



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

Control de sustancias químicas en Colombia

1. Marco Jurídico

El control y fiscalización de diversas sustancias químicas y cierto material vegetal debido a sus propiedades psicoactivas y adictivas o por su uso en la producción ilegal de drogas constituye un componente fundamental en la estrategia para el control de la oferta de drogas ilícitas. Dicho control tiene un precedente normativo internacional basado principalmente en los tres (3) tratados de las Naciones Unidas: *La Convención Única de Viena de 1961, la Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988*, en esta última se indican una serie de disposiciones, procedimientos y medidas relacionadas con el control y tráfico de precursores y establece el control internacional sobre veintitrés (23) sustancias químicas y precursores señalados en los Cuadros I y II.

Regionalmente, los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a través de las Decisiones 505 de 2001 y 602 de 2004, las cuales son de carácter vinculante, se han comprometido a llevar adelante acciones necesarias para enfrentar el problema mundial de las drogas, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo, que exige un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta como de la reducción de la demanda.

En Colombia, la normatividad en cuanto a consumo, producción y tráfico de estupefacientes y sobre el problema de las sustancias químicas utilizadas en la producción ilícita de estupefacientes inicia con las Leyes 11 de 1920 y 118 de 1928 mediante las cuales se reguló de manera general la importación y venta de drogas que generan "hábito pernicioso".

Ahora bien, en cuanto a las primeras normas que se expidieron en Colombia para ejercer un control sobre las sustancias químicas utilizadas en los procesos de extracción, transformación y refinación de drogas ilícitas se remontan al Código Sanitario vigente, Ley 9ª de 1979 en sus artículos 460 a 477 y con la promulgación del Estatuto Nacional de Estupefacientes, adoptado mediante la Ley 30 de 1986 se establece la definición de "precursor" y se atribuye al Consejo Nacional de Estupefacientes la facultad de reglamentar las drogas y medicamentos que pueden ser objeto de importación, producción y formulación en el país.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

El Decreto 3788 de 1986 como reglamento de la Ley 30, desarrolla las medidas de control administrativo que el Ministerio de Salud ejerce sobre las drogas y precursores. Además, establece las formalidades para la solicitud del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes.

Para 1987, el Consejo Nacional de Estupefacientes expide Las Resoluciones N° 009 y 0018, en las cuales se listan diecisiete (17) sustancias químicas sometidas a control y se reglamenta en el territorio nacional su importación, fabricación, distribución, transporte y uso mediante la solicitud del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes cuando las cantidades superan los límites de control establecidos.

El Gobierno Nacional en 1990 expide el Decreto Legislativo 1146, enmarcado dentro del estado de sitio, mediante el cual le otorga la facultad al Consejo Nacional de Estupefacientes para que, cuando lo considere necesario, prohíba o restrinja el almacenamiento, conservación o transporte de dieciocho (18) sustancias químicas, así como de aquellas que determine puedan ser utilizadas para el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o drogas ilícitas. Mediante el Decreto 2272 de 1991 se adopta como Legislación Permanente.

El Decreto 2150 de 1995, establece los fines para los cuales se expedirá el Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes por la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Consejo Nacional de Estupefacientes expide las Resoluciones 0006 de 2000 y 018 de 2008 en donde se dictan medidas, parámetros y requisitos relacionados con el trámite de expedición de certificado para el manejo de veinticinco (25) sustancias químicas controladas en todo el territorio nacional.

A través de la Resolución 009 de 2009 se establecen las medidas para controlar la venta, compra, distribución, consumo y almacenamiento de quince (15) sustancias químicas y productos en ciertas regiones afectadas por la presencia de cultivos ilícitos.

Ante la liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 2897 de 2011, le asigna las funciones del control administrativo para el manejo de sustancias químicas a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

Finalmente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 19 de 2012 en donde se modifican algunos parámetros para la expedición del Certificado de Carencia para el manejo de sustancias químicas; señala el registro electrónico de los movimientos de sustancias; elimina la planilla de transporte y establece la prórroga automática por renovación oportuna.

2. Situación actual del control de sustancias químicas

El control para el manejo de sustancias químicas utilizadas en la producción de drogas ilícitas en Colombia, aborda tres frentes de acción, de la siguiente manera:

- **Control Nacional:** aplica sobre veinticinco (25) sustancias químicas (ver tabla 1) controladas en todo el territorio nacional y en las actividades de compra, importación, consumo, distribución, producción y almacenamiento
- **Control Especial:** aplica sobre quince (15) sustancias químicas y productos (ver tabla 1), en ciertas regiones del país, denominadas especiales y de mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos. Las actividades controladas corresponden a la compra, consumo, distribución y almacenamiento.
- **Comercio Exterior:** aplica únicamente a las sustancias de control nacional y comprende la revisión de requisitos previos y expedición de conceptos técnicos a las solicitudes de licencias de importación y autorizaciones de exportación, las cuales se deben solicitar vía internet a través de La Ventanilla Única de Comercio Exterior -VUCE- herramienta informática, creada mediante Decreto 4149 de 2004 y administrada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

