

Jorge Vicente Paladines

La **(des)**proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador

LA (DES)PROPORCIONALIDAD DE LA LEY Y LA JUSTICIA ANTIDROGAS EN ECUADOR

JORGE VICENTE PALADINES



Defensoría Pública del Ecuador

CEDD
Colectivo de Estudios Drogas y Derecho

Colectivo de Estudios Drogas y Derechos

2012

Paladines, Jorge Vicente

La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador
Serie Cuadernos Defensoriales N° 1
60 p: gráficos y tablas

ISBN: 978-9942-11-621-5
Derechos de Autor: 039625

DROGAS; JUSTICIA; PROPORCIONALIDAD; LEY; REFORMA; DESPENALIZACIÓN;
LEGALIZACIÓN; CRIMINOLOGÍA; POLÍTICA CRIMINAL; DERECHO PENAL; POLICÍA;
SENTENCIAS; PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD; REDUCCIÓN DE DAÑOS;
GUERRA CONTRA LAS DROGAS; ECUADOR

© De la presente edición

Jorge Vicente Paladines

Defensoría Pública del Ecuador
Av. 6 de Diciembre N21-37 y Robles
Teléfono: (593-2) 2225674
Quito, Ecuador

Colectivo de Estudios, Drogas y Derechos - CEDD

ISBN:

Derechos de Autor:

Diseño de portada e interiores: Rubén Risco

Imprenta: V&M Gráficas (3201171)

1ra. edición

Quito - Ecuador, septiembre 2012

A la memoria de Sandra Edwards

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Presentación | 7 |
| <i>Ernesto Pazmiño Granizo, Defensor Público General</i> | |
| A modo de introducción | 9 |
| I. La (des)proporción en la percepción y legislación del daño | 13 |
| II. La (des)proporción de las agencias antidrogas | 24 |
| III. La (des)proporción en la determinación de las penas | 34 |
| IV. Reflexiones finales | 48 |
| V. Bibliografía | 52 |
| Sobre el CEDD | 56 |

PRESENTACIÓN

El presente estudio es una gran contribución crítico criminológica para el debate de la reforma penal en Ecuador en lo que tiene que ver al capítulo de drogas. Aquí confluyen importantes argumentos científicos sobre la situación de la proporcionalidad de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en relación con la praxis de la administración de justicia penal. Por ello, no sólo nos encontramos avocados a su lectura cada uno de los operadores de justicia, sino también quienes hacen en el país la política desde las Funciones Legislativa y Ejecutiva.

Es innegable a su vez que el país está atravesando importantes transformaciones en su política y legislación. En materia de drogas no puede relegarse al olvido el Indulto de las “Mulas” del Narcotráfico del 2008, además de los grandes avances que han emanado de la vigente Constitución de la República, sobre todo en cuanto a la discusión de la proporcionalidad de la pena. La crítica al poder punitivo anti-drogas ha despertado a más de un país de la región y el mundo; por ende la necesidad de fomentar cada vez más el análisis y debate sobre los impactos que generan las leyes que reprimen el tráfico de drogas, cuyos principales receptores de la Ley son también personas de carne y hueso, es decir, quienes lejos de ser delincuentes además son víctimas de la desigualdad normativa.

A pesar que este interesante estudio no significa ni representa de manera alguna la posición oficial de la Defensoría Pública del Ecuador decidimos contribuir, junto con el Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD) –integrado por respetables juristas e investigadores sobre la cuestión criminal de las drogas de América y Europa–, al debate legislativo y ciudadano para la discusión del proyecto de Código Orgánico Integral Penal en Ecuador, el cual remite dentro de sus capítulos la parte penal de la vigente ley que institucionaliza todo el andamiaje represivo de las drogas ilícitas en nuestro país. La difusión de este tipo de estudios es un compromiso para la urgente racionalización del poder punitivo, sobre todo en aras de atizar aún más la seguridad jurídica y ciudadana de las y los ecuatorianos, rompiendo a la vez los más arraigados mitos y prejuicios que presenta este tipo de temas.

Quito, septiembre de 2012

Dr. Ernesto Pazmiño Granizo

DEFENSOR PÚBLICO GENERAL

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de “droga” asociamos un sinnúmero de problemas sin distinguir la autonomía que posee cada uno de ellos. La utilización política de esta palabra hace que nuestro imaginario la diluya como un fenómeno polisémico, estimulando aún más el espectro muchas veces maniqueo de su complejidad. Cada vez es menos posible identificar solamente por droga a cualquier sustancia o preparado cuyos efectos sean estimulantes o alucinógenos como café, tabaco, cerveza o marihuana. La relación artificial con la ilegalidad relega al espacio de lo prohibido su capacidad de análisis, imputando a una droga cualquier actividad bajo un mismo sentido. Así, cuando hablamos de droga también nos imaginamos al narcotráfico, la violencia, el terrorismo, los Estados fallidos, la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de activos, la insalubridad, la inseguridad ciudadana o la degradación de la humanidad.

Frente a este desorden interpretativo surge la necesidad de plantear estudios bajo diferentes enfoques y niveles de análisis. Se debe recuperar su discusión política a través de un abordaje participativo y multidisciplinario, incluyendo de esta forma las diversas visiones que emanan de la sociedad civil y el Estado, con la asistencia además de saberes como la medicina, psicología, educación, sociología, antropología, derecho, economía, geografía o agronomía. El fenómeno de las drogas, en consecuencia, podría analizarse desde: 1) la educación y salud pública; 2) el desarrollo económico y social; 3) las relaciones internacionales; 4) los impactos ambientales; y, finalmente, 5) las políticas de seguridad y justicia. Así por ejemplo:

- 1) Las políticas para la prevención y tratamiento de personas que son sujetas de diversas situaciones que se generan socialmente en su relación con las drogas –todas las drogas, sean éstas lícitas o ilícitas–, deben partir desde una visión integral. En muchos casos no se escucha a sus principales implicados: las personas que se encuentran en situaciones de adicción. Los criterios técnicos y políticas públicas deben ponderar prolijamente una salida que no olvide la necesidad de proteger la salud de los habitantes sin lesionar los derechos de las personas usuarias o consumidoras. Este equilibrio no es posible sin el abandono de esquemas y tabúes construidos no sólo sobre una sustancia, sino también sobre sus usuarios.
- 2) La relación drogas y economía no sólo trata de estudiar las pérdidas y ganancias que mantiene el negocio de las drogas por el hecho de subsistir en la ilegalidad. Si sobre el alcohol y el tabaco se han formulado algunos componentes tributarios y aduaneros a nivel mundial, por qué no continuar en la misma línea para las demás drogas. Por el

Los criterios técnicos y políticas públicas deben ponderar prolijamente una salida que no olvide la necesidad de proteger la salud de los habitantes sin lesionar los derechos de las personas usuarias o consumidoras.

contrario, su relación con la economía también atraviesa nuestras fronteras. Ecuador ha sido merecedor de incentivos económicos por su lucha contra las drogas, tal como ocurre con el *Andean Trade Promotion and Drugs Eradication Act* (ATPDEA). A ello se suman los polémicos informes del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), órgano que enlista qué países son –y no son– paraísos fiscales, así como cuáles son los más vulnerables en el ambiguo fenómeno del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.



Ecuador puede establecer procedimientos y estrategias de coordinación y cooperación sobre la base de dos caminos: a) O mantenemos el mismo discurso que nos ha acompañado por decenas de años; b) O comenzamos a elevar uno nuevo sobre el tema.



- 3) El debate sobre la lucha antidrogas es internacional. Ecuador puede establecer procedimientos y estrategias de coordinación y cooperación sobre la base de dos caminos: a) O mantenemos el mismo discurso que nos ha acompañado por decenas de años; b) O comenzamos a elevar uno nuevo sobre el tema. Su discusión en los escenarios internacionales a nivel de las Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos no sólo se encuentra en entes u órganos como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) o la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD). Existen instancias asimismo estratégicas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina, entre otras. En cualquier caso, sea para mantener su *status quo* o replantear un nuevo escenario, es necesaria la observación de las tres grandes convenciones internacionales sobre drogas suscritas en 1961, 1971 y 1988.
- 4) El impacto de las políticas de lucha a las drogas abandonó el tratamiento de la naturaleza, así como de las actividades de supervivencia más básicas en áreas o sectores vulnerables socioeconómicamente: el rural. Las fumigaciones en la frontera Norte de Ecuador han creado un impacto ambiental del que no sólo es víctima la misma flora y fauna, sino también la salud de las personas. La erradicación con veneno de los cultivos de coca no han podido ser satisfactoriamente sustituidos por otros que permitan el desarrollo sustentable y sostenible de miles de familias, pues además de haber dejado un gran vacío en cuanto a sus ingresos económicos mínimos, se perdió la calidad de la tierra y la posibilidad de promover otro tipo de cultivos más rentables.
- 5) Por último, dentro de la difusa cadena del fenómeno de las droga aparece la que envía las primeras señales de efectividad bajo el encierro de miles de personas en nuestras cárceles. Aunque Ecuador no presenta los crudos niveles de violencia del narcotráfico de otras naciones, las estrategias nacionales para el combate a las drogas han imbricado las lógicas de la seguridad externa (Fuerzas Armadas) con las de la seguridad interna (Policía Nacional). Sus resultados se remiten a la justicia con miles de procesos judiciales y personas privadas de la libertad.

Este último es el enfoque que nos incumbe de manera especial. Por ende, el presente estudio –intitulado como “La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador”¹– pretende simplemente contribuir al análisis de las repercusiones de la legislación antidrogas y sus concomitantes prácticas judiciales y policiales. Se trata, asimismo, de un reporte analítico que se halla circunscripto en medio de la discusión legislativa sobre la reforma penal de drogas, con lo cual su información no es otra que la de contribuir a la construcción necesaria de una base empírica para el debate político, el discurso transformador y el urgente replanteo de nuestra política criminal.

La búsqueda de nuevas salidas o alternativas a la “guerra contra las drogas” es parte de un debate regional. Las políticas y legislaciones antidrogas han despertado más de un resquemor en América Latina mediante: i) el debate para la legalización y el establecimiento de instituciones para sus usuarios a través de dosis permitidas (Colombia, Costa Rica y Guatemala); ii) la discusión de un nuevo marco normativo que asuma una transformación de la visión prohibicionista, así como la generación de procesos de descarcerización mediante indultos (Argentina, Ecuador y Bolivia); iii) la promoción parlamentaria y la implementación de políticas de salud para la determinación de umbrales más acordes con la realidad de los usuarios (Brasil y México); y, finalmente, iv) la propuesta legislativa y gubernamental para la legalización de ciertas drogas como la marihuana (Chile y Uruguay).

En Ecuador, por su parte, el gobierno del presidente Rafael Correa presentó en octubre de 2011 ante la Asamblea Nacional el proyecto de Código Orgánico Integral Penal (COIP). Esta propuesta concentra todos los delitos dispersos en el resto del ordenamiento jurídico –más de doscientas leyes además del vigente Código Penal de 1938 retocado en la década de los 70’s–, incorporando la plataforma penal de la vigente Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108), principal instrumento legal de la “guerra contra las drogas” en el país.

La Ley 108 es un cumulo de legislaciones antidrogas a lo largo de la historia de nuestra República. Así, las principales leyes fueron:

1. La Ley de Control del Opio de 1916;
2. La Ley sobre Importación, Venta y Uso del Opio y sus derivados y de los preparados de la Morfina y de la Cocaína de 1924;

¹ El presente estudio forma parte de investigaciones similares de otros países realizados por el Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD). Agradezco a María Paula Romo (Asamblea Nacional del Ecuador), Ramiro Ávila Santamaría (UASB), Coletta Youngers (WOLA), Pien Meetal (TNI) y María Laura Böhm (Georg-August Universität Göttingen) por sus gentiles observaciones y comentarios.

La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador”– no pretende ir más allá de los demás abordajes que componen el complejo fenómeno de las drogas, sino simplemente contribuir al análisis de la proporcionalidad de la legislación antidrogas y sus concomitantes prácticas judiciales y policiales.

■ ■ ■
 La tarea es analizar algunas de las realidades que, muy probablemente, no se tomaron en cuenta en la percepción legislativa del daño, el funcionamiento actual de las agencias encargadas de su control; y, la aplicación de las penas por parte de nuestra administración de justicia.

■ ■ ■

3. La Ley sobre el Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes de 1958²;
4. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970³;
5. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1974⁴;
6. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1987; y,
7. La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990⁵.

Al mismo tiempo de extraer las disposiciones vigentes sobre los delitos de drogas, el proyecto del ejecutivo establece parámetros para reorganizar la criminalización de las actividades que aún considera ilícitas, bajo un claro intento de proporcionalizar lo desproporcionado. Comienza con: (i) establecer diferencias entre los grandes y pequeños traficantes; (ii) graduar las penas en función de los roles dentro de esta especie de división criminal del trabajo para; finalmente, (iii) distinguir –mediante la determinación de umbrales– a las personas usuarias o consumidoras de los pequeños traficantes. Lo que empuja esta reforma son las sospechas sobre la desproporción que genera la Ley 108, cuyos desbordes no sólo podrían manifestarse en su complejo entramado normativo, sino también en su aplicación policivo-judicial.

A través del presente estudio buscaremos confirmar o descartar las sospechas que han motivado –sin ninguna base empírica y ante la ausencia aún de un gran movimiento nacional reformista–, la presente transformación sobre nuestros delitos de drogas. La tarea es analizar algunas de las realidades que, muy probablemente, no se tomaron en cuenta en la percepción legislativa del *daño*, el funcionamiento actual de las agencias encargadas de su control; y, la aplicación de las penas por parte de nuestra administración de justicia.

² La Ley sobre el Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes fue reformada por Decreto Legislativo en 1959 a través del Registro Oficial (R.O.) 940; mediante su codificación en 1960 (R.O. 1202); por Decreto Ley en 1963 (R.O. 82); y, por Decreto Supremo en 1964 (R.O. 161).

³ La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes fue reformada a través de Decreto Ley en 1971 (R.O. 139).

⁴ La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas tuvo reformas por Decretos Supremos en 1977 (R.O. 278), en 1978 (R.O. 621), en 1979 (R.O. 871); mediante Decreto Legislativo en 1979 (R.O. 37); y, a través de Decreto Ley en 1982 (R.O. 82).

⁵ La Ley 108 fue reformada en 1992 (R.O. 22); en 1994 (R.O. 439); en 1997; (R.O. 173 y 218); codificada en 2004 (R.O. 490); y reformada en 2005 (R.O. 127).

La construcción de la información –condensada al 2011– partirá de enfoques cuantitativos y cualitativos, mediante el análisis de cifras así como de documentos vinculados a la naturaleza sistémica de la legislación y justicia antidrogas del Ecuador. Con este análisis sobre la proporcionalidad se sitúan además los veintiún años de una legislación cuya realidad no sólo puede estar cubierta de mitos, sino también de tolerancia frente a las diversas prácticas judiciales que emergen del combate a las drogas.

I. LA (DES)PROPORCIÓN EN LA PERCEPCIÓN Y LEGISLACIÓN DEL DAÑO

Las exageraciones del debate parlamentario

La percepción de las drogas como el “peor de los males de la sociedad” no sólo forma parte de nuestro imaginario colectivo, sino también de la predeterminación en el diseño y aplicación de políticas públicas. Durante décadas Ecuador ha generalizado este discurso bajo la impresión que el consumo de drogas es *per se* un grave riesgo. Sin embargo, esta percepción dejó hace mucho tiempo de pertenecer al ámbito de lo moral o subjetivo para trasladarse a acciones mucho más concretas y materiales. La desproporción en la percepción del daño es también una desproporción (sobredimensión) de la motivación política del legislador para la confección de la norma, es decir, en el nivel de lo que se conoce como la *proporcionalidad abstracta*.

