



WOLA

Reformas a las leyes de drogas en América Latina

Documento de trabajo, capítulo Colombia

LEYES DE DROGAS Y CÁRCELES EN AMÉRICA LATINA

Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia

Diana Esther Guzmán y Rodrigo Uprimny Yepes

Mayo de 2010

Contenido

<u>Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia.....</u>	<u>3</u>
<u>Introducción.....</u>	<u>3</u>
<u>I.Las políticas en materia de drogas en Colombia.....</u>	<u>5</u>
<u>1.Evolución histórica.....</u>	<u>6</u>
<u>2.Normatividad nacional.....</u>	<u>12</u>
<u>3.Institucionalidad.....</u>	<u>17</u>
<u>II. Políticas de drogas y sistema carcelario.....</u>	<u>19</u>
<u>1.Población carcelaria por delitos relacionados con drogas.....</u>	<u>20</u>
<u>2.¿Quién es privado de la libertad por delitos relacionados con drogas?.....</u>	<u>25</u>
<u>3.El impacto de la criminalización.....</u>	<u>32</u>
<u>III.Balance general y conclusiones.....</u>	<u>38</u>
<u>Referencias bibliográficas.....</u>	<u>40</u>

Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia¹

Rodrigo Uprimny Yepes²

Diana Esther Guzmán³

Introducción

Durante el siglo XX las políticas en materia de droga en Colombia se caracterizaron en general por ser crecientemente represivas, poco efectivas y altamente influenciadas por la normatividad desarrollada en el ámbito internacional. En efecto, Colombia pasó en pocos años de tener una regulación dispersa, con énfasis en la prevención y el tratamiento médico- administrativo, a una legislación abundante en tipificación de conductas y sanciones que abarcan todo el ciclo de la droga –desde su producción, pasando por su comercialización y tráfico, hasta su consumo-. Buena parte de la normatividad destinada a enfrentar el narcotráfico fue creada bajo la vigencia de estados de excepción, convirtiéndose luego en legislación permanente. De hecho, durante las décadas de los ochentas y noventas, el narcotráfico reforzó la tendencia del Estado colombiano a recurrir a normas de excepción para enfrentarlo.⁴

La creciente represión refleja, además, una fuerte influencia de la legislación internacional que se desarrolló en el mismo periodo, y que en general fue impulsada por Estados Unidos. En especial a partir de las últimas décadas del siglo XX, con el aumento de la importancia del narcotráfico en la economía y en la sociedad del país, Colombia empezó a seguir la agenda desarrollada por Estados Unidos para luchar contra el tráfico, produciéndose una interiorización de la “guerra a las drogas”. Las consecuencias de dicha interiorización han incluido, por ejemplo, la erosión de la autonomía nacional en la materia. Sin embargo, tal vez el efecto más relevante en relación con este documento es el sensible endurecimiento

¹ Agradecemos especialmente la valiosa colaboración de: el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), que nos suministró información cuantitativa y permitió nuestra visita al centro de reclusión de mujeres de “El Buen Pastor”; la doctora Ivonne Lagos, del INPEC; a las directivas del centro de reclusión en mención, por su colaboración en nuestra visita; a la Defensoría Pública, por facilitar el contacto con las mujeres privadas de la libertad que participaron en las entrevistas; a la doctora Martha del Río, defensora pública que facilitó nuestro trabajo cualitativo; a Libardo Ariza, profesor de la Universidad de los Andes, quien leyó nuestro primer borrador e hizo comentarios valiosos al mismo; y al grupo de investigación con el que pudimos enriquecer el trabajo.

² Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- DeJuSticia- y profesor de la Universidad Nacional de Colombia

³ Investigadora principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia- y profesora de la Universidad del Rosario.

⁴ Para un mayor desarrollo de la relación entre los estados de excepción y la legislación contra el narcotráfico véase, Uprimny, R: 2001 y García, M.: 2001.

de la normatividad nacional, el cual incluye: la fumigación masiva de los cultivos ilícitos, el incremento de la punibilidad para los delitos relacionados con drogas, la extradición y medidas destinadas a atacar el lavado de activos.

El endurecimiento progresivo de las políticas y la aplicación de la tolerancia cero no han logrado en todo caso acabar con las redes de crimen organizado que han surgido alrededor del negocio del tráfico de drogas. Aunque en Colombia se han logrado desarticular algunas organizaciones dedicadas al narcotráfico, como el cartel de Medellín y el cartel de Cali, y se han capturado a cabecillas importantes, la articulación de nuevos grupos se ha dado de manera particularmente ágil. Las nuevas estructuras se apoderan de las rutas de comercialización existentes o crean nuevas, sacando ventajas importantes de uno de los negocios más lucrativos del mundo.

Las políticas de drogas han mostrado, además, ser poco efectivas en lo que respecta a la reducción de la oferta. En el caso de la cocaína, frente a la que Colombia tiene una participación muy importante en el cultivo, producción y tráfico, el informe mundial sobre las drogas del 2009 muestra que, aunque en el 2008 se produjo una reducción de las hectáreas cultivadas en el mundo –equivalente al 8 por ciento-, el suministro ilegal mundial de cocaína ha aumentado en más de 100 toneladas desde el año 2000 –con diferentes niveles de crecimiento anual-. El informe da cuenta también de un aumento en el consumo en algunas zonas del mundo, como algunos países de Europa, Sur América y África (UNODC: 2009, p. 63 y ss.). El análisis de la producción de cocaína en el mundo desde 1994 hasta el 2008 muestra además que en Colombia la producción es mayor hoy que en la década de los noventas.⁵

La poca efectividad de las políticas de drogas en la reducción de la oferta, contrasta con su alto impacto en el sistema carcelario, derivado principalmente de un aumento importante de las medias represivas y privativas de la libertad. En la actualidad, los centros de reclusión colombianos cuentan con una alta presencia de personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. La mayoría de ellas son los eslabones menos importantes de la cadena de cultivo, producción y tráfico de drogas y tienden a enfrentar condiciones particulares de vulnerabilidad.

Este documento pretende mostrar algunas de las formas como las políticas de drogas impactan el sistema carcelario del país. Para esto, enfocamos nuestro análisis en lo que parece ser el sector más afectado por dichas políticas: aquellas personas que tienen una participación prácticamente mínima en el negocio de las drogas, por desempeñar papeles menores o marginales -como las mulas, los pequeños distribuidores o los denominados “raspachines”-, o por no beneficiarse de las ganancias realmente sustanciales. El énfasis en

⁵ Mejía y Restrepo (2009), en su análisis económico del Plan Colombia, muestran que en Colombia el número de hectáreas cultivadas mostró una disminución importante entre el 2000 y el 2006, pero la producción potencial de cocaína por hectárea cultivada de coca aumentó en el mismo periodo. Esta aparente paradoja es explicada por los autores, al menos en parte, por el aumento en la productividad por hectárea cultivada, derivada del uso de mejores precursores, técnicas de producción y variedades de coca más grandes y eficientes, entre otros. En todo caso, el resultado es que la oferta se mantiene sin alteraciones particularmente significativas.

“los de abajo” se justifica al menos por dos razones. En primer lugar porque a nivel cuantitativo el mayor peso de la criminalización está sobre ellos. En segundo lugar, porque la tendencia general parece ser que quienes sufren con mayor rigor los efectos penales de las políticas frente a las drogas son quienes enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad debido a sus características socio demográficas. Lo anterior, en un contexto carcelario caracterizado por fuertes restricciones a los derechos humanos derivadas de las precarias condiciones de internamiento y alto hacinamiento.

En este punto resulta clave señalar que en la medida en que el énfasis se hará en “los de abajo” y en quienes enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad, el documento no analiza la situación de los “capos”, ni de los mandos más relevantes, ni de aquellos que son extraditados. En todo caso, la evidencia encontrada sugiere que aquellos que tienen cierto poder dentro de las redes de tráfico de drogas y son privados de la libertad en Colombia, acceden a condiciones relativamente aceptables de reclusión. Estas personas se encuentran en pabellones de alta y máxima seguridad, en los cuales hay una inversión considerable por parte del Estado y no hay hacinamiento. Además, se trata de personas que cuentan con los recursos necesarios para acceder a ciertos lujos dentro de las cárceles. Reciben bienes y dinero del exterior, que les permiten suplir muchas de sus necesidades y en cierto sentido, inhibir los efectos negativos de la reclusión.

El documento tiene tres partes. La primera ofrece una perspectiva histórico-normativa, construida a partir de la revisión de fuentes secundarias, que se centra en las políticas sobre drogas en Colombia. Para esto, las contextualiza desde una perspectiva histórica y resalta sus relaciones con el desarrollo de la normatividad internacional en la materia. Así mismo, muestra un panorama general del marco normativo colombiano y de la institucionalidad desarrollada para enfrentar “el problema de drogas” del país. La segunda fue elaborada a partir de información primaria proveniente de dos fuentes principales: registro administrativo y entrevistas semi estructuradas con mujeres recluidas por delitos relacionados con drogas. Esta parte se centra en mostrar quiénes son las personas que son privadas de la libertad en Colombia por delitos relacionados con drogas y cuál es el impacto que la penalización tiene en sus vidas. Con este fin, presenta una perspectiva cuantitativa que permite establecer cuáles son las características de las personas privadas de la libertad por estos motivos, y lo complementa con información cualitativa que permita dar cuenta de las condiciones de reclusión que deben enfrentar. La tercera y última parte incluye las conclusiones del estudio.

I. Las políticas en materia de drogas en Colombia

La política del Estado colombiano frente a las drogas se ha basado en general en una recepción interna de la normatividad internacional, y una fuerte y progresiva tendencia a la represión. En cuanto a lo primero, la legislación nacional sobre drogas es en lo esencial el desarrollo de acuerdos internacionales hegemónicos por los Estados Unidos (Del Olmo: 1986; Rico:

1986; Caballero: 1989). En cuanto a lo segundo, la tendencia permanente es hacia tipificar nuevos delitos, así como aumentar las penas. A continuación se muestra la evolución de las políticas de drogas en Colombia y su relación con la normatividad internacional. Posteriormente, se ofrece una descripción general del marco normativo colombiano y de las instituciones colombianas que deben desarrollar o aplicar las políticas en materia de drogas.

1. Evolución histórica⁶

La tendencia general que ha seguido el desarrollo de las políticas colombianas en materia de drogas es la recepción interna de los cambios en la normatividad internacional. La incorporación de dichos estándares ha estado acompañada por una importante producción legislativa nacional, en particular en lo que tiene que ver con el derecho penal.

1.1. *El camino de la normatividad internacional*

La normatividad internacional en el Siglo XX pasó de una ausencia de control a las drogas a un régimen de “lucha” frontal contra las mismas, encarnada en estrategias prohibicionistas y altamente represivas. En efecto, hasta finales del siglo XIX, existía, en términos generales, un régimen internacional liberal, puesto que no había prohibiciones al comercio sobre sustancias psicoactivas a nivel internacional. Esta situación perduró hasta inicios del siglo XX. La Conferencia Internacional sobre el Opio de Shangai de 1909, en donde se votaron las primeras resoluciones internacionales en materia de regulación sobre sustancias psicoactivas (Caballero, F: 1989, 42), marca el inicio de la marcha hacia el prohibicionismo. Entre 1909 y 1961 se efectuaron varias conferencias internacionales y se firmaron múltiples acuerdos destinados a reforzar un sistema de control internacional sobre ciertas drogas, en especial sobre los derivados del opio.⁷ En todo este proceso Estados Unidos ha tenido un rol fundamental como dinamizador de la realización de las conferencias y la suscripción de los tratados.

La Convención Única de Estupefacientes, firmada en Nueva York en 1961, modificada por el Protocolo de Ginebra de 1972, y elaborada en el marco de las Naciones Unidas, es el texto más importante en esta evolución del derecho internacional de la droga, puesto que incorporó todos los tratados anteriores y fue ratificada por más de 115 Estados. Este tratado representa el triunfo internacional del prohibicionismo. Este régimen reposa en una idea muy simple: ciertas sustancias psicoactivas son calificadas de estupefacientes y consideradas nocivas y peligrosas para la salud pública, con lo cual se justifica la intervención del derecho penal y la represión. Se prohíbe entonces en forma absoluta su producción y comercialización, puesto que se considera que si no hay drogas, no se consumen, y a fortiori no puede haber abuso de las mismas.

⁶ Este apartado del documento se basa en un documento de Uprimny, R. (en prensa) *Hacia una política de drogas democrática*. Bogotá: DeJuSticia.

⁷ Los principales documentos suscritos fueron la Convención de la Haya de 1912; las Convenciones de Ginebra de 1925, 1931 y 1936; la Convención de Bangkok de 1931; y los Protocolos de París (1948) y Nueva York (1953).

