directa o indirecta como: el lavado de activos, el tráfico de armas, el sicariato, la extorsión y otras formas de criminalidad común y organizada.

Esta última, la actividad de criminalidad común y organizada, se ha venido fortaleciendo debido al aumento de la demanda interna de consumo de drogas, lo cual ha generado un tráfico organizado de estupefacientes en pequeñas cantidades al que se le denomina “microtráfico” o “narcomenudeo”. Este tráfico al por menor se suma a los otros aspectos del narcotráfico y entorno a este se han constituido estructuras criminales.⁷

El diagrama 1, muestra los eslabones del tráfico de drogas y señala de forma específica el tráfico de drogas dirigido al consumo interno del país, mediante el microtráfico y narcomenudeo. Según la Policía Nacional, el microtráfico hace parte del subsistema del tráfico de drogas que abastece de cantidades importantes de drogas ilícitas a las organizaciones de las ciudades encargadas del suministro sistemático de drogas en pequeñas cantidades, con embalaje, pureza y periodicidad definidas. Por su parte, el narcomenudeo es la organización empleada para el suministro de drogas en pequeñas cantidades, encargado de satisfacer las

³ <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2015/julio/estudio-de-unodc-revela-aumento-significativo-en-la-produccion-de-hoja-de-coca-en-areas-de-alta-densidad.html>

⁴ (UNODC), O. d. (2017). Informe mundial sobre las drogas 2017.

⁵ El IMD reporta incautación de más remesas de cocaína. A nivel mundial la incautación de cocaína se incrementó un 30% en 2015 (864 t en diversas concentraciones y comprende cocaína, pasta y base de cocaína). En América del Norte, aumentó el 40% (a 141 t) y en Europa, el 35% (a 84 t).

⁶ Rangel, A. (2005). Prólogo. Narcotráfico en Colombia: Economía y Violencia (p. 7 a 18). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia

⁷ Alvarado, L. E. (2013). Microtráfico y narcomenudeo. Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho.

necesidades de los consumidores comercializando las drogas en los diferentes puntos de venta, tradicionalmente conocidos como “ollas”

Diagrama 1. Narcotráfico como sistema



FUENTE: Policía Nacional. Dirección de Inteligencia Policial. Centro de Inteligencia Prospectiva, 2012

Las ollas son unas zonas criminales que llevan al límite la cooptación del territorio por parte de las bandas criminales (Bacrim). Su principal estrategia, en el espacio del narcomenudeo es consolidar zonas de expendio estratégicas que permitan aumentar y diversificar el mercado. Debido a esto las Bacrim implementan diversos mecanismos de violencia y corrupción como el hurto, extorsión, secuestro extorsivo, entre otros los cuales les permiten cooptar territorios, lograr menor visibilidad social y expandir el mercado principal de drogas ilegales⁸.

De acuerdo con el Fiscalía actualmente los narcotraficantes prefieren vender la droga dentro del país que exportarla. "La rentabilidad del comercializador en el narcomenudeo puede ascender al 1.400%, mientras que en la fase de industrialización es del orden del 700%" dijo Néstor Humberto Martínez.

Y es que, según el DNP, el negocio del narcomenudeo en Colombia movió para el 2015 cerca de **\$6 billones (equivalentes al 0.75% del PIB)**. De ese valor estimado, \$300.000 millones corresponden a la red dedicada al cultivo y producción, \$2.5 billones a la banda delincriminal que la distribuye y \$3.2 billones a los expendedores de droga que las ponen en la calle para el consumo.

Los principales mercados de drogas al menudeo están en los departamentos de Cundinamarca (22%), Valle del Cauca (14%), Antioquia (12%), Magdalena (7%) y Santander (5%).

Las “ollas” generan un grave problema de salud pública al llevar la droga mucho más cerca de los consumidores, según la UNODC para el 2016, 7 de cada 10 (70%) estudiantes declararon que les es fácil conseguir marihuana; por otra parte 4 de cada 10 (37%) reportó haber recibido oferta de marihuana durante este mismo periodo.