La Ley 108 –promulgada el 17 de septiembre de 1990 y vigente en la actualidad– tuvo como motivación legislativa una gama de apreciaciones alojadas desde lo más profundo de la discreción del discurso político. La representación política que discutió y aprobó esta ley adoptó –junto a las posibles presiones internacionales– los saberes de áreas como el derecho, la medicina, la psicología e incluso la psiquiatría. Tal es así que se esgrimió sin ninguna exageración lo siguiente:

“Señor Presidente: estamos legislando sobre una materia, si se quiere, nueva, y los resquemores que aquí se han expresado quizá responden a un *esquema mental* que ha sido costumbre...si nos escandalizamos por ese planteamiento de la pena, debemos hacerlo más con el *daño que causa el narcotráfico* y todas sus fases. No se está dejando abierta una puerta, como se ha dicho, sino que se está legislando en forma muy concreta la tipificación penal de los *delitos contra la humanidad*.” (Diputado Juan Cárdenas Espinoza, segundo debate para la legislación de la Ley 108, Acta No. 92 del 31 de julio de 1990, p. 65, cursivas mías).

La percepción de las drogas como el “peor de los males de la sociedad” no sólo forma parte de nuestro imaginario colectivo, sino también de la predeterminación en el diseño y aplicación de políticas públicas.

A nivel mundial ningún tipo penal que criminaliza las actividades vinculadas con la producción o tráfico de drogas forma parte del Estatuto de Roma, instrumento base del Derecho Penal Internacional que describe las acciones que conforman internacionalmente los delitos de lesa humanidad. Esta imprecisión hace difícil la mensurabilidad del daño, pudiendo equiparar el tráfico de cien gramos de marihuana con la ejecución extrajudicial de decenas de personas.

El reconocimiento constitucional del daño

Lejos de criticar la falta de precisión en nuestra interpretación legislativa, nadie ha puesto en tela de duda que el abuso de las drogas produzca, posiblemente, serios daños a la salud de las personas. Por esta razón la nueva Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 2008, destaca en su artículo 364 que: “*Las adicciones son un problema de salud pública*”. De esta forma, además de legitimar al sistema de salud pública como el garante para la reducción de sus daños, se reconoce que los problemas sobre adicciones de drogas no sólo son los descritos en la Ley 108, sino también aquellos que incluso puedan ocasionar problemas a la salud por el uso o abuso de las denominadas drogas legales o lícitas como tabaco y alcohol.

A pesar que la cobertura constitucional del Ecuador se refiere a *todas* las drogas, sean éstas lícitas o ilícitas, aún se concibe que la justificación del daño se halle reducida a lo que imaginamos como drogas-ilícitas. Así, por drogas generalmente se alude a la marihuana, cocaína o éxtasis, dejando de lado a las sustancias y los daños que se puedan derivar del consumo de alcohol o tabaco:

“El mundo moderno, que constantemente se encuentra evolucionando, se ve amenazado permanentemente por un arma destructiva y aniquiladora, como es la droga, que desequilibra totalmente a todos los niveles sociales, ataca directamente a la mente humana, hace perder la personalidad y disminuye la autoestima, hasta conseguir su objetivo final como es la muerte del drogadicto” (Dr. Marco Rivadeneira, ex-Director Nacional Antinarcóticos).⁶

Las drogas que más se consumen en Ecuador son el alcohol y el tabaco

Sin embargo, según los índices de prevalencia sobre el consumo de drogas en las y los estudiantes de colegio en Ecuador –es decir en adolescentes–, el

⁶ Declaración obtenida de Enlace, Revista de la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador (2007). No. 7, p. 44.

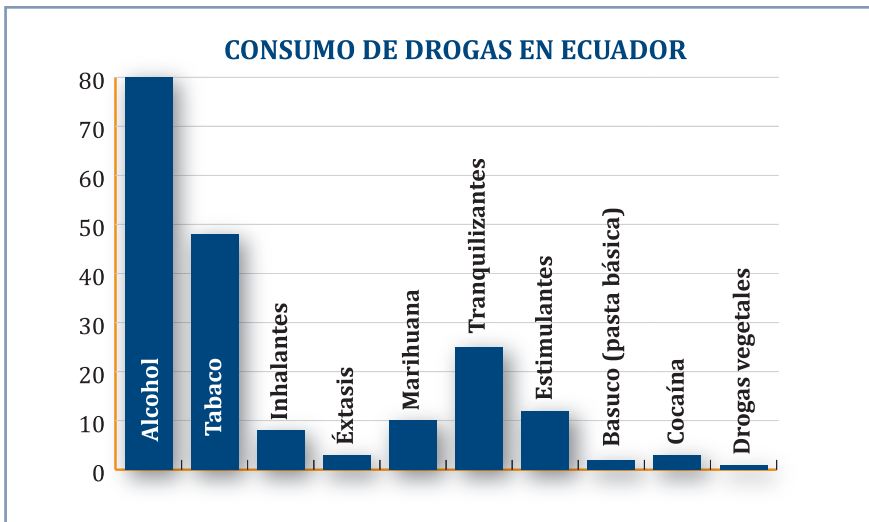


la nueva Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 2008, destaca en su artículo 364 que: “Las adicciones son un problema de salud pública”.



uso de inhalantes, éxtasis, marihuana, tranquilizantes, estimulantes, pasta básica de cocaína (basuco), cocaína o drogas vegetales, no representa un grave problema de salud pública al menos frente al consumo de tabaco y alcohol, tal como se colige de la Tercera Encuesta Nacional Sobre el Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media del 2008 realizada por el CONSEP⁷.

Gráfico No. 1
Índice de Prevalencia sobre el consumo de drogas en Ecuador



Fuente: Secretaría Ejecutiva del CONSEP

Elaboración: propia

Año de publicación: 2009

En el caso del uso o consumo de drogas ilícitas hay que advertir que la presente estadística se constituye en una *red atrapa todo*, toda vez que el nivel de abstracción metodológica que reporta la presente información se determina a partir de si se ha usado o consumido drogas “alguna vez en la vida”, con lo cual el peso metodológico de un posible “sí” es mayor al de un

⁷ Hasta el 2011 no se conoce por parte del CONSEP otra encuesta –al menos fiable metodológicamente– que permita medir las prevalencias en el consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media. Además, en Ecuador el uso de otras drogas ilícitas –como la heroína– no representan mínimamente una alarma en nuestro sistema de salud pública. Cabe también acotar que en junio de 2010 se restringió, por parte del gobierno ecuatoriano, la venta de bebidas alcohólicas en horarios posteriores a las 00H00 de lunes a jueves, así como después de las 02H00 los días viernes y sábados; y, en todas las 24 horas de los días domingo. A su vez, la venta de cigarrillos así como de bebidas alcohólicas para menores de 18 años de edad está prohibida formalmente en todo el territorio nacional. La noción que gracias al prohibicionismo no se han elevado las cifras del consumo de drogas ilícitas es relativa, toda vez que a pesar que también está prohibida la venta de bebidas alcohólicas y tabaco (drogas lícitas) para niñas, niños y adolescentes, su uso o consumo es –sin embargo– notoriamente alto.

el uso de inhalantes, éxtasis, marihuana, tranquilizantes, estimulantes, pasta básica de cocaína (basuco), cocaína o drogas vegetales, no representa un grave problema de salud pública al menos frente al consumo de tabaco y alcohol.

“no” –con excepción de un encuestado portador de una brillante memoria–. De todas formas, se ha considerado la cifra menos beneficiosa respecto de la presente sospecha investigativa, es decir la menos favorable al investigador, pues incluso así es muy posible que las cifras sobre el uso o consumo de drogas ilícitas sea menor que la reportada por el órgano encargado de sus políticas para la prevención.

Así, el 79,4% de los estudiantes encuestados a nivel nacional –casi el 80%– han admitido consumir bebidas alcohólicas⁸, mientras que el 46%, tabaco. Para ello es necesario añadir que el universo o población que recae la presente encuesta es sobre personas adolescentes o menores de edad del país, es decir, sobre segmentos de la población sobre los cuales existe asimismo la prohibición expresa de venta o expendio de bebidas alcohólicas y de cigarrillos.

Por su parte, el uso de drogas ilícitas como inhalantes (5,7%), marihuana (6,4%), éxtasis (1,3 %), drogas vegetales (1,8 %), pasta base (1%) y cocaína (2,2%) es ínfimamente menor frente al tabaco y alcohol. A estas cifras sólo les sigue el uso de tranquilizantes (11,5%) y estimulantes (7,2%), consumos que posiblemente sean administrados bajo prescripción médica o incluso por uso cotidiano contra el “estrés” a través de múltiples productos energizantes muy difundidos y accesibles en el mercado.

No existe una relación determinante y fatal entre consumo y daño

No todos los usos de drogas degeneran precisamente en adicciones, sea por el abuso de drogas estimulantes así como depresoras o alucinógenas, pues depende en gran medida de la cantidad, accesibilidad, frecuencia y técnica con que se administran para coleccionar hipótesis de daños (Strang, 2004: 14). Se debe tomar en cuenta además la reacción orgánica que pueda presentar una persona ante el consumo de ciertas drogas⁹. Así, el padecimiento de enfermedades crónicas o degenerativas como hipertensión arterial o diabetes, o tener una débil composición orgánica como en el caso de anemias agudas o asma, hace que el riesgo a la salud por el uso de drogas sea mayor. El uso de marihuana representa, por ejemplo, un mayor riesgo si se padecen enfermedades cerebrovasculares; mientras que el uso de cocaína, dependiendo de

■ ■ ■
 No todos los usos de drogas degeneran precisamente en adicciones, sea por el abuso de drogas estimulantes así como depresoras o alucinógenas, pues depende en gran medida de la cantidad, accesibilidad, frecuencia y técnica con que se administran para coleccionar hipótesis de daños.

■ ■ ■

⁸ La Encuesta Nacional Sobre el Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media mide la prevalencia del consumo de drogas sobre quienes hayan usado o consumido drogas “alguna vez en la vida”. Esta información es parte de los informes para la Evaluación del Progreso del Control de Drogas – Ecuador, condensados por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) con sede en Washington.

⁹ Existen algunas versiones sobre la muerte de Rasputín, afamado asesor esotérico de los zares rusos de finales del Siglo XIX y comienzos del XX. Una de ellas relata el hecho de haber

la personalidad y estado de ánimo, puede potenciar un comportamiento violento o a su vez generar una psicosis paranoica en personas de cualquier edad (Puentes, 2005: 220-224).

Así mismo, es preciso distinguir entre el *riesgo* y el *daño* de las drogas. El *riesgo* devenido por su uso es discontinuo, es decir puede o no ocurrir, como quien fuma toda su vida y pese a ello no presenta ningún diagnóstico de lesiones en su aparato respiratorio; por tal razón el riesgo es una mera afirmación de probabilidades. Por otra parte, el *daño* de las drogas puede manifestarse tanto de forma continua como discontinua. De forma continua el daño se presenta inmediatamente, como en la alergia o intolerancia orgánica al humo del cigarrillo; mientras que de forma discontinua el daño se presenta con posterioridad al evento que lo provocó, es decir como un acumulado asintomático de daños, tal como ocurre con la formación de un enfisema pulmonar¹⁰.

Descripción de situaciones por abuso de drogas

De cualquier manera, toda decisión destinada a minimizar los efectos –sea de riesgo o de daño– por el uso de drogas debe fundarse sobre una política de *reducción de daños*. A partir de esta alternativa, por una parte, se sincera y deriva el debate de las drogas hacia la prevención y tratamiento; y, por otra –y una vez enmarcados en el sistema de salud pública–, se distinguen los diversos niveles de daño que posiblemente causarían tanto los usos como los abusos de las drogas:

“Es esencial, por ejemplo, que cualquier política sobre drogas distinga entre usos, que producen poco o ningún daño al consumidor, abusos, que causan daño principalmente al consumidor, y situaciones en las que se produce un daño social palpable. Por lo tanto, los gobernantes deben comprender que el objeto de su política es actuar ante las situaciones en las que se produce un daño evidente al consumidor y a la sociedad y des-

■ ■ ■
toda decisión destinada a minimizar los efectos –sea de riesgo o de daño– por el uso de drogas debe fundarse sobre una política de reducción de daños.
■ ■ ■

sido envenenado varias veces como parte de un complot; sin embargo, no falleció inmediatamente. Pese a la gran cantidad de ingestión su cuerpo fue capaz de reducir las consecuencias del veneno, debido a la textura de su cuerpo y la mezcla de otras sustancias como el vino y las harinas, lo cual mitigó sus efectos.

¹⁰ “Uno de los problemas con relación a la evaluación del daño es que éste puede ser difícil de medir directamente. Puede haber una relación compleja entre el comportamiento original y el daño manifiesto, que puede aparecer mucho más tarde (por ejemplo: varios años después), que puede ocultarse deliberadamente (por ejemplo: como resultado del estigma asociado con las enfermedades de transmisión sexual), o que puede ser muy evidente pero darse en poblaciones ocultas (por ejemplo: entre las prostitutas o entre los grupos que no tienen un acceso ortodoxo a los cuidados de salud)” (Strang, 2004: 13).

preocuparse del uso de drogas *per se* y del consumo esporádico” (Nadelmann, 2004: 37).

Ecuador ha partido, en términos constitucionales, de varios criterios en materia de reducción de daños para la clasificación entre usuarios o consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. Mediante esta diferenciación de usos y usuarios se distinguen a: i) usuarios cuyo consumo no registra daños, ii) usuarios cuyo consumo provoca daños a su propia salud; y, iii) usuarios cuyo consumo es replicado (*vis a vis*) socialmente –a manera de *interaccionismo simbólico*–¹¹. La descrita clasificación amparada en el artículo 364 de la Constitución de la República protege a cualquier persona que se encuentra en situación de adicción. No se distingue, por tanto, entre niveles de adicción como consecuencia del uso de drogas en específico, entendiendo que droga es toda sustancia o preparado que produzca efectos estimulantes, deprimentes, narcóticos o alucinógenos.

En consecuencia, la acción de inhalar cocaína o beber café *puede* llegar a niveles de adicción lo que, no obstante, no suprime el derecho –autonomía de la voluntad o libre desarrollo de la personalidad– que tenemos las personas para decidir qué hacer con nuestro cuerpo y salud. En otras palabras, bajo la adscripción hacia una política de reducción de daños se admite constitucionalmente que el uso o consumo de las drogas puede producir daños, sin negar por ello el derecho *personalísimo* que tiene cada ser humano a ser usuario o consumidor.

Los prejuicios y estereotipos a los usuarios

Sin embargo, la introyección de prejuicios en el uso de drogas asocia semánticamente al “adicto” con el fumador de marihuana, inhalador de cocaína, administrador de éxtasis o aplicador de heroína, descartando de plano al bebedor de alcohol o fumador de tabaco. Se rotula o etiqueta socialmente a quienes consumen ciertas drogas. Los tecnicismos conjugan con calificaciones, adjetivos, sobrenombres o apodosos que inscriben como *desviado* al “adicto”, “drogadicto”, “drogodependiente”, “narcoddependiente”, “toxicó-

¹¹ El *interaccionismo simbólico* es una corriente de la sociología que interpreta las conductas o actuaciones sociales a partir de la comunicación. Desde este punto de vista, la acción social está pre-determinada por los sentidos que se interpretan a partir de otra sociedad o cultura. Así, dentro del estudio de la Criminología y Sociología Criminal podrán generarse explicaciones del fenómeno delictivo nacional como consecuencia de las noticias, series o películas proyectadas por los medios de comunicación. Cabe advertir que en ello podrían confluir también prejuicios raciales o generalmente discriminatorios, como aquellos que imputan la acción de una persona a partir de su relación con otra, forjándose así aquello que en el imaginario colectivo se interpreta bajo el refrán “dime con quien andas y te diré quién eres”.



se distinguen a: i)
usuarios cuyo consumo
no registra daños, ii)
usuarios cuyo consumo
provoca daños a su
propia salud; y, iii)
usuarios cuyo consumo
es replicado (*vis a vis*)
socialmente



mano”, “inhalador”, “marihuanero”, “cocainómano”, “heroinómano”, “grifo”, “chafo”, “triquero”, “fumón”, entre otros¹². No sólo la percepción del daño es traslapada a la imagen del usuario, sino además que éste es asociado con el delito y la criminalidad; por ello, las personas usuarias o consumidoras de drogas son estereotipadas como *peligrosas*¹³, emitiéndose lamentablemente juicios de valor (Metaal, 2008:18), lo cual ha promovido sentimientos de discriminación:

“Se dice que quienes usaren sustancias estupefacientes o psicotrópicas podrán ser sometidos, mas deberán ser sometidos. Porque si les dejamos como podrán, nadie querrá estar sometido, pues de todas maneras es un régimen especial” (Diputado Gustavo Medina López, lectura del proyecto para la legislación de la Ley 108, Acta. No. 25 del 2 de enero de 1990, p. 45).