En cuanto a las cuarenta (40) sustancias químicas y productos que se controlan en Colombia de manera nacional como especial, es preciso indicar que las mismas guardan concordancia con la aplicación de Acuerdos Internacionales y obedecen a la problemática nacional.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

Tabla 1. Sustancias químicas y productos controlados en Colombia

Sustancia	Convención de Viena de 1988	Decisión 602 Comunidad Andina de Naciones -CAN-	Decreto Legislativo 1146 de 1990	Resoluciones Consejo Nacional de Estupefacientes	
1 Acetona	■	■	■		Control Nacional
2 Acido Clorhídrico	x	■	■		
3 Acido Sulfúrico	■	■	■		
4 Anhídrido Acético	■	■			
5 Eter Etilico	x	■	■		
6 Metil Etil Cetona	x	■	■		
7 Permanganato de Potasio	x	■	■		
8 Tolueno	■	■			
9 Amoniac		■	■		
10 Carbonato de Sodio		■	x		
11 Cloroformo			x		
12 Diacetona Alcohol			x		
13 Acetato de Etilo			x		
14 Acetato de Butilo			x		
15 Butanol			x		
16 Hexano			x		
17 Metanol			x		
18 Disolvente No. 1			x		
19 Disolvente No. 2			x		
20 Thinner			x		
21 Acetato de Isopropilo				x	
22 Alcohol isopropilico				x	
23 Metil Isobutil Cetona				x	
24 Dioxido de Manganeso				x	
25 Manganato de Potasio				x	
26 Aceite combustible para motor				x	Control Especial
27 Acetato de Isobutilo				x	
28 Acetato de n-propilo				x	
29 Bicarbonato de Sodio				x	
30 Cal				x	
31 Carbon Activado				x	
32 Cemento				x	
33 Cloruro de Calcio				x	
34 Gasolina				x	
35 Hidróxido de Potasio				y	
36 Hidróxido de Sodio				■	
37 Isobutanol				■	
38 Metabisulfito de sodio				■	
39 Queroseno				x	
40 Urea				x	



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

El manejo legal de sustancias controladas requiere de la expedición de un permiso expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho – Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes. Dicho permiso puede ser de carácter ordinario conocido como certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes y de carácter extraordinario denominado autorización extraordinaria, la cual se expide para ciertos casos de fuerza mayor debidamente demostrados.

El certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes tal como se mencionó autoriza el manejo de sustancias químicas controladas, fija cantidades, permite transacciones, aprueba los lugares de utilización y certifica la inexistencia de registros debidamente fundamentados por comportamientos relacionados con delitos de tráfico de estupefacientes, testaferrato, enriquecimiento ilícito y conexos, contra la persona o empresa a favor de quien se expide.

El ejercicio del control de sustancias químicas a través de un permiso o certificado tiene dos componentes:

- **Componente administrativo:** ejercido por el Ministerio de Justicia y del Derecho – Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, el cual comprende el análisis técnico jurídico de la información que permite evaluar de manera integral el manejo de las sustancias químicas controladas.
- **Componente operativo:** encargado de realizar la inspección física de las sustancias controladas, así como de las instalaciones donde se utilicen y de verificar los registros, movimientos y demás transacciones que se realicen con las mismas. La autoridad competente de este componente es el Ministerio de Defensa Nacional, por intermedio de sus Fuerzas Militares y la Policía Nacional de acuerdo con sus funciones constitucionales y legales.

Cabe resaltar que el componente operativo también tiene la responsabilidad de realizar las operaciones de inteligencia y vigilancia en carretera, puertos, aeropuertos, zonas de frontera, entre otros.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

3. Diagnóstico del modelo actual de control de sustancias químicas

El modelo de control de sustancias químicas mediante la expedición de un permiso o certificado se ejerce desde el año 1987 y no ha sufrido variaciones sustanciales desde su creación, situación que contrasta con el actuar de la industria ilícita, puesto que han mejorado las eficiencias en los procesos de producción, utilizan productos químicos sustitutos y producen clandestinamente sus propios insumos, de tal manera que, se puede afirmar que el actual modelo de control no está acorde con la realidad del país y por consiguiente no ha logrado el propósito fundamental de evitar o disminuir la producción de drogas ilícitas y si ha afectado la industria lícita del país por la insuficiente capacidad administrativa y operativa para responder oportunamente a sus necesidades.

