

## Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia

Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Esther Guzmán

Rodrigo Uprimny Yepes, abogado colombiano, doctor en Economía Política de la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en Sociología Jurídica de la Universidad de París II y un DEA (magíster) en Socioeconomía del Desarrollo de la Universidad de París I (IEDES). Actualmente se desempeña como director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJuSticia, y como profesor de Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Teoría del Estado en la Universidad Nacional de Bogotá. Fue magistrado auxiliar de la Corte Constitucional. Ha escrito múltiples artículos sobre derechos humanos y derecho constitucional, narcotráfico y política de drogas. Diana Esther Guzmán es investigadora del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJuSticia, y profesora de Argumentación Jurídica de la Universidad del Rosario. Es abogada de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Derecho Constitucional y candidata a magíster en Derecho de la misma universidad.

### Introducción<sup>1</sup>

Durante el siglo XX, las políticas en materia de droga en Colombia se caracterizaron en general por ser cada vez más 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.

La creciente represión refleja, además, una fuerte influencia de la legislación internacional que se desarrolló en el mismo periodo, impulsada generalmente por los 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 los Estados Unidos para luchar contra el tráfico, produciéndose una interiorización de la 'guerra a las drogas'.

Mientras el endurecimiento progresivo de las políticas y la aplicación de la tolerancia cero no han logrado acabar con las redes de crimen organizado, las políticas de drogas en la reducción de la oferta no sólo se han revelado inefectivas, sino que han tenido un fuerte impacto en el sistema

carcelario, debido al considerable aumento de las medidas 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, y son en su mayoría los eslabones menos importantes de la cadena de cultivo, producción y tráfico de drogas.

Este documento pretende mostrar algunas de las formas en que las políticas de drogas impactan en 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 y no beneficiarse de las ganancias realmente sustanciales. Lo anterior, en un contexto carcelario caracterizado por fuertes restricciones a los derechos humanos derivadas de las precarias condiciones de internamiento.

### Desarrollos de las políticas de drogas en Colombia

Las políticas colombianas en materia de drogas se adaptan a 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.

La normatividad internacional en el siglo XX pasó de una ausencia de control a las drogas a un régimen de 'lucha' frontal contra éstas, encarnada en estrategias prohibicionistas y altamente represivas. Entre 1909 y 1988 se efectuaron varias conferencias internacionales y se firmaron múltiples acuerdos destinados a reforzar un sistema de control internacional sobre ciertas drogas, así como el desvío de los precursores para su producción. En todo este proceso, los Estados Unidos han tenido un rol fundamental como dinamizadores de la realización de las conferencias y la suscripción de los tratados.

### 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 jurídica.<sup>2</sup> 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 han condicionado fuertemente todas las políticas nacionales, pues han excluido –o marginalizado– las otras opciones en este campo. Este globalismo localizado ha tenido varias etapas:

La primera, entre los años veinte y setenta, se caracteriza por una regulación preventiva a las primeras represiones; la segunda, en la década del setenta, por una influencia creciente de los tratados internacionales y la búsqueda de articulación de las represiones; la tercera etapa, en los años ochenta, por una búsqueda de la integralidad de la regulación con la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes; una cuarta etapa en la que se aprueba con reservas la Convención de Viena de 1988; y una quinta etapa que va desde la despenalización del porte y consumo de la dosis personal, la Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional, a la regresión de la prohibición con la reforma constitucional de 2009.

### **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.

Algunas de las asignaciones de penas por delitos relacionados con drogas se pueden ver a continuación en la Tabla 1.

Es importante resaltar que, además de tener asignadas penas relativamente altas, éstos y otros delitos por drogas 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.

### **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:

El Consejo Nacional de Estupefacientes: 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 la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas. La Di-