El encierro como tratamiento monopolístico para el drogodependiente

A pesar que en Ecuador no es formalmente un delito usar o consumir drogas, los problemas de adicción han habilitado polémicas formas de tratamiento o rehabilitación, algunas de ellas mediante centros de encierro para drogodependientes. Así, mientras el país cuenta con 66 centros legales de privación de la libertad —46 Centros de Rehabilitación Social (CRS’s), 15 Centros de Adolescentes Infractores (CAI’s) y 5 Centros de Detención Provisional (CDP’s) administrados por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos—, existen 148 centros de rehabilitación para el tratamiento de “actitudes” o patologías en las adicciones, los cuales no cuentan con un fortalecido control por parte del Ministerio de Salud Pública del Ecuador¹⁴.

■ ■ ■
mientras el país cuenta con 66 centros legales de privación de la libertad —46 Centros de Rehabilitación Social (CRS’s), 15 Centros de Adolescentes Infractores (CAI’s) y 5 Centros de Detención Provisional (CDP’s) administrados por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos—, existen 148 centros de rehabilitación para el tratamiento de “actitudes” o patologías en las adicciones
■ ■ ■

¹² Algunos expertos caen en las trampas de ver a los usuarios de drogas como “bichos raros”, como cuando se exagera en las descripciones de sus patologías: “La personalidad del drogodependiente puede ser descrita desde diversos marcos referenciales; desde lo semiológico sobresalen lo impulsivo, lo compulsivo, la tendencia a la actuación y la *culpabilidad masoquista*. En la nosología, e inclusive en la nosografía, sobresalen cuadros que van desde las neurosis hasta la psicosis, pasando por las estructuras *perversas* y *psico-psicopáticas*” (cursivas mías). Véase Amato (2007: 212).

¹³ En 1840 H. A. Frégier, médico legista de la policía francesa, representó el comportamiento de ciertos grupos sociales, analizando los patrones conductuales de los denominados vagos y mendigos, así como de las prostitutas y ebrios. Según Frégier, los tugurios de París estaban infestados de personas que vivían del vicio. A través de los vicios estas personas devenían en enemigos de la sociedad, pues “automáticamente” se vinculaban a actividades violentas. Es así como se estructuró históricamente el discurso policial de las “clases peligrosas”, incorporando incluso en el franco-belga Código Penal ecuatoriano a la vagancia y mendicidad como delitos en sus artículos 383-385.

¹⁴ Los “centros de tratamiento” del Ecuador en su mayoría son privados; sin embargo, existen algunos que tienen convenios con instituciones públicas. Sus cierres o clausuras no necesariamente



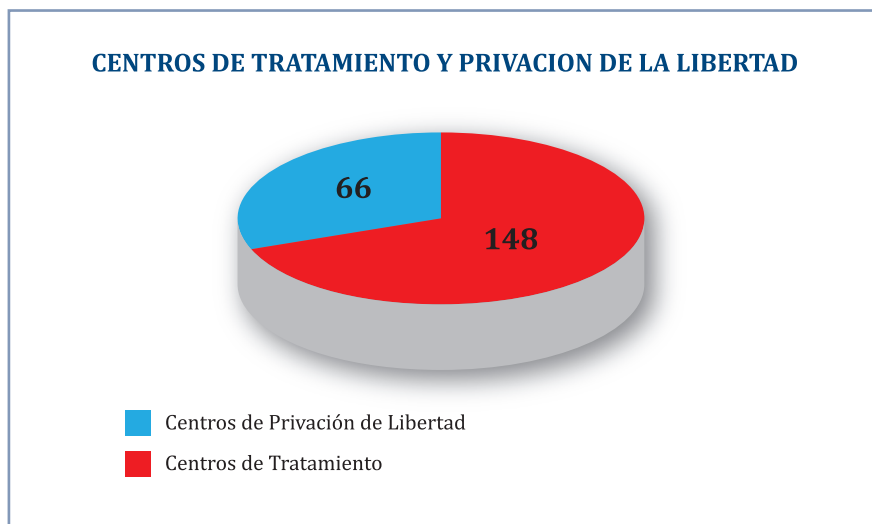
según el tipo de tratamiento o terapia se promueve la "intervención clínica", "evaluación psiquiátrica", "intervención individual, grupal, filosófica y espiritual", "terapia cognitivo-conductual, ocupacional y psicodrama", "rehabilitación", "rehabilitación con pesca, planificación y tejidos", entre otros.



En estas instituciones de tratamiento se aloja a una diversidad de usuarios de drogas, mediante centros cuya razón y objeto social es indeterminada y abstracta, pues según el tipo de tratamiento o terapia se promueve la "intervención clínica", "evaluación psiquiátrica", "intervención individual, grupal, filosófica y espiritual", "terapia cognitivo-conductual, ocupacional y psicodrama", "rehabilitación", "rehabilitación con pesca, planificación y tejidos", entre otros. Se deshabilitan cuestiones de difícil problematización para las "ciencias" y el derecho, tales como el homosexualismo –con incluso la reclusión de adolescentes–, pues al parecer cualquier patología podría estar sujeta a este tipo de servicios y ofertas.

Gráfico No. 2

Diferencia cuantitativa entre "cárceles" y "centros de tratamiento"



Fuente: Ministerio de Salud Pública

Elaboración: propia

Año: 2011/2012

Algunas de las comunidades terapéuticas o centros de tratamiento para la rehabilitación de adicciones presentan serias observaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos en cuestiones como maltratos (torturas), "capturas" o privaciones ilegales de la libertad, hacinamiento, precariedad de sus instalaciones, incapacidad y falta de equipo técnico, o incumplimiento y ausencia de requisitos legales para su funcionamiento. Por tales motivos, no se ha logrado descartar que algunos de estos centros sean también instituciones de encierro, en igual o peores condiciones que los centros

obedecen a decisiones de control por parte de la cartera de salud pública, sino muchas veces a objeciones de carácter municipal o judicial.

legales de privación de la libertad como consecuencia del proceso o condena de un delito.

Si en la mayoría de los casos la técnica para la recuperación de personas con serios problemas de adicción fuere la neutralización de la voluntad a través del encierro y la tortura, no cabría entonces ninguna duda que se estaría –de forma latente o encubierta– criminalizando el uso o consumo de drogas¹⁵, pese a la estricta prohibición del artículo 364 de nuestro texto constitucional que señala: “*En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales*”. El encierro para personas con problemas de adicción, y aún más bajo regímenes y espacios que no cuentan generalmente con el control del Estado, es una forma de *cosificación* de la especie humana (Honnet, 2007: 93-94) en nombre de la “guerra contra las drogas”:

“La guerra contra las drogas preparó el terreno para una guerra contra las personas consideradas más inútiles y potencialmente peligrosas de la población, los que Spitzer en 1977 llama basura social, pero que en realidad son considerados más peligrosos que la basura” (Christie, 1993: 75)

Al parecer no existe una alternativa pública –respuesta contundente– frente a los problemas de rehabilitación o tratamiento de adicciones por drogas, al menos con cobertura general y gratuita. Muchas personas con problemas de adicción son devueltas de los hospitales públicos por no tener una unidad que oferte este tipo de rehabilitación, con lo cual proliferan los negocios privados para este tipo de servicios. A ello se suma la insensibilidad del entorno de la persona con problemas de adicción, sobre todo cuando sus mismos familiares son los encargados de idear o coadyuvar la captura para su asilo en algunos de los centros o comunidades terapéuticas privadas, en donde la posibilidad de no ser torturado es incierta dependiendo de la capacidad económica del cliente/paciente.

Las ‘cortes de drogas’ como forma de criminalizar su uso o consumo

No obstante, no sólo por la vía de un encierro terapéutico inadecuado se podrían vulnerar los Derechos Humanos de las personas usuarias o consumidoras de drogas, sino también por la vía del mismo proceso penal. En

■ ■ ■
 Muchas personas con problemas de adicción son devueltas de los hospitales públicos por no tener una unidad que oferte este tipo de rehabilitación
 ■ ■ ■

¹⁵ Foucault no se equivocó en denunciar las diversas manifestaciones del control, una de ellas a través de los centros que “tratan” y “curan” las patologías –siempre sociales–. Según este autor, el único mecanismo para deshabituarse cualquier patología es el enfrentamiento con los vigilantes, en otras palabras la tortura (Foucault, 2008: 27).

este sentido, como resultado de las diversas recomendaciones –no imposiciones– que los entes u organismos internacionales en materia de drogas pueden generar –como la CICAD–, se encuentra la de los denominados tribunales o cortes de drogas.

En lo que respecta a Ecuador, desde el 2011 se ha comenzado a cabildar el denominado “Proyecto Piloto para la Implementación de Tribunales de Drogas en la Ciudad de Cuenca”, iniciativa impulsada por la American Bar Association (ABA) Rule of Law Initiative y Justicia Penal, cuya propuesta es exactamente la adopción del modelo de “Corte de Drogas” implementado en Estados Unidos y otros países como México y Chile, los cuales se diferencian en algunos casos de los modelos aplicados en Inglaterra –especialmente en Escocia– y Australia¹⁶. La iniciativa de ABA y Justicia Penal en Ecuador parte de la siguiente metodología:

■ ■ ■
se ha comenzado a cabildar el denominado “Proyecto Piloto para la Implementación de Tribunales de Drogas en la Ciudad de Cuenca”, iniciativa impulsada por la American Bar Association (ABA) Rule of Law Initiative y Justicia Penal, cuya propuesta es exactamente la adopción del modelo de “Corte de Drogas”

■ ■ ■

1. Que cualquier persona procesada por delitos de baja cuantía o significancia social se declare “voluntariamente” como drogodependiente;
2. Que esta declaración sea conocida por las partes o sujetos procesales dentro de una audiencia para la *suspensión condicional del procedimiento* ante un juez de garantías penales;
3. Que una vez aceptada la declaración, y con la venia del juez, se proceda a suspender la continuidad del proceso penal bajo la condición de someter al procesado a tratamiento terapéutico para su completa y total rehabilitación; y,
4. Que de no estar satisfecho el juez con rehabilitación del antes procesado y ahora drogodependiente, se reactivaría el proceso penal en contra del imputado/consumidor de drogas.

No cabe la menor duda que esta propuesta, de ser realidad, violaría seriamente los derechos de las personas usuarias o consumidoras de drogas, atentando de esta forma al artículo 364 de la Constitución de la República, pues se criminalizaría no sólo a las personas que procesalmente gozan del principio de presunción de inocencia, sino también a quienes por su libre decisión y voluntad son consumidoras de drogas. No obstante, hay un efecto mucho más grave que produciría en Ecuador la institucionalización de las Cortes de Drogas: el falseamiento político-criminal de las cifras que relacionen el uso de drogas con la comisión de delitos. Muchas personas preferirían “autodeclararse” como drogodependientes antes de ser sometidas al tormen-

¹⁶ Para un mejor estudio sobre las Cortes de Drogas, véase el interesante trabajo realizado por Diana Guzmán en colaboración de DeJuSticia para *International Drug Policy Consortium* IDPC (2012).

toso proceso penal, elevando y maquillando las cifras de la cada vez menos probable relación entre consumo de drogas ilícitas y delito.

No existe en Ecuador una relación entre uso de drogas ilícitas y comisión de delitos

En Ecuador no existe una relación determinante entre el uso de drogas ilícitas con la (in)seguridad ciudadana. Aquello es corroborado en el caso de las y los adolescentes infractores que se encuentran bajo medidas socioeducativas (internos), en donde el 43,3% de ellos sostuvo que el día que cometieron la infracción *no usaron ni consumieron ninguna droga ilícita*, cifra seguida sólo de un 23,5% donde se admitió exclusivamente el consumo de alcohol¹⁷. De tal manera que no aparece como estimulante para la comisión de delitos el uso o consumo de drogas ilícitas, pues sólo el consumo de alcohol despierta ligeras sospechas, las cuales se agudizan en los casos de accidentes de tránsito y de violencia de género o violencia intrafamiliar:

“...el consumo, el tráfico y la criminalidad se han convertido en elementos claves para descifrar la vida cotidiana. Este breve repaso permite afirmar que ambos fenómenos se han agravado. Sin embargo, no se sabe aún si existe una relación de causalidad entre drogas y criminalidad.” (Dammert, 2009: 119)

El consumo de drogas no es la principal causa de muerte en Ecuador

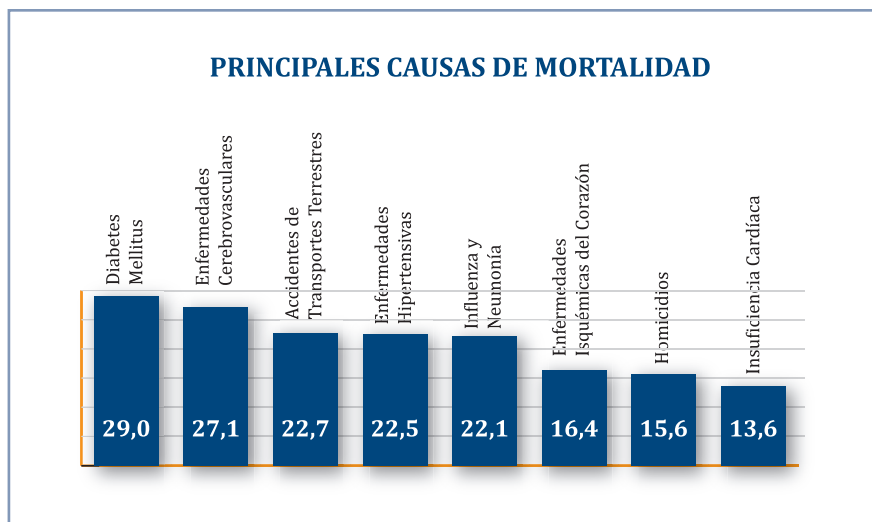
Finalmente, cabe destacar que los daños a consecuencia del uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas (drogas ilícitas), como por ejemplo las muertes por sobredosis, no constan dentro de las principales causas de mortalidad de nuestra población. Los factores de riesgo como el sedentarismo, tabaquismo y obesidad a consecuencia también de los hábitos alimenticios como el consumo de azúcares o grasas saturadas son, por el contrario, las principales causas de mortalidad en Ecuador, entre ellas con enfermedades como diabetes o hipertensión arterial, que reportan una mortalidad de 29 por cada cien mil habitantes en el caso de la primera.

En Ecuador no existe una relación determinante entre el uso de drogas ilícitas con la (in)seguridad ciudadana.

¹⁷ Las referidas cifras son seguidas de un 21,1% por uso de marihuana, 6,3 % por uso de cocaína, 4,5% por uso de pasta base; y, 4% por uso de inhalantes. Véase CONSEP (2011: 112, Gráfico 10).

Gráfico No. 3

Causas de mortalidad en Ecuador



Fuente: INEC

Elaboración propia

Año: 2009



los artículos de la Ley 108 revelan su filosofía prohibicionista, es decir de "guerra contra las drogas"



La desproporción en la percepción del daño ha mantenido un sistema legal vaciado de contenido empírico. Aquello también forma parte de nuestras prácticas sociales más comunes, que han alimentado la sobrerrepresentación (exageración) en el uso de drogas ilícitas y los concomitantes estereotipos en contra de sus usuarios.

II. LA (DES)PROPORCIÓN DE LAS AGENCIAS ANTIDROGAS

La Ley 108 tiene más artículos penales que sociales

La distribución temática de las instituciones en los artículos de la Ley 108 revelan su filosofía prohibicionista, es decir de "guerra contra las drogas"¹⁸. Se habilita desde la norma un visible poder punitivo en lugar de políticas de reducción de daños que tiendan a la prevención y tratamiento en materia de salud pública (Morales, 2009: 305-306), toda vez que existen:

- a) Siete artículos para definir su ámbito y objetivos;
- b) Nueve artículos que crean su institucionalidad orgánica;

¹⁸ En febrero de 1982 el entonces presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, estructuró un nuevo discurso para el control de las drogas. Aquel consistió en el endurecimiento de la política "antidrogas" a través de un tratamiento eminentemente bélico. Esta estrategia de la que el mundo aún ha salido fue denominada bajo el nombre de "guerra contra las drogas".