Lo anterior también coincide con uno de los consensos a los que llegaron los líderes y Jefes de Estado y de Gobierno en la última Cumbre de las Américas respecto al problema de las drogas ilícitas y es que “el actual enfoque de control, más allá de algunos resultados importantes, no ha tenido éxito y no está funcionando bien”.

Teniendo en cuenta dicho consenso, en cuanto al componente administrativo del control de sustancias químicas ejercido por el Ministerio de Justicia y del Derecho - Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes, si bien es cierto, durante el año 2013, se optimizó el procedimiento de expedición de certificados de carencia logrando una reducción considerable de los tiempos de trámite, pasando de ocho (8) a tres (3) meses y atendido a 31 de octubre un total de 2380 solicitudes de permisos para manejar sustancias de control nacional, aún se mantienen más de 17.000 solicitudes en trámite para el manejo de sustancias químicas de control especial.

Dentro de aquellas solicitudes de control especial, es preciso indicar que la mayoría corresponden a solicitudes para el manejo de cemento y combustibles como gasolina y aceite combustible para motor, productos de consumo masivo en Colombia, tal como lo demuestran las siguientes cifras de las tablas 2 y 3:



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

Tabla 2. Evolución de la producción, despachos nacionales y exportaciones de cemento gris

Año	Toneladas		
	Producción nacional	Despachos nacionales (consumo y comercialización)	Exportaciones
2010	10.308.952	9.622.829	686.124
2011	10.778.538	10.155.244	623.294
2012	10.924.786	10.495.992	428.794

Fuente, «Estadísticas del Cemento 2013». DANE

Tabla 3. Ventas nacionales de combustibles. Acumulado 2012

Combustible	Total (galones)
Gasolina para motor	1.183.237.813
Aceite combustible para motor	1.756.217.889
Queroseno	2.774.394
Total	2.942.230.096

Fuente, «Ecopetrol S.A. Refinería de Cartagena.

El control de las señaladas cantidades, que superan los millones de kilogramos, toneladas y galones, requiere de una suficiente capacidad administrativa y operativa, traducida en recursos técnicos, humanos, informáticos, tecnológicos y de infraestructura; de herramientas conceptuales y normativas claras y de la debida coordinación institucional para producir los resultados esperados en materia de control.

Ahora bien, en la parte operativa del control, los reportes de incautaciones de insumos líquidos y sólidos controlados (ver tabla 4) durante los años 2006 a 2011, presentan cantidades representativas; sin embargo, las mismas comparadas con las cantidades requeridas para la producción estimada de clorhidrato de cocaína, no superan el 8%, cifra que confirma que las medidas de control aplicadas en dichos años no afectó la producción de drogas ilícitas.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

Tabla 4. Análisis producción estimada de clorhidrato de cocaína vs. Incautaciones

Año	Producción hoja de coca (toneladas)*	Cantidades de sustancias químicas requeridas para la producción de clorhidrato de cocaína**		Incautaciones de sustancias químicas***	% Incautado vs requerido
2006	489.200	sólidos (kg)	410.928.000	3.853.135	0,9
		líquidos (gal)	45.192.762	2.673.005	5,9
2007	525.300	sólidos (kg)	441.252.000	6.229.384	1,4
		líquidos (gal)	48.527.714	3.432.289	7,1
2008	389.571	sólidos (kg)	327.239.640	1.702.970	0,5
		líquidos (gal)	35.988.940	2.144.367	6,0
2009	343.600	sólidos (kg)	288.624.000	2.934.356	1,0
		líquidos (gal)	31.742.095	1.507.780	4,8
2010	305.284	sólidos (kg)	256.438.560	4.434.621	1,7
		líquidos (gal)	28.202.427	1.527.222	5,4
2011	263.825	sólidos (kg)	221.613.000	7.456.325	3,4
		líquidos (gal)	24.372.405	2.006.566	8,2

El uso lícito de sustancias químicas controladas hace parte de la operación de diversos eslabones de la economía colombiana la cual enfrenta retos importantes frente a su internacionalización y a la entrada en vigencia de tratados y acuerdos comerciales, por lo tanto, el control no debe ir en contravía de estos preceptos y al crecimiento del país y más bien debe encontrar y combinar nuevas y mejores alternativas de control, sin dejar de construir sobre lo que ya estamos haciendo, que permitan evitar la llegada de aquellas sustancias y productos químicos a los centros de extracción y refinamiento de drogas ilícitas.

