

# Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia

*Rodrigo Uprimny Yepes  
Sergio Chaparro Hernández  
Luis Felipe Cruz Olivera*

DOCUMENTOS 37

**DOCUMENTOS 37**

---

**RODRIGO UPRIMNY YEPES**

Abogado, 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 área de Política de Drogas 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. Autor de múltiples artículos sobre derechos humanos, narcotráfico y administración de justicia, entre ellos: “El laboratorio colombiano: narcotráfico y administración de justicia en Colombia” y “Drogas, derecho y democracia”.

**SERGIO CHAPARRO HERNÁNDEZ**

Economista y filósofo, con maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Ha trabajado como profesor de Economía laboral, consultor en el Centro de Memoria Histórica, la Escuela Nacional Sindical y la Defensoría del Pueblo. Su experiencia investigativa se ha concentrado en temas de trabajo decente, justicia transicional, desarrollo rural y construcción de indicadores con enfoque de derechos humanos. Es investigador principal en las áreas de Política de Drogas y Derechos Sociales, y en el apoyo cuantitativo a las demás áreas, en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

**LUIS FELIPE CRUZ OLIVERA**

Abogado graduado y estudiante de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Su ámbito de investigación es la historia y el desarrollo del conflicto armado en Colombia y su relación con el narcotráfico. Asociado al área de Política de Drogas del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), donde se ha desempeñado como investigador de los costos en derechos humanos de las estrategias antinarcóticos.

# **Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia**

*Rodrigo Uprimny Yepes  
Sergio Chaparro Hernández  
Luis Felipe Cruz Olivera*

## **Documentos Dejusticia 37**

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

ISBN: 978-958-5441-07-1 Versión impresa  
978-958-5441-08-8 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia  
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.  
Teléfono: (57 1) 608 3605  
Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)  
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>  
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados  
Preprensa: Marta Rojas  
Cubierta: Alejandro Ospina  
Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, julio 2017

## Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| Agradecimientos.....   | 9         |
| Introducción .....   | 11        |
| <b>PANORAMA DE LAS LEYES DE DROGAS<br/>Y EL SISTEMA PENITENCIARIO EN COLOMBIA.....</b>   | <b>15</b> |
| La evolución de la normatividad<br>en materia de drogas .....  | 15        |
| Contexto del sistema penitenciario en Colombia .....   | 22        |
| <b>DROGAS Y CÁRCELES:<br/>LA INEFICACIA DEL ENCARCELAMIENTO MASIVO<br/>A POBLACIÓN VULNERABLE .....</b>  | <b>33</b> |
| Capturas por delitos de drogas .....   | 34        |
| Procesamiento judicial de los delitos de drogas .....  | 44        |
| Tendencias en el encarcelamiento<br>por delitos de drogas.....   | 47        |
| ¿Quiénes son las personas reclusas<br>por delitos de drogas en Colombia?.....  | 50        |
| Encarcelamiento de poblaciones específicas .....   | 54        |
| <b>ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO<br/>Y SUBROGADOS PENALES PARA DELITOS DE DROGAS .....</b>   | <b>69</b> |
| Prisión preventiva y delitos de drogas .....   | 73        |
| Costos fiscales del encarcelamiento por delitos<br>de drogas e impactos sobre el hacinamiento<br>en caso de implementar alternativas a la prisión..... | 77        |
| <b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>  | <b>81</b> |

|                          |    |
|--------------------------|----|
| <b>Referencias</b> ..... | 83 |
|--------------------------|----|

## **ANEXO**

|   |    |
|---|----|
| <b>El camino de la judicialización por el delito de tráfico,<br/>porte y fabricación de estupefacientes</b> ..... | 86 |
|---|----|

## Agradecimientos

El presente informe es el resultado del trabajo realizado con el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), para analizar a profundidad la situación carcelaria en los países de la región latinoamericana. Aquí se presentan debates y discusiones que se dan en el marco del CEDD, y además recogen sus recomendaciones y sugerencias. Agradecemos a las y los investigadores que nos acompañaron en esta tarea: Alejandro Corda (Argentina), Rose Marie de Achá (Bolivia), Luciana Boiteux (Brasil), Ricardo Soberón (Perú), Jorge Paladines (Ecuador), Catalina Pérez Correa (México), Gianella Bardazano (Uruguay), Coletta Youngers (WOLA) y Pien Metaal (TNI). Nuestro especial agradecimiento a Ernesto Cortés (Costa Rica), quien revisó, comentó y contribuyó a una versión preliminar del documento.

Por otra parte, desde sus orillas académicas y con gran generosidad, nuestros colegas investigadores en Dejusticia aportaron sus conocimientos y sugerencias al informe en diferentes fases del proyecto. Nuestra gratitud también va para el equipo administrativo de Dejusticia, que hace posibles las labores diarias y nos apoyaron en la elaboración de este libro. Particularmente, agradecemos a Carolina Reyes, Elvia Sáenz, Lucía Albarracín, Yaneth Vargas, William Morales, Alexander Rojas, Lisbeth Plazas, Jazmín Mejía, Néstor Benavides, Ady Luz Ruiz y Leby Pacheco.

Esta publicación no habría sido posible sin la colaboración de muchas instituciones y personas que facilitaron información y contribuyeron al trabajo de campo que realizamos. Por ello, manifestamos nuestra gratitud por su apoyo al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y al Ministerio de Justicia y del Derecho, instituciones que nos suministraron la información cuantitativa y facilitaron nuestra



visita al centro de reclusión de mujeres de El Buen Pastor. Así mismo, agradecemos a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional por la información brindada. No queremos olvidar la colaboración de las mujeres que autorizaron ser entrevistadas y que desinteresadamente participaron en el estudio dando testimonio de su experiencia en la reclusión.

Nuestra gratitud también va dirigida a las personas que comentaron los documentos preliminares a partir de los cuales construimos el presente libro, particularmente a Isabel Pereira. Por último, agradecemos a Open Society Foundations, cuyo apoyo a las investigaciones del CEDD ha sido fundamental para realizar nuestras labores académicas.

## Introducción

La evidencia sobre el fracaso de la “guerra contra las drogas” y los costos que ha generado en Colombia es cada vez más abundante (PNUD, 2015; Collins, 2016). Las investigaciones académicas han documentado los altos costos fiscales en los que se ha incurrido para implementar las políticas represivas, en detrimento de la financiación de políticas de salud para prevenir y disminuir el creciente consumo problemático, o de programas de reducción de daño que minimicen los impactos del consumo en ambientes de marginación social (CEDD, 2014). También, la forma como continúa extendiéndose la corrupción y el deterioro institucional por la cooptación de las instituciones por parte de organizaciones criminales con una enorme capacidad de adaptación, contra las cuales las políticas vigentes no han resultado eficaces.

Otras investigaciones han mostrado cómo el énfasis en estrategias de reducción de la oferta de corte represivo, desde las aspersiones aéreas de cultivos hasta el uso desproporcionado del derecho penal para perseguir toda suerte de conductas relacionadas con drogas, ha generado violaciones de un amplio espectro de derechos de poblaciones vulnerables, entre ellos el derecho a la vida, a la integridad física, a la diversidad cultural, a la salud, al debido proceso, entre otros (Reuter, Pollack y Pardo, 2016). Toda esta evidencia, y la insistencia por parte de distintos sectores sobre la necesidad de un cambio de enfoque, han llevado a que el Gobierno colombiano empiece a reconsiderar su posición sobre el régimen internacional de fiscalización y la política global de drogas en el escenario internacional.<sup>1</sup>

---

**1** En su discurso en el marco del 58° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, el exministro de Justicia de Colombia, Yesid Reyes, señaló: “...mi país, así como la región de América Latina y el Caribe, ha pa-

Uno de los costos más dramáticos del prohibicionismo es el impacto que ha tenido sobre el sistema carcelario. En Colombia, así como en el resto de América Latina, las políticas y las leyes de drogas se han caracterizado por tres tendencias: 1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy disímiles –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– se les han aplicado penas similares muy severas (Cicad, 2013). Esto ha ocasionado un incremento de la población encarcelada por estos delitos, en su mayoría personas pobres y con escasas oportunidades, lo cual ha agravado los problemas del sistema penitenciario en el país y esconde, detrás del aparente éxito de la estrategia, una tragedia humana que afecta a las personas detenidas y a sus familias.

Encarcelar masivamente a poblaciones vulnerables que tienen una participación marginal y son fácilmente reemplazables dentro de la economía ilícita, y que no se benefician sustancialmente de las ganancias que allí se generan, no ha sido eficaz para lograr los propios objetivos que se ha planteado la política de drogas. En efecto, la criminalización de estas personas no ha contribuido sustancialmente a desmontar las organizaciones delictivas ni a reducir la oferta y demanda de drogas ilícitas. No obstante, sí ha sobrecargado el sistema penitenciario, ha desnaturalizado su función, y le ha ocasionado enormes costos fiscales al Estado y al resto de la sociedad. A pesar de que este fenómeno ha sido reconocido por el Gobierno colombiano, el cual ha jugado un papel importante en impulsar el debate sobre la necesidad de que los países de las Américas implementen alternativas al encarcelamiento para los delitos menores de drogas (Cicad, 2013), eso no se ha reflejado en reformas legislativas a las políticas vigentes.