- c) Diez artículos que dibujan abstractamente la prevención;
- d) Nueve artículos que promulgan una rehabilitación coercitiva;
- e) Veinte artículos para el control administrativo;
- f) *Cuarenta y cinco* artículos para la tipificación de delitos, sanciones y procedimientos penales; y,
- g) *Veintitrés* artículos que regulan procedimientos penales de excepción (cursivas más).

Se debilitan las agencias de prevención

Desde la norma (Ley 108), el ente rector para el control y regulación de las políticas sobre drogas es el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), cuya Secretaría Ejecutiva cuenta en la actualidad con un presupuesto de 13 millones 840 mil 949 dólares de los Estados Unidos de América –cerca de catorce millones de dólares–, para cumplir básicamente con metas como¹⁹: i) la generación y aplicación de políticas para la prevención, ii) el control y autorización de licencias para la comercialización; y, iii) la administración de bienes incautados²⁰.

La misión del CONSEP, no obstante, es poco a poco relegada en el plano operativo del control mediante la superposición de otras agencias. Muestra de ello es la cantidad de convenios y acuerdos multilaterales que Ecuador ha suscrito con otras naciones, en donde se resalta y refuerza el carácter bélico para el control y prevención contra el uso o consumo de drogas ilícitas. Algunos de estos convenios se muestran a continuación²¹:

■■■
La misión del CONSEP, no obstante, es poco a poco relegada en el plano operativo del control mediante la superposición de otras agencias.
■■■

¹⁹ Presupuesto General del Estado de la República del Ecuador, ejercicio 2011. Fuente: Ministerio de Finanzas.

²⁰ Sobre la administración de bienes incautados abundan las propuestas intituladas como *extinción de dominio*. Las leyes de extinción de dominio proponen la pérdida de la propiedad mediante imputaciones de enriquecimiento como consecuencia de actividades ilícitas, aunque no se requiera resolver previamente la participación del procesado ni la comprobación de dichas actividades. Por su parte, la Unidad de Análisis Financiero –ex Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)– adscrita a la Procuraduría General del Estado, es la encargada de indagar y acusar los patrimonios de “dudosa procedencia”. Esta corporación recibe directrices de parte de agencias internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Comité Interamericano Contra el Abuso de las Drogas (CICAD) y el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE).

²¹ La presente información ha sido proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, el Estado ecuatoriano tiene más convenios suscritos y ratificados, algunos de los cuales no han sido registrados en Cancillería.

Tabla No. 1

Covenios y Acuerdos Multilaterales para la “guerra contra las drogas” en Ecuador

| En la década de los 70's |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Convenio Administrativo de Cooperación entre la República del Ecuador y la República de Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico y uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. |
| En la década de los 80's |
| <ul style="list-style-type: none"> • Acta Final de la IV Reunión de la Comisión Mixta Ecuatoriano-Colombiana de Cooperación y Enlace para la Prevención del Uso Indebido y Control del Tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. • Convenio Administrativo de Cooperación entre la República del Ecuador y la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. • Convenio sobre comunicación de antecedentes penales y de información sobre condenas judiciales por tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. |
| En la década de los 90's |
| <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de Cooperación entre la República del Ecuador y el Gobierno de la Federación de Rusia para el combate al tráfico ilícito y al uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. • Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República del Colombia. • Acuerdo de Cooperación para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos entre la República del Ecuador y la República del Paraguay. • Convenio entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre Cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. • Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América para la prevención y control de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes. |



Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América para la prevención y control de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes.



- Convenio entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de la República Oriental del Uruguay para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y precursores y productos químicos esenciales.
- Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América sobre medidas de cooperación para aumentar la concientización de la opinión pública y su apoyo a las gestiones para combatir la producción, la distribución y el consumo de estupefacientes ilícitos.
- Declaración de San Antonio.
- Memorando de entendimiento entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América para prevenir el desvío de sustancias químicas.
- Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España sobre Cooperación en materia de prevención del consumo y control de tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos.
- Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos Mexicanos para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Ecuador para la reducción de la demanda, prevención del uso indebido y combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Convenio suscrito entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de la República del Ecuador para prevenir el desvío de sustancias químicas específicas.
- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos.
- Convenio sobre asistencia judicial en materia penal entre la República del Ecuador y la República del El Salvador.
- Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Argentina sobre prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas.
- Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre cooperación en materia de producción, desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación, control del tráfico ilícito de drogas y sustancias sicotrópicas y delitos conexos.

■■■

Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos.

■■■

- Convenio Administrativo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Chile para la prevención del uso indebido, combate a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

En la década del 2000 en adelante

- Acuerdo Operativo para el numeral 5 del artículo IX del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas anti-narcóticos”.
- Convenio entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de la República del Ecuador concerniente a la cooperación en el campo de la prevención y/o combate de la producción, tráfico y el consumo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Convenio operativo para el puesto avanzado de operaciones en la base ecuatoriana de Manta.
- Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para la prevención del uso indebido y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus precursores y productos químicos esenciales.
- Convenio de Cooperación entre la República del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela en materia de prevención del consumo indebido, la represión del tráfico ilícito de drogas y el desarrollo alternativo preventivo.



Convenio operativo para el puesto avanzado de operaciones en la base ecuatoriana de Manta.



Un fuerte componente de los convenios y/o acuerdos multilaterales en materia de drogas suscritos por Ecuador se encuentra en la década de los 90's, precisamente con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 108. Estos convenios refuerzan sin lugar a duda la visión prohibicionista de nuestra normativa antidrogas, poniendo en su mayoría de manifiesto el verbo “combate” o “lucha”, sometiendo a la “prevención” bajo el mismo carácter bélico:

“Un funcionario del CONSEP declaró que las políticas de drogas de Ecuador continuaban enfatizando excesivamente la aplicación de la ley porque a ello se destinaba la mayoría de la asistencia estadounidense, mientras que los recursos para la reforma judicial y penal, así como para

prevención y tratamiento, resultaban escasos. Para una fuerza policial nacional que adolece crónicamente de escasez de recursos materiales y económicos, la asistencia para programas de drogas ofrecida por los Estados Unidos se convirtió en un recurso importante.” (Edwards y Youngers, 2010: 5)

Las agencias militares y policiales combaten las drogas

No obstante, a pesar que Ecuador no ha sido considerado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como un país cultivador de coca –debido a que Colombia, Perú y Bolivia poseen cultivos mayores a los nuestros–, ha sufrido por otra parte la denominación de “país de tránsito y conexiones”²², así como también de mercado de precursores químicos. Aquello lo ha hecho merecedor de ingentes recursos económicos tanto para las agencias militares como para las policiales²³, pues más del 27% del Presupuesto General del Estado del 2009, que fue de 1.507 millones 269 mil 497 dólares de los Estados Unidos de América –más de mil millones y medio de dólares–, fue asignado a la defensa del Estado, y dentro de ella al componente antidrogas (Acosta, 2010: 94-95). Por otra parte, al interior de nuestra policía han existido también componentes presupuestarios antidrogas no sólo en la unidad especializada de su combate, sino en otras unidades como en la disuelta Unidad de Investigaciones Especiales (UIES)²⁴, que recibió desde el 2003 más dos millones de dólares por parte de los Estados Unidos (Celi, 2010: 266).

Aunque el combate al narcotráfico se realice también con la participación de las Fuerzas Armadas –sobre todo en la frontera Norte del país²⁵–, la

■ ■ ■
a pesar que Ecuador no ha sido considerado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como un país cultivador de coca –debido a que Colombia, Perú y Bolivia poseen cultivos mayores a los nuestros–, ha sufrido por otra parte la denominación de “país de tránsito y conexiones”
■ ■ ■

²² La calificación del Ecuador como “país de tránsito” se debe en gran medida a la presencia de militares en la Región Amazónica, sobre todo a consecuencia de la extracción petrolera potenciada desde los 70’s, así como los constantes conflictos territoriales y militares con Perú (Rivera, 2005: 290-291). La Región Amazónica es un enclave estratégico de la “guerra contra las drogas” en Ecuador, lugar de disputa no sólo en el escenario de competencias, sino también de asignaciones presupuestarias. A ello hay que agregar la regionalización del conflicto interno colombiano, cuyos perdigones se expanden sobre todo en las provincias del Norte de la Amazonía ecuatoriana. Por su parte, según el Ministerio de Coordinación de Seguridad, la cantidad de kilogramos de droga –sin hacer especificaciones sobre sus diversos tipos– incautada han dado como resultado los hallazgos en el 2008 de 30.345 Kg., en el 2009 de 68.053 Kg. y en el 2010 de 181.901 Kg. (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011: 64)

²³ Más del 75% del presupuesto –1.3 millones de dólares– del Plan Colombia en el 2000 fue repartido a las agencias militares y policiales.

²⁴ Una de las unidades especiales de la Policía Nacional del Ecuador fue el Grupo de Apoyo Operacional (GAO), el cual ha sido acusado de múltiples violaciones a los Derechos Humanos en casos como torturas y ejecuciones extrajudiciales. Véase Amnistía Internacional (2011: 181).

²⁵ Existen en América Latina grupos especiales militares antidrogas como las Fuerzas de Tarea Diablos Verdes, Diablos Negros, Diablos Azules y Diablos Rojos del Ejército, Armada y

investigación penal para la judicialización de los delitos de drogas es competencia de la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA). Esta unidad especializada de la Policía Nacional, cuyos miembros tienen formación de policías en línea, cuenta también con equipos y entrenamiento específico para la lucha contra las drogas en colaboración algunas veces de la *Drug Enforcement Administration* (DEA). Similares unidades o divisiones policiales cuentan países como Perú, con la Dirección Nacional Antidrogas (DINAN-DRO); Colombia, con la Dirección Antinarcóticos (DIRANE); y, Bolivia, con la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN).

Ecuador tiene más policías antidrogas que jueces, fiscales y defensores



El 60% de la burocracia en un proceso penal de drogas en Ecuador está compuesto de policías antinarcóticos



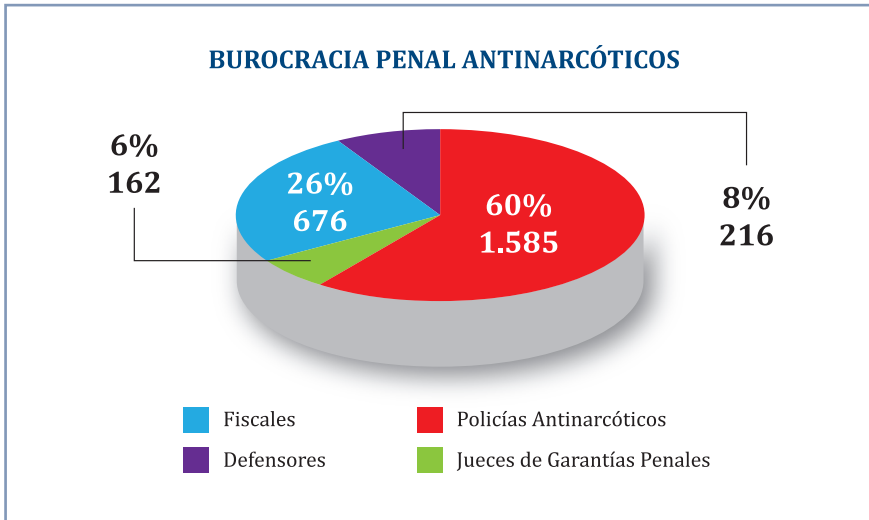
Sin embargo, llama especialmente la atención que la participación numérica de policías antinarcóticos en el proceso penal es mayor que la de jueces, fiscales y defensores²⁶. El 60% de la burocracia en un proceso penal de drogas en Ecuador está compuesto de policías antinarcóticos, sin contar con los más de 5.382 policías judiciales que también existen para la investigación de los demás delitos como homicidios, violaciones o robos. Ecuador tiene más policías antinarcóticos que jueces (6%), defensores (8%) y fiscales (26%) en un proceso penal de esa naturaleza. Cabe destacar, asimismo, que la relación de fuerzas en un proceso por delitos de drogas se desborda aún más, puesto que no todos los jueces de garantías penales (162), ni defensores públicos (216) y fiscales (676) están dedicados y especializados en materia de narcotráfico, toda vez que deben cubrir otras materias como delitos contra la propiedad, contra la vida, contra la libertad sexual, entre otros.

Fuerza Aérea de Bolivia; la Primera Brigada contra el Narcotráfico del Ejército, así como la Brigada Fluvial de la Armada de Colombia; y, los Grupos Aeromóviles y los Grupos Anfibios de las Fuerzas Especiales en México.

²⁶ Para llegar a este análisis no se tomó en cuenta a los servidores judiciales habilitantes en términos de administración de recursos humanos (Talento Humano). Por el contrario, un servidor público agrega valor cuando tiene capacidad operativa de decidir en la gestión pública, como en la investigación y redacción de un parte policial o en la resolución de una sentencia por parte de los jueces. Un servidor público habilita cuando simplemente gestiona y no decide, tal como los secretarios, amanuenses o peritos –ningún informe pericial debe hacer conclusiones positivas o negativas acerca de cualquier imputación, de lo contrario estaría decidiendo–. De esta forma, tanto jueces como fiscales y defensores –servidores judiciales– son agregadores de valor, al igual que todos los policías de la Dirección Nacional Antinarcóticos –que coadyuvan con la agencia judicial–, debido a que tienen formación de policías de línea. Finalmente, cabe destacar que hoy en día la nueva concepción de Talento Humano no distingue entre agregadores de valor y habilitantes.

Gráfico No. 4

Superioridad numérica de policías antinarcoóticos frente a los demás operadores de justicia



Fuente: Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública y Dirección Nacional Antinarcoóticos²⁷

Elaboración: propia

Año: 2011²⁸

El parte policial antidrogas es casi una sentencia

No cabe duda que Ecuador cuenta con un gran sistema penal (policial) en la lucha contra el narcotráfico, mayor que el necesario para procesar y condenar a la criminalidad violenta en delitos como homicidios, donde menos del 1% de sus denuncias no han obtenido sentencia condenatoria²⁹. Por el contrario, existe una mayor proximidad de obtener una condena en las denuncias por casos de drogas –guiadas desde los partes policiales–, debido a los impedimentos de tipo procesal y a las reducciones a las garantías del debido proceso que ha generado la Ley 108, sobre todo en situaciones como la imposibilidad de obtener fianza o la doble acusación por consulta cuando un agente fiscal se abstiene y la causa se eleva al fiscal distrital.

■ ■ ■
 existe una mayor proximidad de obtener una condena en las denuncias por casos de drogas –guiadas desde los partes policiales–, debido a los impedimentos de tipo procesal y a las reducciones a las garantías del debido proceso que ha generado la Ley 108
 ■ ■ ■

²⁷ Mi fraterno agradecimiento a (+) Mónica Galarza (Consejo de la Judicatura), Jorge San Lucas (Fiscalía General del Estado), Fernando Cabrera (Defensoría Pública) y Edi Bones (Dirección Nacional Antinarcoóticos) por haberme proporcionado gentilmente las presentes cifras.

²⁸ El 7 de mayo de 2011 el gobierno convocó a una Consulta Popular para decidir, entre otras cuestiones, la reforma a la administración de justicia. Tras los comicios se conformó un Consejo de la Judicatura de Transición (CJT) para un período de dieciocho meses. Las presentes cifras corresponden incluso a momentos *ex post* de la conformación del CJT. No obstante, la cifra estable de jueces, fiscales y defensores sólo podrá colegirse a fines de 2012 e inicios del 2013.

²⁹ Alston (2010: 9).

Los resultados de esta desproporción ha traído como consecuencia otra: la de los detenidos. Con un poder punitivo dirigido a perseguir y detener cualquiera de las descripciones tipificadas como delitos de drogas, no es menor que el componente mayoritario de personas privadas de la libertad (PPL) sea, precisamente, aquella que es procesada o ha sido condenada por delitos como tráfico o posesión de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

La posibilidad de ser condenado en una investigación por delitos de drogas es alta, debido a que en los procesos judiciales el parte o atestado policial predetermina a una sentencia judicial. Los partes policiales antinarcóticos se constituyen en el único elemento de prueba para el juicio, sin considerar las evidencias fácticas que son destruidas, por lo que cualquier tribunal de garantías penales en Ecuador terminaría eventualmente allanándose a él. Sin embargo, en la mayoría de casos, los partes policiales de aprehensión para traficantes usan *significantes vacíos* como “actitud sospechosa”³⁰, “llamada telefónica anónima” o “información reservada”, evidenciando simplemente graves violaciones al debido proceso penal mediante la práctica de “criterios” o “herramientas” intrusivas a la libertad y contrarias a la ética de un Estado de Derecho (Zaffaroni, 2009: 48-49)³¹; además:

“Resulta especialmente relevante el caso de la República de Ecuador, donde los fiscales no sólo toman declaración al imputado en sede policial, sino que los *fiscales antinarcóticos* tienen sus despachos en dependencias de la Policía Antinarcóticos y es esa misma dependencia policial quien elabora los informes” (Zaffaroni et. al. 2007: 31).