### **Principales desarrollos de la legislación colombiana en materia de drogas**

- **1920** - La Ley 11 de 1920 no sanciona el tráfico o consumo con restricción de la libertad, sino con multas.
- **1928** - La Ley 128 de 1928 establece sanciones represivas y posibilita el decomiso de las sustancias controladas.
- **1936** - El Código Penal de 1936 sanciona con penas de arresto a quienes participen en elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas.
- **1946** - La Ley 45 de 1946 cambia la pena de arresto por prisión.
- **1964** - Ninguna de estas leyes hasta el momento penalizaba el consumo, pero había un registro de toxicómanos en las direcciones departamentales de higiene. En los años cincuenta se empieza a castigar el consumo de marihuana. El Decreto 1669 de 1964 penaliza el consumo de cualquier sustancia estupefaciente.
- **1971** - El Decreto 522 de 1971 sanciona el tráfico y cultivo de marihuana, cocaína, morfina y cualquier droga, pero despenaliza su porte y uso en lugar privado, y en lugar público se sanciona con arresto de 1 a 3 meses.
- **1974** - El Decreto 1188 de 1974 aumentó las penas para el tráfico y penalizó el consumo. Entre 1974 y 1980 Colombia aprobó los convenios internacionales sobre drogas.
- **1986** - La Ley 30 de 1986, conocida como Estatuto Nacional de Estupefacientes (ENE) se limita a ser un instrumento de control y represión, perdiéndose las dimensiones preventivas y rehabilitadoras de previas legislaciones.
- **1993** - La Ley 67 de 1993 aprueba la Convención de Viena de 1988. Tiene un alto valor simbólico, por cuando el Gobierno quiere mostrar que responde a los desafíos de los grandes narcotraficantes.
- **1994** - La Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional declara inexecutable los artículos de la Ley 30 de 1986 que sancionan el porte y consumo de la dosis personal.
- **2009** - La Reforma constitucional de 2009 prohíbe el porte y consumo de la dosis personal.

Tabla 1

Artículo	Tipo penal	Descripción típica y modalidades	Pena
375	Conservación o financiación de plantaciones	El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones 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) <sup>3</sup>
		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, 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.	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 (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.	Prisión: 64 a 108 meses 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
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
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

Fuente: INPEC

rección Nacional de Estupefacientes: 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”. La 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.

Además, están el Ejército Nacional, que tiene funciones en

la erradicación de cultivos ilícitos; los ministerios de Salud, Educación y Comunicaciones, encargados de impulsar y desarrollar campañas de prevención y contribuir en la rehabilitación; y el sistema judicial, cuyas instituciones del sistema judicial penal se encargan de hacer efectivas las penalizaciones incluidas en la normatividad nacional.

### Políticas de drogas y sistema carcelario

La metodología empleada en este documento incluyó componentes cuantitativos y cualitativos: la revisión y análisis de la información de registro administrativo producida por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (IN-

PEC) de Colombia; y la información obtenida a partir de 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 al perfil de hombres de entre 18 y 40 años, al analizar la información cuantitativa nos dimos cuenta de que parece existir una especie de feminización de los delitos de drogas.

En el centro de reclusión El Buen Pastor, identificamos a 30 mujeres que en ese momento estaban siendo representadas por abogadas de la Defensoría Pública. 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. Primero, cuántas personas han sido privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. Segundo, quiénes son efectivamente privados de la libertad en Colombia por drogas, mostrando las características socio-demográficas de dichas personas y procurando establecer su nivel de participación en el negocio de la droga en el país. Tercero, algunos de los impactos de la criminalización en la vida de las personas privadas de la libertad por haber tenido una participación marginal en el negocio de la droga. A estos los hemos denominado ‘los de abajo’.

### **Población carcelaria por delitos relacionados con drogas**

En Colombia la participación de los delitos relacionados con drogas entre la población carcelaria es bastante alta. De acuerdo con el INPEC, constituye el tercer grupo de delitos con más personas privadas de la libertad, solamente superado 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

Nidia es una mujer de 43 años, 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 pesos colombianos (menos de 10 dólares estadounidenses). 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, ésta 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 pesos (20 centavos de dólar). 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.

e integridad personal, en donde la participación más importante es la del homicidio. 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. Entre 2003 y 2009, la población carcelaria por delitos relacionados con estupefacientes osciló entre el 16 y el 19 por ciento del total de detenidos en las cárceles del país, lo que en cifras netas representa unas 11.000 personas. Al finalizar el año 2009, había 12.616 personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, lo cual equivale al 17 por ciento del total de la población carcelaria del país. (Para mayor claridad sobre la coherencia de estos datos recomendamos consultar la investigación completa sobre Colombia publicada en el sitio web “Reformas a las leyes de drogas en América Latina”: <http://druglawreform.info/index.php?lang=es>)

El número de personas privadas de la libertad reportado corresponde tanto a sindicados/as como a condenados/as. Si bien las políticas colombianas de lucha contra las drogas han ejercido una presión importante en el sistema carce-