Este documento tiene como propósito actualizar investigaciones anteriores del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) sobre el impacto de las políticas y las leyes de drogas en el sistema penitenciario colombiano, y agregar nueva evidencia cuantitativa y cualitativa al respecto (Uprimny y Guzmán, 2010); para tal efecto, se estructura de la siguiente manera: en un primer capítulo se expondrá brevemente la normatividad

---

gado costos muy altos en esta cruzada contra las drogas, por el empeño y decisión con el que la hemos afrontado en beneficio de toda la comunidad internacional. Esos esfuerzos nos han ido dejando importantes lecciones [...] sobre las que pedimos haya una detenida reflexión que nos conduzca a evaluar la adopción de nuevas perspectivas”.

nacional más importante en el tema de drogas, las principales reformas acontecidas en los últimos años y se presentará un contexto del sistema penitenciario en Colombia.

En el segundo capítulo se analizarán las tendencias en la criminalización de las conductas de drogas en sus distintas fases: desde las capturas policiales, o por otras agencias de seguridad, pasando por el procesamiento del sistema penal frente a estos delitos, con énfasis en la posterior detención en centros penitenciarios de las personas sindicadas y condenadas. En los apartados del capítulo se presentará con mayor detalle lo sucedido con algunas poblaciones específicas –mujeres, minorías étnicas, jóvenes–, las tendencias en el uso de la detención preventiva, la aplicación de medidas alternativas a la prisión y los costos económicos y sociales que ha generado el encarcelamiento por delitos de drogas. En la tercera parte abordamos las alternativas al encarcelamiento. En la cuarta parte se presentarán, de manera sucinta, los principales hallazgos de una serie de entrevistas realizadas a mujeres presas por delitos de drogas en la cárcel El Buen Pastor en Bogotá. Para concluir se presenta un balance de los impactos de las leyes de drogas sobre el sistema penitenciario y unas recomendaciones de política pública.

## PANORAMA DE LAS LEYES DE DROGAS Y EL SISTEMA PENITENCIARIO EN COLOMBIA

### La evolución de la normatividad en materia de drogas

La normatividad en el tema de drogas en Colombia se ha construido en consonancia con los desarrollos del derecho internacional en la materia. Durante el siglo XX, con un decidido impulso de Estados Unidos, se pasó de una ausencia de control a las drogas a un sistema global de lucha frontal contra ellas. Fue así como se consolidó el régimen de fiscalización actual que está supeditado a las tres convenciones de la ONU sobre estupefacientes<sup>1</sup> y cuenta con tres organismos principales de control internacional: la Comisión de Estupefacientes (CND),<sup>2</sup> la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)<sup>3</sup> y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).<sup>4</sup> A partir de la década de los

- 
- 1 Estas son la Convención Única sobre Estupefacientes (1961), según las modificaciones del Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).
  - 2 En inglés Commission on Narcotic Drugs (CND), creada por el Consejo Económico y Social de la ONU (Ecosoc) y compuesta por 53 Estados con la función de analizar la aplicación del régimen de control de drogas en el mundo e informar al ECOSOC de las medidas que se deben implementar para darle efectividad.
  - 3 En inglés International Narcotic Control Board (INCB), creada en 1968 y compuesta por trece expertos elegidos por el Ecosoc. A diferencia de la Comisión y de la ONUDC, es un organismo independiente y cuasijudicial para el monitoreo de la implementación de las Convenciones de la ONU sobre estupefacientes.
  - 4 En inglés United Nations Office against Drugs and Crime (UNODC), creada en 1997 para asistir a los Estados en la lucha contra las drogas ilícitas, el crimen y el terrorismo, y para coordinar los programas antidrogas de las Naciones Unidas.

setenta en Colombia, así como en el resto de países de América Latina, tras un largo periodo de regulación preventiva, se empezaron a incorporar al derecho interno las convenciones de la ONU, a lo cual se sumó una importante producción legislativa nacional caracterizada por la proliferación de tipos penales para sancionar un amplio número de conductas, con penas cada vez mayores.

Este fenómeno de adicción punitiva que caracterizó la evolución del derecho penal en materia de drogas en Colombia y en la región, terminó por generar respuestas estatales desproporcionadas frente al tema en un triple sentido (Uprimny y Guzmán, 2013). Primero, en el balance costo-beneficio (desproporcionalidad utilitaria), pues ha implicado enormes costos fiscales, humanos y ha sobrecargado los sistemas judiciales y penitenciarios, sin que se perciban beneficios significativos en términos de reducción de la demanda (consumo), o de la oferta (producción). Segundo, en materia penal, pues la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas para el caso de los delitos de drogas no parece ser proporcional al daño efectivamente causado con la conducta penalizada; además, los delitos de drogas se han llegado a castigar con penas superiores o similares a las que se aplicaron para delitos tan graves como el homicidio o la violación sexual. Y tercero, en materia constitucional, pues la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales (con el ánimo de proteger con eficacia dudosa la salud pública), generando una grave afectación de los derechos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), y sin tener en cuenta criterio alguno de adecuación, necesidad o proporcionalidad.

Ahora bien, estas tendencias generales de afianzamiento del prohibicionismo han tenido sus excepciones, más por la vía de la jurisprudencia constitucional que por reformas legislativas. Tal fue el caso de la sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional que despenalizó el consumo de la dosis personal, la cual, sin embargo, trató de ser revertida sin éxito mediante una reforma constitucional en 2009. La tabla 1 resume los principales desarrollos de la legislación colombiana en materia de drogas, y las tensiones entre algunas de estas iniciativas.

Esta evolución normativa presentada en el cuadro ha ido configurando la criminalización de conductas de drogas muy diversas bajo unos mismos tipos penales, que no permiten distinciones en la aplicación de las penas entre verbos rectores heterogéneos, ni tampoco entre actores con distintos grados de participación, control e involucramiento en las

**TABLA 1**  
**Evolución del marco normativo en materia de drogas en Colombia**

| Norma   | Objetivo   | ¿Qué modificó?  |
|---|--|---|
| Ley 11 de 1920  | Prohibir la venta e importación de drogas que formaran hábito pernicioso, sin la orden escrita de un médico, dentista o veterinario.   | Se estableció una Comisión de Especialidades Farmacéuticas para velar por el cumplimiento y la reglamentación de las disposiciones, además de imponer una multa por las infracciones.   |
| Ley 128 de 1928   | Implementar sanciones punitivas y posibilitar los decomisos de sustancias estupefacientes.   | Es una de las primeras normas que establecen sanciones represivas como los decomisos de sustancias y arrestos por porte o consumo.  |
| Código Penal de 1936  | Cambiar la noción de uso del derecho penal para la defensa de la moral y la religión, por la defensa social. Por ello se basó en la búsqueda de los mecanismos para aislar lo anómalo y lo peligroso (Holguín, 2010). Al consumidor se le consideraba peligroso. | Los artículos 270 y 271, que se incluyeron en el capítulo relativo a delitos contra la “Salubridad pública”, sometieron a medidas de seguridad a quienes participaron en la elaboración, distribución, venta o suministro de sustancias narcóticas o su conservación para los mismos fines (Uprimny y Guzmán, 2013). Por lo demás, la pena coercitiva consistió en sanción de arresto (Vásquez, 1982).  |
| Ley 45 de 1946  | Reemplazar el artículo 270 del Código Penal vigente, para imponer penas privativas de la libertad y clarificar el tipo penal.  | Se modificaron las expresiones “sustancias narcóticas” por “drogas estupefacientes”, y el término “drogas heroicas o estupefacientes” por “drogas estupefacientes”. Del arresto se pasó a la prisión de seis meses a cinco años y multa pecuniaria. Se incluyó un agravante para cuando se suministraran drogas a menores de edad. También se cambió la condena para el delito de destinación, o permisión de uso, de inmueble para uso de estupefacientes (Vásquez, 1982). |
| Ninguna de estas leyes 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. |  |   |