La posibilidad de ser condenado en una investigación por delitos de drogas es alta, debido a que en los procesos judiciales el parte o atestado policial predetermina a una sentencia judicial.



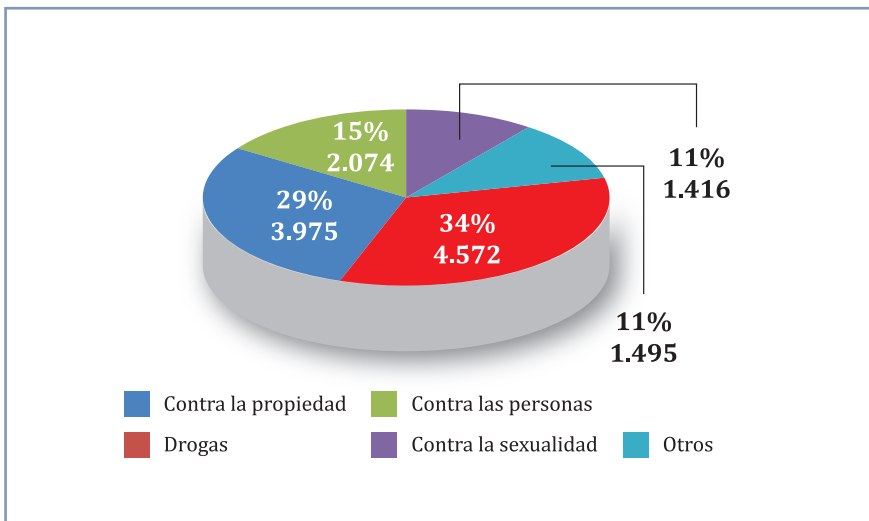
³⁰ Según Ernesto Laclau, un *significante vacío* es un significante al que no le corresponde ningún significado, el cual es llenado mediante estructuras hegemónicas por parte de quien lo emplea (Laclau, 2005: 93-97).

³¹ Sobre la revisión metodológica de partes policiales en materia de drogas a nivel nacional véase la consultoría realizada por Luis Pásara para el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011: 9). Por otra parte, la falta de correspondencia con la ética del debido proceso en un Estado de Derecho mediante el empleo de técnicas como la “entrega vigilada”, “agencia encubierta”, “delación premial” o “interceptación de llamadas telefónicas” –también conocida como interceptación electrónica, pues a parte de llamadas telefónicas incluye la revisión de mensajes de textos o correos electrónicos–, supone además de la pérdida de transparencia procesal penal, la habilitación de mecanismos que pueden generar la instigación para delinquir, la desigualdad de armas y la legitimación de la comisión de delitos para el “esclarecimiento de la verdad”. Sobre el análisis de la interceptación de llamadas telefónicas o espionaje acústico véase la crítica de Claus Roxin (2004: 179-190).

La mayoría de presos en Ecuador están detenidos por delitos de drogas

La mayoría de las personas que han sido procesadas por delitos de drogas no han podido costearse un abogado privado para su defensa, lo cual demuestra su procedencia socioeconómica y vulnerabilidad frente al poder punitivo. Ha sido la Defensoría Pública del Ecuador, órgano autónomo de la Función Judicial de asistencia técnica para la defensa de personas que no cuentan con recursos económicos o se encuentran en situación de indefensión, la que ha proveído los recursos humanos necesarios para el ejercicio del derecho a la defensa de las personas detenidas por delitos de drogas. Además, de todas las personas privadas de la libertad (PPL) atendidas por esta institución, la mayoría de ellas (34%) son reas de este tipo de procesos.

Gráfico No. 5
Personas Privadas de Libertad por delitos de drogas



Fuente: Defensoría Pública
Elaboración: propia
Año: 2010-2011³²

La “guerra contra las drogas” destaca una notoria desproporción de sus actores, cuyo énfasis más visible se encuentra en las agencias de seguridad y no en las judiciales. A ello se suman sus fatales consecuencias: el encierro frecuente de personas de escasos recursos económicos con un gran compo-

La mayoría de las personas que han sido procesadas por delitos de drogas no han podido costearse un abogado privado para su defensa.

³² Las cifras de delitos contra la propiedad y de drogas son variables. En algunos períodos del año es mayor la de los delitos contra la propiedad. El presente gráfico, por tanto, devela las cifras de personas privadas de la libertad sin asistencia defensorial privada a fines del 2010 e inicios del 2011.

nente de otras nacionalidades. En consecuencia, la desproporción de las agencias antidrogas devela también la “securitización” e inclinación del sistema penal (proceso/cárceles), potenciándolo fuertemente por el lado del poder punitivo antinarcótico.

III. LA (DES)PROPORCIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS PENAS

La Ley 108 se encubre en el tradicional principio de legalidad

La proporcionalidad en materia penal es la contracara jurídica de su principio más importante: legalidad. El principio de legalidad ha sido históricamente el núcleo sobre el cual se construyó el Derecho penal liberal –actual–, evitando de esta forma la arbitrariedad del Estado para sancionar a las personas. Tanto el delito como la pena se fundamentan constitucionalmente en su previa tipificación (*nullum crimen nulla poena sine lege*), es decir, que ninguna acción o sanción penal es válida mientras no esté previamente tipificada en una norma aprobada mediante un proceso legislativo amparado en términos constitucionales.

Desde este punto de vista, todos los delitos y todas las penas tipificadas en la Ley 108 gozan de presunción de constitucionalidad, toda vez que fueron el resultado de debates legislativos y una promulgación en 1990. Por esta razón, relativizar la legalidad a través de un juicio de proporcionalidad es a su vez irrumpir en el esquema normativo fundante del Derecho penal, manifestado a través de la ortodoxa cultura jurídica de las agencias encargadas de interpretar y aplicar la ley penal mediante un estricto apego de lo que se entiende en su momento por Derecho: la ley³³.

El cálculo de las penas es arbitrario

Aunque no exista ninguna función civilizatoria que haga presumir la superación del hamurábico principio del “ojo por ojo, diente por diente”, la pena es toda medida dispuesta por autoridad judicial que, amparada por la ley, limita o restringe el ejercicio de derechos de las personas responsables por la comisión de un delito, es decir, que devuelve un mal a través de otro. La pena más significativa de nuestro ordenamiento jurídico es la privación de la libertad, cuyo parámetro de “medición” es esencialmente el tiempo. A

³³ Sin embargo, este panorama de apego a la legalidad de la Ley 108 comenzó a flexibilizarse a partir del “Indulto para las “mulas” del narcotráfico”, concedido por la Asamblea Constituyente el 4 de julio de 2008.



relativizar la legalidad a través de un juicio de proporcionalidad es a su vez irrumpir en el esquema normativo fundante del Derecho penal, manifestado a través de la ortodoxa cultura jurídica de las agencias encargadas de interpretar y aplicar la ley penal



pesar que el cálculo de las penas es político y no jurídico, la duración del encierro *debería* correlacionarse con la mayor o menor gravedad del delito en su misión de “proteger” como *ultima ratio* un bien jurídico lesionado, que en el caso de las drogas se vincula –polémicamente– a la salud pública.

No se justifica la lesión penal al bien jurídico “salud pública”

No obstante, existe todo un debate alrededor de este último punto que justifica la urgente supresión de las normas antidrogas de carácter penal, puesto que ninguna acción que se tipifica en este tipo de leyes lesiona o daña de forma tangible y directa al bien jurídico (salud pública) concreto de una persona. Además, todos los delitos establecidos en la Ley 108 –al igual que la mayoría de los delitos de drogas a nivel mundial– no tienen víctima.

Si el fin es proteger la salud pública de los habitantes a través de la supresión de la autonomía de la voluntad o el derecho al libre desarrollo de la personalidad, es decir, a decidir si se es usuario o consumidor de drogas, ¿por qué no se penaliza también el uso o consumo de alcohol o tabaco, o aún más, el uso o consumo de chicharrón, hamburguesas y papas fritas, puesto que la ingestión de grasas y carbohidratos está provocando de forma alarmante enfermedades como diabetes o infartos cardiacos? Aunque el ejemplo no deje de ser bárbaro, en el fondo es la misma situación por la que se “justifica” la penalización de las drogas:

“Reconocer y garantizar el libre desarrollo de la personalidad, pero fijándole como límites el capricho del legislador, es un truco ilusorio para negar lo que se afirma. Equivale a esto: ‘Usted es libre para elegir, pero sólo para elegir lo bueno y qué es lo bueno, se lo dice el Estado’” (Gaviria, 2002: 16) ³⁴.

La Ley 108 rebaza las convenciones internacionales

Mientras el legislador predetermina la pena, la función de determinación –de aplicación– comprende exclusivamente a nuestros jueces de garantías penales. La desproporción de las penas, por consiguiente, no sólo es i) un ejercicio de comparación técnico-legislativo entre delitos y penas, sino además ii) de criterios y decisiones judiciales en cuanto al tiempo de la condena, lo que se conoce también como *proporcionalidad concreta*.

³⁴ Para la reflexión jurídica y social sobre la penalización de las drogas Vs. el libre desarrollo de la personalidad es importante la revisión de la sentencia de constitucionalidad C-221 del 5 de mayo de 1994 de la Corte Constitucional de Colombia.

■■■

Si el fin es proteger la salud pública de los habitantes a través de la supresión de la autonomía de la voluntad o el derecho al libre desarrollo de la personalidad, es decir, a decidir si se es usuario o consumidor de drogas, ¿por qué no se penaliza también el uso o consumo de alcohol o tabaco, o aún más, el uso o consumo de chicharrón, hamburguesas y papas fritas, puesto que la ingestión de grasas y carbohidratos está provocando de forma alarmante enfermedades como diabetes o infartos cardiacos?

■■■

Para determinar el hecho que se imputa es importante revisar previamente el verbo rector del delito. En ello, la Ley 108 se compone de un excesivo uso de verbos rectores para criminalizar la cadena de producción del tráfico de drogas, ampliando incluso los términos establecidos en el artículo 3.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de 1988), puesto que en nuestra legislación es visible ubicar acciones como:

“sembrar”, “cultivar”, “cosechar”, “explotar”, “extraer”, “recolectar”, “purificar”, “cristalizar”, “recristalizar”, “sintetizar”, “elaborar”, “producir”, “fabricar”, “preparar”, “envasar”, “ofrecer”, “intermediar”, “comprar”, “vender”, “entregar”, “distribuir”, “comercializar”, “importar”, “exportar”, “traficar”, “transaccionar”, “transportar”, “poseer”, “tener”, “mantener”, “hallar”, “prestar”, “administrar”, “destinar”, “recetar”, “despachar”, “falsificar” o “alterar”³⁵.



Aunque las Convenciones de 1961 y 1971 hayan delineado los parámetros generales para una política y legislación de retaliación a ciertas drogas, cada país es decidor soberano del quantum proporcional de la pena.



Aunque las Convenciones de 1961 y 1971 hayan delineado los parámetros generales para una política y legislación de retaliación a ciertas drogas, cada país es decidor soberano del quantum proporcional de la pena. No obstante, existe una notoria huida en la interpretación de lo que cada país puede hacer con la magnitud del castigo, al menos cuando el artículo 3.4.a de la Convención de 1988 señala expresamente que:

“Cada una de las Partes dispondrá que por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen *sanciones proporcionadas* a la gravedad de esos delitos, tales como las penas de prisión u otras formas de privación de la libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso” (cursivas mías).

Ecuador ha agravado más sus legislaciones antidrogas

Las penas en las diversas legislaciones de drogas en la historia del Ecuador han ido *in crescendo*. Cada avance legislativo ha significado un retroceso en cuanto a la determinación del quantum del castigo. Así, si el ideal de la prevención general positiva era disuadir o desanimar cada vez más las conductas descritas a lo largo de nuestra legislación de drogas, los resultados han demostrado que su fundamento utilitario ha fracasado. Aquello no sólo revela

³⁵ El abuso en la inclusión de verbos rectores viola el principio de *taxatividad* de la norma penal, con lo cual se amplía el espectro de punición como una red que atrapa todo. Sobre la necesidad de restringir técnico-legislativamente las normas penales a través del principio de taxatividad véase Ferrajoli (2009: 502-536).

la falsa postura de disuasión de las penas, sino también la cada vez más estropeada realidad normativa que se imprime sobre la vida de miles de personas que han adecuado su conducta a tipos que posiblemente nunca debieron reprimirse. A continuación, se presenta una breve comparación de las penas sobre idénticos tipos penales (tráfico) de drogas en diferentes épocas normativas³⁶:

Tabla No. 2
Aumento histórico y comparado de la pena para el Tráfico de Estupefacientes

| Ley sobre Importación, Venta y Uso del Opio y sus derivados y de los preparados de la Morfina y de la Cocaína publicada el 16 de Octubre de 1924 | |
|--|---|
| DELITO | PENA |
| Art. 10.- La persona que fuere sorprendida ejerciendo el comercio ilegal de los artículos a que se refiere esta Ley. | Multa de quinientos a dos mil sucres y <i>prisión de uno a tres meses</i> , y los artículos, además, serán decomisados. |

| La Ley sobre el Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes publicada el 21 de Enero de 1958 | |
|---|--|
| DELITO | PENA |
| Art. 34.- La persona que fuere sorprendida ejerciendo el tráfico ilegal de los productos a que se refiere esta Ley. | Será reprimido por las autoridades sanitarias con multa de un mil a cincuenta mil sucres y <i>prisión de cuatro a ocho años</i> . Si la persona es médico, odontólogo o farmacéutico, será privado del ejercicio profesional por tres años. |

prisión de uno a tres meses

³⁶ Agradezco a Diana Guzmán, compañera representante del CEDD de Colombia, por facilitarme la presente información.

| Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes publicada el 23 Noviembre de 1970 | |
|--|---|
| DELITO | PENA |
| <p>Art. 30.C.- Quienes traficaren ilícitamente con estupefacientes o con drogas psicotrópicas mencionadas en los anexos de la presente Ley.</p> <p>Se entenderá por tráfico ilícito toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los mencionados estupefacientes o drogas, hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta Ley.</p> | <p><i>Reclusión de ocho a doce años y multa de diez mil a cincuenta mil sucres.</i></p> |

■ ■ ■ ■
 Reclusión de ocho a doce años
 ■ ■ ■ ■

| Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, reforma publicada el 13 de Septiembre de 1974 | |
|---|---|
| DELITO | PENA |
| <p>Art. 15.- (Agrega el art. 30): los que traficaren ilícitamente con marihuana.</p> | <p>Los comprendidos entre los 18 y 20 años de edad, con <i>prisión de seis meses a un año.</i></p> <p>Los comprendidos entre 20 y 22 años de edad, con <i>prisión de un año a dos años.</i></p> <p>Los que tuvieren más de 22 años de edad, con <i>prisión de dos a cinco años.</i></p> |

| Codificación de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas publicada el 27 de Enero de 1987 | |
|---|---|
| DELITO | PENA |
| Art. 33.C.- Traficaren ilícitamente con estupefacientes o sustancias psicotrópicas mencionadas en la Lista No. 1 de la Parte II del Anexo de la presente Ley. Se entenderá por tráfico ilícito toda transacción comercial, tenencia o entrega, a cualquier título, de los medicamentos estupefacientes o drogas hechas en contravención a los preceptos contenidos en esta Ley. | Serán reprimidos con <i>reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años</i> y multa de cincuenta a cien mil sucres. |

| Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) publicada el 27 de Diciembre de 2004 | |
|--|---|
| DELITO | PENA |
| Art. 60.- Quienes compren, vendan o entreguen a cualquier título, distribuyan, comercialicen, importen, exporten, o, en general, efectúen tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópica y otras sujetas a fiscalización. Se entenderá por tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, psicotrópica y otras sujetas a fiscalización toda transacción mercantil o toda entrega, a cualquier título, de dichas sustancias, realizada en contravención a los preceptos de esta Ley. | Serán reprimidos con <i>reclusión mayor extraordinaria de doce a diez y seis años</i> y multa de sesenta a ocho mil salarios mínimos vitales generales. |

■ ■ ■
*reclusión mayor
 extraordinaria de doce a
 dieciséis años*
 ■ ■ ■

La Ley 108 adoptó el esquema penológico de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, promul-

gada por el gobierno de León Febres Cordero Rivadeneyra y publicada el 27 de Enero de 1987, es decir con las bandas entre 12 y 16 años de reclusión. No obstante, la Ley 108 absorbió además el aumento de las penas a 25 años que acumularon los delitos de homicidio agravado y violación a partir del 2001, rompiendo con el esquema tradicional y republicano del máximo de la pena de hasta 16 años, pues históricamente:

“...la idea que la pena máxima sea de 16 años está reforzada por las áreas que comportan los delitos más amenazantes, como el homicidio calificado, y no necesariamente los delitos contra la seguridad del Estado” (Raub, 1986: 245)³⁷.