Tabla 2 - Composición de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas

Año	Sexo		Mujeres		Total
	Hombres				
	Total	%	Total	%	
2003	9.485	83%	1.969	17%	11.454
2004	10.686	83%	2.218	17%	12.904
2005	10.260	84%	1.891	16%	12.151
2006	8.311	85%	1.488	15%	9.799
2007	8.787	85%	1.526	15%	10.313
2008	9.870	84%	1.938	16%	11.808
2009	10.492	83%	2.124	17%	12.616

Fuente: INPEC

lario, en los últimos años se observa una evolución interesante en relación con la composición de la población carcelaria: el porcentaje de personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas ha disminuido de manera importante. Mientras que, en 2003, el 49 por ciento de la población carcelaria estaba conformada por sindicados/as, para 2009 disminuyó al 29 por ciento. Con respecto a las condenas: en 2003, el 51 por ciento de los detenidos por drogas había recibido condena, en 2009 las condenas habían subido al 71 por ciento de los presos por drogas.<sup>4</sup> Esta tendencia coincide con las dinámicas de la población carcelaria en general.

### ¿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 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 crimi-

nalizadas y privadas de la libertad. 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, sexo, edad, pertenencia a grupos vulnerables, y ocupación e ingresos de las personas, así como sobre el nivel de participación de dichas personas en el delito.

#### Características socio-demográficas

*Mujeres* – La Tabla 2 muestra la composición de la población carcelaria por delitos relacionados con drogas desagregada por sexo. El número de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas es significativamente menor que el número de hombres. De hecho, al analizar la composición de la población carcelaria por sexo, el porcentaje de mujeres desde 2003 nunca ha superado el 17 por ciento.

A pesar de que el porcentaje de mujeres privadas de la libertad por drogas no ha superado en los últimos años el 17 por ciento, se observa 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 (Tabla 3), hay una mayor composición de mujeres en los delitos

Tabla 3 - Composición de la población carcelaria, desagregada por sexo (2003-2009)

Año	Sexo				
	Hombres		Mujeres		Total
	Total	%	Total	%	
2003	58.098	93%	4.179	7%	62.277
2004	63.385	93%	4.635	7%	68.020
2005	62.707	94%	4.122	6%	66.829
2006	56.626	94%	3.395	6%	60.021
2007	59.971	94%	3.632	6%	63.603
2008	65.786	94%	4.193	6%	69.979
2009	71.204	94%	4.788	6%	75.992

Fuente: INPEC

Tabla 4 - Porcentaje de mujeres privadas de la libertad por drogas frente a la población reclusa femenina general

Año	Mujeres		
	General	Drogas	%
2003	4.179	1.969	47%
2004	4.635	2.218	48%
2005	4.122	1.891	46%
2006	3.395	1.488	44%
2007	3.632	1.526	42%
2008	4.193	1.938	46%
2009	4.788	2.124	44%

Fuente: INPEC



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 por ciento y las mujeres son sólo el 6 o 7 por ciento restante, dentro de los privados de la libertad por delitos relacionados con drogas el porcentaje de mujeres se eleva al 17 por ciento.

Aunque este dato puede ser considerado poco representativo, lo cierto es que, si se 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 por ciento en la población carcelaria. Tal vez el único delito en el que de manera consistente y 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 por ciento.

En la Tabla 4 observamos la proporción de mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, al ser comparado con el número de mujeres privadas de la libertad por todos los delitos. Entre el 42 y el 48 por ciento de la población femenina privada de la libertad lo está por delitos de drogas.

Esto muestra que, si bien la mayoría de las personas detenidas por drogas no son mujeres, la mayoría de las mujeres reclusas han perdido su libertad por drogas. Este dato refuerza la tesis de que parece existir una feminización de los delitos relacionados con drogas.

*Edad* – Aunque el grupo mayoritario de personas detenidas por drogas se encuentra entre 26 y 35 años, es alto el porcentaje (22 por ciento) de personas muy jóvenes –entre 18 y 25 años– privadas de la libertad por este delito. El otro grupo con una participación importante está entre los 36 y 45 años y representa un 23 por ciento. El grueso de las personas privadas de la libertad –hombres y mujeres– por drogas tiene entre 18 y 45 años. Sólo contamos con los datos de 2007-2009 y, por tanto, no es posible distinguir entre años ni establecer las personas que salieron de prisión; sólo las que entraron en dicho periodo. Ver Tablas 5 y 6.