⁸ Raffo López, L., & Gómez Calderón, D. (2017). Redes criminales y corrupción en la era del microtráfico y el narcomenudeo. *Economía Institucional*, 19(37), 227-261.

En cuanto a la cocaína el 25.5% de los estudiantes entrevistados declaró que le resultaría fácil conseguir cocaína. Los resultados son más alarmantes si tenemos en cuenta que la mayoría de los jóvenes comienzan a consumir drogas en promedio desde los 14 años, este promedio de edad cae cuando se habla de bazuco.⁹

Pero como se dijo anteriormente, el narcomenudeo no solo trae problemas de salud para las comunidades, sino que aumenta los índices de violencia y criminalidad en los sectores donde esta actividad se desarrolla. A pesar de estas graves consecuencias para la sociedad, no es claro por qué estas estructuras delincuenciales se siguen manteniendo y fortaleciendo cada vez más. Según Duncan (2014)¹⁰, la respuesta a esta pregunta esta dada por nuestra realidad social: las poblaciones socialmente marginadas han encontrado en la criminalidad un canal de movilidad social, el capital de las drogas ha generado mayor inclusión social y participación en los mercados. “El crimen se convirtió en una oportunidad para que unos individuos provenientes de sectores excluidos accedieran a una posición social”

Usualmente, porque se benefician de las actividades criminales o porque tienen miedo de represalias violentas, los ciudadanos no suelen denunciar la presencia de estas “ollas”, lo cual dificulta las acciones de las autoridades para enfrentar este grave problema social. Lo anterior implica que para acabar con estas estructuras criminales y reducir los mercados internos de droga, es necesario involucrar a las comunidades que se desarrollan alrededor de estas ollas.

Para poder incentivar a las comunidades a denunciar, primero es necesario brindar garantías para aquellas personas o comunidades que denuncien, pero sobre todo es necesario generar una recompensa cuyo valor este por encima del costo de la denuncia. Durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, se creó un programa conocido como Red de Cooperantes, el cual consistía en una red de ciudadanos en las zonas urbanas y rurales del país a través de los cuales se buscaba una cooperación activa, voluntaria y desinteresada con las autoridades. A su vez, se creó un programa de recompensas para aquellas personas que, como informantes de los organismos de seguridad del Estado, den a conocer datos que conduzcan a la captura de los integrantes de las organizaciones armadas ilegales. Es un incentivo para quien denuncie bienes pertenecientes a personas u organizaciones del terrorismo o el narcotráfico.

Esta política ayudó a reducir los índices de criminalidad en el país, lo cual se ve reflejado en los siguientes indicadores: Entre 2002 y 2009 la disminución del 70.45% de acciones terroristas, la disminución del 83.3% de atentados terroristas, la disminución del 34.8 puntos porcentuales de la tasa anual de homicidios, consiguiendo así las más baja de los últimos 20 años en ese periodo. Del mismo modo, durante ese periodo se disminuyó el hurto común un 52.66%, el hurto a entidades financieras un 65.36% y el hurto a automotores en un 51.58%.¹¹

Indudablemente, esta política no solo mejoró la calidad de vida de los ciudadanos al participar en la reducción de los índices de violencia e inseguridad en el país,

⁹ (UNODC), O. d. (2017). *III Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en la población universitaria de Colombia, 20106*

¹⁰ Duncan, G. (2014). Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

¹¹ (DNP), D. N. (2010). *Informe al Congreso 2010*.

sino que a su vez permitió a los ciudadanos participantes en esta red tener un ingreso extra que les permitiera mejorar sus condiciones económicas.

Experiencia comparada

En 2014 la llegada de una nueva jefa de policía a Seattle, Estado Unidos, trajo consigo nuevas prioridades para la ciudad. La idea era abordar el crimen y la violencia, reducir la delincuencia y aumentar la seguridad pública. Para esto el Departamento de Policía de Seattle, junto con el Departamento de Justicia Criminal de la Universidad de Seattle, idearon una iniciativa vinculando las micro-comunidades con los planes policiales.