La pena por tráfico es mayor que la pena por homicidio



gran parte de los delitos tipificados en la Ley 108 presentan un idéntico estándar entre el piso y el techo de la pena, con penas que van entre doce y dieciséis y con una acumulación de hasta veinticinco años de reclusión mayor especial



En Ecuador se adoptó una considerable cuantía de la pena, sin medir ni tomar en cuenta las *escalas del castigo* de los demás delitos de nuestro ordenamiento jurídico penal –es decir, en comparación con las penas de los demás tipos penales–, como técnica al menos para medir la proporcionalidad abstracta (Mathiesen, 2003: 217). Sus penas son mayores que las dirigidas para sancionar los delitos que causan una grave lesión violenta contra las personas. Así, si una persona es acusada de tráfico de drogas puede recibir una pena mayor que la de un homicida.

En esta línea, gran parte de los delitos tipificados en la Ley 108 presentan un idéntico estándar entre el piso y el techo de la pena, con penas que van entre doce y dieciséis y con una acumulación de hasta veinticinco años de reclusión mayor especial³⁸. Para este análisis, comparamos a continuación algunos de los delitos establecidos en la Ley 108 frente a algunos de los delitos que comportan mayor violencia o alarma y que se encuentran establecidos en nuestro vigente Código Penal, tales como terrorismo, tráfico ilegal de órganos, homicidio, violación, secuestro express, trata de personas y plagio o secuestro en general.

³⁷ Quizá uno de los mejores estudios sobre la historia del desarrollo del Derecho penal liberal en Ecuador lo realizó Nikolaus Raub para el Max-Planck Institutes en Friburgo (Alemania), bajo la dirección (Doktorvater) nada menos que del desaparecido maestro Hans-Heinrich Jescheck. Traducción del autor.

³⁸ Para efectos de acogerse o no a beneficios procesales como la fianza y delimitar también la “gravedad” del delito, Ecuador divide al encierro en penas de prisión y reclusión, siendo éstas últimas las más graves. Los delitos de drogas tienen en su mayoría penas de reclusión, con restricción además de garantías procesales.

Tabla No. 3

Cuadro comparativo entre algunas de las penas de la Ley 108 y el Código Penal

| DELITO Ley 108 | PENA (todas se acumulan hasta 25 años) | DELITO Código Penal | PENA |
|---|--|---|------------------|
| (Art. 57) Cultivo ilícito | 12 a 16 años | (Art. 169) Terrorismo | 4 a 8 años |
| (Art. 58) Fabricación ilícita | 12 a 16 años | (Art. 190 agregado) Tráfico ilegal de órganos | 3 a 5 años |
| (Art. 60) Tráfico ilícito | 12 a 16 años | (Art. 449) Homicidio | 8 a 12 años |
| (Art. 61) Transporte ilícito | 12 a 16 años | (Art. 513) Violación | 12 a 16 años |
| (Art. 62) Tenencia y posesión ilícitas | 12 a 16 años | (Art. 552.1) Secuestro express | 3 a 6 años |
| (Art. 66) Destinación de bienes para depósito o consumo | 12 a 16 años | (Art. 190 agregado) Trata de personas | 6 a 9 años |
| (Art. 73) Enriquecimiento ilícito por drogas | 12 a 16 años | (Art. 189.1) Plagio –secuestro con liberación de la víctima– | 6 meses a 2 años |

Existen teorías que justifican la punición de las drogas

La doctrina penal no ha llegado a un consenso para encontrar una justificación dogmática convincente respecto de la antijuridicidad material en este tipo de delitos. Los delitos como tenencia o tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas violan el principio de lesividad, es decir no existe un daño cuantificable o mensurable en contra de un bien jurídico de la víctima. Se ha tratado, por el contrario, de encontrar “cierta explicación” en la teoría de los delitos de peligro abstracto, con lo cual se diluye cualquier cuestionamiento posterior, pretendiendo desde la retórica jurídico-penal “legitimar” lo que es ilegítimo *prima facie*, es decir, imputar a una acción del presente a hipotéticos o probables resultados del futuro (Paladines, 2009: 22-32)³⁹:

Los delitos como tenencia o tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas violan el principio de lesividad

“Se introduce así una acertada restricción respecto a sus homónimos precedentes [peligro abstracto-concreto o peligro hipotético], dado que a pesar que esta técnica de tipificación comporta un adelanto de la intervención del Derecho Penal, *la acción ha de mostrarse en todo caso peligrosa ex ante*” (cursivas mías)⁴⁰.

Por su parte, desde el Derecho constitucional es visible el daño provocado por la desproporción de la pena sobre las personas detenidas, procesadas y condenadas. Si el legislador no encontró el debido peso entre el derecho que quiso proteger y el derecho que tuvo que restringir, es obligación de los jueces poner en su lugar el quantum del castigo (Prieto, 2003: 261-298). Los jueces están en posición de garante frente a la Constitución y los Derechos Humanos, entre ellos del principio de proporcionalidad evidentemente violado en la Ley 108.

Existe un denotado activismo judicial con miedo frente a la Ley 108

La proporcionalidad jurídica además de ser un principio nos conduce a algunos métodos y técnicas para restablecer los derechos fundamentales. Existen métodos como la primaria y positivista subsunción –apego estricto a la ley– hasta la ponderación –cotejo de la ley con el fin constitucionalmente protegido–, la misma que puede desarrollarse a través de técnicas que van desde la *fórmula del peso* hasta el *test de proporcionalidad*. Sin embargo, uno de las técnicas más recurridas es esta última, cuya aplicación debe observar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad *per se* del bien jurídico (salud pública) que se va a ponderar frente a otro (libre desarrollo de la personalidad).

Al respecto, la justicia ecuatoriana tiene fallos contradictorios⁴¹. Se pueden encontrar judicaturas que establecen penas más altas a personas que han sido detenidas por portar menos de un gramo, hasta tribunales que cuasi-derogan la Ley 108. Sobre estos últimos puede revisarse el caso de Sandra Valencia (Causa 46-2011), a quien agentes antinarcóticos la retuvieron en una de las calles de la ciudad de Quito por estar en “actitud sospechosa”,

■■■
la justicia ecuatoriana tiene fallos contradictorios. Se pueden encontrar judicaturas que establecen penas más altas a personas que han sido detenidas por portar menos de un gramo, hasta tribunales que cuasi-derogan la Ley 108.
■■■

³⁹ En alguna medida el desarrollo del Derecho penal tuvo una lamentable influencia del III Reich. Así, categorías de la dogmática penal que hoy usamos fueron diseñadas por penalistas nazis como Frank y Mezger. Una muestra de ello fue la legislación del 4 de octubre de 1939 en Alemania, por la cual se adelanta la punibilidad a los jóvenes menores de 18 años, justificándose su punición en el desarrollo psíquico y moral de éstos (Grispigni, 2009: 77).

⁴⁰ (Romeo, 2007: 169).

⁴¹ La búsqueda de la mayoría de los fallos no hubiera sido posible sin la ayuda de los doctores Pablo Corrales, Alicia Contero y Lolita Montoya, servidores de la Defensoría Pública de Pichincha, a quienes agradezco por su contribución desinteresada en el presente estudio.

hallándole 74,5 gramos de cocaína. El Tribunal Sexto de Garantías Penales de Pichincha resolvió en sentencia del 14 de mayo de 2011 que:

“la procesada es culpable de la comisión de delito tipificado y sancionado por el artículo sesenta y dos (62) de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; es decir, por tenencia y posesión ilícita de cocaína, en calidad de autora; por lo que se le impone la pena atenuada de DOS AÑOS DE PRISIÓN CORRECCIONAL, tomando en consideración su condición económica y social de la sentenciada y la cantidad de sustancia ilícita”.

No cabe duda que el Tribunal ubicó la desproporción de la pena en la Ley 108; sin embargo, su argumentación fue constitucionalmente incompleta. Debió incorporar el *test de proporcionalidad* para evitar lo sucedido en el caso de Fátima Sánchez o Delia Cabezas (Causa 157-2010), a quien le hallaron 384 gramos de marihuana y 156 de cocaína, por lo que el Tribunal Noveno de Garantías Penales de Pichincha, en sentencia del 9 de febrero de 2011, declaró a la acusada:

“AUTORA responsable del delito de tenencia y posesión ilegal de estupefacientes, tipificado en el Art. 64 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, en concordancia con el Art. 42 del Código Penal, pero como en el presente caso se aplican los principios constitucionales de *proporcionalidad* y *lesividad* establecidos en la Constitución de la República y en los Convenios y Tratados de Derechos Humanos y del bloque de constitucionalidad, se inobserva la pena de reclusión prevista en dicha norma por ser *excesiva* en relación con el daño causado y en su lugar –en base a normas Constitucionales, legales y de los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos– se impone la pena de CINCO AÑOS DE PRISIÓN CORRECCIONAL” (Cursivas mías)

La reducción de la pena por debajo de los límites legales no duró mucho. La Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió aumentar y establecer la pena de 8 años de reclusión mayor ordinaria, pues es común en Ecuador agravar la pena en materia de drogas a pesar que el artículo 77.14 de la Constitución señale expresamente que: “*Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre*”.

La agravación de la situación jurídica del procesado recurrente en materia de drogas fue de alguna manera habilitada por la Corte Constitucional del Ecuador⁴², violando de forma expresa el principio de *no reformatio in*

La agravación de la situación jurídica del procesado recurrente en materia de drogas fue de alguna manera habilitada por la Corte Constitucional del Ecuador, violando de forma expresa el principio de *no reformatio in pejus*.

⁴² La Corte Constitucional de Transición del Ecuador ha interpretado el presente artículo,

pejus. La agencia fiscal y los órganos jurisdiccionales toman esta interpretación para empeorar la situación jurídica del procesado, incluso después de haber obtenido éste una sentencia condenatoria. De esta forma, la Tercera Sala de la Corte Provincial de Justicia de Quito, en sentencia del 26 de octubre de 2011, determinó que:

“El margen de los 8 a 12 años, es el margen que pondera el juez y sobre el cual decide, debiendo su decisión motivarla, expresando con claridad meridiana la ratio *dessidendi* del caso. En lo pertinente, el Tribunal Noveno de Garantías Penales de Pichincha, ha resuelto imponer la pena de 5 años sin motivar la *dessidendi*, por qué no entonces la pertinencia de la imposición de 8, 9, 10, 11 o 12 años...la Sala reforma la sentencia en cuanto a la pena, imponiéndole al sujeto activo o condenada, la pena de 8 años de reclusión mayor ordinaria”.

La mayoría de las víctimas en los delitos de drogas son mujeres

La pena alta en los delitos de drogas, según la DNA, ha impedido que el narcotráfico se expanda por todo el país⁴³. La Ley 108, sin embargo, no establece ninguna diferencia de roles en la cadena de actores del narcotráfico. El empleo de mujeres para el microtráfico y el transporte como “mulas” han elevado los niveles de detención respecto de los hombres, pues entre el 65 y 79% de la población carcelaria de mujeres en Ecuador está encerrada por delitos de drogas (Edwards, 2010: 57)⁴⁴. En cualquiera de los casos, las personas detenidas por drogas son también presas de su nacionalidad mediante la conjugación de posibles prejuicios o estereotipos como el hecho de ser ciudadanas de Colombia, México, África o Europa del Este.



entre el 65 y 79% de la población carcelaria de mujeres en Ecuador está encerrada por delitos de drogas



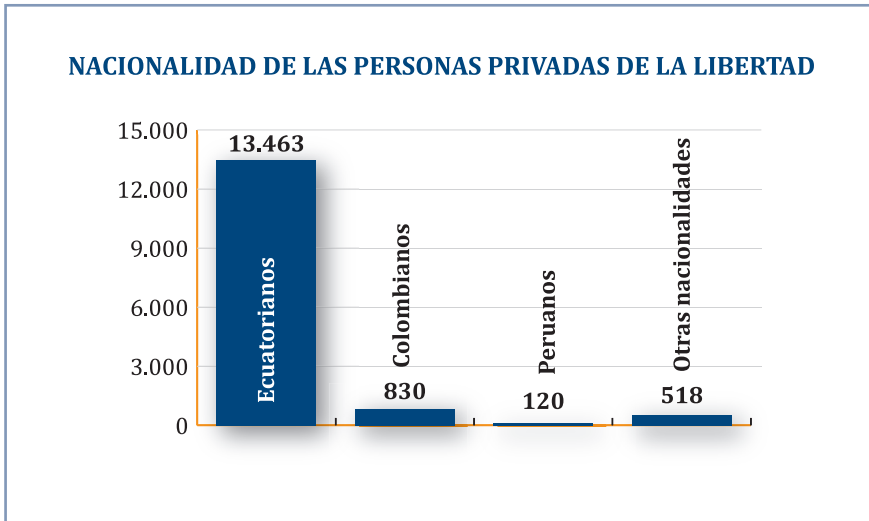
señalando que cuando recurre la o el fiscal se podrá agravar la situación jurídica del procesado, violando así el principio de *no reformatio in pejus*. Véase por ejemplo el fallo 2010-09-SEP-CC, entre otros.

⁴³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Monitoreo de Cultivos de Coca en el Ecuador (2008: 14).

⁴⁴ Para el estudio sobre algunos relatos de vida de mujeres “mulas” de las drogas detenidas en el Ecuador, véase Torres (2008). No obstante, es importante destacar el dramático relato de vida de Analía Silva –prisionizada por delitos de drogas en Ecuador– elaborado por TNI, WOLA con la colaboración del Open Society Institute (2010) bajo el título de “Drugs and Prisons in Ecuador”: http://www.wola.org/drugs_and_prisons_in_ecuador.

Gráfico No. 6

Procedencia Nacional de las Personas Privadas de la Libertad



Fuente: Dirección Técnica de Rehabilitación Social del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Elaboración: propia

Año: 2011

Uno de estos casos es el de Klusina Tatjana (Causa 242-2009), procedente de Letonia, quien fue arrestada a través de uno de los controles de rutina que realiza la policía antinarcoóticos en el Aeropuerto “Mariscal Sucre” de la ciudad de Quito, encontrándole 1.492 gramos de cocaína. Bajo la argumentación del Segundo Tribunal de Garantías Penales del Pichincha, en sentencia del 18 de agosto de 2010, se redujo la pena de 12 a 8 años de reclusión mayor ordinaria, basado en la siguiente conclusión:

“mientras no haya un verdadero sistema de rehabilitación social efectivo de los sentenciados ni de las autoridades especializadas que se encarguen de ello, lo cual impide alcanzar los fines de la pena, en el caso de la prevención especial positiva, no puede imponer penas más allá del límite mínimo que prevé la Ley, por lo que se condena a Klusina Tatjana, ciudadana de Letonia, cuyo estado y condición constan en esta sentencia, a la *pena de doce años* de reclusión mayor ordinaria” (cursivas mías).