El momento más reciente de la evolución internacional sobre la materia ha sido la aprobación de la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas" por la Conferencia de las Naciones Unidas en su sexta sesión plenaria, el 19 de diciembre de 1988. Este instrumento introduce importantes novedades. Así, su objetivo no es únicamente reprimir y criminalizar, en nombre de la salud pública, el tráfico de esas sustancias definidas como estupefacientes o sustancias sicotrópicas sino también lograr otras finalidades. En particular, la Convención pretende "privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad" (Preámbulo de la Convención). Por eso la Convención busca criminalizar también el desvío de sustancias químicas (los llamados precursores) para la producción de las drogas ilegales; también pretende convertir en delito el llamado lavado de dinero; establece numerosas innovaciones procesales como la posibilidad de invertir en ciertos contextos la carga de la prueba o utilizar la figura del agente provocador.

Conforme a lo anterior, la Convención es en primer término un tratado de derecho penal, destinado a que los países se comprometan a definir ciertas conductas como delictivas. En segundo lugar, la Convención es también un tratado de procedimiento penal por medio del cual los Estados aceptan adoptar ciertos procedimientos, entre los cuales se destaca como central el decomiso del producto y de los bienes provenientes directa o indirectamente del narcotráfico. En tercer término, ella es un tratado de cooperación entre los países para la represión del narcotráfico, para lo cual se confiere un especial relieve a la extradición y a la asistencia judicial recíproca. Finalmente, se establecen medidas administrativas para evitar que sustancias químicas (los llamados precursores) así como otros materiales y equipos sean desviados para la producción de sustancias sicotrópicas y estupefacientes.

1.2. *La recepción en el derecho nacional*

La evolución general de la política colombiana contra las drogas podría ser caracterizada, conforme a la terminología propuesta por Santos, como un "globalismo localizado", que es a su vez efecto de un "localismo globalizado" en materia jurídica⁸. Así, el derecho internacional de las drogas es un típico localismo globalizado, ya que las orientaciones internas de los Estados Unidos sobre la materia fueron convertidas en tratados vinculantes, que a su vez no sólo han reforzado las tendencias prohibicionistas en ese país, sino que además ha condicionado fuertemente todas las políticas nacionales, pues ha excluido, o marginalizado, las otras opciones en este campo. Este globalismo localizado ha tenido varias etapas, como se mostrará a continuación.

- a. Etapa 1: De una regulación preventiva a las primeras represiones (Década del 20 a los años 70's).

⁸ Sobre el concepto de "localismo globalizado" y de "globalización localizada", véase: De Sousa Santos, B. (2002) *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional.; y (2009) *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: ILSA

Las primeras disposiciones sobre el asunto se remontan a la segunda década del Siglo XX y no establecieron inicialmente un modelo represivo penal sino más bien de regulación preventiva y control médico-administrativo. Así, durante el gobierno de Marco Fidel Suárez se expidió la ley 11 de 1920 que establecía que el comercio de las drogas clásicas debía efectuarse con base en autorizaciones de personal especializado: médicos, farmacéutas, etc. Pero el tráfico o consumo no se sancionaba con restricción de la libertad sino únicamente con multas. Ocho años más tarde, durante el gobierno de Abadía Méndez, se expide la ley 128 de 1928 que establece ya sanciones represivas y posibilita el decomiso de las sustancias controladas.

Posteriormente, el Código Penal de 1936 sancionó con penas de arresto a quienes participaren en la elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas, o su conservación con los mismos fines. Así, se proscribió el comercio de las sustancias prohibidas por las normas internacionales, su extracción de las plantas que las contienen (se prohibía, concretamente, extraer del opio y de la coca sus alcaloides) e incluso el cultivo o conservación de tales plantas. Posteriormente, con la ley 45 de 1946, se cambió la pena de arresto por prisión. En ninguna de estas legislaciones se penalizaba el consumo.

Esta no penalización del consumo de drogas estuvo acompañada de una trayectoria normativa con arreglo a la cual se dispuso la creación de un registro de toxicómanos en las direcciones departamentales de higiene. Existen diversas referencias normativas posteriores al registro de toxicómanos y a su reclusión. Las hay, por ejemplo, en un decreto de 1.940, el 1727. Reaparecerían en el decreto 1135 de 1.970, que ordena someter a tratamiento médico, con o sin internación en clínica, casa de reposo u hospital hasta obtener su curación o su rehabilitación a quien perturbe la tranquilidad pública como consecuencia de estado de intoxicación crónica producida por consumo de estupefacientes o alucinógenos .

Al lado de las disposiciones propiamente represivas del comercio de sustancias psicoactivas, se fueron profiriendo normas muy prolijas en materia de controles administrativos (registros, licencias, inspecciones, informes) a la importación, conservación y expendio de sustancias estupefacientes utilizables en aplicación de tratamientos médicos. Esta línea normativa seguía, en particular, los tratados internacionales sobre la materia.

A comienzos de la década de los años cincuenta las normas legales comienzan a ocuparse, con creciente reiteración, de la represión del consumo, o del uso, de las sustancias psicoactivas. La primera vez que lo castigaron (1.951, 1.955), lo hicieron en relación con la marihuana. La penalización se extendió más tarde (con el Decreto 1669 de 1.964) al uso o conservación de cualquier sustancia estupefaciente. En 1.971 (decreto 522) se produjo un giro de importancia: se siguió sancionando el tráfico y el cultivo de marihuana, cocaína, morfina o cualquier otra droga, pero se despenaliza el porte y el uso de aquellas en lugar privado, mientras que el porte en lugar público se sancionaba con arresto de uno a tres meses.

- b. Etapa 2: Influencia creciente de los tratados internacionales y búsqueda de articulación de las represiones (Década del 70).

La ley 17 de 1.973 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para elaborar un estatuto que regulara íntegramente el fenómeno de las drogas. El gobierno expidió entonces el decreto 1188 de 1.974, primer Estatuto Nacional de Estupeficientes, que tuvo vigencia en el país durante trece años, y pretendía abarcar la totalidad del tema⁹: las campañas publicitarias y los programas educativos para combatir el uso de los estupeficientes; el control de la fabricación y distribución de sustancias que produzcan dependencia física o síquica; los delitos y contravenciones relacionados con la droga (en materia de delitos reprodujo el contenido de la ley 17 de 1.973, aumentó las penas para el tráfico y penalizó el consumo); la destrucción de las sustancias incautadas; el tratamiento y la rehabilitación de los drogadictos; el Consejo Nacional de Estupeficientes. Además, se formularon tipos penales sumamente abiertos, con el propósito de no dejar escapatoria a ninguna conducta relevante, a riesgo de sancionar de idéntica manera comportamientos de significado muy diferente.

En este período Colombia aprobó y ratificó los principales instrumentos internacionales sobre la materia. Así, la ley 13 de 1974 aprobó la Convención Única de Estupeficientes de 1961 con su Protocolo de modificaciones de 1972. En 1973, a los pocos días de ser abierto a la firma, Colombia suscribió el Acuerdo Sudamericano sobre estupeficientes y psicotrópicos, el cual fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la ley 66 de 1.979, en tanto que el Convenio de Viena sobre sustancias sicotrópicas de 1971 fue aprobado en 1.980, mediante la ley 43 de dicho año. Así, entre 1974 y 1980, en escasos seis años, y sin formular al respecto ninguna reserva, Colombia aprobó los principales convenios internacionales relacionados con las drogas.

c. Etapa 3: La búsqueda de la integralidad de la regulación: Estatuto Nacional de Estupeficientes o Ley 30 de 1986 (Década del 80)

Hacia la mitad de la década del setenta el narcotráfico empezó a adquirir una importancia sin precedentes en el país. Hasta ese momento se trataba de un fenómeno localizado regionalmente, con una creciente relevancia en la economía, pero poca presencia en el ámbito nacional (Uprimny, R.: 2001, 371 y s.s.). La década de los 80 representó el auge del narcotráfico en el país. La creciente represión por parte del Estado llevó a que los principales carteles de la droga iniciaran acciones narcoterroristas. En abril de 1984 fue asesinado el ministro de justicia de la época, Rodrigo Lara Bonilla. Como reacción al magnicidio, el gobierno de Betancur declaró nuevamente le estado de sitio y a partir de entonces se da inicio al periodo conocido como “guerra contra el narcotráfico”. Esta guerra fue implementada por el poder ejecutivo del país a través de normas de excepción, altamente represivas y con importantes restricciones a las garantías judiciales, que fueron luego convertidas en leyes ordinarias (García, M.: 2001, 323 y ss.). Las medidas adoptadas mediante la declaratoria del estado de sitio le permitieron al gobierno dar la impresión de responder enérgicamente a la

⁹ Para la presentación de la normatividad y la jurisprudencia asociada con este primer estatuto nacional de estupeficientes, véase: Vázquez E. (1982) *Tratado jurídico de las drogas*. Bogotá: Ediciones Librería El Profesional, p 12.

presión ejercida por el narcotráfico. Sin embargo, la respuesta dada por el Estado colombiano no obedecía a una política estructurada para dar enfrentar a largo plazo el fenómeno; por el contrario, develaba una política reactiva, que se limitaba a dar respuesta a la coyuntura (Uprimny, R: 2001, 392).

En este contexto, se consideró necesario fortalecer la política antidroga, lo cual condujo a la expedición de la ley 30 de 1.986. Este Ley, conocida como Estatuto Nacional de Estupefacientes –ENE–, comporta, estructuralmente hablando, pocas cosas nuevas en relación con la trayectoria legislativa que hemos venimos explorando. Este Estatuto Nacional de Estupefacientes pretende regular de una manera integral los problemas planteados por la droga, pero en su afán de integralidad, constituye una regulación incapaz de diferenciar las diversas dinámicas sociales asociadas al complejo problema de las drogas. Por ejemplo, desconoce la especificidad del uso de las sustancias psicoactivas por parte de la población indígena. A pesar de sus pretensiones, el ENE se ha limitado a ser un instrumento de control y represión, perdiendo sus dimensiones preventivas y rehabilitadora. Sobre este punto se volverá más adelante, cuando se describa la normatividad vigente.

d. Etapa 4: La aprobación con reservas de la Convención de Viena de 1988

Hasta finales de los años ochenta existió una influencia cada vez mayor de la normatividad internacional sobre el derecho colombiano de las drogas, condicionada por la creciente presión interna e internacional derivada sin lugar a dudas de la importancia de las organizaciones colombianas en la exportación de cocaína, y del papel de las drogas en la agenda internacional estadounidense.

Sin embargo, la Convención de Viena de 1988 fue aprobada por el Estado Colombiano luego de un amplio debate y con varias reservas. En efecto, el Congreso introdujo cuatro reservas y nueve declaraciones interpretativas y aprobó, el 23 de agosto de 1993, la Convención, mediante la ley 67 de 1993, la cual fue ulteriormente revisada por la Corte Constitucional, y declarada constitucional, aun cuando con algunas precisiones. Las reservas realizadas por Colombia incluyen: i) que no está obligada a extraditar colombianas; ii) que las autoridades nacionales no pueden imponer penas de confiscación de bienes, por ser inconstitucionales – aunque esto fue declarado posteriormente inexecutable por la Corte Constitucional¹⁰; y iii) la tercera y cuarta reservas limitan algunas formas de cooperación judicial. La lectura de las reservas y declaraciones muestra que el Congreso colombiano, basado en convincentes argumentos jurídico-constitucionales, le quitó los principales dientes a la Convención de Viena de 1988, puesto que las obligaciones nuevas son muy pocas, ya que la mayoría de ellas ya existían en tratados anteriores, en normas internas de excepción, o en el ENE.

La aprobación de la Convención tiene entonces esencialmente un efecto simbólico, ya que su eventual incidencia instrumental y práctica para enfrentar a las organizaciones narcotraficantes es bastante reducida. Al suscribirla, impulsar su aprobación en el Congreso, y ratificarla, el gobierno colombiano pareciera en esencia querer mostrar a la comunidad internacional que mantiene su firmeza en la lucha contra las drogas. Este carácter simbólico no hace de ella un fenómeno excepcional en la legislación contra las droga. Como lo ha mostrado Mauricio

¹⁰ Véase Corte Constitucional Colombiana, (1994) Sentencia C-176. MP Alejandro Martínez Caballero.

García (1991), gran parte del derecho penal sobre estupefacientes, (en especial aquel que ha sido expedido en coyunturas políticas en las cuales el gobierno ha debido mostrar su fortaleza ante la criminalidad organizada), tiene en general un propósito esencialmente simbólico: el gobierno se ve obligado a legislar para mostrar a la opinión pública que está respondiendo de manera severa a los desafíos planteados por los empresarios de la droga.