| Norma   | Objetivo   | ¿Qué modificó?  |
|---|--|---|
| Decreto 1669 de 1964  | Mejorar las definiciones sobre la tipificación de conductas como cultivo, tráfico, elaboración y comercio de estupefacientes, para imponer medidas de seguridad a los sujetos considerados socialmente peligrosos.   | Se consideró al uso de drogas como una conducta “antisocial”, se introdujo el término de “toxicomanía”, y por tal razón se determinó la aplicación de medidas sanatorias en sitios especiales, hasta obtener la rehabilitación completa del consumidor. Además, se penalizó cualquier consumo de sustancia estupefaciente.  |
| Decreto 1118 de 1970  | Expedir el Estatuto de Contravenciones, para mejorar la convivencia ciudadana y la conservación del orden y la moralidad pública.  | Dentro de las contravenciones que afectan el orden social, se tipificó como falta el almacenamiento, elaboración, distribución y venta o suministro de marihuana, cocaína, morfina o cualquier otra droga, asignándose una sanción de arresto de uno a cuatro años.   |
| Decreto 522 de 1971   | Define como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones y se deroga el Decreto 1118 de 1970. La expedición de este decreto se consideró como un peldaño en la búsqueda de una solución jurídica para combatir el consumo de drogas.  | 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.<br>Este decreto dejó un vacío al dejar de legislar sobre el uso y consumo de drogas y el porte cuando no se hacía en lugar público o abierto al público.   |
| Decreto 1188 de 1974  | Expedir el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes. Allí se reguló de manera sistemática el tema de las definiciones para la aplicación de la legislación antidrogas, la necesidad de establecer políticas de prevención al consumo, y reguló los procedimientos para la destrucción de las sustancias incautadas. | La pena para el cultivo o conservación de marihuana, cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga o sustancia que produzca dependencia física o psíquica se aumentó al imponerse la prisión de dos a ocho años. Para el porte y tráfico de estupefacientes, la pena se fijó de tres a doce años. Incluso se estableció que si la cantidad de drogas o sustancias que el sujeto llevaba consigo correspondía a una dosis personal, se impondría arresto de un mes a dos años.   |
| Entre 1974 y 1980 Colombia aprobó los dos convenios internacionales sobre drogas. |  |   |
| Ley 30 de 1986  | Expedir un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes, que respondiera a la guerra contra las drogas.  | Se limita a ser un instrumento de control y represión, perdiéndose las dimensiones preventivas y rehabilitadoras de previas legislaciones. Se resalta la penalización del consumo de cocaína, marihuana o cualquier sustancia estupefaciente con penas que iban desde el arresto por 30 días hasta el internamiento en centro de rehabilitación, incluso sin su consentimiento.   |
|   |  |   |
| Sentencia C-221 de 1994   | La Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad del literal j del artículo 2 y el artículo 51 de la Ley 30 de 1986, además del artículo 87, por unidad normativa.  | Se declararon inexecutable los artículos de la Ley 30 de 1986 que sancionan el porte y consumo de la dosis personal. Se considera una sentencia muy importante dentro del giro que debe tener la política de drogas, al abordar desde una perspectiva de derechos el problema del consumo de estupefacientes.   |
| Ley 890 de 2004   | El objetivo más importante la adecuación de las penas de la parte especial del Código Penal, a las rebajas que se iban a implementar con el Sistema Penal Acusatorio por colaboración con la justicia.   | Los delitos por estupefacientes sufrieron un incremento de la tercera parte en el mínimo y la mitad en el máximo. El aumento obedeció a permitir un adecuado margen de maniobra a la Fiscalía, de modo que las sanciones que finalmente se impongan guarden proporción con la gravedad de los hechos.<br>Además, se modificó el subrogado de la libertad condicional para supeditar su otorgamiento al pago total de la multa impuesta. Lo mismo se dispuso para la suspensión de la ejecución de la pena.  |
| Ley 1142 de 2007  | Adoptar medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.  | Prohibió la aplicación de la vigilancia electrónica como subrogado penal en los casos de condena por delitos relacionados con estupefacientes. Se extendió la detención preventiva para doce delitos, se aumentaron las penas y se impusieron límites para la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario por otras medidas de prisión.  |
| Acto Legislativo 2 de 2009  | Reforma Constitucional. Prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes con el propósito de atacar la drogadicción como un problema de salud pública.   | La prohibición del consumo y porte de la dosis mínima, con excepción de la prescripción médica. Se dijo que el Estado debería garantizar el acceso a tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas con consumo problemático, siempre y cuando exista consentimiento informado del consumidor.  |
| Ley 1453 de 2011  | Expedir el estatuto de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de combatir la delincuencia urbana y evitar la migración de los problemas de seguridad del campo a la ciudad.  | El artículo 11 eliminó la expresión “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal”, con el objetivo de implementar la prohibición del consumo y porte de la dosis mínima, que había sido proclamada en la reforma constitucional de 2009. En sentencia C-491 de 2012, la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible este artículo, bajo el entendido de que no incluye la penalización del porte o conservación de dosis exclusivamente destinada al consumo personal de sustancia estupefaciente, psicotrópica o droga sintética, a las que se refiera el artículo 376 del Código Penal. Este estatuto también aumentó las penas para los delitos de uso, construcción y tenencia de semisumergibles y destinación de inmuebles para expendio de estupefacientes. |



| Norma            | Objetivo  | ¿Qué modificó?   |
|------------------|---|--|
| Ley 1709 de 2014 | Modificar el Código Penitenciario y Carcelario.   | Incluyó dentro del catálogo de conductas punibles sobre las que no proceden subrogados penales, las violaciones de los derechos humanos, otras afectaciones a la seguridad pública y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes.   |
| Ley 1760 de 2015 | Racionalizar el uso de la medida de aseguramiento y la privación de la libertad durante el proceso penal. | Entre otras medidas, la ley impuso un término de un año de vigencia para las medidas de aseguramiento por delitos que no involucren concurso o participación de varias personas. Entre las personas beneficiadas por esta ley podrían entrar quienes estén siendo procesados por delitos de drogas. Es una medida que se dirige a reducir la población carcelaria. |

TABLA 2

## Tipos penales relacionados con delitos de drogas 2017 (Código Penal - Ley 599 de 2000)

| Artículo | Tipo penal  | Descripción típica  | Penas  |
|----------|---|---|--|
| 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 kilogramo de semillas de dichas plantas.  | Prisión de 96 a 216 meses.<br>Multa de 266,66 a 2250 SMMLV.      |
|          |   | Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de 20 sin sobrepasar la cantidad de cien 100.  | Prisión 64 a 108 meses.<br>Multa de 13,33 a 75 SMMLV.            |
| 376      | Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes           | El que sin permiso de autoridad competente 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 sustancia estupefaciente, psicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas.  | Prisión de 128 a 360 meses.<br>Multa de 1.333,33 a 50.000 SMMLV. |
|          |   | Si la cantidad de droga no excede 1000 g de marihuana, 200 g de hachís, 100 g de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o 20 g de derivados de la amapola, 200 g de droga sintética, 60 g de nitrato de amilo, 60 g de ketamina y GHB.   | Prisión de 64 a 108 meses.<br>Multa de 2 a 150 SMMLV.            |
|          |   | Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de 10.000 g de marihuana, 3000 g de hachís, 2000 g de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o 60 g de derivados de la amapola, 4000 g de droga sintética, 500 g de nitrato de amilo, 500 g de ketamina y GHB.  | Prisión de 96 a 144 meses.                                       |
| 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, o autorice o tolere en ellos tal destinación.   | Prisión de 96 a 216 meses.<br>Multa de 1.333,33 a 50.000 SMMLV.  |
| 381      | Suministro a menor  | El que suministre, administre o facilite a un menor droga que produzca dependencia o lo induzca a usarla.   | Prisión de 96 a 216 meses.                                       |
| 382      | Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos | El que ilegalmente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder, desvíe del uso legal a través de empresas o establecimientos de comercio, elementos o sustancias que sirvan para el procesamiento de cocaína, heroína, drogas de origen sintético y demás narcóticos que produzcan dependencia, tales como éter etílico, acetona, amoniaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, diluyentes, disolventes, sustancias contempladas en los cuadros uno y dos de la Convención de las Naciones Unidas contra los Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y las que según concepto previo del Consejo Nacional de Estupefacientes se utilicen con el mismo fin, así como medicamentos de uso veterinario. | Prisión de 96 a 180 meses.<br>Multa de 3.000 a 50.000 SMMLV.     |

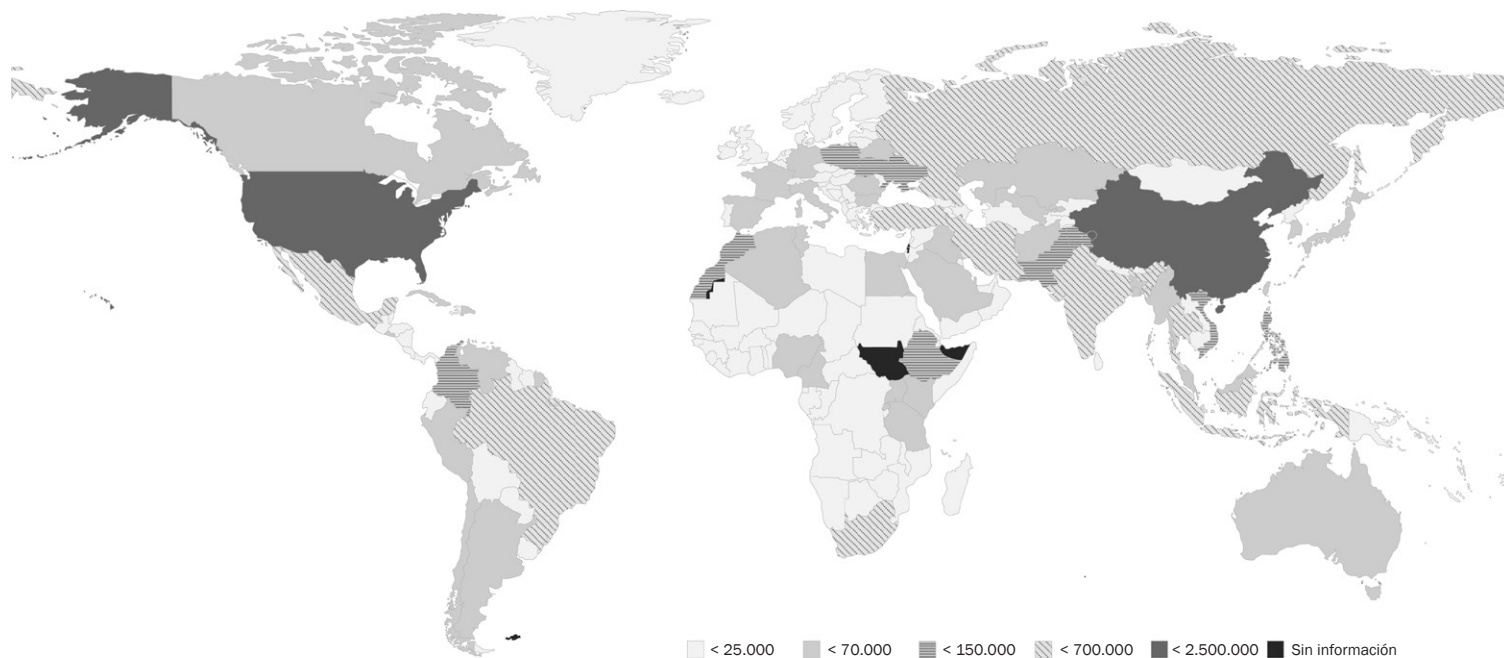
economías ilícitas, y menos aún por sus condiciones de vulnerabilidad. En la tabla 2 se presentan los tipos penales que conforman lo que en este documento se comprende por el rótulo de delitos de drogas y las penas vigentes para sancionarlos.