La represión antidrogas no distingue las formas de autoría y participación

La relación cárcel y drogas ha llevado a constantes reflexiones jurídicas, sobre todo en el plano de las sanciones al Estado ecuatoriano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta relación se encuentra el reproche al abuso –uso indiscriminado– de la prisión preventiva en procesos de dro-

La relación cárcel y drogas ha llevado a constantes reflexiones jurídicas, sobre todo en el plano de las sanciones al Estado ecuatoriano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



Cualquier pena se impone bajo un mismo patrón de autoría que no distingue la culpabilidad del líder de un cartel con la de una “mula”, debiendo el instrumento soportar la pena del autor principal



gas, tales como en los casos *Suárez Rosero* (sentencia del 12 de noviembre de 1997), *Tibi* (sentencia del 7 de septiembre de 2004), *Acosta Calderón* (sentencia del 24 de junio de 2005) o *Chaparro Lapo* (sentencia del 21 de noviembre 2007). Además, la desproporción de las penas deviene también del marco general de imputación ubicado en nuestro anacrónico Código Penal de 1938. Cualquier pena se impone bajo un mismo patrón de autoría que no distingue la culpabilidad del líder de un cartel con la de una “mula”, debiendo el instrumento soportar la pena del autor principal, toda vez que en el artículo 42 se define como autor a:

“los que han perpetrado la infracción, sea de una manera directa e inmediata, sea aconsejando o instigando a otro para que la cometa, cuando el consejo ha determinado la perpetración del delito; los que han impedido o procurado impedir que se evite su ejecución; los que han determinado la perpetración del delito y efectuándolo valiéndose de otras personas, imputables o no imputables, mediante precio, dádiva, promesa, orden o cualquier otro medio fraudulento y directo; los que han coadyuvado a la ejecución, de un modo principal, practicando deliberada e intencionalmente algún acto sin el que no habría podido perpetrarse la infracción; y los que, por violencia física, abuso de autoridad, amenaza u otro medio coercitivo, obligan a otro a cometer el acto punible, aunque no pueda calificarse como irresistible la fuerza empleada con dicho fin”.

A través de nuestra legislación es imposible determinar una proporción de penas en función del rol cumplido en los hechos cometidos por cada sujeto. No se prevé que en los delitos de drogas exista “el hombre de atrás”, es decir el autor mediato que determina a través de cadenas de subordinación la ejecución del delito por parte de un sujeto que actúa como “instrumento” (Roxin, 2011: 3-18). La Ley 108 extiende la vieja forma de autoría a todas las personas involucradas en los delitos de drogas, con lo cual no se identifica i) a quien ejecuta el crimen por sí solo; ii) a quienes actúan conjuntamente en la división criminal del trabajo; y, iii) a quienes se sirven de otras personas como instrumento.

Si no se crean umbrales los consumidores van a la cárcel

La determinación de las funciones en la organización de este tipo de delitos debe partir de la no criminalización del usuario, para así evitar *confundir* a éstos con traficantes menores o mayores. En gran medida esta confusión se debe también a la ausencia del tipo penal –a lo largo de nuestra legislación antidrogas– de microtráfico o tráfico a pequeña escala o en cantidades menores. Por ello, los vigentes delitos como tráfico ilícito (Art. 60 Ley 108),

transporte ilícito (Art. 61 Ley 108) y tenencia y posesión ilícita (Art. 62 Ley 108) comulgan bajo un similar lenguaje punitivo, es decir, se han convertido en los tipos penales ideales del poder punitivo antidrogas para reprimir a cualquier sujeto relacionado con una sustancia ilícita, sin importar los diversos niveles y circunstancias de su relación con ella⁴⁵. Estos delitos contienen idénticos supuestos de hecho y sanciones por los cuales se reprime las actividades de tenencia, posesión, comercio o transporte, pues al final cualquiera de ellos sirve para criminalizar exactamente lo mismo.

Al no existir una diferencia taxativa entre los delitos de drogas se hace cada vez mayor el riesgo de criminalizar su uso o consumo. Por ende, es necesario delimitar una frontera que permita presumir, legalmente, entre las personas que portan dosis para su uso o para la venta –irónicamente aún ilegal–. A partir del 2000 esta tarea se realiza en Ecuador mediante un peritaje a cargo de la Fiscalía General del Estado –y ya no más por funcionarios a cargo de la Procuraduría General del Estado o el CONSEP–, según el artículo 63 de la Ley 108. No obstante, la evaluación psicosomática que califica la venta del consumo es eminentemente subjetiva. No existe un parámetro procesal ni jurisprudencial que discrimine al consumidor ocasional, habitual o problemático con el pequeño o microtraficante, e incluso con el traficante a gran escala. Tal es el caso de Walter Efraín Romero Alvarado (Causa 0034-2011), a quien el Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe, en sentencia del 17 de octubre de 2011, lo condenó a 12 años de reclusión mayor extraordinaria y multa de sesenta salarios mínimos vitales por poseer un gramo (peso neto) de pasta base de cocaína.

Frente a estos visibles desbordes del poder punitivo contra personas que por la cantidad de porte o tenencia serían probablemente usuarias o consumidoras, algunos países han creado umbrales que permitan determinar las dosis para la posesión o tenencia del uso o consumo de ciertas drogas. Se pueden comparar experiencias de otras naciones (Jelsma, 2009: 5), en donde se regulan los umbrales para la posesión por ejemplo de la marihuana, tal como ocurre en México (5 gr.), Paraguay (10 gr.), Finlandia (15 gr.), e incluso algunos estados de los Estados Unidos (28,45 gr.). Así también, en países como Portugal se calcula la dosis por días (10 días) con el reconocimiento además de posibles policonsumos.

⁴⁵ En esta misma línea, Rodrigo Tenorio ha manifestado que: “Las drogas del traficante son distintas a las drogas de la policía que las incauta y a las del Estado que crea políticas para destruirlas. Son diferentes las drogas de un papá que siente que su mundo representacional y afectivo se va al suelo cuando se entera que su hijo la ha usado aunque sea tan solo por una sola vez. Y muy distintas las drogas de alguien que las usa de vez en cuando o la del amigo que las usa como parte de un ritual destinado a conjurar los males de la vida cotidiana” (Tenorio, 2010: 98). Además, sobre los distintos usos de la marihuana, véase revista Vanguardia –quincena del 25 de abril al 1 de mayo– (2011: 16-26).

■ ■ ■
algunos países han creado umbrales que permitan determinar las dosis para la posesión o tenencia del uso o consumo de ciertas drogas.

■ ■ ■

El cálculo del gramaje en México ha traído muchísimos problemas. Miles de consumidores han sido confundidos por microtraficantes (narcomenudistas) debido a que su porte o tenencia es mayor a la cantidad descrita en la reforma a su Ley General de Salud, Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales, ocurrida el 20 de agosto de 2009. Es necesario entonces señalar un procedimiento que sirva para determinar el tipo de droga y la cantidad del narcótico (INECIPE, 2010: 25); pero aún más, el abrir jurisprudencialmente la posibilidad de exonerar de cargos a usuarios que porten o tengan cantidades de droga por encima del parámetro legal⁴⁶. A su vez, para evitar los abusos policiales, se pueden mejorar las herramientas de información y seguimiento de actividades de microtráfico en cantidades menores al parámetro para su uso o consumo.

Sin embargo, la cuantificación del gramaje para la determinación de los umbrales en cada país es un verdadero constructo. De ahí la urgencia de intensificar cada vez más el debate sobre la necesidad de su incorporación en los peritajes, jurisprudencia y en la ley, sea ésta penal o de salud pública, pues a pesar que no exista un estándar internacional es imperiosa su inclusión en una norma o en criterios técnicos que eviten subjetividades.

Así, la desproporcionalidad de las penas es la fase que cierra el círculo de dolor de la “guerra contra las drogas”. En Ecuador no sólo se prisioniza a posibles usuarios y microtraficantes por más tiempo que a los homicidas, sino que se deja en la impunidad a quienes utilizan a personas socioeconómicamente vulnerables. A pesar de ello, una pequeña parte del aparato judicial del Ecuador está comenzando a criticar en alguna medida los impactos de las penas por delitos de drogas, como un claro mensaje del comienzo ineludible de la reforma.

■ ■ ■ ■
El Ecuador ha dado
cinco señales
importantes para la
reforma a la Ley 108.

■ ■ ■ ■

IV. REFLEXIONES FINALES

Hemos dado pasos importantes para una reforma de drogas

El Ecuador ha dado cinco señales importantes para la reforma a la Ley 108⁴⁷. La primera señal surge con el denominado indulto de las “mulas” del narco-

⁴⁶ El Tribunal Supremo español ha emitido numerosos fallos insistiendo en la escasa *entidad* o *absoluta nimiedad* de la cantidad, evitando imponer las penas que típicamente le corresponden a una persona poseedora de drogas ilícitas. De esta forma, bajo el principio de insignificancia, la jurisprudencia española ha creado umbrales como en los casos de 0,06 grs. para el uso de heroína (STS 28 octubre 1996) ó 0,10 grs. para el uso de cocaína (STS 22 septiembre 2000).

⁴⁷ Para la construcción de nuevos escenarios en la “guerra contra las drogas”, véase la *Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*, impulsada el 11 de febrero de 2009 por connotadas personalidades de América Latina (17), como los ex presidentes César

tráfico ocurrida el 4 de julio de 2008 por decisión de la entonces Asamblea Constituyente, como un verdadero síntoma de sensibilidad frente a las víctimas judiciales de la “guerra contra las drogas”. La segunda señal se refleja desde el artículo 364 de la vigente Constitución de la República, que descriminaliza taxativamente el uso o consumo de drogas, atizando con claridad un enfoque de reducción de daños para su abordaje desde la salud pública. La tercera señal consiste en la no renovación, por parte del gobierno de Rafael Correa, del convenio con Estados Unidos para el funcionamiento de las operaciones aéreas antidrogas en la denominada Base de Manta, y que por medio de su nombre no se hizo más que perseguir a nuestros emigrantes hundiendo los *barquichuelos* en los que viajaban a otros países. La cuarta señal es el denotado activismo judicial, que a pesar de aún ser mínimo, no es menos importante en la interpretación de la legislación antidrogas a la luz de los derechos fundamentales. Finalmente, la quinta señal es el proyecto de COIP que, hasta que otra generación comprenda que la única salida civilizatoria es la descriminalización total de las drogas⁴⁸, reforma y supera por ahora los tres grandes problemas en cuanto a la desproporcionalidad de la Ley 108:

1. La *proporcionalidad para la construcción de criterios de autoría y participación*, basada en el establecimiento de roles, diferenciando de esta forma el reproche penal de los tráficos a gran escala con los de menor rango. Con ello, se busca básicamente que la pena del autor de la organización narcotraficante no le sea impuesta a los instrumentos del delito o traficantes menores, distinguiendo incluso entre estos últimos grados de relación penal con la sustancia⁴⁹;

Gaviria, Ernesto Zedillo, Fernando Henrique Cardoso, además de figuras como Antanas Mokus, Diego García Sayán, Mario Vargas Llosa, Paulo Coelho, entre otros. Sus tres recomendaciones principales son: 1) tratar el uso de la droga como una cuestión de salud pública; 2) reducir el consumo a través de medidas de información y prevención; y, 3) enfocar los esfuerzos de la aplicación de la ley en el combate al crimen organizado.

⁴⁸ Existe una diferencia entre “despenalizar” y “descriminalizar”. Por despenalización se entiende la atenuación, minimización o reducción del poder punitivo; mientras que por descriminalización la extirpación o exclusión del ordenamiento jurídico penal de un o varios tipos penales en específico.

⁴⁹ Proyecto de Código Orgánico Integral Penal (COIP)

“Art. 401.- Producción y tráfico de sustancias estupefacientes y sicotrópicas a gran escala.- Quien produzca, patrocine, financie, administre, organice o dirija actividades o bandas de personas dedicadas a la producción o distribución y organizada de sustancias estupefacientes y sicotrópicas de cantidades superiores a las establecidas para la dosis máxima de consumo personal multiplicadas por mil, será sancionada con pena privativa de libertad acorde a las siguientes reglas:

1. Producción y tráfico a gran escala internacional, con pena privativa de libertad de diecinueve a veinticinco años, si se realiza entre uno o varios países con el Ecuador o viceversa; o,
2. Producción y tráfico a gran escala nacional, con pena privativa de libertad de quince a

La tercera señal consiste en la no renovación, por parte del gobierno de Rafael Correa, del convenio con Estados Unidos para el funcionamiento de las operaciones aéreas antidrogas en la denominada Base de Manta



ninguna acción tipificada dentro de la producción y tráfico de drogas –que aún se considere ilícita– podrá en proporción merecer penas como la de los delitos de mayor gravedad dentro del ordenamiento jurídico penal



2. La *proporcionalidad de las penas*, estructurada bajo la determinación de una breve escala de castigo que evite desbordar el tiempo del encierro, distinguiéndose así de los delitos que comportan típicamente violencia como el homicidio o la violación. Así, ninguna acción tipificada dentro de la producción y tráfico de drogas –que aún se considere ilícita– podrá en proporción merecer penas como la de los delitos de mayor gravedad dentro del ordenamiento jurídico penal⁵⁰; y,
3. La *proporcionalidad para la determinación de los umbrales*, legitimándose de esta forma los urgentes y necesarios criterios para el establecimiento de dosis legales para el uso o consumo, con el fin de evitar criminalizar “técnicamente” al consumidor o usuario de drogas a través de subjetivos y disímiles peritajes o sentencias⁵¹. Esto influye además en el actuar de las agencias de investigación del delito, pues se

diecinueve años, si se realiza dentro del país con fines de cobertura nacional, regional, interprovincial o provincial

Art. 402.- Producción y tráfico de sustancias estupefacientes y sicotrópicas en menor escala.- Quien directa o indirectamente, produzca, almacene, transporte o comercialice sustancias estupefacientes y sicotrópicas en cantidades superiores a la establecida como dosis máxima de consumo personal, pero que no excedan de la cantidad establecida como infracción de producción y tráfico de sustancias estupefacientes y sicotrópicas a gran escala será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Si la infracción se comete en centros educativos, asistenciales, policiales o de privación de la libertad, o en un perímetro menor de trescientos metros de ellos, será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a siete años”.

⁵⁰ Proyecto de Código Orgánico Integral Penal (COIP)

“Art. 403.- Participación en producción y tráfico de sustancias estupefacientes y sicotrópicas.- Quien sin participar como dirigente o administrador de tráfico de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, elabore, transporte o distribuya precursores químicos para la producción de sustancias estupefacientes y sicotrópicas prohibidas, o produzca, transporte o distribuya sustancias estupefacientes y sicotrópicas en cantidades superiores a las establecidas para la dosis máxima de consumo personal, de acuerdo a las siguientes conductas:

1. Si su participación se produce dentro de la producción y tráfico a gran escala, será sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años; o,
2. Si su participación se produce dentro de la producción y tráfico a menor escala, será sancionado con pena privativa de libertad de uno a tres años”.

⁵¹ Sin embargo, aún existen confusiones y escepticismo sobre la firme convicción de partir de un corte técnico político para la determinación legislativa de los umbrales, toda vez que: i) a pesar que es necesaria su inclusión en la ley, no se puede partir de un estándar internacional porque sencillamente éste no existe; y, ii) porque no se puede sacrificar la prohibición a la criminalización del uso o consumo en aras de las sospechas policiales, puesto que, aún si hubiesen microtraficantes que porten cantidades menores al potencial parámetro legal, es factible la labor de inteligencia para determinar que no son usuarios o consumidores. “La propuesta de dosis determina hasta qué dosis es el consumo. Pero hay que adecuar técnicamente la definición de estas dosis, no queremos que a pretexto del consumo se comercialice a baja escala”, Mauro Andino, Presidente de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional (Vistazo, 2011: 27).

exige que la eficacia en su trabajo no viole el debido proceso ni el derecho al libre desarrollo de la personalidad⁵².

La salida por ahora es la reforma en el COIP a la Ley 108

De ninguna manera estas señales liberalizan el uso o consumo de las drogas, pues se trata de intentos pragmáticos sujetos siempre a la coyuntura política. A pesar de ser importantes pasos en pro de una mayor racionalización en el mítico debate de las drogas, la evidencia de la desproporción está develada⁵³. Los daños que producen las drogas ilegales son harto menores, sobre todo frente al oculto debate que demuestra que el alcohol y el tabaco sí son un problema mayor. Por su parte, el volumen de nuestra policía antinarcoóticos sin duda es enorme, al menos numéricamente en relación a los demás operadores de justicia que coadyuvan dentro de un proceso penal antidrogas. Por último, las penas en los delitos de drogas son groseramente desbordantes, puesto que existe una involución jurídico-normativa que distorsiona lamentablemente a la justicia, encerrando con penas altas a pequeños traficantes y posibles consumidores.