Tabla 7 - 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
Madre lactante	67	151
Adulto mayor	530	2.242
Afro-colombiano	475	2.844
Con discapacidad	141	682
Extranjero	237	320
Indígena	164	637

Fuente: INPEC

Tabla 5 - Composición de las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas entre 2007 y 2009, desagregada por edad

Edad				
18-25	26-35	36-45	46-55	56 en adelante
4.788	8.060	5.063	2.778	1.055
22%	37%	23%	13%	5%

Fuente: SISIPPEC del INPEC

Tabla 6 - Composición de las personas privadas de la libertad por todos los delitos entre 2007 y 2009, desagregada por edad

Edad				
18-25	26-35	36-45	46-55	56 en adelante
22.262	35.535	19.887	9.249	4.398
24%	39%	22%	10%	5%

Fuente: SISIPPEC del INPEC

*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 sitúan en condiciones particulares de vulnerabilidad. 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. Como lo muestra la Tabla 7, 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.

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 en prisión en el periodo 2007 a 2009, la mayoría lo están por delitos relacionados con drogas. El 74 por ciento de las personas extranjeras detenidas lo están por drogas.

*Escolaridad, ocupación e ingresos* – A este respecto no tuvimos acceso a información cuantitativa. 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 generalizables a toda la población privada de la libertad, pues sólo se entrevistó a mujeres reclusas. En todo caso, creemos que la información cualitativa obtenida es valiosa y puede ayudar a enriquecer el análisis.

En cuanto al perfil socio-económico, las entrevistas permitieron identificar que se trata de mujeres sin un trabajo estable, con un bajo nivel de escolaridad y pocos ingresos. Hay una relación importante entre el perfil socio-económico 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.

### Participación en los delitos

Es importante también establecer a quiénes alcanzan las políticas represivas dentro de las redes del narcotráfico. Esto es, si llegan sólo 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 personas 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 se corresponden con prácticamente todo 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.

Tabla 8 - 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.

Tráfico de estupefacientes	
Sin concurso	16.695
En concurso	1.348
Total	18.403

Fuente: SISIPPEC del INPEC

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 a su acceso a la atención en salud.

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. La Tabla 8 muestra los resultados.

Del total de personas privadas de la libertad por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, sólo 1.348 fueron procesadas en concurso con otros delitos. De ellas, sólo 428 personas lo fueron por concurso con concierto para delinquir, lo cual equivale al 2 por ciento del total de personas privadas de la libertad en el periodo de la referencia. Esto podría implicar que el 98 por ciento 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.

Las mujeres que entrevistamos que reconocieron haber participado de alguna forma en ‘el negocio de la droga’ aseguraron haberlo hecho sólo como vendedoras o mulas. Un punto importante es que, 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’, por miedo a las represalias contra ellas o contra sus hijos.

### Impactos 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

Tabla 9 - Nivel de hacinamiento

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%

Fuente: INPEC

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 recolectada en las entrevistas.

### 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 pers-

pectiva cuantitativa, tomamos en cuenta el hacinamiento e incluimos, además, un dato que da cuenta del presupuesto del Estado por recluso.

La Tabla 9 muestra la evolución de los niveles de hacinamiento en el país de 1997 a 2009. Los resultados permiten identificar una disminución importante hacia 2001 y 2002, pero un aumento posterior de carácter relativamente consistente.

La disminución que se presentó durante 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

Tabla 10 - 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	11.454	50.823	48.291	2.532	5,2%
2004	68.020	12.904	55.116	49.722	5.394	10,8%
2005	66.829	12.151	54.678	49.821	4.857	9,7%
2006	60.021	9.799	50.222	52.414	-2.192	-4,2%
2007	63.603	10.313	53.290	52.555	735	1,4%
2008	69.979	11.808	58.171	54.777	3.394	6,2%
2009	76.471	12.616	63.855	55.042	8.813	16,0%

Fuente: INPEC



Tabla 11 - 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%

Fuente: INPEC

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 disminuyó la sobrepoblación carcelaria. 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 al alza. En 2009 alcanzó un 38,9 por ciento.

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. Su aumento revela el deterioro de las condiciones de privación de la libertad.

Aquí consideramos importante incluir un dato que muestra la relación entre los delitos por drogas 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; en otras palabras: qué tanto contribuyen los delitos relacionados con drogas al hacinamiento. Los resultados de este ejercicio se encuentran en la Tabla 10.