- e. Etapa 5: De la despenalización del porte y consumo de la dosis personal –Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional- a la regresión a la prohibición –Reforma constitucional de 2009-.

Uno de los giros más interesantes en la historia de las políticas colombianas frente a las drogas se produjo en el año 1994, cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable – mediante la Sentencia C-221- los artículos de la Ley 30 de 1986 que establecían sanciones para el porte y consumo de dosis personal.¹¹ La Corte desarrolló dos argumentos constitucionales que respaldaban la despenalización. En primer lugar, tales normas violaban principios medulares del Estado de derecho como la autonomía individual y el libre desarrollo de la personalidad, puesto que la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas. Según la Corte, en un régimen constitucional fundado en el respeto de la dignidad humana, el Estado no puede penalizar a un individuo por hacerse daño a sí mismo pues el orden jurídico se limita a regular las conductas que afectan los derechos de terceros. El Estado no puede penalizar conductas autorreferentes. Esto obviamente no significa, precisa la Corte, que no se puedan castigar los eventuales delitos cometidos por los consumidores de droga. Pero se les castigará por haber cometido tal o cual delito, pero no por ser consumidores. En segundo lugar, estas normas establecían una discriminación puesto que, sin razón que lo justificara, establecían un tratamiento diferente entre quienes consumieran alcohol o tabaco y quienes utilizaran marihuana o cocaína, aunque todas ellas son sustancias que podrían producir daños personales o sociales.

La decisión provocó varias reacciones adversas. El Gobierno del Presidente Gaviria anunció incluso la realización de un referendo para enfrentar la decisión judicial, modificar la Constitución y restablecer la penalización del consumo de ciertas drogas. A pesar de las reacciones, la despenalización empezó a ser aplicada. Por varios años, las personas que fueran detenidas en posesión de su dosis para uso personal no pudieron ser sancionadas. Con la llegada al poder del Presidente Álvaro Uribe, los ataques a la despenalización continuaron y se cristalizaron en varias propuestas de reforma constitucional.

A pesar de los ataques dirigidos contra la despenalización de la dosis personal, la Corte Suprema de Justicia desarrolló una jurisprudencia interesante en relación con el porte y consumo. En este sentido, mediante sentencia del 18 de noviembre de 2008, la Corte estableció que lo determinante para la penalización de una persona que es capturada portando drogas no es ese elemento objetivo –cantidad de droga encontrada en su poder-,

¹¹ Fueron declarados inexecutable el artículo 51 que imponía penas de arresto de hasta un año a quien portara droga para consumo; y, el artículo 87 que permitía someter a tratamiento médico forzoso a quien, sin haber cometido ningún delito, se viere afectado por el consumo de drogas. La Corte declaró que la definición misma de dosis personal contenida en la Ley y las cantidades establecidas en ella si se ajustaban a la Constitución.

sino la intención que tenga en relación con su uso. De esta forma, aún cuando una persona sea capturada con una cantidad de droga ligeramente superior a la establecida en la Ley 30 de 1986 como dosis personal, puede no ser penalizada cuando su finalidad es utilizarla para uso personal y no venderla o distribuirla. En el año 2009 estableció además que cuando una persona es sorprendida portando su “dosis de aprovisionamiento” no debe ser penalizada, incluso cuando la cantidad de droga sea muy superior a la definida por la ley como “dosis personal”, pues su finalidad no es la distribución, sino el uso personal, durante un periodo prolongado.

En diciembre del año 2009 las políticas en materia de droga sufrieron un nuevo cambio importante, al ser aprobada una Reforma Constitucional que prohíbe el porte y consumo de la dosis personal.¹² En la actualidad se debate en Colombia cuáles son las consecuencias de dicha reforma, pues la prohibición no autoriza la posibilidad de penalizar a quienes sean sorprendidos en posesión de drogas consideradas ilegales.

La reforma puede ser interpretada en todo caso como un retroceso, porque preserva una visión fundamentalista frente al consumo de drogas, al no reconocer que puede haber consumos no problemáticos de drogas, así como usuarios recreativos. Paradójicamente, aunque la reforma pretendía hacer más severas las políticas prohibicionistas, podría darse un giro interesante, pues si el Estado se toma en serio las políticas de prevención, fortalece las instancias que favorecen la rehabilitación y aplica el tratamiento como un derecho del adicto al que debe tener acceso cuando voluntariamente lo desee, podría entonces impulsar una política de reducción del daño, y por esta vía, lograr mejores resultados frente al consumo de drogas. Incluso si el Estado no está dispuesto a realizar campañas serias de prevención y fortalecer el servicio y la atención a consumidores problemáticos, la reforma consagra su obligación y por tanto la hace exigible. En todo caso, lo que resulta fundamental ahora es la regulación del Acto Legislativo que prohibió el porte y consumo de drogas.

2. Normatividad nacional

El marco normativo colombiano actual en materia de drogas tiene cuatro pilares fundamentales: i) la prohibición del consumo; ii) la lucha contra el narcotráfico como crimen organizado mediante el uso del derecho penal; iii) herramientas administrativas de carácter represivo, como la erradicación de cultivos; y iv) la prevención y educación.

En cuanto a lo primero, como se señaló en el apartado anterior del documento, Colombia ha consagrado constitucionalmente la prohibición del porte y consumo de estupefacientes (Artículo 49 de la Constitución). Con esto quedó prohibida la dosis personal. Sin embargo, no es claro aún cuáles son las consecuencias de dicha consagración, pues el propio legislador excluyó durante el trámite de la reforma la posibilidad de imponer cualquier tipo de sanción por el porte y consumo. Lo cierto es que con la misma, el Estado tiene la obligación de

¹² Para un mayor desarrollo sobre el tema, véase: Guzmán, D. y Uprimny, R. (2010) *La prohibición como retroceso*. WOLA, TNI.

incorporar un enfoque preventivo en sus políticas frente a la droga, pues ahora la Constitución así lo establece. Además, hay dos leyes anteriores a la reforma constitucional que resultan especialmente relevantes en relación con el porte y consumo de drogas. En primer lugar, la Ley 745 de 2002 prohibió el consumo en espacios públicos, establecimientos comerciales de esparcimiento, centros educativos y lugares aledaños, y en presencia de niños y niñas. En segundo lugar, la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y Adolescencia- establece algunas protecciones a los niños y niñas frente al consumo de sustancias drogas.

En cuanto a lo segundo, el pilar represivo se caracteriza por incorporar la penalización que se extiende a todas las conductas que tienen relación con el ciclo de producción y comercialización de la droga. Este se encuentra contenido en lo esencial en el Código Penal – Ley 599 de 2000- y en el Estatuto Nacional de Estupefacientes -Ley 30 de 1986-. En el primero se tipifican como delitos las conductas de: i) porte, ii) fabricación, iii) tráfico de estupefacientes, iv) tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos; v) porte de sustancias; vi) conservación de plantaciones; vii) financiación de plantaciones; viii) cultivo; y ix) destinación de bienes a la fabricación y tráfico de drogas. A continuación se incluye un cuadro que pretende mostrar de manera esquemática las penas que asigna nuestro ordenamiento penal a los delitos relacionados con drogas.

Cuadro No. 1. Penas asignadas por la ley penal colombiana a los delitos relacionados con drogas

Artículo	Tipo penal	Descripción típica y modalidades	Pena ¹³
375	Conservación o financiación de plantaciones	El que sin permiso de autoridad competente <i>cultive, conserve o financie plantaciones</i> de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas,	Prisión: 96 a 216 meses Multa: 266.66 a 2.250 salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV-. ¹⁴
		Si la cantidad de plantas excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100),	Prisión: 64 a 108 meses Multa: 13.33 a 75 SMLMV
376	Fabricación, tráfico o porte de estupefacientes	El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, <i>introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre</i> a cualquier título droga que produzca dependencia	Prisión: 128 a 360 meses Multa: 1.333.33 a cincuenta mil SMLMV.
		Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien	Prisión: 64 a 108 meses

¹³ Las penas descritas en el Cuadro No. 1 ya incluyen los aumentos de pena incorporados mediante la Ley 890 de 2004, que entró en vigencia el 1 de enero de 2005.

¹⁴ El salario mínimo legal mensual vigente en Colombia, para el año 2010 es de \$515.000. El equivalente en dólares es de: US 259,11 (con la tasa de cambio vigente para los primeros días del mes de mayo).

		(100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de metacualona o droga sintética	Multa: 2.66 a 150 SMLMV
		Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de metacualona o droga sintética	Prisión: 96 a 144 Multa: 133.33 a 1.500 SMLMV
377	Destinación ilícita de muebles o inmuebles	El que destine ilícitamente bien mueble o inmueble para que en él se elabore, almacene o transporte, venda o use algunas de las drogas a que se refieren los artículos 375 y 376, y/o autorice o tolere en ellos tal destinación	Prisión: 96 a 216 meses Multa: 1.333.33 a cincuenta mil SMLMV
377A	Uso, construcción, comercialización y/o tenencia de semisumergibles o sumergibles	El que sin permiso de la autoridad competente financie, construya, almacene, comercialice, transporte, adquiera o utilice semisumergible o sumergible	Prisión: 6 a 12 años Multa: 1.000 a cincuenta mil SMLMV
377B	Agravación Punitiva	Si la nave semisumergible o sumergible es utilizada para almacenar, transportar o vender, sustancia estupefaciente, insumos necesarios para su fabricación o es usado como medio para la comisión de actos delictivos	Prisión: 8 a 14 años Multa: 70.000 SMLMV
378	Estímulo al uso ilícito	El que en cualquier forma estimule o propague el uso ilícito de drogas o medicamentos que produzcan dependencia	Prisión: 48 a 144 meses. Multa: 133.33 a 1.500 SMLMV
379	Suministro o formulación ilegal	El profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, ilegalmente formule, suministre o aplique droga que produzca dependencia	Prisión: 48 a 144 meses Multa: 133.33 a 1.500 SMLMV. Inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio de (80) a (180) meses
380	Suministro o formulación ilegal a deportistas	El que, sin tener las calidades de que trata el artículo anterior, suministre ilícitamente a un deportista profesional o aficionado, alguna droga o medicamento que produzca dependencia, o lo induzca a su consumo	Prisión: 16 a 54 meses
381	Suministro a menor	El que suministre, administre o facilite a un menor droga que produzca dependencia o lo induzca a usarla	Prisión: 96 a 216 meses.
382	Tráfico de sustancias para procesamiento	El que ilegalmente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder elementos que sirvan para el procesamiento de cocaína o de	Prisión: 96 a 180 meses

	de narcóticos	cualquier otra droga que produzca dependencia, tales como éter etílico, acetona, amoníaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, diluyentes, disolventes <u>u otras sustancias que según concepto previo del Consejo Nacional de Estupefacientes se utilicen con el mismo fin</u>	Multa: 2.666.66 a 50.000 SMLMV.
		Cuando la cantidad de sustancias no supere el triple de las señaladas en las resoluciones emitidas por la Dirección Nacional de Estupefacientes.	Prisión: 64 a 108 meses Multa: 13.33 a 150 SMLMV
383	Porte de sustancias	El que en lugar público o abierto al público y sin justificación porte escopolamina o cualquier otra sustancia semejante que sirva para colocar en estado de indefensión a las personas	Prisión: 16 a 36 meses, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor
385	Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje	El dueño, poseedor, tenedor o arrendatario de predios donde: 1. Existan o se construyan pistas de aterrizaje sin autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; 2. Aterricen o emprendan vuelo aeronaves sin autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o sin causa justificada, a menos que diere inmediato aviso a las autoridades civiles, militares o de policía más cercana; 3. Existan pistas o campos de aterrizaje con licencia otorgada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que no dé inmediato aviso a las autoridades de que trata el literal anterior sobre el decolaje o aterrizaje de aeronaves en las circunstancias previstas en el mismo numeral.	Prisión: 64 a 180 meses Multa: 133.33 a 1.500 SMLMV

En este punto es importante resaltar que además de tener asignadas penas relativamente altas, estos delitos no permiten el acceso a varios beneficios procesales contemplados en la ley. Así, de acuerdo con el artículo 1 del decreto 177 de 2003, el beneficio de la vigilancia electrónica como sustituto a la privación física de la libertad no aplica para delitos de tráfico de drogas, entre otros. Sin embargo, lo que parece más complicado en relación con las penas asignadas a este tipo de delitos es que la multa se considera pena principal y por tanto, un requisito para obtener la libertad es pagarla. Esto ha creado enormes dificultades para las personas que no tienen recursos para pagar sus multas, pues incluso si ya han cumplido con la pena física, deben responder también por ellas antes de salir en libertad.