4. Propuesta actualización y optimización del control de sustancias químicas

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en desarrollo de su función de regulador del control y fiscalización de las sustancias químicas utilizadas para el procesamiento de drogas ilícitas identificó la necesidad de ajustar el modelo de control para lograr herramientas normativas, tecnológicas y operativas que mejoren el impacto del control al desvío de sustancias químicas con fines ilícitos, sin afectar la industria lícita.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

Es así como desde el 2013, se definió un plan de acción para estructurar una propuesta de un nuevo modelo de control de sustancias químicas, el cual debe:

- Focalizar los esfuerzos de control u objetivos de alto valor en aquellas sustancias y productos químicos que son esenciales en el proceso de producción de las drogas ilícitas y son difícilmente sustituibles, de forma que se incremente el impacto del control en la producción de estas drogas.
- Unificar los lineamientos de control territorial que impida la evasión de la aplicación de las medidas de control en ciertas regiones del país.
- Consolidar la normatividad en materia de control de sustancias químicas estipulada hoy en día en diversas resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes, de manera que un solo acto administrativo se presente de manera clara y concisa la reglamentación aplicable en el control de sustancias y productos químicos que pueden ser utilizados o destinados, directa o indirectamente en la extracción, transformación y refinación de drogas ilícitas, así como las disposiciones para la prevención y sanción por el desvío de tales sustancias y productos.
- Fortalecer las acciones de interdicción e inteligencia disminuyendo los procesos administrativos.
- Contar con la cooperación del sector empresarial en la responsabilidad del control.
- Definir metas e indicadores que permitan evaluar la gestión del control.
- Concertar y elaborar protocolos y manuales técnicos que señalen requisitos, parámetros, variables y especificaciones para el manejo, almacenamiento y disposición final adecuada de sustancias controladas.
- Desarrollar herramientas tecnológicas para monitorear las dinámicas lícita e ilícita de las sustancias controladas.
- Optimizar los procesos de expedición de permisos y desarrollo de herramientas informáticas que agilizan los procesos administrativos y operativos.
- Realizar estudios que permitan mantener actualizados los lineamientos de control con la realidad del país.
- Estructurar y ejecutar un plan de capacitación con las autoridades que intervienen en el control y con los usuarios de las sustancias y productos químicos controlados.
- Extender las mesas de trabajo con los diferentes gremios y las autoridades con el fin de evaluar el impacto de las medidas de control y sugerir estrategias que permitan reducir el desvío de las sustancias y productos químicos controlados.



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

5. Concepto propuesta de control – FARC

Es evidente que las sustancias químicas desempeñan un papel fundamental en el procesamiento de drogas ilícitas. No obstante, también son primordiales en numerosos procesos de la industria legal del país. Esa dualidad de aplicaciones lícitas e ilícitas obliga al Gobierno a asumir la responsabilidad de ejercer el control y la vigilancia del modo en que se utilizan, impidiendo su desvío a los centros de producción ilegal de drogas y garantizando su oferta con el fin de atender las necesidades legítimas nacionales.

Dicha responsabilidad genera los resultados esperados, sólo si se articula con todas las autoridades vinculadas e involucradas en el control, con la cooperación voluntaria del sector empresarial y con la elaboración de mecanismos o herramientas conceptuales claras que normalicen el adecuado manejo de las sustancias químicas controladas.

La creación de los acuerdos voluntarios de cooperación entre los gobiernos y las industrias de productos químicos es una iniciativa que recomienda la Comunidad Internacional con el objeto de complementar la fiscalización obligatoria nacional vigente. El Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce la necesidad de vincular al sector empresarial en la responsabilidad del control en diferentes ámbitos, tales como definición de estrategias de control, promoción de las medidas obligatorias de fiscalización, identificación de pedidos sospechosos y redes de redes de traficantes, entre otras.

Vale la pena mencionar que el Ministerio de Justicia y del Derecho – Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes en la ejecución de su estrategia de acción relacionada con la actualización normativa del modelo de control, ha vinculado la participación de la industria privada mediante:

- La implementación de mesas de trabajo con autoridades, gremios y empresas con el fin de identificar debilidades y fortalezas del modelo de control y definición de parámetros técnicos para el manejo de sustancias y productos controlados.
- El desarrollo de encuestas y mecanismos de interacción con usuarios, aprovechando canales de las TIC, con el fin de obtener información sobre usos lícitos de las



MinJusticia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes
Documento para discusión en los diálogos de paz.

sustancias y productos para acercarse a la industria y el comercio legal con el fin de lograr su vinculación al control.

- La estructuración y ejecución de jornadas de capacitación de acuerdo con las necesidades de información.
- La creación de canales de comunicación para información de actividades inusuales o sospechosas, y conocer resultados del Estado.

Por lo anteriormente expuesto en este documento, consideramos que la propuesta presentada por las FARC es acorde con las líneas y avances tanto administrativos, operativos y estratégicos que se encuentra desarrollando el Ministerio de Justicia y del Derecho acompañado de los diferentes actores tanto de Gobierno como del sector gremial y empresarial.