Esta iniciativa se basaba en la premisa de que la seguridad pública se puede mejorar y el crimen se puede reducir a través de la colaboración de las comunidades con la policía. Esto se debe principalmente a que no hay dos comunidades iguales, por lo que las estrategias para prevenir los delitos y mejorar la calidad de vida deben ser específicas y sectorizadas.

Este plan policial buscaba satisfacer las necesidades individuales de cada una de las 5 micro comunidades que se conformaron, con un enfoque único de cada comunidad. Cuando se usa junto con datos sobre la criminalidad y la información recopilada a través de encuestas realizadas a los ciudadanos, la imagen de la realidad de la seguridad pública es mucho más precisa que solo los datos oficiales y permite abordar la problemática de una forma única.

Como resultado del estudio realizado por la Universidad de Seattle para este plan, se obtuvo un fortalecimiento de las instituciones, vía planes focalizados para atacar las diferentes prioridades en materia de seguridad, como era el uso de las drogas, la violencia doméstica, tiroteos, robos entre otros. Y aunque hasta el momento es un piloto, demuestra la importancia de la inclusión de las comunidades dentro de los planes de la fuerza pública para combatir los problemas de inseguridad y violencia¹².

4.- IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.- DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

Si bien el Gobierno puede tomar diferentes acciones que considere apropiadas para atacar las distintas problemáticas que enfrentan los ciudadanos, es claro que los resultados no van a ser iguales si no se involucra a las comunidades en la implementación de estas acciones. Como se vio anteriormente, quedó en evidencia que las comunidades son una base fundamental para el desarrollo de las "ollas" que tanto mal le están haciendo a la sociedad. No solo volvimos a ser el país con mayor producción de coca en el mundo, sino que además los niveles de consumo de drogas ilegales han venido creciendo significativamente los últimos años.

¹² Jacqueline B. Helfgott, W. P. (2017). *Seattle Police Department's Micro-Community Policing Plans Implementation Evaluation*. Seattle, Estados Unidos. : Departamento de Justicia Criminal, Universidad de Seattle



Es necesario crear una política que permita a las comunidades denunciar a estas organizaciones ilegales. Pero no solo eso, es necesario crear a su vez oportunidades de crecimiento económico y social, que permitan a las personas que ven el microtráfico y el narcomenudeo como la única salida, tener mayores oportunidades de inclusión social y desarrollo.

Por esta razón se propone crear un estímulo para las comunidades organizadas que participen en combatir el microtráfico y el narcomenudeo en el territorio nacional. Se busca establecer la donación de los bienes que sean objeto de extinción de dominio como una recompensa por su colaboración con la justicia para los delitos contemplados en el artículo 34 de la Ley 30 de 1983 y la del artículo 377 de la Ley 599 de 2000.

Según información de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional, en el 2017 fueron erradicados 1.842 expendios en todo el país, la cifra más alta en los últimos 4 años. Con esta ley, los bienes donde funcionaban los expendios no pasaran a engrosar al Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), que no funciona de la manera adecuada y está generando altos costos al país, como lo determinó la Contraloría en 2016, y si podrán ser donados a las comunidades para que estas los conviertan en bienes productivos.

En estos bienes entregados como donación se podrán construir desde un colegio hasta una sede social, su uso estará ligado a las necesidades de cada una de las comunidades. Lo que se busca con esto no es solo acabar con la problemática de las drogas en el país, sino permitir el desarrollo de actividades que empoderen a la comunidad y que junto a la reducción de los índices de violencia e inseguridad que paulatinamente cederán con la destrucción de las "ollas" les permitirá crecer social y económicamente dentro de la legalidad.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía del Derecho Fundamental de la Libertad y el deber del Estado de proteger la vida en condiciones dignas, nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso, este proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,

FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ

Senador de la República

Centro Democrático