El Estatuto Nacional de Estupefacientes incluye además la tipificación de delitos relacionados con la droga (Capítulo V), y un capítulo dedicado a las contravenciones (Capítulo VI). En torno a la cuestión del tratamiento que el Estatuto da a los delitos, los especialistas han procedido a formular varias críticas¹⁵, centradas en la inseguridad jurídica generada por esta

¹⁵ Para estudios críticos y fundamentados al ENE, véase: VVAA (1988) *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*. Bogotá: Temis, Colegas, pp 48 y ss; y VVAA (1986). *Comentarios estatuto nacional de*

normatividad. Así, los tipos contemplados en el ENE consagran demasiadas conductas alternativas, con lo cual se equiparan puniblemente comportamientos cuya gravedad es muy diferente. Además, algunas de las descripciones son excesivamente abiertas, de manera que falta mucha claridad en su delimitación; en otros hay ausencia de precisión sobre la relación entre ciertos comportamientos definidos por los verbos rectores y el objeto material; otras veces falta claridad entre las circunstancias modificadoras de la punibilidad y los verbos rectores, todo lo cual afecta gravemente el principio de legalidad.¹⁶ El régimen contravencional del ENE adolece, igualmente, de muchos defectos¹⁷.

Finalmente, un aspecto notable es que no sólo el ENE no define el bien jurídico que se propone salvaguardar, por lo cual existe notoria disparidad de criterios entre quienes han pretendido sondear cuál es, en últimas, ese interés jurídico. Se ha hablado al respecto de la salud pública, de la salubridad pública, de la vida y la integridad personal, de la libertad de las personas a llevar una vida normal, del patrimonio económico de las personas, de la seguridad pública, de la existencia y seguridad del Estado, del orden público, del orden público económico, de la economía nacional y del monopolio estatal sobre las drogas. La tesis más socorrida es la de la salud pública, pero está sembrada de interrogantes. Sobre todo porque no parece claro que quien consume marihuana o cocaína, por ejemplo, está atentando contra algo distinto, si es el caso, de su salud privada. Y si es ésta la que se pretende proteger, no parece ser de recibo que ello pueda hacerse contra la propia voluntad de su titular. Si se razona en sentido contrario, se llegaría a la conclusión de que la salud de las personas, individualmente consideradas, pertenece al Estado, no a ellas mismas, algo que va en contravía de un derecho penal de corte liberal. Si lo que ocurre es que se asigna al consumidor la condición de traficante en potencia, derivando de ello determinados efectos de punición, nos estaremos moviendo con arreglo a criterios de peligrosismo, que son ajenos a ese tipo de derecho penal y, en nuestro país, abiertamente inconstitucionales.

estupefacientes. Bogotá: señal editora.

¹⁶ Un ejemplo es el artículo 33, que sanciona con pena de 4 a 12 años a aquel "que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia". Obsérvese que, en varios casos, se trata de comportamientos que en su realización práctica se implican unos a otros. Los otros tipos penales tienen defectos similares. Por ejemplo, es inquietante que prácticamente todos los tipos tengan por objeto material, o cuenten entre su objeto material, las sustancias a las que se alude como droga que produzca dependencia. El artículo 2o. del ENE define tres formas de dependencia, así: la dependencia psicológica, que sería la necesidad repetida de consumir una droga, no obstante sus consecuencias; la adicción o drogadicción, que sería la dependencia de una droga con aparición de síntomas físicos cuando se suprime la droga; y la toxicomanía, o dependencia a sustancias médicamente calificadas como tóxicas. Pero las disposiciones no señalan cuáles son las sustancias que acarrear dependencia psicológica, adicción o toxicomanía. Los tipos quedan, pues, abiertos para recoger las definiciones del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud (por remisión de los tratados sobre la materia aprobados por Colombia) y de los Servicios de Salud y/o de Medicina Legal existentes en el país, antes de rango muy inferior, por decir lo menos, que el competente para dictar leyes. Lo cual, tratándose de asuntos que comprometen tan elevados niveles de punibilidad, es criticable, a todas luces y afecta la realización del principio de legalidad.

¹⁷ Para una crítica sistemática a este régimen convencional, véase: Velázquez F. (1988). "Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes" en VVAA. *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*. Bogotá: Temis, Colegas, pp 48 y ss.; y Escobar E. (1986), "De las contravenciones: naturaleza, competencia y procedimiento" en VV AA. *Comentarios estatuto nacional de estupefacientes*. Bogotá: Señal editora, pp 37 y ss

En lo que se refiere al tercer pilar -herramientas administrativas para la represión del cultivo, producción y tráfico- el ENE incluye algunos dispositivos destinados al control administrativo de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia (Capítulo IV); y otros relacionados con las operaciones administrativas de destrucción de plantaciones y sustancias incautadas (Capítulo VII).

En cuanto a la represión a los cultivos, además de las disposiciones contempladas en el Estatuto Nacional de Estupefacientes, los elementos más importantes se encuentran asociados al Plan Colombia. En virtud de éste, Colombia recibe anualmente grandes cantidades de recursos provenientes de Estados Unidos, para la lucha contra el narcotráfico. De hecho, la sexta estrategia del plan corresponde con una estrategia antinarcóticos encaminada a “combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas (...) impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.” (Presidencia de la República de Colombia: 1999).

De manera más específica respecto al cultivo, la séptima estrategia del plan constituye una “estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos (...)” (Presidencia de la República de Colombia: 1999). A pesar de lo anterior, el Plan Colombia se ha traducido en una estrategia agresiva de erradicación a través de la fumigación aérea de grandes zonas del territorio nacional, que ha traído consecuencias negativas en la salud de las poblaciones aledañas.

El cuarto pilar, correspondiente a la prevención y educación, se encuentra también consagrado en lo esencial en el ENE –Ley 30 de 1986-. Resulta importante en este punto señalar que son bastante reducidas las dimensiones y los alcances que han cobrado en la práctica las campañas de prevención que deberían adelantarse bajo la orientación y vigilancia de los Ministerios de Comunicaciones, Educación y Salud (a los cuales el Estatuto dedica los seis artículos que conforman su Capítulo II), así como las campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco (de los cuales se ocupa el Capítulo III). Tampoco ha sido importante el cubrimiento que han logrado los servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación de farmacodependientes que, de acuerdo con el Capítulo VIII de la ley 30 de 1.986, debe incluir el Ministerio de Salud en todos sus programas. Las realizaciones en todos estos frentes son exiguas.

3. Institucionalidad

Las principales instituciones con funciones y competencias en el desarrollo de las políticas frente a las drogas en Colombia se encuentran concentradas en la rama ejecutiva y judicial. En conjunto, constituyen un modelo altamente represivo, pues las instituciones más importantes en la aplicación de las políticas tienen funciones de contención y sanción.

3.1. Consejo Nacional de Estupefacientes

Es un órgano del Gobierno Nacional, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia (artículo 89, Ley 30 de 1986), encargado de definir la política destinada a controlar y eliminar de la producción, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas. Fue creado con el fin de contar con una instancia que articule los esfuerzos de diferentes órganos en la lucha contra las drogas, que centralice las principales decisiones relacionadas con el control de los cultivos, la persecución de las organizaciones dedicadas al narcotráfico y el manejo de los bienes destinados al negocio de la producción y tráfico de las drogas.

3.2. Dirección Nacional de Estupefacientes

Es la institución encargada de asesorar, coordinar y ejecutar “la política del Gobierno Nacional enfocada al control y disminución de la producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas” (DNE: 2009). Tiene entre sus objetivos: i) contribuir a la eliminación de la oferta de drogas psicoactivas; ii) apoyar las acciones que demande el gobierno nacional, en especial el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), en materia de lucha contra las drogas; iii) dinamizar el desarrollo de las estructuras de política antidrogas a nivel departamental para afrontar la problemática; iv) desarrollar las actividades de información, sensibilización y movilización, frente al problema de drogas; v) ejercer el control administrativo a sustancias controladas y en relación con actividades marítimas y aéreas para evitar su relación con la producción y tráfico de drogas ilícitas; vi) incrementar la productividad financiera y la utilidad social de todos los activos que se encuentran a cargo de la entidad; vii) apoyar al estado en los programas de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, a través de los bienes y recursos del FRISCO; viii) apoyar la actualización jurídica y fortalecimiento institucional en materia de drogas; ix) intervenir en los procesos de extinción de dominio sobre los bienes producto del narcotráfico y delitos conexos y subyacentes; x) hacer de la gestión de la entidad un modelo de transparencia institucional austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano; y xi) promover la política internacional sobre el problema mundial de las drogas (Decreto 2568 de 2003).

3.3. Policía Nacional

En desarrollo de sus funciones constitucionales y con el fin de mantener el orden público, puede detener a quienes incurran en conductas delictivas. En el caso de los delitos relacionados con drogas, puede detener a las personas que sean sorprendidas portando o consumiendo y debe conducirlos ante el fiscal competente, para que se determine si la persona debe ser puesta en libertad o iniciar un proceso en su contra. Esto último ocurre generalmente cuando la cantidad de sustancia incautada es superior a la dosis personal determinada por el Estatuto Nacional de Estupefacientes, salvo en los casos en los que, como lo estableció la Corte Suprema de Justicia, se trata de una dosis de aprovisionamiento destinada al uso personal.

3.4. Ejército Nacional

Tiene funciones de erradicación de cultivos ilícitos. Desde el Gobierno de Gaviria se creó una Brigada Especial contra el Narcotráfico que tiene como finalidad contribuir en la lucha armada contra las organizaciones criminales. Dentro de sus funciones en esta área se encuentra la erradicación de los cultivos de coca y amapola, así como la desarticulación de las redes de narcotraficantes, y la incautación de bienes y finanzas del narcotráfico. La brigada se financia con dinero del Plan Colombia.

3.5. Ministerios

De acuerdo con el Estatuto Nacional de Estupefacientes, corresponde a los Ministerios de Salud, Educación y Comunicaciones impulsar y desarrollar campañas de prevención, desarrollar un componente educativo y contribuir en la rehabilitación.

3.6. Sistema judicial

Las instituciones del sistema judicial penal son las encargadas de hacer efectivas las penalizaciones incluidas en la normatividad nacional. En esa medida, le corresponden funciones de investigación y juzgamiento.

II. Políticas de drogas y sistema carcelario

Esta segunda parte del documento recoge los principales resultados empíricos del estudio. La metodología empleada incluyó dos componentes principales. Uno de tipo cuantitativo, que se centró en la revisión y análisis de la información de registro administrativo producida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-. A lo largo de la investigación, logramos acceder a información de dos tipos. En primer lugar, la institución entregó algunos datos de registro administrativo tal y como los arroja el SISIPEC -Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario-, agregados para los años 2007 a 2009. En concreto nos fueron entregados los registros correspondientes a algunas de las variables que solicitamos –como tipo de delito, pertenencia a un grupo vulnerable, sexo, nivel de escolaridad-. Esta información permite mostrar cuántas personas fueron privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, así como las principales características socio demográficas de las mismas. Sin embargo, no nos permite, como se verá más adelante, presentar la información desagregada por años, ni establecer cuál fue la población carcelaria para esos años, pues no da cuenta de quiénes salieron –solo de quienes ingresaron. En segundo lugar, el INPEC entregó datos agregados sobre la población carcelaria, agregada por tipo de delito, sexo y situación jurídica. Esta información se encuentra desagregada por año, desde el 2003 hasta el 2009. Aunque intentamos acceder a datos para años anteriores al 2003, no fue posible hasta el momento en el que concluimos la etapa de recolección de información.

Como parte del componente cualitativo llevamos a cabo 19 entrevistas semi- estructuradas con mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. Optamos por realizar las entrevistas con mujeres, porque, aunque el grueso de la población reclusa corresponde con el perfil de ser hombres de entre 18 y 40 años, al analizar la información cuantitativa nos dimos cuenta que parece existir una especie de feminización de los delitos de drogas –sobre este punto volveremos más adelante-. En esa medida, entrevistamos a reclusas con el fin de profundizar en este fenómeno. Tuvimos una segunda razón teórica general, y es la importancia de incluir a la mujer en los relatos sobre el sistema carcelario.

Para desarrollar este trabajo de campo, ingresamos al centro de reclusión de “El Buen Pastor”, en donde habíamos identificado a 30 mujeres dispuestas a participar en la entrevista. Todas ellas tienen en común ser representadas en la actualidad por abogadas de la Defensoría Pública. Para el momento en el que efectivamente ingresamos, algunas habían sido puestas en libertad o habían pasado a prisión domiciliaria, y otras estaban en actividades de educación o capacitación y por lo tanto, no participaron en la entrevista. El ingreso a la cárcel permitió, además de realizar las entrevistas, conocer algunas de sus dinámicas internas e identificar elementos clave en la situación de las mujeres privadas de la libertad por drogas. Esta muestra tiene varios sesgos evidentes, por la forma como logramos acceder a ellas, sin embargo, aportan información cualitativa que consideramos relevante.