## **Contexto del sistema penitenciario en Colombia**

El crecimiento de la población carcelaria es un fenómeno global, que se ha presentado de forma consistente en los cinco continentes. Se estima que en los últimos quince años la población en prisiones ha crecido entre un 25 y 30 %, mientras que la población mundial ha crecido en un 20 %. La comparación internacional permite entender qué tan intensas han sido estas tendencias en Colombia. Para ello se toman como referencia las listas globales de encarcelamiento general, de encarcelamiento de mujeres y de prisión preventiva que produce el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones (ICPS, por sus siglas en inglés), así como compilando las últimas cifras disponibles en las estadísticas nacionales.

Como lo muestra el mapa 1, Colombia está entre los cuatro países de las Américas cuya población en prisión supera los 70.000 habitantes. Tiene una tasa de encarcelamiento de 242 personas por cada 100.000 habitantes, según la última medición del ICPS en junio de 2016, que equivale a 121.788 personas en prisión. Colombia se ubica por encima tanto del promedio mundial (la tasa de encarcelamiento global es de 144 por cada 100.00 habitantes), como del promedio suramericano (205 por cada 100.000). El crecimiento de la población carcelaria en Colombia entre 1991 y 2015 fue de 299 %, es decir, ocho veces el crecimiento porcentual de la población nacional en ese periodo según las estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La tabla 3 muestra algunos indicadores complementarios para los 20 países con las mayores poblaciones en prisión en el mundo. Colombia ocupa el puesto 15, muy cerca de países como Vietnam e Indonesia, que tienen poblaciones totales de dos y cinco veces más, o por encima de países como Pakistán, Filipinas o Inglaterra, que tienen menos personas en la cárcel pese a tener poblaciones mucho más extensas. Entre los 222 países para los que se cuenta con información, Colombia ocupa el puesto 45 en la lista de mayores tasas de encarcelamiento. En lo que tiene que ver con la participación de las mujeres en la población carcelaria total, ocupa el puesto 41 de 212 países, situándose por encima del promedio en las Américas (4,9 %), que es la región en la que más se ha incrementado el



**MAPA 1**  
**Población total en prisión por países,**  
**con la última medición disponible según**  
**la 10ª edición de la Lista de Encarcelamiento**  
**Global producida por el ICPS**

**FUENTE:** adaptado de <http://stuartsan.github.io/prisonstudies/#/map>

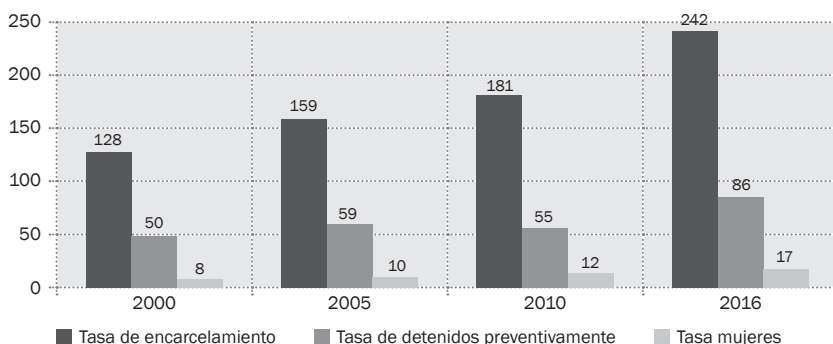
**TABLA 3**  
**Indicadores del sistema penitenciario en los veinte países con las mayores poblaciones en cárceles**

| País           | Población total | Población en prisión | Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 hab.) | Población femenina en prisión | % Población femenina en prisión | En detención preventiva | % Población en detención preventiva | Tasa de encarcelamiento preventivo (por cada 100.000 hab.) |
|----------------|-----------------|----------------------|---|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|--|
| Estados Unidos | 312.720.000     | 2.239.751            | 716   | 201.200                       | 8,8                             | 480.860                 | 21,6                                | 153  |
| Rusia          | 143.400.000     | 681.600              | 475   | 59.200                        | 7,8                             | 115.600                 | 17,1                                | 80   |
| Tailandia      | 70.400.000      | 279.854              | 398   | 29.175                        | 14,8                            | 66.417                  | 22,7                                | 99   |
| Ucrania        | 45.210.000      | 137.965              | 305   | 9.697                         | 6,1                             | 21.111                  | 17,3                                | 54   |
| Sudáfrica      | 53.100.000      | 156.370              | 294   | 3.760                         | 2,4                             | 4.373                   | 27,8                                | 82   |
| Irán           | 76.400.000      | 217.000              | 284   | 5.840                         | 3,5                             | 55.000                  | 25,0                                | 73   |
| Brasil         | 199.800.000     | 729.197              | 274   | 35.596                        | 6,9                             | 195.036                 | 38,0                                | 98   |
| Colombia       | 48.240.000      | 118.201              | 245   | 5.616                         | 6,7                             | 39.730                  | 33,4                                | 82   |
| Marruecos      | 32.750.000      | 72.000               | 220   | 1.886                         | 3,2                             | 32.626                  | 46,2                                | 100  |
| Polonia        | 38.550.000      | 83.610               | 217   | 2.529                         | 3,1                             | 6.977                   | 8,6                                 | 18   |
| México         | 117.050.000     | 246.226              | 210   | 10.072                        | 4,5                             | 106.541                 | 42,6                                | 90   |
| Turquía        | 76.430.000      | 137.133              | 179   | 4.530                         | 3,6                             | 48.242                  | 40,1                                | 64   |
| Inglaterra     | 57.060.000      | 84.430               | 148   | 4.060                         | 4,7                             | 11.800                  | 13,8                                | 21   |
| Vietnam        | 89.700.000      | 130.180              | 145   | 12.591                        | 11,6                            | 15.150                  | 11,6                                | 17   |
| Etiopía        | 82.420.000      | 112.361              | 136   | 3.895                         | 3,5                             | 15.723                  | 14,0                                | 19   |
| China          | 1.354.100.000   | 1.640.000            | 121   | 64.600                        | 0,05                            | SD                      | SD                                  | SD   |
| Filipinas      | 97.200.000      | 108.305              | 111   | 7.726                         | 8,1                             | 70.000                  | 63,1                                | 71   |
| Indonesia      | 245.010.000     | 144.332              | 59  | 6.876                         | 5,8                             | 49.890                  | 32,8                                | 20   |
| Paquistán      | 194.600.000     | 74.944               | 39  | 931                           | 1,2                             | 49.582                  | 66,2                                | 27   |
| India          | 1.266.800.000   | 385.135              | 30  | 15.406                        | 4,1                             | 254.857                 | 66,2                                | 20   |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos del ICPS.

## GRÁFICA 1

### Tasa de encarcelamiento, detención preventiva y encarcelamiento femenino en Colombia de 2000 a 2016



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos del ICPS.

encarcelamiento femenino en el mundo desde 2006. Y en materia de tasas de detención preventiva, Colombia ocupa el puesto 38 entre 211 países, pero en el porcentaje de detenidos preventivamente frente al total de la población en cárceles se ubica por debajo de la mediana a nivel mundial.

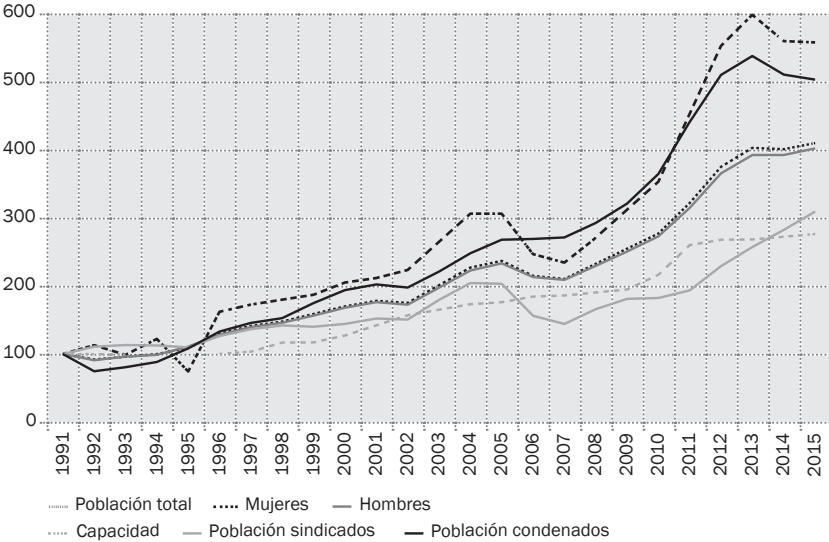
La presión punitiva sobre la población en Colombia se ha endurecido con el tiempo. La tasa de encarcelamiento general, de detención preventiva y de mujeres detenidas ha ido incrementándose de manera acelerada. Entre el año 2000 y el 2016, Colombia pasó de tener 128 personas encarceladas a 242 por cada 100.000 habitantes. El número de personas en detención preventiva pasó de 50 a 86 por cada 100.000 en este mismo periodo y el de mujeres de 8 a 17 por cada 100.000 (gráfica 1).