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 Colombia,<sup>5</sup> su participación en la composición de la población reclusa por drogas parece ser porcentualmente muy menor. El indicador proxy que usamos sugeriría que se trata de aproximadamente el 2 por ciento 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 por ciento –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, capos y mandos medios. La Tabla 11 muestra los resultados de este ejercicio.

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

Tabla 12 - Presupuesto anual por recluso (\$ = peso colombiano)

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

Fuente: INPEC

es muy significativa frente al hacinamiento, con las consecuencias que se derivan de éste último.

Existe un dato adicional que puede ser interesante para el análisis sobre condiciones de reclusión. La Tabla 12 muestra la evolución del presupuesto destinado por el Estado por recluso/a, desde 2003 a 2008. Los datos mostrarían que no se han dado cambios importantes en el presupuesto por recluso.

Alguna evidencia empírica sugeriría además que, en el caso del narcotráfico, las desigualdades entre los mandos altos y medios, por un lado, y ‘los de abajo’, por el otro, 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.

### ‘Los de abajo’: algunas historias

*“A los de arriba, a esos nunca los cogen.”*

La pérdida de la libertad puede representar la ruptura de los proyectos de vida. Es el caso de Luisa,<sup>6</sup> una estudiante universitaria recluida en la cárcel que fue detenida junto con su novio, quien vendía alimentos con marihuana. Luisa enfrenta una condena de 54 meses como coautora, aunque ella nunca vendió ni distribuyó droga. Gracias a sus estudios, ha decidido hacerse a una mejor vida al interior del centro de reclusión, por lo cual participa como instructora en la vida educativa de la cárcel. Además, está llevando a cabo su práctica universitaria y espera sacar adelante su tesis. Sin embargo, “los sueños se acabaron”, asegura. Cuando salga de la reclusión, toda su vida laboral se verá afectada por los antecedentes judiciales.

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.

Marlene, de 50 años, dice que “me dañaron la vida”. Sólo estudió hasta segundo de primaria y se ocupaba en oficios

Las entrevistas realizadas en la cárcel de mujeres suministraron información valiosa sobre las condiciones de reclusión. Por ejemplo, para Luz, 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.

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.” 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 5 años y 800 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Su drama ahora es enorme: su hija de 15 años ha sido agredida físicamente varias veces por su padre, quien, cuando se emborracha, se pone violento.

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 respecto a quien siente una gran distancia. 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 al ser privadas de la libertad por un tiempo largo. 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. Es como si el problema se acabara cuando el juez realiza la adecuación típica, ignorando la persistencia de las condiciones de vulnerabilidad socio-económica que las llevaron a vender o a transportar.

### Conclusiones

La primera constatación que surge de este estudio es que Colombia se caracteriza por tener una legislación que reproduce tendencias internacionales impulsadas principalmente por los Estados Unidos y caracterizadas por altas dosis de represión que se cristalizan en múltiples estrate-

La situación no era muy distinta para Rocío, 38 años, madre de tres hijos. Su esposo fue asesinado hace unos años y fue víctima de desplazamiento 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. Sólo 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 pesos (125 dólares). 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.

gias, de las cuales las más importantes son el uso del derecho penal y la erradicación de cultivos.

Segundo, la represión 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, la fabricación y el tráfico de drogas, 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.

Tercero, 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 los delitos relacionados con drogas constituyen la tercera causa por la cual las personas son privadas de su libertad en Colombia.

Cuarto, el amplio porcentaje de las personas privadas de su libertad por drogas tiene una participación menor en el ciclo de la droga, pudiendo ser fácilmente sustituibles en las redes de fabricación y tráfico; se caracterizan por tener escasa formación académica y condiciones socio-económicas precarias.

Quinto, el hacinamiento constituye una amenaza evidente para la vigencia efectiva de los derechos de la población privada de la libertad.

## Notas

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

2 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.

3 El salario mínimo legal mensual vigente en Colombia para el año 2010 es de 515.000 pesos colombianos. El equivalente en dólares estadounidenses es de 259,11 (con la tasa de cambio vigente para los primeros días de mayo de 2010).

4 En Colombia el delito por tráfico de estupefacientes y otras infracciones hace parte de una categoría más amplia, llamada 'delitos contra la salud pública'.

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

6 Los nombres propios de las mujeres entrevistadas han sido cambiados con el fin de preservar su anonimato.