Los resultados se han agrupado en torno a tres elementos centrales. En primer lugar, se muestra cuántas personas han sido privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. En segundo lugar, se explora quiénes son efectivamente privados de la libertad en Colombia por drogas. Para esto, se muestran las características sociodemográficas de dichas personas, y se procura establecer cuál es su nivel de participación en el negocio de la droga en el país. En tercer lugar, nos centramos en mostrar algunos de los que serían los impactos de la criminalización en la vida de las personas que han sido privadas de la libertad habiendo tenido una participación marginal en el negocio de la droga –lo que en la introducción del documento hemos denominado “los de abajo”-. En este sentido, se muestran tanto las condiciones de la reclusión como el impacto que tiene la privación de la libertad en sus proyectos de vida. La presentación de los resultados parte de una presentación cuantitativa y se profundiza con los hallazgos cualitativos más relevantes.

1. Población carcelaria por delitos relacionados con drogas

En Colombia la participación de los delitos relacionados con drogas en la población carcelaria es bastante alta. De acuerdo con los datos suministrados por el INPEC, constituyen el tercer grupo de delitos con más personas privadas de la libertad. Este grupo incluye todos los delitos tipificados en el Código Penal Colombiano bajo el título de “tráfico de estupefacientes y otras infracciones”, así como las infracciones incluidas en la Ley 30 de 1986. El Cuadro No. 2 muestra la evolución que ha tenido la población carcelaria entre el año 2003 y el año 2009, desagregada por delitos. Los delitos se encuentran agrupados en los capítulos principales del Código Penal Colombiano.

Cuadro No. 2. Número y porcentaje de personas privadas de la libertad por tipo de delito (2003-2009). Fuente: INPEC.

DELITO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	TOTAL	%												
CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL	14.994	24%	17.710	26%	17.960	27%	17.006	28%	17.685	28%	19.056	27%	20.542	27%
CONTRA PERSONAS Y BIENES PROTEGIDOS POR EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	9	0%	14	0%	10	0%	81	0%	85	0%	95	0%	110	0%
CONTRA LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y OTRAS GARANTIAS	3.370	5%	3.781	6%	3.926	6%	3.845	6%	3.999	6%	3.870	6%	3.768	5%
CONTRA LA LIBERTAD, INTEGRIDAD Y FORMACIÓN SEXUALES	4.138	7%	5.095	7%	5.684	9%	5.720	10%	6.267	10%	6.753	10%	6.901	9%
CONTRA LA INTEGRIDAD MORAL	0	0%	5	0%	7	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
CONTRA LA	552	1%	641	1%	726	1%	683	1%	801	1%	904	1%	917	1%

FAMILIA														
CONTRA EL PATRIMONIO ECONOMICO	14.15 2	23%	14.68 8	22%	15.53 7	23%	14.33 0	24%	15.91 7	25%	17.22 3	25%	20.19 8	27%
CONTRA DERECHOS DE AUTOR	2	0%	27	0%	11	0%	7	0%	7	0%	19	0%	12	0%
CONTRA LA FE PÚBLICA	436	1%	611	1%	609	1%	581	1%	667	1%	757	1%	702	1%
CONTRA EL ÓRDEN ECONOMICO SOCIAL	230	0%	318	0%	309	0%	254	0%	252	0%	320	0%	265	0%
CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE	2	0%	12	0%	2	0%	5	0%	9	0%	23	0%	17	0%
CONTRA LA SEGURIDAD PÚBLICA	5.719	9%	6.664	10%	6.018	9%	4.240	7%	4.203	7%	5.721	8%	6.258	8%
CONTRA LA SALUD PÚBLICA¹⁸	11.45 4	18%	12.92 0	19%	12.18 7	18%	9.803	16%	10.31 7	16%	11.81 8	17%	12.62 4	17%
Afectaciones a la salud pública	3	0%	16	0%	36	0%	4	0%	4	0%	10	0%	8	0%
Tráfico de estupefacientes y otras infracciones	11.45 1	18%	12.90 4	19%	12.15 1	18%	9.799	16%	10.31 3	16%	11.80 8	17%	12.61 6	17%

¹⁸ Los “delitos contra la salud pública” incluyen en Colombia dos títulos con delitos distintos: i) afectaciones a la salud pública, como propagación de epidemia y contaminación de aguas; y ii) del tráfico de estupefacientes y otras infracciones, ya descritos anteriormente.

CONTRA MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	0	0%	0	0%	0	0%	26	0%	10	0%	7	0%	8	0%
CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	467	1%	603	1%	612	1%	658	1%	545	1%	592	1%	732	1%
CONTRA LA EFICAZ Y RECTA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	273	0%	387	1%	297	0%	354	1%	417	1%	487	1%	409	1%
CONTRA LA EXISTENCIA Y SEGURIDAD DEL ESTADO	156	0%	129	0%	81	0%	146	0%	58	0%	70	0%	132	0%
CONTRA EL REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL	3.283	5%	3.512	5%	2.853	4%	2.282	4%	2.364	4%	2.264	3%	2.397	3%
TOTAL INTERNOS POR DELITOS	62.277	100%	68.020	100%	66.829	100%	60.021	100%	63.603	100%	69.979	100%	75.992	100%

Como lo muestra el Cuadro No. 2, los delitos relacionados con drogas, que están agrupados en el capítulo de “Delitos contra la salud pública”, han mantenido una participación en la población carcelaria entre los años 2003 y 2009 que va desde el 16 al 19%. Esto los convierte en el tercer grupo de delitos más importante, solamente superados por los delitos contra el patrimonio económico –en los que tienen una participación importante las diferentes modalidades del hurto- y los delitos contra la vida e integridad personal –en donde la participación más importante es la del homicidio-.

Este resulta un dato especialmente importante pues muestra que las políticas colombianas de lucha contra las drogas ejercen una presión importante en el sistema carcelario. En cifras netas, el número de personas privadas de la libertad en Colombia por delitos relacionados con drogas ha sido en los últimos años cercano a 11.000, con muy leves variaciones. Al finalizar el año 2009, 12.616 personas se encontraban privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, lo cual equivale al 17% del total de la población carcelaria del país.

El número de personas privadas de la libertad reportado corresponde tanto a sindicados/as como a condenados/as. Frente a este criterio, parece haberse presentado en los últimos años una evolución interesante en relación con la composición de la población carcelaria. Así, en el caso específico de los delitos contra la salud pública, en donde se encuentran incluidos los delitos relacionados con drogas, el porcentaje de personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas ha disminuido de manera importante. Mientras que en año 2003, el 49% de la población carcelaria estaba conformada por sindicados/as, para el 2009 disminuyó al 29%. El Cuadro No. 3 presenta la composición de la población carcelaria por delitos contra la salud pública, desagregada por situación jurídica. El cuadro permite apreciar una disminución progresiva en el porcentaje de sindicados/as en la composición de la población carcelaria.

Cuadro No. 3: Composición de la población privada de la libertad por delitos relacionados con drogas, desagregada por situación jurídica (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC en datos agregados

AÑO	SITUACIÓN JURÍDICA -DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA				
	SINDICADOS/AS		CONDENADOS/AS		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2003	5606	49%	5848	51%	11454
2004	6004	47%	6900	53%	12904
2005	4926	41%	7225	59%	12151
2006	3396	35%	6403	65%	9799
2007	3817	37%	6496	63%	10313
2008	4033	34%	7775	66%	11808
2009	3609	29%	9007	71%	12616

Esta tendencia parece coincidir con las dinámicas de la población carcelaria general. El Cuadro No. 4 muestra la evolución de la composición de la población carcelaria desde el año 2003 hasta el 2009, de acuerdo con su situación jurídica. Como se aprecia, en el

2003, el 42% de la población carcelaria eran sindicados/as, mientras que para el 2009 disminuyó al 32%.

Cuadro No. 4: Composición de la población carcelaria, desagregada por situación jurídica (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC en datos agregados

AÑO	SITUACIÓN JURÍDICA				
	SINDICADOS		CONDENADOS		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2003	26397	42%	35880	58%	62277
2004	28811	42%	39209	58%	68020
2005	25749	39%	41080	61%	66829
2006	19353	32%	40668	68%	60021
2007	22183	35%	41420	65%	63603
2008	24055	34%	45924	66%	69979
2009	24569	32%	51423	68%	75992

La razón de la tendencia a la disminución de los sindicados en la composición de la población carcelaria no fue objeto de este estudio, y por tanto no podemos dar cuenta de ella en el presente documento. Parece ser una dinámica interesante y positiva en la que valdría la pena profundizar, pues sugeriría una disminución en la utilización preventiva de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Sin embargo, algunos analistas consideran que la menor presencia de sindicados puede deberse a la adopción del Sistema Penal Acusatorio, en el que tienen especial protagonismo los mecanismos de la justicia premial, lo cual puede no ser necesariamente una dinámica positiva. En todo caso, este punto requeriría de un estudio posterior que permita establecer sus causas y consecuencias.

2. ¿Quién es privado de la libertad por delitos relacionados con drogas?

Parece claro que los delitos relacionados con drogas tienen una participación importante en la composición de la población carcelaria. Esto resulta coherente con la filosofía represiva que parece estar presente en las políticas de “lucha contra las drogas” que ha adoptado y desarrollado el Estado Colombiano.

Para profundizar en el conocimiento sobre el impacto de dichas políticas, resulta clave contar con más y mejores datos sobre quiénes son las personas efectivamente criminalizadas y privadas de la libertad. Para esto, en esta parte del documento pretendemos aportar elementos relevantes para la caracterización de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas. En concreto, incluimos información sobre características socio-demográficas, como el sexo, la edad, la pertenencia a grupos vulnerables y la ocupación e ingresos de las personas. Además, intentamos también aproximarnos al nivel de participación de dichas personas en el “negocio” de la droga. Frente a algunas de las variables señaladas contamos con información cuantitativa suministrada por el INPEC. Sin embargo, frente a otras, nos enfocamos en información cualitativa.

2.1. Características socio-demográficas

a. El sexo de las personas privadas de la libertad

Un primer elemento importante en su caracterización es la composición por sexo. El Cuadro No. 5 muestra la composición de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas, desagregada por el sexo. De acuerdo con las cifras suministradas por el INPEC, el número de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas es significativamente menor al número de hombres. De hecho, al analizar la composición de la población carcelaria por sexo, el porcentaje de mujeres desde el año 2003 nunca ha superado el 17%.

Cuadro No. 5: Composición de la población privada de la libertad por delitos relacionados con drogas, desagregada por sexo (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC en agregados

AÑO	SEXO				
	HOMBRES		MUJERES		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2003	9485	83%	1969	17%	11454
2004	10686	83%	2218	17%	12904
2005	10260	84%	1891	16%	12151
2006	8311	85%	1488	15%	9799
2007	8787	85%	1526	15%	10313
2008	9870	84%	1938	16%	11808
2009	10492	83%	2124	17%	12616

A pesar de que el porcentaje de mujeres privadas de la libertad por drogas no ha superado en los últimos años el 17%, parece presentarse una especie de feminización de este tipo de delitos. En efecto, si se comparan las cifras anteriores con las del total de la población carcelaria –que aparecen en el Cuadro No. 6-, hay una mayor composición de mujeres en los delitos relacionados con drogas. Mientras que la desagregación del total de la población carcelaria muestra que los hombres privados de la libertad son cerca del 93% y las mujeres son solo el 7 o 6% restante, dentro de los privados de la libertad por delitos relacionados con drogas el porcentaje de mujeres se eleva al 17%.

Cuadro No. 6: Composición de la población carcelaria, desagregada por sexo (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC

AÑO	SEXO				
	HOMBRES		MUJERES		TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%	
2003	58098	93%	4179	7%	62277
2004	63385	93%	4635	7%	68020
2005	62707	94%	4122	6%	66829
2006	56626	94%	3395	6%	60021

2007	59971	94%	3632	6%	63603
2008	65786	94%	4193	6%	69979
2009	71204	94%	4788	6%	75992

Aunque este dato puede ser considerado poco representativo, lo cierto es que si se le analiza en el contexto de la composición por sexo de la población carcelaria por otros delitos, parece mostrar una tendencia. Son muy pocos los delitos en los que de manera consistente y representativa hay una participación de mujeres superior al 10% en la población carcelaria. En algunos casos se reporta un mayor porcentaje de mujeres para determinados delitos, pero solo para un año y generalmente el número de personas privadas de la libertad por ese delito es muy bajo. Tal vez el único delito en el que de manera consistente a través de los años hay una participación importante de mujeres en la composición de la población carcelaria es el proxenetismo, en donde ha llegado incluso al 40%. Sin embargo, el número de personas privadas de la libertad por este delito en ningún año (del 2003 al 2009) es superior a 80.