Las tendencias en el crecimiento de la población carcelaria total y por diferentes grupos en los últimos 25 años se presentan en la gráfica 2. Como puede observarse, el grupo poblacional que más ha crecido es el de las mujeres, que se ha multiplicado 5,5 veces, pasando de 1.500 mujeres en 1991 a 8.351 en 2015. Esto significa que en promedio han ingresado a las cárceles 285 mujeres por año. Para el caso de la población masculina, el crecimiento ha sido de 301 %, lo cual significa el ingreso de 3.493 hombres anualmente. Por situación jurídica la población que más ha crecido es la de las personas condenadas, que se ha multiplicado por 5 frente a 1991, mientras que la de sindicados<sup>5</sup> con medida de aseguramiento ha

<sup>5</sup> Personas que han sido involucradas formalmente en la investigación de un crimen.

## GRÁFICA 2

### Índice de crecimiento de la población total de internos, por sexo y por situación jurídica, y de la capacidad (en cupos) del sistema penitenciario, 1991-2014 (1991 = 100)



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

aumentado en 3 veces los niveles iniciales. El mayor ritmo del crecimiento de los condenados se ha dado a partir de la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio. Con la entrada en vigencia gradual de este sistema, la población de sindicados cayó, pero a partir del año 2011 ha empezado a crecer rápidamente, lo cual puede tener que ver con las reformas legislativas impulsadas en los últimos años, que han aumentado las posibilidades de que los jueces ordenen la detención preventiva (ver tabla 1).

Ahora bien, el crecimiento de la capacidad del sistema penitenciario ha quedado rezagado ante semejante aumento de los niveles de encarcelamiento, tanto a nivel general como para los distintos grupos. Mientras que la población carcelaria se ha multiplicado por 4 entre 1991 y 2014, la capacidad del sistema ha aumentado en 171 %. No es de extrañar, entonces, que la tasa de hacinamiento carcelario haya crecido sostenidamente y con ella continúen deteriorándose las condiciones de ejecución de las penas privativas de la libertad, al punto que hoy los centros penitenciarios resulten escenarios en donde las condiciones mínimas para una existencia digna están totalmente ausentes.

De los 137 centros penitenciarios con los que cuenta el país, solo en 8 de ellos (el 5,84 % del total) no hay hacinamiento. En 55 centros (el 40,1 % del total) el hacinamiento es inferior a 50 %; en 42 (el 30,6 %) los niveles están entre 50 y 100 %; en 26 (el 18,98 %) se ubica entre el 100 y 200 %, y en 6 de ellos (el 4,3 %) supera el 200 %. En el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Riohacha, en el departamento de La Guajira, el hacinamiento asciende a 470 %. Bajo este panorama, la privación de la libertad se convierte también en la privación de los derechos de los internos,<sup>6</sup> tal y como lo constató la Corte Constitucional al declarar, en el año 1998, un estado de cosas inconstitucional en las cárceles colombianas, cuando los niveles de hacinamiento eran muy inferiores a los actuales. En dicha ocasión la Corte señaló:

Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que ha reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario.<sup>7</sup>

Ante la falta de soluciones estructurales para la sobrepoblación en los centros penitenciarios, a la cual se ha sumado la de internos en las Unidades de Reacción Inmediata y en las Estaciones de policía,<sup>8</sup> se han

---

**6** En un informe reciente de la Relatoría Especial sobre la cuestión de la tortura de la ONU, se reiteró que “la existencia de condiciones inadecuadas de detención, entre ellas las características por una privación estructural y por el incumplimiento de derechos necesarios para una existencia humana y digna, equivale a una práctica sistemática de tratos o penas inhumanos o degradantes” (Méndez, 2009, p. 12).

**7** Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-153 de 1998.

**8** En respuesta a derecho de petición en el que se le interrogaba al Inpec por las condiciones de hacinamiento en las Unidades de Reacción Inmediata, lugares no adecuados para detenciones permanentes; la entidad señaló lo siguiente: “Atendiendo a la sobrepoblación de internos existente en las instalaciones de las URI y Estaciones de policía a nivel nacional recluidos desde el mes de octubre de 2014 y enero 9 de 2015, lapso durante el cual se extendió el cese de actividades del sector justicia y del reglamento de

adoptado decisiones como la de la jueza 56 Penal del Circuito de Bogotá, quien al constatar las condiciones de indignidad en las que viven los reclusos de la cárcel La Modelo en Bogotá, suspendió la admisión de reclusos y ordenó el traslado de todos los presos condenados a otros establecimientos penitenciarios, en un plazo de tres meses. Además, hizo un llamado a los organismos de control y entidades distritales para que acompañen al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) en el planteamiento de soluciones y la construcción de planes que permitan revertir el estado de hacinamiento, riesgo y abandono extremo que enfrentan los reclusos. No obstante, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá decretó la nulidad de este fallo.

El Comité contra la Tortura, por su parte, en las observaciones finales sobre la situación carcelaria del país,<sup>9</sup> mostró su preocupación ante el agravamiento del problema de hacinamiento y las condiciones indignas en la privación de la libertad, especialmente de la precariedad de los servicios de salud. Por tanto, recordó al Estado colombiano su deber de garantizar la asignación de los recursos necesarios para la correcta atención médica y sanitaria de los reclusos y adoptar urgentemente medidas eficaces para reducir los niveles de ocupación en los centros penitenciarios, principalmente mediante el recurso a medidas alternativas a la pena privativa de libertad, conforme a lo dispuesto en las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio).

Pese a que se ha mencionado la posibilidad de que se tramite una ley para afrontar la crisis en los centros penitenciarios, y a que entidades como la Defensoría del Pueblo han insistido en la necesidad de decretar la emergencia carcelaria, no se vislumbran soluciones en el corto plazo. Entretanto, las condiciones carcelarias continúan siendo, como lo señaló la Corte Constitucional en el año 1998, “absolutamente infrahumanas, indignas de una persona humana, cualquiera sea su condición personal. Las

---

funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Inpec, se trasladaron durante el mes de enero de 2015, un total de 5573 internos a los diferentes Establecimientos de Reclusión a cargo del Inpec, descongestionando de esta manera las citadas instalaciones”. En dicho derecho de petición el Inpec informó que el 15,5% de estas personas que se trasladaron a centros penitenciarios fueron detenidas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

9 Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, 29 de mayo de 2015.



condiciones de albergue de los internos son motivo de vergüenza para un Estado que proclama su respeto por los derechos de las personas y su compromiso con los marginados”.<sup>10</sup>

Si hay un lugar en Colombia donde la vigencia de los derechos humanos quede exceptuada o estos sean sistemáticamente vulnerados es precisamente en sus cárceles. Si bien es cierto que además de la restricción de la libertad, a las personas que cometen delitos les pueden ser legalmente restringidos otros derechos, la cárcel no puede significar, de ningún modo, la pérdida o la discriminación en el ejercicio de los demás derechos. Pero distintos derechos, empezando por el derecho a la vida, son vulnerados sistemáticamente en la cárcel. En el 2013, por ejemplo, la tasa de suicidios en cárceles fue de 4,4 veces la de la población en general.<sup>11</sup> El Estado colombiano no reportó en su examen en 2015 información precisa sobre el número y las causas de las personas que han muerto prematuramente en prisión. De las 53 investigaciones disciplinarias reportadas en Colombia por muertes de internos por presunta negligencia hasta 2013, solo 3 terminaron en sanciones, las demás estaban en indagación o fueron archivadas. En relación con el derecho a la salud, la prevalencia del VIH, la tuberculosis u otras enfermedades mortales es hasta 20 veces mayor entre rejas, y la tasa de homicidios es 25 veces más alta. Solo en 73 de las 138 prisiones del país hay personal médico para atención intramural. Las tasas de prevalencia de consumo de drogas se estima que ascienden a 60 % en prisión (UNODC, 2016), mientras que no superan el 12 % en la población en general (Observatorio Internacional de Drogas, 2011). Y en relación con el derecho al trabajo, según investigaciones periodísticas, la empresa privada tiene 61 maquilas en los penales, en las que se emplean 1.441 prisioneros, es decir, solo 12 de cada mil reclusos en Colombia, pese a todas sus necesidades, tienen posibilidad de una opción laboral (Chaparro, 2015).

La situación carcelaria es una de las preocupaciones de derechos fundamentales que menos se ha visibilizado en el país, pero que tiene ondas

---

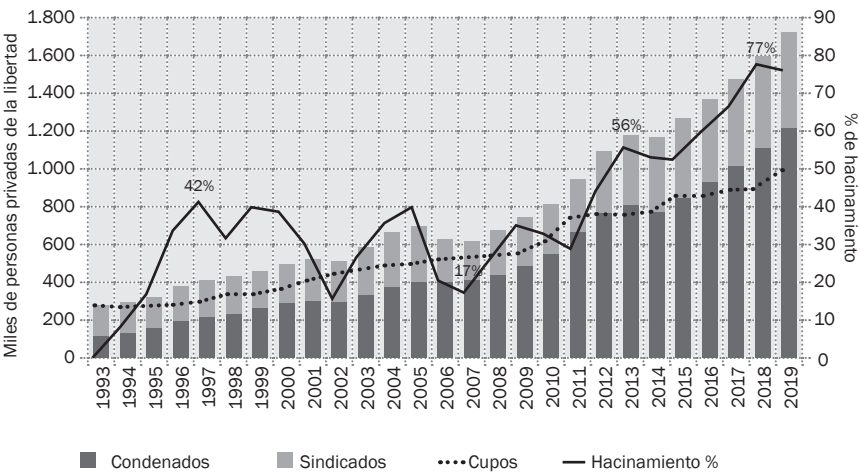
**10** Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-153 de 1998.