Por todas estas razones es un imperativo la reforma normativa a la Ley 108, pues hace mucho tiempo que la Ley y la Justicia en Ecuador tomaron caminos distintos. No cabe duda entonces que en el presente análisis la proporcionalidad es la gran perdedora, la misma que nos convoca a restituirla para transformar una realidad que sencillamente no resiste más.

⁵² Proyecto de Código Orgánico Integral Penal (COIP)

“Art. 400.- Dosis máxima de consumo personal.- No será punible la tenencia o posesión de cualquier droga cuando su destino sea para el exclusivo consumo personal y su cantidad no exceda de una la siguiente dosis:

1. Marihuana o hachís hasta 10 gramos.
2. Opio hasta 4 gramos.
3. Diacetilmorfina o Heroína hasta 100 mg.
4. Cocaína hasta 5 gramos.
5. Lisérgida (LSD) hasta 0.020 mg.
6. Metilendioxianfetamina (MDA) / dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletialmina (MDMA) / Metanfetamina hasta 80 mg. polvo, granulado o cristal (tabletas o cápsulas), o en unidad con peso no mayor a 400 mg.

La dosis o cantidad de consumo de las sustancias estupefacientes o psicotrópicas y reactivos o principios químicos sujetas a fiscalización no descritas en este artículo deberán ser determinadas por Ley, de conformidad con la normativa nacional de la materia y los instrumentos internacionales al respecto.

Si la persona estuviere en tenencia y/o posesión de las cantidades descritas anteriormente de manera reiterada, se deberá acreditar suficientemente que las mismas no estaban destinadas a la comercialización”.

⁵³ Los debates en esta materia, sin ideas preconcebidas generalmente fundadas desde convicciones morales o religiosas, deben ser motivo aún más para la muestra de un nuevo discurso atizado desde la producción de datos empíricos (Abramovay, 2011: 71-72). Traducción del autor.

es un imperativo la reforma normativa a la Ley 108, pues hace mucho tiempo que la Ley y la Justicia en Ecuador tomaron caminos distintos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, P. V. (2011). *Seminário Internacional A Geopolítica das Drogas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- ACOSTA, A. (coord.) (2010). *Análisis de coyuntura. Una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales del Ecuador durante el año 2009*. Quito: ILDIS-FLACSO.
- AMATO, M.I. (2007). *Delincuencia, prostitución y drogas*. Buenos Aires: Ediciones La Roca.
- CELI, P. (2010). “Ecuador, tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa”. En Mathieu, H. y Niño, C. (ed.), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung y Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- CHRISTIE, N. (1993). *La industria del control del delito*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- DAMMERT, L. (2009) “Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja”. En revista Nueva Sociedad, *Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?*, edición 222 de Julio-Agosto. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- EDWARDS, S. (2010). “La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal del país”. En *Sistemas Sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. WOLA y TNI.
- EDWARDS, S. y YOUNGERS C. (2010). *Informe sobre Ecuador. Reforma sobre Legislación de drogas en Ecuador: Generando Impulso para un Enfoque Más Efectivo, Balanceado y Realista*. WOLA y TNI.
- FERRAJOLI, L. (2009). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- FOUCAULT, M. (2008). *El poder psiquiátrico*. México: FCE.
- GAVIRIA, C. (2002). *Sentencias, herejías constitucionales*. Bogotá: FCE.
- GRISPIGNI, F. y MEZGER E. (2009). *La reforma penal Nacional-Socialista*. Buenos Aires: Ediar.
- GUZMÁN, D. E. (2012). *Las Cortes de Drogas: los alcances y retos de una alternativa a la prisión*. Londres: International Drug Policy Consortium (IDPC).
- HONNET, A. (2007). *Reficación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Kratz editores.
- JELSMA, M. (2009). *Innovaciones legislativas en políticas de drogas: iniciativa latinoamericana sobre drogas y democracia*. Ámsterdam: TNI.
- LACLAU, E. (2005). *La Razón Populista*. Argentina: FCE.
- MATHIESEN, T. (2003). *Juicio a la prisión*. Buenos Aires: Ediar.

- METAAL, P. (2008). “La dimensión ética de las drogas: la moralidad frente a un enfoque basado en los derechos”. En *10 años del programa de Drogas y Democracia del TNI: 1998-2008*. TNI.
- MORALES, J. P. (2009). “Un nuevo esquema legal para las drogas”. En Morales J. P. y Paladines, J. V. (ed). *Entre el control social y los Derechos Humanos: los restos de la política y la legislación de drogas*. Volumen 9, serie neoconstitucionalismo y sociedad. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- NADELMANN, E. A. (2004). “Legalización, prohibición y reducción de daños”. En Nadelmann, E. et. al. (ed). *La Cultura de las drogas en la sociedad del riesgo*. Barcelona: Publicaciones Grupo Igia.
- PALADINES, J. V. (2009). “La sociedad del riesgo en la dogmática penalizadora de las drogas”. En Morales, J. P. y Paladines, J. V. (ed). *Entre el control social y los Derechos Humanos: los restos de la política y la legislación de drogas*. Volumen 9, Serie neoconstitucionalismo y sociedad. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- PÁSARA, L. (2011). “La producción judicial: cifras y calidad”. En Pásara, L. (ed). *El funcionamiento de la justicia del Estado*, volumen 19, serie neoconstitucionalismo y sociedad. Quito: Naciones Unidas y Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- PRIETO SANCHÍS, L. (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- PUENTES, M. (2005). *Detrás de la droga: Raíces espirituales, culturales, sociales, familiares, psicológicas y orgánicas de la problemática de la drogadicción*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- RAUS, N. (1986). *Entwicklung und Stand der Freiheitsstrafe in Ecuador*. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- RIVADENEIRA, M. (2007). “El problema de las drogas en Ecuador”. En *Enlace*, Quito, Revista de la Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, No. 7.
- RIVERA, F. (2005). “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”. En Youngers C. y Rosin, E. (ed). *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de los Estados Unidos*. Buenos Aires: WOLA y Editorial Biblós.
- ROMEO CASABONA, C. M. (2007). *Conducta peligrosa e imprudencia en la sociedad del riesgo*. México: ediciones Coyoacán y Ius Penale del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales.
- ROXIN, C. (2011). “Sobre la más reciente discusión acerca del dominio de la organización”. En *Revista La Ley*. No. 3. Buenos Aires.
- ROXIN, C. (2004). “La decisión de la Gran Sala del Tribunal Supremo relativa al espionaje acústico”. En *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*. Argentina: Rubinzal-Culzoni editores.

- STRANG, J. (2004). "Uso de drogas y reducción de daños: respuestas a un desafío". En Ethan Nadelmann et. al. (editores), *La Cultura de las drogas en la sociedad del riesgo*. Barcelona: Publicaciones Grupo Igia.
- TENORIO, R. (2010). "Drogas y palabras nuevas". En Rodrigo Tenorio (editor), *Ecuador, Academia y Drogas*. Quito: CONSEP y editorial El Conejo.
- TORRES, A. (2008). *Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres "mulas"*. Quito: FLACSO - sede Ecuador.
- ZAFFARONI, E. R. (2009). *Estructura Básica del Derecho Penal*. Buenos Aires: Ediar.
- ZAFFARONI, E. R. et. al. (2007). "Los derechos fundamentales en la instrucción penal en los países de América Latina: situación regional". En Eugenio Raúl Zaffaroni y Elías Carranza (coordinadores), *Los Derechos Fundamentales en la Instrucción Penal en los países de América Latina*. México: ILANUD, ASDI, Raoul Wallenberg Institute y Editorial Porrúa.

Bibliografía documental

- Acta No. 25 del 2 de enero de 1990, Congreso Nacional de la República del Ecuador.
- Acta No. 26 del 3 de enero de 1990, Congreso Nacional de la República del Ecuador.
- Acta No. 92 del 31 de julio de 1990, Congreso Nacional de la República del Ecuador.
- ALSTON, P. (2010). Relator de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales. *Informe 2010*. Washington: ONU.
- Causa 242-2009, Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha.
- Causa 157-2010, Noveno Tribunal de Garantías Penales de Pichincha.
- Causa 46-2011, Sexto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha.
- Causa 0034-2011, Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe.
- Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Open Society Institute, Instituto Fernando Henrique Cardoso, Viva Rio y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Instituto Nacional de Ciencias Penales. (2010). *Farmacodependencia, narcomenudeo y narcotráfico*. México: INECIPE.
- Vanguardia, (2011). "El vuelo hacia la legalización". Revista de circulación nacional, edición No. 288 del 25 de abril al 1 de mayo. Quito: Editorial Gran Tauro Cía. Ltda.
- Vistazo, (2011). "Yo consumo, tú traficas, él produce". Revista de circulación nacional, edición No. 1063 de diciembre. Guayaquil: Editores Nacionales S.A.

Bibliografía estadística

- CONSEP (2011). *Informe sobre los CAI's-Ecuador: Adolescentes Infractores: territorialidad y libertad.*
- CONSEP (2009). *Tercera Encuesta Nacional Sobre el Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media del 2008.*
- INEC (2009). *Principales Causas de Mortalidad.*
- Ministerio de Coordinación de Seguridad (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral.*
- Ministerio de Finanzas (2011). *Presupuesto General del Estado.*
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). *Monitoreo de Cultivos de Coca en el Ecuador.*

Bibliografía normativa

- Código Penal del Ecuador (actualizado a 2011)
- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas
- Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas del Ecuador (actualizada a 2011)

Bibliografía virtual (video)

- TNI y WOLA en colaboración con Open Society Institute, (2010). "Drugs and Prisons in Ecuador", Kristel Muciño (directora), 06:53 minutos:
http://www.wola.org/drugs_and_prisons_in_ecuador

Colectivo de Estudios Drogas y Derecho CEDD

El Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) reúne investigadores de 9 países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Países Bajos y Perú), de los cuales 7 son de América Latina, con el propósito de analizar el impacto de la legislación penal y la práctica jurídica en materia de drogas ilícitas. El CEDD busca fomentar un debate sobre la efectividad de las políticas de drogas actuales y recomienda políticas alternativas más justas y efectivas.

El CEDD fue creado en el contexto de la creciente evidencia que las políticas internacionales de control de drogas no han disminuido su consumo, frenado el cultivo de plantas destinadas a los mercados ilegales, ni reducido el tráfico de drogas. Las leyes sobre drogas recaen desproporcionadamente sobre las poblaciones más vulnerables y desprotegidas, además de tener la consecuencia indeseada de abrumar a los sistemas de administración de justicia penal.

La creación del colectivo fue impulsada por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y el Transnational Institute (TNI) tras la publicación de un estudio publicado en 2010 sobre el impacto de las leyes de drogas sobre los sistemas carcelarios de ocho países Latinoamericanos.

La nueva serie de estudios revisa críticamente si el principio de proporcionalidad es aplicado en la relación delitos de drogas y castigos. Los estudios encuentran que los castigos por delitos de drogas y el trato de los ofensores son desproporcionados, lo que genera en muchas ocasiones daños mayores a los beneficios pretendidos.

Rose Marie Achá

Abogada, Especialista en Derechos Humanos y Derechos de la Niñez y Adolescencia. Ha colaborado en entidades civiles y estatales, además de participar como miembro de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Cochabamba. Es activista voluntaria de la asociación “Acción Andina” y miembro por Bolivia del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Luciana Boiteux

Abogada, Máster y Doctora en Derecho penal. Es Profesora de Derecho penal de la Universidad Federal de Río de Janeiro, donde también se desempeña como Coordinadora del Grupo de Investigaciones sobre Política de Drogas y Derechos Humanos. Es miembro por Brasil del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Alejandro Corda

Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA) desde el año 1998. También es docente e investigador de la UBA. Trabaja en el Poder Judicial de la Nación Argentina desde 1993, siendo desde 2001 Secretario de Juzgado en el Fuero Penal Federal. Es integrante de “Intercambios AC” (ONG con trayectoria en políticas de drogas) y miembro por Argentina del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Diana Esther Guzmán

Abogada, Especialista en Derecho constitucional y Magister en Derecho de Colombia. Actualmente se desempeña como Profesora de las universidades del Rosario y Nacional de Colombia. Es además Investigadora Principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia), y miembro por Colombia del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Jérôme Mangelinckx

Licenciado en Traducción Multidisciplinaria (Bruselas) con un posgrado en Estudios Checos. Ha sido docente de Lenguas e Interculturalidad en diversas universidades de Lima y trabajado para instituciones y ONG’s internacionales. Es Coordinador del Área de Políticas Legales y Seguridad Ciudadana del Centro de Investigación “Drogas y Derechos Humanos” (CIDDH) y miembro por Perú del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Pien Metaal

Máster en Artes en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad de Ámsterdam. Ha escrito varios artículos y contribuido en investigaciones y publicaciones sobre política de drogas en América Latina, especialmente en temas como la coca y la cocaína en los países andinos. Es miembro del Transnational Institute (TNI) y del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Kristel Muciño

Directora de Comunicaciones del Washington Office on Latin America (WOLA), quien además supervisa su presencia en línea, los proyectos multimedia y las cuentas en las redes sociales. Dirigió el primer proyecto de WOLA en una serie de entrevistas que documentan el costo humano de las políticas de drogas. Es miembro del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Joao Pedro Pádua

Abogado, doctorando en Estudios del Lenguaje y Máster en Derecho constitucional y Teoría del Estado por la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro. Profesor de Derecho procesal penal de la Universidad Federal Fluminense. Es Director de la ONG “Psicotropicus” y miembro por Brasil del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Jorge Vicente Paladines

Abogado, Máster en Derecho constitucional, Máster en Ciencias Políticas y posgrado en Ciencias Penales y Dogmática Penal Alemana (Georg August Universität Göttingen). Profesor de Criminología Crítica y Política Criminal de las universidades Andina “Simón Bolívar” y San Carlos de Guatemala. Es Defensor Público Provincial (Pichincha) y miembro por Ecuador del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Catalina Pérez Correa

Maestra y Doctora en Derecho por la Universidad de Stanford. Ha sido Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y colaboradora de su Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudia temas como justicia y política de drogas. Es Profesora e Investigadora de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro por México del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Ricardo Soberón

Abogado, Máster en Política Internacional por la Universidad de Bradford (Inglaterra). Autor de libros y diversos artículos sobre seguridad, política de drogas y fronteras. Entre el 2011 y 2012 ejerció funciones como Presidente Ejecutivo DEVIDA, órgano rector de la política de drogas en Perú. Es Fundador y Director del CIDDH, así como miembro por Perú del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Rodrigo Uprimny Yepes

Abogado, Doctor en Economía Política por la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en Sociología Jurídica por la Universidad de París II y un DEA (magíster) en Socioeconomía del desarrollo por la Universidad de París I (IEDES). Profesor de la Universidad Nacional de Bogotá y Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJuSticia). Es miembro por Colombia del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Coletta A. Youngers

Analista sobre democracia, derechos humanos y políticas de drogas en la región andina, Asesora Principal del WOLA y representante del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC). Ha publicado varios artículos y obras sobre el impacto de los Estados Unidos en las políticas de drogas. Participa en un proyecto sobre reformas de políticas de drogas en América Latina y es miembro del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).



El presente estudio es una gran contribución crítico criminológica para el debate de la reforma penal en Ecuador. Aquí confluyen importantes argumentos científicos sobre la situación de la proporcionalidad de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en relación con la praxis de la administración de justicia penal. Por ello, no sólo nos encontramos avocados a su lectura cada uno de los operadores de justicia, sino también quienes hacen la política desde las Funciones Legislativa y Ejecutiva.

Dr. Ernesto Pazmiño Granizo

La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador pretende simplemente contribuir al análisis de las repercusiones de la legislación antidrogas y sus concomitantes prácticas judiciales y policiales. Se trata, asimismo, de un reporte analítico que se halla circunscripto en medio de la discusión legislativa sobre la reforma penal de drogas, con lo cual su información no es otra que la de contribuir a la construcción necesaria de una base empírica para el debate político, el discurso transformador y el urgente replanteo de nuestra política criminal.

Jorge Vicente Paladines