Además, al comparar el número de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, frente al número de mujeres privadas de la libertad por todos los delitos, se evidencia que constituyen la mayoría de las mujeres reclusas. Como lo muestra el Cuadro No. 7, resultan ser entre el 42 y el 48 por ciento de la población femenina privada de la libertad.

Cuadro No. 7: Porcentaje de mujeres privadas de la libertad por drogas frente a la población reclusa femenina general (2003-2009). Fuente: información suministrada por el INPEC

Año	Mujeres		
	General	Drogas	%
2003	4179	1969	47%
2004	4635	2218	48%
2005	4122	1891	46%
2006	3395	1488	44%
2007	3632	1526	42%
2008	4193	1938	46%
2009	4788	2124	44%

Esto muestra que si bien la mayoría de las personas detenidas por droga no son mujeres, la mayoría de las mujeres reclusas han perdido su libertad por drogas. Este dato refuerza entonces la tesis de que parece existir una feminización de los delitos relacionados con drogas. Ahora bien, al hacer el ejercicio hipotético de excluir de la población reclusa total la población privada de la libertad por delitos relacionados con drogas, los porcentajes de participación de hombres y mujeres varían, reduciéndose la participación de las mujeres en la población reclusa total de manera significativa. Tomando como ejemplo el año 2009, encontramos que la participación de las mujeres en la población reclusa se disminuye y pasa del 6 al 4 por ciento. Esta reducción refuerza aún más la tesis sostenida en líneas anteriores.

2009	Hombres		Mujeres		Total
Población reclusa general	71204	94%	4788	6%	75992

Población reclusa por drogas	10492	83%	2124	17%	12616
Resultado hipotético	60712	96%	2664	4%	63376

b. Edad

Un segundo elemento relevante en la caracterización de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas es la edad. El cuadro No. 7 muestra que en su mayoría se trata de personas en edades productivas, especialmente entre los 26 y 35 años. Existe además una importante participación de personas muy jóvenes, pues el 22% de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas se encuentran entre los 18 y 25 años de edad. El otro grupo con una participación importante es entre los 36 y 45 años, con un 23%. Esto implica que el grueso de las personas privadas de la libertad –hombres y mujeres- por drogas tiene entre 18 y 45 años.

Tanto el cuadro No. 8 como el cuadro No. 9 fueron construidos por los investigadores a partir de los datos del SISIEPEC entregados por el INPEC. Como se mencionó anteriormente, dicha institución entregó dos tipos de datos cuantitativos: unos agregados para los años 2003 a 2009, y algunos registros arrojados por el Sistema de información señalado para las variables solicitadas, correspondientes a los años 2007 a 2009. Estos últimos permiten entonces dar cuenta del número total de personas que ingresaron a centros de reclusión controlados por el INPEC durante el periodo de la referencia, en donde no es posible distinguir entre años, ni establecer las personas que salieron de prisión –solo de las que entraron en dicho periodo-; . De esta forma, estos cuadros muestran la información agregada para el periodo 2007 a 2009, en donde el número de personas que perdieron la libertad por delitos de drogas alcanza las 21.746 y el total de personas que perdieron la libertad es de 91.331.¹⁹

Cuadro No. 8: Composición de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas entre el 2007 y 2009, desagregada por edad. Fuente: SISIEPEC del INPEC

Edad				
18-25	26-35	36-45	46-55	56 en adelante
4788	8060	5063	2778	1055
22%	37%	23%	13%	5%

Esto constata la tendencia general marcada por la población carcelaria total, ya que, como lo muestra el cuadro No. 8, el mayor porcentaje de personas privadas de la libertad se encuentran entre los 26 y 35 años (37%), y le siguen las personas entre los 18 y 25 años, con un 22%.

¹⁹ Esta cifra puede entonces tener repeticiones en los conteos, en virtud de la reincidencia. Sin embargo, es imposible establecerlo, pues los datos entregados no incluyen la identificación de la persona. En todo caso, debido al corto periodo al que se refiere, es posible que este fenómeno no tenga un gran impacto en los registros.

Cuadro No. 9: Composición de las personas privadas de la libertad por todos los delitos entre el 2007 y 2009, desagregada por edad. Fuente: SISIPEC del INPEC

Edad				
18-25	26-35	36-45	46-55	56 en adelante
22262	35535	19887	9249	4398
24%	39%	22%	10%	5%

c. Criterios de vulnerabilidad

Un elemento importante en la caracterización de las personas privadas de la libertad por drogas es si pertenecen a un grupo poblacional con características que los ponen en condiciones particulares de vulnerabilidad. La información cuantitativa suministrada permite identificar algunos aspectos que resultan claves. El INPEC ha definido cinco criterios de vulnerabilidad que son tomados en consideración en su base de datos: i) ser madre lactante o gestante; ii) pertenecer a una minoría étnica; iii) tener alguna discapacidad; iv) ser adulto mayor; y v) ser extranjero. A continuación se muestra el porcentaje de las personas privadas de la libertad entre los años 2007 y 2009, por delitos relacionados con drogas que reúnen estos criterios, de acuerdo con el SISIPEC. Como lo muestra el Cuadro No. 10, el número de personas privadas de la libertad que cumplen con alguna de las características definidas por el INPEC como criterios de vulnerabilidad es bajo. Como se mencionó anteriormente, la población carcelaria por delitos de drogas para el periodo de la referencia es de 21.746 y el total de la población carcelaria es de 91.331.

Cuadro No. 10: Número de personas privadas de la libertad por drogas que cumplen con características de vulnerabilidad definidas por el INPEC, frente al número total de personas privadas de la libertad que cumplen con las mismas características (2007-2009)

Característica	Personas privadas de la libertad por drogas, que cumplen con la característica	Total de personas privadas de la libertad que cumplen con la característica
Madres Lactantes	67	151
Adulto mayor	530	2242
Afro colombiano	475	2844
Con discapacidad	141	682
Extranjeros	237	320
Indígena	164	637

Aunque en general, el número de personas que cumplen con las características definidas por el INPEC es bajo, un elemento interesante en estos datos es que del total de extranjeros que ingresaron a prisión en el periodo 2007 a 2009, la mayoría lo están por

delitos relacionados con drogas. En efecto, se reportan 320 extranjeros/as en total, y 237 de ellos ingresaron a centros de reclusión por delitos de drogas. Esto equivale al 74% de las personas extranjeras.

El trabajo de campo realizado en la cárcel permitió entrevistar a tres mujeres extranjeras privadas de la libertad por delitos relacionados con droga. Ellas tienen en común haber llegado a Colombia con la finalidad de ser “mulas”, transportando entre dos y tres kilos de coca a España. Dos de ellas provienen de Brasil y la tercera es una mujer española de 24 años de edad. Aunque esta información no es generalizable, es útil para identificar hipótesis sobre el tipo de participación que tienden a tener las y los extranjeros privados de la libertad en Colombia por este tipo de delitos.

d. Escolaridad, ocupación e ingresos

Otros criterios que resultan relevantes en la caracterización sociodemográfica de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas se refiere a su ocupación, ingresos y nivel de escolaridad. Sin embargo, frente a estos criterios no se tuvo acceso a información cuantitativa. Aunque el INPEC cuenta con datos sobre el nivel de escolaridad de las personas privadas de la libertad, pues nos fue suministrada información sobre el nivel académico de la población carcelaria entre el año 2003 y el 2009, no fue posible acceder a esta información desagregada por delitos. Por lo tanto, no contamos con la información que permita establecer el nivel de escolaridad de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. En relación con las otras dos variables parece no producirse la información.

Debido a la precariedad de los datos que logramos obtener en este tema, optamos por enfatizarlo en las entrevistas. Los resultados obtenidos con este trabajo de campo no son, como se ha insistido, generalizables para toda la población privada de la libertad, pues solo se entrevistaron mujeres reclusas. En todo caso, creemos que la información cualitativa obtenida es valiosa y puede ayudar a enriquecer el análisis.

En cuanto al perfil socioeconómico, las entrevistas permitieron identificar que se trataría de personas sin un trabajo estable, con un bajo nivel de escolaridad y pocos ingresos. Estas mujeres, además, serían madres cabeza de familia. Nidia es una mujer de 43 años²⁰, que debía responder por tres de sus cinco hijos, todos menores de edad, para lo cual trabajaba como empleada doméstica por días. Sus ingresos diarios eran de aproximadamente \$20.000 (menos de US10). Con el tiempo, el trabajo se hizo cada vez menos estable y los gastos empezaron a consumirla. “A mi no me importaría pasar con una aguadepanela todo el día, pero mis hijos.... Ellos sufrían y me decían que tenían hambre”. En sus palabras, esta es la razón que la llevó a aceptar la propuesta que le hizo una amiga de vender bazuco. Cada papeleta vendida representaba para ella un ingreso adicional de \$400 (US 0.20). Aunque poco, se convirtió en una entrada “fija” que le permitía suplir algunas de las necesidades básicas de su familia. En todo caso, siguió lavando platos y ropa.

La situación no era muy distinta para Rocío. Ella es una mujer de 38 años, madre de tres hijos. Hace unos años su esposo había sido asesinado y fue víctima de desplazamiento

²⁰ Los nombres propios de las mujeres entrevistadas han sido cambiados, con el fin de preservar la reserva correspondiente.

forzado. Esto la obligó a dejar sus pertenencias y la actividad económica que realizaba para sostener a su familia en su pueblo natal. Al llegar a la ciudad, la vida se hizo progresivamente más difícil para ella. No encontraba un trabajo estable y no había muchas cosas que supiera hacer. Solo estudió hasta tercero de primaria. Luego de varios meses sin ingresos fijos aceptó transportar droga hacia otro departamento del país. El trabajo consistía en viajar por tierra con algunos gramos de cocaína y al entregarla recibiría \$250.000 (US125). Nunca tuvo problemas con el pago y con el tiempo esa actividad se convirtió en su fuente de ingresos. Rocío se volvió una mujer reincidente en el delito de *tráfico de drogas* el día en el que fue sorprendida con 1.500 gramos y fue procesada junto con su compañera de viaje, que transportaba casi 1.000 gramos más. Su segunda estadía en la cárcel por transportar droga le permitía afirmar que, además de sus hijos, su mayor preocupación es saber que a su salida de la cárcel no recibiría ningún apoyo para emprender de nuevo su vida y encontrar una fuente de ingresos estable, legal y suficiente.

Las entrevistas muestran que en estas mujeres hay una relación importante entre el perfil socioeconómico y las motivaciones para participar de alguna forma en delitos relacionados con drogas. Aceptar la posibilidad de perder la libertad constituía para las entrevistadas un precio muy bajo frente a lo que representaba obtener recursos para sostener a su familia.

2.2. Participación en los delitos

Además de los criterios socioeconómicos incluidos, para saber quiénes son las personas que están privadas de la libertad, resulta importante también establecer a quiénes alcanzan las políticas represivas dentro de las redes del narcotráfico. Esto es, si llegan solo hasta los eslabones más débiles de la cadena –conformados por quienes participan en las actividades menos lucrativas del negocio, o lo hacen de forma marginal, como los raspachines, los pequeños cultivadores, las mulas y los pequeños distribuidores- o alcanzan a persona con una participación importante en el negocio del narcotráfico.

Aunque esto resulta especialmente relevante, los datos cuantitativos disponibles no permiten establecerlo, pues el sistema de información del INPEC reporta por cuál o cuáles delitos son privadas de la libertad las personas, pero no su grado de participación en las conductas delictivas, ni la cantidad de droga que la persona portaba al momento de ser detenida. Además, en Colombia es posible que tanto los pequeños distribuidores, como los grandes traficantes sean procesados por el mismo delito: *tráfico, fabricación o porte de estupefacientes*, que reúne verbos rectores que corresponden con prácticamente toda el ciclo de la droga, e incluye penas diferenciadas de acuerdo con las cantidades de droga por las cuales se lleve a cabo la judicialización.

Con el fin de superar esta dificultad, desarrollamos un indicador proxy que toma en cuenta si la persona ha sido privada de la libertad por tráfico de estupefacientes, lo ha sido en virtud de un concurso de conductas punibles, y en particular si ese concurso es con el delito de concierto para delinquir. El punto de partida de esta medición es que una persona que ha sido judicializada por tráfico, si se constata que tiene una participación importante en una organización criminal de drogas, debe ser procesada también por concierto para delinquir. Igualmente, si una persona simplemente es procesada por portar y no parece tener vínculos importantes con redes de tráfico, no

habría lugar a concurso. Se trata en todo caso de una medición bastante tentativa, que puede no captar elementos relevantes. Sin embargo, puede contribuir a diagnosticar a quiénes llega la presión del sistema judicial en virtud de las políticas de lucha contra la droga. El cuadro No. 11 muestra los resultados.