**11** Según las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal, la tasa de suicidios en el país en el año 2013 fue de 3,84 personas por cada 100.000 habitantes. La entidad informa también que 20 de estos suicidios ocurrieron en establecimientos carcelarios. Teniendo en cuenta que la población carcelaria en 2013 fue de 117.987, la tasa de suicidios por cada 100.000 personas en prisión fue de 16,9, es decir 4,4 veces la general (Instituto Nacional de Medicina Legal, p. 129).

repercusiones en la estructura de funcionamiento de la justicia penal y en los fines que se han buscado para el castigo de los delitos. La gestión penitenciaria y las medidas que ha implementado el Gobierno nacional no han logrado resolver la crisis declarada desde 1998. Con la llegada de los dineros del Plan Colombia se impulsó el Programa de Mejoramiento del Sistema Penitenciario Colombiano, donde las autoridades penitenciarias del país y el Gobierno estadounidense enfocaron esfuerzos por la construcción de nuevos centros de reclusión. La ejecución de los recursos se convirtió en la negación arquitectónica de la reintegración social, dado el claro privilegio que estos otorgaron a la seguridad y a la retribución como fines del encierro carcelario (Bernal, 2004).

En los últimos 15 años han sido construidos 16 nuevos establecimientos de reclusión en Popayán, Acacías, Valledupar, Cóbmita, La Dorada, Girón, Cúcuta, Yopal, Florencia, Medellín, Guaduas, Bogotá, Ibagué, Jamundí y Puerto Triunfo, que aportaron 37.199 cupos al sistema penitenciario y carcelario nacional (Conpes, 2015, p. 23), donde la seguridad y las medidas disciplinarias centraron la atención de la acción estatal en estos centros. No obstante, la creación de cupos no alivió el hacinamiento. Tal como se aprecia en la gráfica 3, los cupos dentro del sistema penitenciario han aumentado sostenidamente durante los últimos 18 años, sin embargo, el hacinamiento ha alcanzado niveles elevadísimos. En la actualidad,

**GRÁFICA 3**  
**Diagnóstico y proyección de cupos, hacinamiento**  
**y situación jurídica de la población privada de la libertad**



FUENTE: Departamento Nacional de Planeación (Conpes, 2015, p. 21)

la cifra de sobreocupación es cercana al 50 % de la población privada de la libertad, mientras que las proyecciones elaboradas por el DNP, indican que para el año 2018 el hacinamiento alcanzará el 77 %.

La evolución de la situación penitenciaria llevó a las autoridades estatales a salir del paradigma del hacinamiento para entrar en el enfoque del goce efectivo de derechos, donde se visibiliza la sobrepoblación de los establecimientos como uno de los problemas que enfrenta el sistema, junto con otros de igual importancia como la privación de servicios sanitarios, el acceso al agua, la comida digna y en horarios adecuados, arbitrariedades en el régimen de disciplinamiento, cercanía de las personas a su familia, etc. Un primer intento de modificar el enfoque, por parte del Gobierno nacional, se presentó cuando en 2011 se creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), dependencia adscrita al Ministerio de Justicia, con el objetivo de mejorar la gestión y ejecución de recursos del sistema penitenciario, así como mejorar la prestación de los servicios públicos en las cárceles, construir la infraestructura y brindar el apoyo logístico requerido por el Inpec para el funcionamiento de los servicios penitenciarios.

La sentencia T-388 de 2013 reiteró que el estado de cosas inconstitucional de 1998, no solo no se había resuelto, sino que se profundizó con las condiciones de hacinamiento y deterioro de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. En esta ocasión, la Corte Constitucional declaró que los problemas del sistema aumentaban la posibilidad de que se dieran tratos crueles, inhumanos e indignos, ya que deshumanizaban las personas al someterlas a condiciones que suelen ser relacionadas con las condiciones en que existen algunos de los animales relegados en nuestra sociedad a los lugares de suciedad.<sup>12</sup> De allí que ese tribunal ordenara la aplicación de la regla del equilibrio decreciente<sup>13</sup> para reducir el hacinamiento, se fijaran las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana que deben tener los establecimientos de reclusión, a rendición de cuentas de las acciones que

---

**12** Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-388 de 2013.

**13** La regla de equilibrio decreciente “consiste en que solo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y solo sí (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas” (sentencia T-388 de 2013).

el Gobierno emprendiera para mejorar las condiciones de encarcelamiento, y se previó el cierre de los establecimientos estudiados si los mismos, en 3 años a partir de la notificación de la sentencia, seguían propiciando condiciones contrarias a la dignidad y a los derechos fundamentales de las personas.

Finalmente, la discusión sobre la crisis penitenciaria ha llevado al Gobierno y a la Corte Constitucional a plantear la necesidad de reformar la política criminal para hacerla menos reactiva y más racional. En primer lugar, el Conpes<sup>14</sup> 3828 de 2015 reconoció como uno de los tres ejes de acción las transformaciones en la política criminal y penitenciaria a través de la reflexión sobre la expansión del derecho penal, el uso de la prisión preventiva y los fines de las sanciones privativas de la libertad. A su vez, la Corte Constitucional, en sentencia T-762 de 2015, afirmó que:

...La Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena.

Por lo que no se podrían efectuar cambios adecuados para los desafíos estructurales que enfrenta el sistema carcelario.

---

**14** Es un documento de política pública sobre asuntos penitenciarios y carcelarios en Colombia, elaborado por el Departamento Nacional Planeación (DNP) y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), del que forma parte todo el gabinete presidencial.

## **DROGAS Y CÁRCELES: LA INEFICACIA DEL ENCARCELAMIENTO MASIVO A POBLACIÓN VULNERABLE**

En el camino de la judicialización de las conductas relacionadas con drogas (ver anexo 1), desde la captura hasta la ejecución de la pena en prisión, hay una serie de factores que han facilitado que esta clase de delitos se conviertan en una de las principales causas de encarcelamiento de eslabones débiles, cuya privación de la libertad en nada ha contribuido a proteger la salud pública, ni tampoco a desmontar las organizaciones delictivas que controlan las redes de producción, tráfico y distribución de sustancias ilícitas. Este capítulo examina algunos de esos factores, presentando evidencia cuantitativa sobre el impacto que las distintas fases de la criminalización de conductas relacionadas con drogas genera sobre el sistema penitenciario colombiano, lo cual puede ayudar a explicar las tendencias al encarcelamiento descritas en el capítulo anterior. Posteriormente, se muestra cómo las penas en prisión afectan a algunas poblaciones particularmente vulnerables. Al final se presenta un balance costo-beneficio del encarcelamiento por delitos de drogas en el marco de las políticas prohibicionistas en el país.

A partir de la distinción planteada por Luigi Ferrajoli sobre los distintos niveles o fases de la criminalización, en investigaciones anteriores se ha podido mostrar cómo en la fase de la “criminalización primaria”, es decir, en la definición de un comportamiento como delito en la legislación, existe una desproporción entre la pena establecida para los delitos de drogas y el daño al bien jurídico que estas conductas pueden ocasionar. Estas investigaciones también han puesto en evidencia la desproporcionalidad existente al constatar que las penas establecidas para los delitos de drogas se acercan, son equiparables o incluso han llegado a superar a las

de delitos graves como el homicidio, la desaparición forzada o la violencia sexual. Este trabajo se concentra en analizar lo que sucede en la fase de “criminalización secundaria”, esto es, en la determinación de individuos concretos como responsables de los delitos de drogas establecidos en la ley, así como en la “criminalización terciaria”, a saber, lo que ocurre con la ejecución y el cumplimiento de la sanción penal por parte de las personas condenadas o sindicadas de estos delitos.

Con ello se espera mostrar que: i) hay factores específicos para el caso de los delitos de drogas en estas distintas fases de la criminalización que generan presiones sobre el sistema penitenciario que no operan para otra clase de delitos; ii) que estos factores pueden tener un efecto desproporcionado sobre poblaciones particularmente vulnerables en la determinación de las penas y en la posibilidad de recibir beneficios en su ejecución. O, en otros términos, que la desproporcionalidad en la sanción de los delitos de drogas existente en las normas se agrava si se analiza lo que ocurre en las etapas de judicialización y de ejecución de la pena, y que tal desproporcionalidad es mucho más severa entre más vulnerables son las personas criminalizadas.

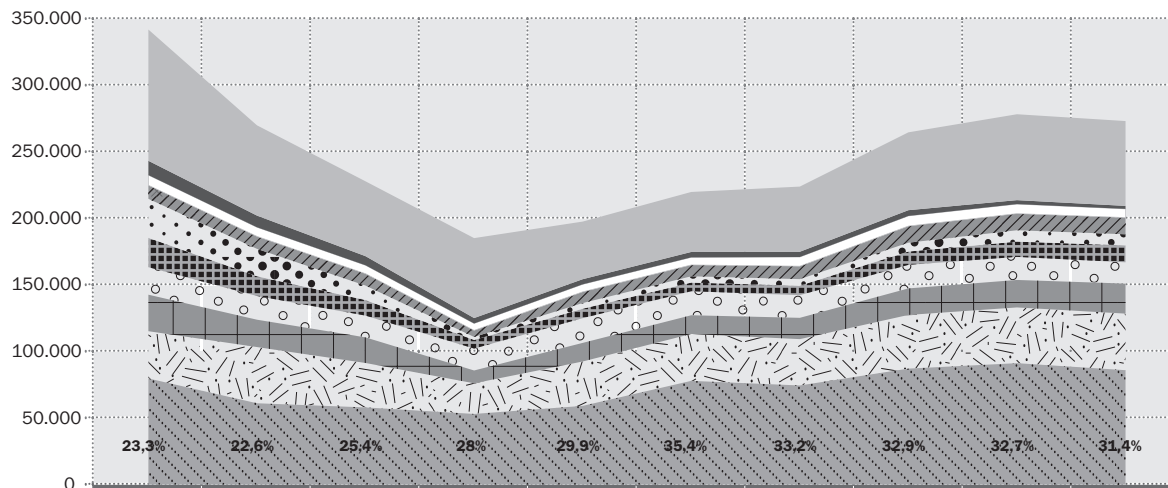
## **Capturas por delitos de drogas**

La primera etapa en la ruta de criminalización es la captura. Esta puede ser realizada por distintas entidades, tales como la Policía Nacional, el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía y, con mayor frecuencia a partir del Plan Colombia, por las Fuerzas Militares. La gráfica 4 presenta las capturas anuales realizadas en los últimos nueve años por la Policía Nacional desagregadas por presunta conducta delictiva. Durante este periodo, la policía ha realizado 2.479.630 capturas, de las cuales 727.091 (el 29,3 %) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas. Esto significa que, en promedio, la policía ha capturado a 80.787 personas por año por conductas de drogas, lo cual equivaldría a 221 capturas diarias o 9 capturas cada hora.

La participación porcentual ascendente de las capturas por tráfico, porte o fabricación (art. 376 del Código Penal) respecto del total revela una tendencia de la policía a concentrarse más en la persecución de esta clase de conductas. De hecho, si se suma la participación porcentual de los demás delitos de drogas se tendría que, por ejemplo, para el año 2014 una de cada tres capturas realizadas por la policía tuvo que ver con drogas. Aunque más fáciles de realizar, este tipo de capturas puede estar implicando

## GRÁFICA 4

### Capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva, 2005-2014



|   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ■ Otros delitos   | 98.484 | 67.734 | 56.164 | 59.978 | 43.244 | 45.016 | 48.901 | 58.419 | 64.463 | 63.667 |
| ■ Art. 233. Inasistencia alimentaria  | 10.757 | 8.777  | 6.842  | 4.068  | 3.847  | 4.068  | 3.949  | 4.318  | 2.991  | 2.255  |
| ■ Art. 103. Homicidio   | 7.592  | 6.800  | 6.284  | 5.190  | 5.624  | 5.649  | 6.869  | 7.592  | 7.106  | 6.483  |
| ■ Art. 239. Hurto entidades comerciales   | 10.179 | 9.375  | 8.964  | 4.930  | 8.404  | 8.544  | 9.709  | 12.492 | 12.496 | 12.558 |
| ● Art. 265. Daño en bien ajeno  | 29.297 | 20.573 | 10.840 | 2.248  | 4.284  | 4.733  | 4.918  | 6.639  | 8.521  | 8.321  |
| ■ Art. 229. Violencia intrafamiliar   | 22.029 | 14.818 | 11.688 | 6.475  | 7.077  | 6.475  | 7.150  | 9.994  | 11.476 | 12.716 |
| ■ Art. 365. Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones | 20.654 | 17.797 | 16.349 | 16.449 | 18.564 | 18.043 | 17.004 | 17.677 | 17.314 | 15.984 |
| ■ Art. 111. Lesiones personales   | 27.388 | 20.523 | 19.196 | 9.610  | 13.952 | 14.024 | 15.975 | 19.905 | 20.621 | 22.520 |
| ■ Art. 239. Hurto personas  | 35.480 | 42.183 | 33.351 | 23.012 | 33.319 | 35.209 | 34.790 | 40.292 | 41.830 | 42.470 |
| ■ Art. 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes   | 79.658 | 61.057 | 57.933 | 53.029 | 59.086 | 77.865 | 74.399 | 87.051 | 91.145 | 85.868 |

FUENTE: elaboración de los autores con base en datos suministrados por la Policía Nacional.

un alto costo de oportunidad en el uso de los recursos técnicos, presupuestales y humanos de la policía:<sup>1</sup> por concentrarse en la persecución de esta clase de conductas se dejan de perseguir otras que, pese a que son mucho más complejas de detectar, pueden contribuir a golpear más eficazmente al crimen organizado y a los eslabones más fuertes de la economía ilícita, así como a proteger la seguridad y la salud públicas. Conductas como el lavado de activos o el concierto para delinquir representan apenas un 0,5 y 0,7 % respectivamente del total de capturas durante este periodo.

Los datos suministrados por la policía permiten destacar algunos rasgos característicos de las capturas por tráfico, porte o fabricación, en comparación con otros delitos. Como primera medida, el 94,9 % de las capturas por tráfico, porte o fabricación se realizan en flagrancia, mientras que para el resto de los delitos esta clase de capturas desciende al 83,4 %. Este aspecto implica una desventaja en la etapa de judicialización que juega particularmente en contra de las personas capturadas por conductas de drogas pues, según el artículo 301 del Código de Procedimiento Penal, quienes son capturados en flagrancia solo pueden recibir un cuarto del beneficio de reducción de la pena que reciben los imputados al aceptar cargos anticipadamente, es decir, una reducción de máximo el 12,5 % de la pena y no del 50 %, como contempla el artículo 351 de ese Código.

Otra de las características de las capturas por conductas de drogas es que se realizan en un mayor porcentaje contra personas menores de edad o jóvenes en comparación con lo que ocurre con el promedio de los delitos. Las personas menores de 25 años representan el 52 % de todas las personas que fueron capturadas por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, mientras que la participación de personas mayores de 35 años representa el 44,9 %.

Las capturas policiales por delitos de drogas también presentan patrones de concentración geográfica. En las gráficas 6 (a, b, c y d) se presenta la distribución de capturas de la Policía Nacional realizadas por los principales delitos de drogas y por lavado de activos. Para el caso del tráfico y

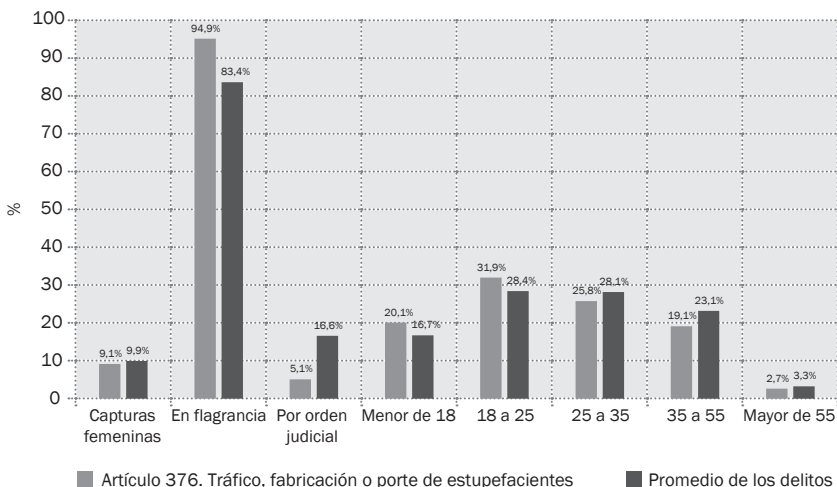
---

1 En respuesta a derecho de petición enviado a la Policía Nacional para interrogar por el costo promedio de las capturas, esta entidad señaló que: “Referente [...] al costo económico promedio en el que incurre la Policía Nacional al realizar una captura por cualquier conducta delictiva, me permito informar que no se cuenta con este tipo de estimaciones porque las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodean las capturas difieren entre una y otra al incidir en estas diversos aspectos para llevarlas a cabo”.



## GRÁFICA 5

### Algunas características de las capturas por tráfico, porte o fabricación en comparación con capturas por otros delitos, 2005-2014



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por la Policía Nacional.

el lavado de activos hay una alta concentración de capturas en los departamentos donde están ubicadas las tres principales ciudades del país. Para el caso de las conductas de tráfico para procesamiento y conservación de plantaciones destaca el peso de departamentos del sur del país que de forma persistente han tenido cultivos de usos declarados ilícitos como es el caso del Cauca, Nariño o Caquetá.

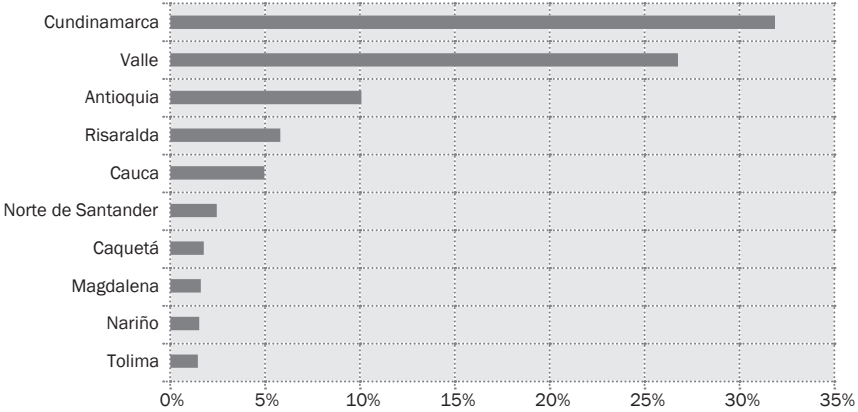
Ahora bien, esta distribución geográfica no permite identificar el peso de los arrestos policiales por delitos de drogas en relación con las capturas totales que ocurren por departamento. Para ello hemos construido un índice que mide el peso que tiene la participación de cada departamento en las capturas totales por una determinada conducta de drogas en relación con la participación en las capturas globales (es decir, para todos los delitos) para ese mismo departamento entre el periodo 2005-2014.<sup>2</sup>