Cuadro No. 11: Personas privadas de la libertad en el periodo 2007 a 2009, en virtud del tipo penal de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, desagregadas tomando en cuenta si fueron procesadas por concurso o no. Fuente: SISIPEC del INPEC

Tráfico de Estupefacientes	
Sin concurso	16695
En concurso	1348
Total	18403

Como se muestra en el cuadro, del total de personas privadas de la libertad por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, solo 1348 fueron procesadas en concurso con otros delitos. De ellas, solo 428 personas lo fueron por concurso con concierto para delinquir, lo cual equivale al 2% del total de personas privadas de la libertad en el periodo de la referencia. Esto podría implicar que el 98% de las personas privadas de la libertad por este delito, no habrían tenido o no se les habría podido probar una participación importante en las redes del narcotráfico.

En este punto, las entrevistas arrojan información interesante. De nuevo, aunque no es generalizable, muestra información cualitativa relevante sobre la realidad de estas mujeres. Aquellas entrevistadas que reconocen haber participado de alguna forma en el “negocio de la droga” aseguran haberlo hecho solo como vendedoras o mulas. En este sentido, Magdalena reconoce que a los de arriba, “a esos nunca los cogen”. Y sin embargo, a pesar de saberse las de abajo y no ser dueñas de la mercancía que les incautaron, no estaban dispuestas a delatar a sus contactos, a los patrones o a los “duros”. En este sentido, Rosario afirmó: “no me iba a poner de sapa”. La razón del silencio compartido era clara para Yaneth: nunca pensó en denunciar por miedo a que se metieran con ella o con sus hijos. Además, como dice Marcela, “uno sabe cómo son las vueltas” y debe responder.

3. El impacto de la criminalización

Para mostrar el impacto de la criminalización hemos optado por referirnos a dos dimensiones complementarias. La primera se refiere a las condiciones mismas de la reclusión y la segunda a la forma como la vida de los y las reclusas se ve afectada con la privación de la libertad. La primera dimensión es útil en dos sentidos. Por una parte, permite complementar el panorama sobre la presión que recibe el sistema carcelario como consecuencia de las políticas represivas. Por la otra, permite contar con información relevante sobre las condiciones que deben enfrentar las personas que son privadas de la libertad. Para desarrollar esta dimensión hemos tomado en consideración el nivel de hacinamiento reportado, como un indicador mínimo y significativo, ya que no puede haber condiciones dignas de vida con hacinamiento, así como información

cualitativa sobre la convivencia al interior de los centros de reclusión. La segunda dimensión la hemos desarrollado principalmente a partir de la información cualitativa recolectada en las entrevistas sobre el impacto en los proyectos de vida y las relaciones familiares.

3.1. Condiciones carcelarias

Establecer en qué condiciones están privadas de la libertad las personas en Colombia resulta especialmente relevante para comprender el impacto de las políticas altamente represivas frente a la droga en la vida de las personas que han visto afectada su libertad por ellas. Para esto, desde la perspectiva cuantitativa tomaremos en cuenta el hacinamiento. Incluimos además un dato que da cuenta del presupuesto del Estado por recluso.

En este sentido, el cuadro No. 12 muestra la evolución de los niveles de hacinamiento en el país desde el año 1997 hasta el 2009. Los resultados permiten identificar una disminución importante hacia el 2001 y 2002, pero un aumento posterior de carácter relativamente consistente.

Cuadro No. 12. Nivel de hacinamiento (1997 a 2009).

Año	Población	Capacidad	Sobrecupo	Hacinamiento
1997	42.454	29.217	13.237	45,3%
1998	44.398	33.119	11.279	34,1%
1999	45.064	33.600	11.464	34,1%
2000	51.548	37.986	13.562	35,7%
2001	49.302	42.575	6.727	15,8%
2002	52.936	45.667	7.269	15,9%
2003	62.277	48.291	13.986	29,0%
2004	68.020	49.722	18.298	36,8%
2005	66.829	49.821	17.008	34,1%
2006	60.021	52.414	7.607	14,5%
2007	63.603	52.555	11.048	21,0%
2008	69.979	54.777	15.202	27,8%
2009	76.471	55.042	21.429	38,9%

La disminución que se presentó durante los años 2001 y 2002 parece deberse a una de las intervenciones más drásticas de la Corte Constitucional en el sistema carcelario del país. En efecto, mediante la sentencia C-153 de 1998, en la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del país, la Corte constató la presencia de tres elementos: (i) la existencia de una situación de hacinamiento que vulneraba los derechos fundamentales, (ii) que dicha violación era generalizada, ya que afectaba a una multitud de personas, y (iii) que las causas de la situación eran de naturaleza estructural, pues no se originaban de manera exclusiva en la autoridad demandada, razón por la cual su solución exigía la acción coordinada de distintas autoridades.

En virtud de las órdenes emitidas en la sentencia, se produjeron cambios en las políticas carcelarias del Estado. Como consecuencia, luego de expedida la sentencia se obtuvo una disminución de la sobrepoblación carcelaria.²¹ Sin embargo, posteriormente la tasa de hacinamiento volvió a crecer a niveles muy altos. A partir de 2003, las cifras sobre la congestión carcelaria volvieron a ascender y conservan una tendencia a la alza. Para el 2009 alcanzó un 38.9%.

El hacinamiento constituye un indicador mínimo y significativo de las condiciones carcelarias, pues si bien pueden vulnerarse garantías fundamentales en ausencia de hacinamiento, y éste no da cuenta de las diversas dimensiones de la reclusión, es un hecho que no puede haber condiciones dignas de vida en presencia de hacinamiento. En este sentido, un aumento del mismo, develaría el deterioro de las condiciones de privación de la libertad.

Los datos contenidos en el Cuadro No. 12 sugerirían entonces que se viene presentando un deterioro en las condiciones carcelarias y por tanto, existirían mayores restricciones a los derechos fundamentales de los reclusos, así como riesgos mayores de vulneración de sus garantías.

En este punto, consideramos importante incluir un dato que muestra la relación entre los delitos por droga y el hacinamiento. En un ejercicio hipotético, si le restamos a la población reclusa reportada, aquella parte que ha sido privada de la libertad por drogas, podremos constatar la presión que ejercen estos delitos en el sistema carcelario colombiano, o en otras palabras, qué tanto contribuyen los delitos relacionados con drogas al hacinamiento. Los resultados de este ejercicio se encuentran en el Cuadro No. 13.

Cuadro No. 13. Proyección de la presión de los delitos de drogas sobre el hacinamiento.

Año	Población general	Población por drogas total	Diferencia	Capacidad	Sobrecupo	Hacinamiento
2003	62.277	11454	50.823	48.291	2.532	5,2%
2004	68.020	12904	55.116	49.722	5.394	10,8%
2005	66.829	12151	54.678	49.821	4.857	9,7%
2006	60.021	9799	50.222	52.414	-2.192	-4,2%
2007	63.603	10313	53.290	52.555	735	1,4%
2008	69.979	11808	58.171	54.777	3.394	6,2%
2009	76.471	12616	63.855	55.042	8.813	16,0%

²¹ Luego de la sentencia, el Estado ha hecho una inversión importante de recursos en la ampliación de la oferta carcelaria. En este sentido, en el 2000 expidió un Documento Conpes destinado a adoptar un plan de “ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional” (Documento Conpes 3086). Luego, en el año 2004, expidió otro documento conpes en virtud del cual se pretendía adoptar una “estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios” (Documento Conpes 3277). En el año 2006 se expidió el documento CONpes 3412, con el fin ajustar la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Estas estrategias han implicado un plan de inversión que ha aumentado de manera importante los recursos destinados a superar el hacinamiento.

El cuadro No. 13 evidencia que la presión que ejercen los delitos por drogas en el hacinamiento es considerable, pues al restarlos, el sobrecupo se reduce de manera significativa, así como el hacinamiento, que para algunos años incluso desaparecería.

A este ejercicio le incluiremos una variable que se deriva de los resultados presentados en el documento: la mayoría de las personas privadas de la libertad por drogas constituyen los eslabones débiles de las redes de tráfico. Aunque hay mandos medios y altos privados de la libertad en Colombia²², su participación en la composición de la población reclusa por drogas parece ser porcentualmente muy menor. El indicador proxy que usamos –Cuadro No. 11- sugeriría que se trata de aproximadamente el 2% del total. Para el ejercicio hipotético que sugerimos en este punto, no tomaremos el total de las personas privadas de la libertad por drogas, sino que le restaremos un 10% - optamos por pasar del 2 al 10, con el fin de dar un margen más amplio a la posible participación de mandos importantes en la población carcelaria nacional-, que correspondería a aquellos que tienen una participación importante en las redes de narcotráfico –a quienes en el cuadro denominaremos “capos”, aunque incluiría también mandos medios-. El Cuadro No. 14 muestra los resultados de este ejercicio.

Cuadro No. 14. Proyección de la presión de los delitos de drogas sobre el hacinamiento, sin los mandos medios y altos.

Año	Población general	Población por drogas sin capos	Diferencia	Capacidad	Sobrecupo	Hacinamiento
2003	62.277	10309	51.968	48.291	3.677	7,6%
2004	68.020	11614	56.406	49.722	6.684	13,4%
2005	66.829	10900	55.929	49.821	6.108	12,3%
2006	60.021	8820	51.201	52.414	-1.213	-2,3%
2007	63.603	9282	54.321	52.555	1.766	3,4%
2008	69.979	10628	59.351	54.777	4.574	8,4%
2009	76.471	11355	65.116	55.042	10.074	18,3%

En este caso, incluso restando a los “capos, el sobrecupo y en consecuencia el hacinamiento se reducen de manera significativa. En algunos años incluso desaparece. Esto reforzaría la idea de que la presión de los delitos por drogas es muy significativa frente al hacinamiento, con las consecuencias que se derivan del mismo.

Existe un dato adicional que puede ser interesante para el análisis sobre condiciones de reclusión. El cuadro No. 15 muestra la evolución del presupuesto destinado por el Estado por recluso/a, desde el año 2003 al 2008. Esta información ha sido suministrada por el INPEC como un dato agregado. Las cifras mostrarían que no se han dado cambios importantes en el presupuesto por recluso.

²² Mientras que otros han sido extraditados o se encuentran privados de la libertad en otros países.

Cuadro No. 15. Presupuesto anual por recluso.

Fuente: INPEC.²³

Año	Presupuesto por recluso al año	Valor deflactado	Equivalencia en dólares
2003	\$ 6.606.712,00	\$ 6.606.712,00	\$ 2.295,99
2004	\$ 6.546.160,00	\$ 6.204.891,00	\$ 2.362,67
2005	\$ 8.108.922,00	\$ 7.330.645,68	\$ 3.158,71
2006	\$ 10.210.670,00	\$ 8.834.870,38	\$ 3.747,91
2007	\$ 9.459.495,00	\$ 7.744.261,26	\$ 3.726,16
2008	\$ 9.061.923,00	\$ 6.890.293,13	\$ 3.504,26
2009	\$ 9.503.144,00	\$ 7.084.096,51	\$ 3.285,32

Los datos de hacinamiento sugerirían un deterioro progresivo de las condiciones de reclusión. Por supuesto, estas afectan a la población carcelaria en general, pero tendería a tener efectos más fuertes en aquellos más pobres, pues son quienes deben conformarse con la comida y elementos suministrados por el INPEC, ya que por sus condiciones económicas pueden no recibir remesas y consignaciones con las cuales suplir algunas de sus necesidades. Alguna evidencia empírica sugeriría además que en el caso del narcotráfico las desigualdades entre los mandos altos- medios y “los de abajo”, son más marcadas, pues mientras los primeros podrían acceder a servicios básicos privados, los segundos deben aceptar aquellos que les brinde el Estado, sin importar su calidad (Ariza, L. comunicación personal).

Las entrevistas suministraron información valiosa sobre las condiciones de reclusión. Por ejemplo, para Luz, que es una recicladora, lo más duro de estar encerrada es tener que compartir la celda con personas que la humillan por su poca cultura o porque es muy humilde. Convivir con personas diferentes en un espacio reducido y deber compartir todos los días, en medio de la rutina, afecta de manera significativa la vida de las personas privadas de la libertad. De hecho, se han presentado peleas de las que a veces salen heridas las reclusas. Así lo reconoce Luisa, una joven universitaria a la que sus compañeras la molestaban cuando llegó por ser la “señorita estudiada” y bien vestida. Alguna vez tuvo que agarrarse con una niña de la “L” –el nuevo cartucho-,²⁴ con la que compartía la celda, pues constantemente “se metía con ella”.

La enfermedad se hace aún más dolorosa en la cárcel. Así lo señala Yaneth, quien padecía de úlceras varicosas y luego de varias complicaciones, resultó con un padecimiento aún más grave que la afectó gravemente por meses. Claudia cuenta que encontró dificultades para recibir atención frente a las afectaciones de su pierna al interior del penal, pues aunque tienen médicos y reciben algunas medicinas, las restricciones a la libertad afectan también su acceso a la atención en salud.

3.2. *El impacto en la vida de los y las reclusas.*

²³ El valor deflactado y la equivalencia en dólares fue elaborada por los autores, a partir del índice de inflación y de la tasa de cambio reportada por el Banco de la República.

²⁴ “El Cartucho” era una zona de Bogotá con gran circulación de droga.

Aunque cada historia de vida es distinta y no es posible hacer generalizaciones sobre la forma como se ven afectadas las vidas de las personas privadas de la libertad, las entrevistas permiten identificar algunas hipótesis relevantes. Por ejemplo, la pérdida de la libertad puede representar la ruptura de los proyectos de vida. Luisa era una estudiante universitaria cuando llegó a la cárcel. El día que su vida cambió de manera radical ella se encontraba con su novio en un concierto en una universidad pública. El vendía alimentos con marihuana, como ponqués, chokolatinas, etc. Ella lo sabía, pero nunca creyó que fuera grave o que pudiera tener consecuencias para su vida, en especial porque ella asegura que nunca vendió y que en todo caso quienes compraban nunca eran engañados sobre lo que ingerían. Su novio fue sorprendido por el personal de seguridad del establecimiento educativo con 38 muffins y 52 chokolatinas de marihuana. De acuerdo con Luisa, ella no se encontraba con él en ese momento, pues estaba en el baño. Sin embargo, cuando regresó sintió que debía permanecer al lado de quien consideraba el amor de vida y apoyarlo. Para cuando los guardias de seguridad procedieron a registrarlo, Luisa había decidido “frentear” al lado de su novio. En ese momento no sabía que en una maleta que estaba muy cerca de ellas había unos gramos de marihuana, que aunque no eran de su propiedad, sumaban lo suficiente para ser judicializados. Ahora Luisa enfrenta una condena a 54 meses como coautora, aunque ella nunca vendió, ni distribuyó droga. Ella ha decidido hacerse a una mejor vida al interior del centro de reclusión, por lo cual participa como instructora en la educativa de la cárcel. Además, está llevando a cabo su práctica universitaria y espera sacar adelante su tesis. Sin embargo, “los sueños se acabaron”. Ella asegura que cuando salga de la reclusión toda su vida laboral se verá afectada por los antecedentes judiciales. “Yo trabajaba con niños con discapacidad, y.....usted cree que los padres me los van a confiar sabiendo que estuve en la cárcel por supuestamente vender droga?... no. Trabajé con el Estado en salud ocupacional, pero.... Usted cree que me van a contratar sabiendo que tengo antecedentes?... no”. Luisa tiene claro que se procurará una mejor vida, pero ha renunciado a sus sueños.

Para Francy, un ama de casa de 32 años de edad los antecedentes judiciales también son un problema. A ella le preocupa que sus hijos se vean afectados porque su madre estuvo en la cárcel por drogas. En el colegio de los niños han reconocido que ella fue privada de la libertad, pero han expuesto causas diferentes para evitar que sus hijos sean estigmatizados. “Gracias a Dios en el colegio me los han ayudado mucho y ellos están bien”. Pero eso no significa que no le preocupe que sus antecedentes puedan jugar en contra de sus hijos.

Marlene se limitó a decir “me dañaron la vida”. Ella es una mujer de 50 años de edad. Solo estudió hasta segundo de primaria y se ocupaba en oficios varios, aunque cada vez era más difícil conseguir empleo. Cuando fue capturada estaba visitando a su hermana gemela, como lo hacía con cierta regularidad porque cuidaba a su sobrino. Ese día la policía entró y nosotras no entendíamos nada. “Lo que supimos es que el inquilino de mi hermana vendía drogas, pero yo nunca supe cuánto tenía en el cuarto”. Marlene le cree a su hermana cuando dice que ella no sabía lo que hacía su arrendatario, pues vio su cara de desesperación y desconcierto cuando llegó la policía. Sin embargo, ninguna de las dos tenía cómo probar su inocencia y terminaron por aceptar cargos. “Pero yo de por Dios que soy inocente”. Luego de aceptar, fueron condenadas a cinco años y 800 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Su drama ahora es enorme: su hija de quince años ha sido agredida físicamente varias veces por su padres, quien cuando se emborracha se pone violento; ha perdido todas sus pertenencias, “no tengo ni una

cama”, y no tiene idea sobre qué hacer cuando salga; además, ni siquiera tiene claro cuándo pueda salir, pues no tiene como pagar la multa. De hecho, ya cumplió el tiempo suficiente para poder pedir su libertad, pero sigue en la cárcel sin posibilidades claras de poder pagar. Sin embargo, lo que más le preocupa es su hija a quien no ve hace varios días.

La relación con los hijos y con la familia es una preocupación constante. Aunque algunas entrevistadas, como “la española”, han encontrado en la pérdida de la libertad una oportunidad para valorar a su familia y mejorar su relación con sus padres, la mayor preocupación de las internas son sus hijos y el distanciamiento de ellos. Rocío se entristece cuando habla de su hijo mayor, a quien no ve desde que está en la cárcel y con quien siente una gran distancia. El parece no perdonarle que transportara droga. Para Sandra lo peor de la reclusión es que perdió la oportunidad de ver a sus bebés. Aunque están bien y nos le falta nada, perdió la oportunidad de verlos crecer y siente la distancia que se está creando cuando habla por teléfono con ellos. A sus 25 años se encuentra privada de la libertad, lejos de sus hijos, sumergida en una rutina que la agobia, y sin haber visto un peso de lo que le prometieron por entrar droga a una cárcel, pues cayó a la entrada y no completó la “vuelta”.

Las historias de vida encontradas dan cuenta entonces de la ruptura familiar que deben afrontar las mujeres entrevistadas, al ser privadas de la libertad por un tiempo largo. Incluso si redimen pena deben pasar en la cárcel varios años y nada les asegura que la comprensión que reciben algunas por parte de su familia les permita mantener relaciones cercanas con sus seres queridos. Por supuesto, no todas sufren lo mismo, ni valoran la ruptura familiar de la misma forma, pero al menos para las mujeres la preocupación por sus hijos es una constante, como lo manifiestan las abogadas de la Defensoría Pública con quienes pudimos hablar.

Lo paradójico de la privación de la libertad es que si entraron al “negocio” porque era su única alternativa productiva, la reclusión no les mejora las condiciones ni las perspectivas laborales. El increíble peso que tienen los antecedentes en los proyectos productivos de las hoy reclusas es un elemento que las políticas de drogas no toman en consideración. Pareciera que el problema se acaba cuando el juez realiza la adecuación típica, a pesar de que persistan las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que las llevaron a vender o a transportar.

III. Balance general y conclusiones

De lo dicho hasta ahora hay varios aspectos que merecen mención especial. La primera constatación que surge del estudio es que Colombia se caracteriza por tener una legislación que reproduce tendencias internacionales impulsadas principalmente por Estados Unidos y caracterizadas por altas dosis de represión que se cristalizan en múltiples estrategias, de las cuales las más importantes son el uso del derecho penal y la erradicación de cultivos.

La segunda constatación es que la represión, aunque creciente, no parece haber tenido efectos significativos sobre el crimen organizado que se ha estructurado en torno al negocio de la droga. Aunque existe una represión absoluta del cultivo –plantaciones–,

fabricación y tráfico de drogas, desarrollada principalmente en el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) y en el Código Penal (Ley 599 de 2000), su eficacia real y simbólica es muy limitada. Las precarias condiciones sociales que persisten en el país y las necesidades básicas insatisfechas constituyen un ambiente propicio para que los empresarios de la droga encuentren personas dispuestas a participar en actividades de cultivo, fabricación y comercialización.

Una tercera constatación es que las consecuencias de las políticas represivas son múltiples y se revelan en diferentes ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, tal vez uno de los más representativos es el sistema carcelario, pues como se desprende de las cifras oficiales que maneja el INPEC, los delitos relacionados con drogas –cultivo, fabricación, tráfico y relacionados- constituyen la tercera causa por la cual las personas son privadas de su libertad en Colombia.

En cuarto lugar, parecería que quienes han llegado a la cárcel por este tipo de delitos no son quienes participan directa y de manera importante en las organizaciones criminales de tráfico. Generalmente se trata de personas que tienen una participación menor en el ciclo de la droga, que pueden ser fácilmente sustituibles en las redes de fabricación y tráfico, y quienes se caracterizan por tener escasa formación académica y condiciones socioeconómicas precarias.

Una quinta constatación es que las condiciones de reclusión siguen sin presentar mejoras sustanciales, a pesar de la intervención de la Corte Constitucional Colombiana encaminada a conseguir una garantía adecuada de los derechos fundamentales de la población carcelaria. En efecto, luego de una disminución en el hacinamiento provocada por las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, se evidencia un aumento progresivo del mismo. Esto constituye una amenaza evidente para la vigencia efectiva de los derechos de la población privada de la libertad.

Referencias bibliográficas

- Caballero, F. (1989). *Droit de la drogue*. Paris: Dalloz.
- Corte Constitucional Colombiana, (1994) Sentencia C-176. MP Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional, (1994) Sentencia C-221 MP Carlos Gaviria Díaz.
- Del Olmo, R. (1986). *La cara oculta de la droga*. Bogotá: Temis.
- Del Olmo, R. (1986) *¿Prohibir o Domesticar?. Políticas de drogas en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad
- De Sousa Santos, B. (2002) *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional.
- De Sousa Santos, B. (2009) *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: ILSA
- Dirección Nacional de Estupeficientes –DNE- (2009). *Misión, Visión y Objetivos*. En la página institucional: <http://www.dne.gov.co/?idcategoria=122>. (Consultado el 28 de diciembre de 2009).
- Escobar E. (1986), "De las contravenciones: naturaleza, competencia y procedimiento" en VV AA. *Comentarios estatuto nacional de estupeficientes*. Bogotá: Señal editora.
- García M. (1991) "Eficacia simbólica y narcotráfico" en *Nuevo Foro Penal*. Bogotá, No 54
- Guzmán, D. y Uprimny, R. (2010) *La prohibición como retroceso*. WOLA, TNI.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (2005) *Cárceles. Revista latinoamericana de política criminal*. Pena y Estado No. 6. Buenos Aires: Ediciones del Instituto Talcahuano.
- Ley 30 de 1986
- Ley 599 de 2000
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2009) "La guerra contra la producción y tráfico de drogas: Una evaluación económica del Plan Colombia". *Debates de Coyuntura Económica*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC- (2009) *Informe Mundial sobre las drogas*.
- Presidencia de la República de Colombia (1999) *Documento oficial del Gobierno Colombiano sobre el Plan Colombia*. En: Plan Colombia. Información y Documentos. Equipo Nizkor. Disponible en: <http://derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/>. (Consultado el 6 de mayo de 2010).

- Rico, J. (1986) "Les législations sur les drogues: Origine et évolution" en *Psychotropes*. Montréal, Vol III, No 1.
- Uprimny R. (1997) "¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes" en Martín Hopenhayn (Comp.) *La grieta de las drogas*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Uprimny R. (2001) "El laboratorio colombiano: narcotráfico y administración de justicia en Colombia" en Boaventura Santos, Mauricio García (Eds). *El caleidoscopio de la justicia colombiana*. Bogotá: Uniandes, UN, Siglo del Hombre.
- Uprimny R. (2002) "El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia" en VV.AA Dorothea Schreck (coord.) *Seminario de expertos farmacodependencia y política de drogas*. Berlín, Caritas
- Uprimny, R. (en prensa) *Hacia una política de drogas democrática*. Bogotá: DeJuSticia.
- Vázquez E. (1982) *Tratado jurídico de las drogas*. Bogotá: Ediciones Librería El Profesional.
- Velázquez F. (1988). "Las contravenciones en el Estatuto Nacional de Estupefacientes" en VVAA. *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*. Bogotá: Temis, Colegas.
- VVAA. (1996) *Drug war politics. The politics of denial*. Berkeley: University of California Press.
- VVAA. (1988) *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*. Bogotá: Temis, Colegas.
- VVAA. (1986) *Comentarios estatuto nacional de estupefacientes*. Bogotá: señal editora.