**2** La fórmula que aplicamos es la siguiente: % de participación del departamento en el total de capturas por el delito de drogas en cuestión / % de participación del departamento en el total de capturas por todos los delitos. Un valor inferior a 1 de este índice indica que la participación porcentual de un departamento en el total de capturas por delitos de drogas es inferior a la participación de dicho departamento en el total de las capturas en el país. Un valor igual a 1 significa que la participación del

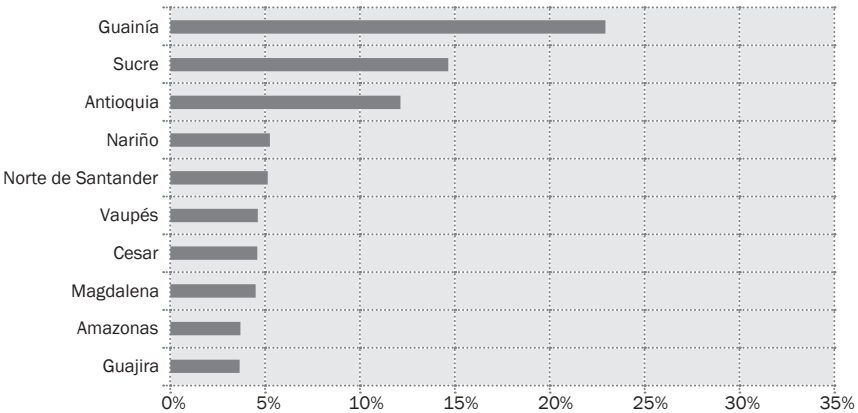
## GRÁFICA 6

### Distribución por departamento de capturas policiales por delitos de drogas, 2005-2014

#### a) Artículo 323. Lavado de activos



#### b) Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes



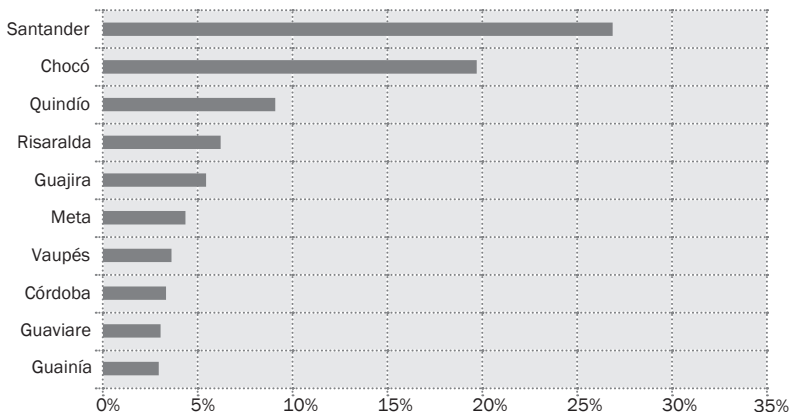
Este índice permite comparar los departamentos controlando por las diferencias existentes entre el número de capturas absolutas.

El valor numérico del índice expresa la proporción entre la participación del departamento en los delitos de drogas frente a la participación en

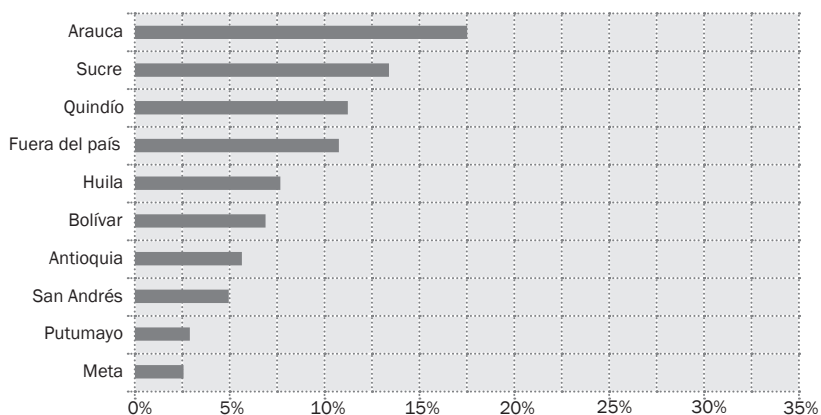
---

departamento en las capturas por delitos de drogas es equivalente a su participación en las capturas por todos los delitos a nivel nacional. Y un valor superior a 1 significa que la participación de las capturas por delitos de drogas en el departamento es mayor que la participación del departamento en las capturas totales.

### c) Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones



### d) Artículo 382. Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por la Policía Nacional.

los delitos totales. Así, un valor del índice de 0,5 % significa que la participación porcentual del departamento en las capturas totales por delitos de drogas equivale a la mitad de su participación en la distribución global de las capturas por todos los delitos, mientras que un valor de 2 significa que es el doble. En los mapas a continuación se presenta el valor del índice para dos conductas delictivas: el tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, y el mantenimiento o financiación de plantaciones.

Los mapas muestran una concentración geográfica distinta de las capturas para estas dos conductas: mientras que para el mantenimiento o

## MAPA 2

### Índice de concentración geográfica de capturas por mantenimiento y financiación de plantaciones 2005-2014



**FUENTE:** elaboración propia con base en datos suministrados por la Policía Nacional.

### MAPA 3

## Índice de concentración geográfica de capturas por tráfico de estupefacientes



**FUENTE:** elaboración propia con base en datos suministrados por la Policía Nacional.

financiación de plantaciones los departamentos que tienen más capturas por esta conducta en proporción a su participación en las capturas totales, son los del corredor que va del suroccidente del país hasta los Llanos orientales (que son en general zonas periféricas), para el caso del delito de tráfico, porte y fabricación las mayores participaciones en capturas las tienen los del eje que conecta la zona cafetera con la Costa Atlántica, esto es, los corredores para la exportación marítima de la droga a los mercados finales (que son zonas de mayor presencia estatal). Las figuras que se observan a continuación muestran que para estos dos delitos hay relaciones opuestas entre el valor del índice y los niveles de pobreza de los departamentos: mientras que la ocurrencia de capturas por tráfico, controladas por el peso de las capturas en cada departamento, son mayores en los menos pobres; para el caso del delito de plantaciones parece existir una relación positiva entre estas variables.

Las anteriores figuras sugieren que los departamentos más pobres tienen una mayor proporción de capturas por conductas como el mantenimiento o la financiación de plantaciones (también por tráfico para procesamiento), mientras que los departamentos donde se ubican los mercados finales, o zonas de tránsito para los mercados finales, tienen mayor participación de capturas por tráfico de estupefacientes. Esto no quiere decir que en el primer caso se criminalice a personas pobres y en el segundo no. Como se verá más adelante, hay serias evidencias de que la criminalización por delitos de drogas se ejerce en ambos casos contra personas pobres, solo que para el caso de conductas como el mantenimiento de plantaciones o el tráfico para procesamiento se concentra en departamentos periféricos (cuya localización permite el desarrollo de la producción y el procesamiento), y en el caso del tráfico se concentra más en departamentos menos pobres (que es donde están los mercados finales o los corredores de tránsito).

Cabe señalar que, además de la Policía Nacional, otras entidades pueden realizar capturas por conductas de drogas. Entre estas entidades se destaca el caso de la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional. Esta brigada fue creada en el marco del Plan Colombia y desde entonces ha ido adquiriendo un lugar cada vez más importante en las estrategias de lucha contra las drogas.<sup>3</sup> En su página de Internet frecuentemente

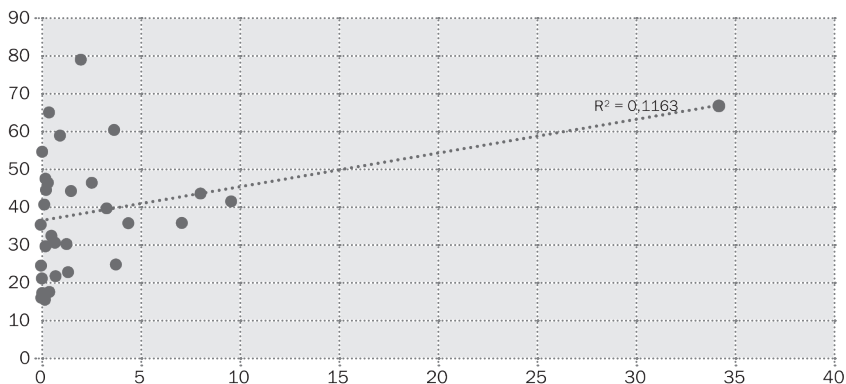
---

3 “La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, es el cambio institucional de las Fuerzas Armadas más importante creado por el Plan Colombia, tiene sede en Laramba, fue creada en diciembre de 2000 me-

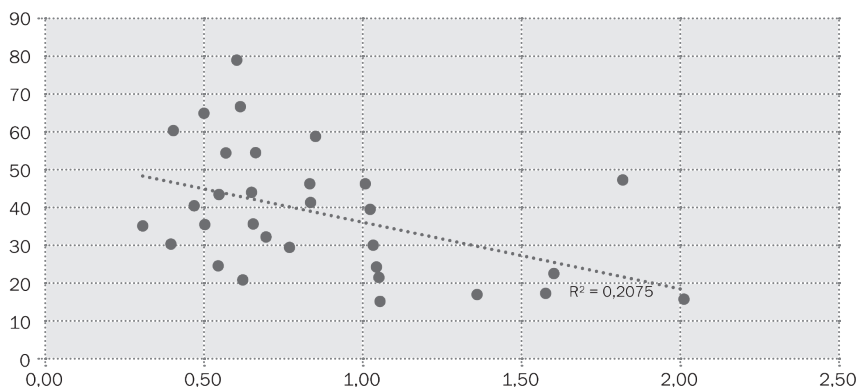
## GRÁFICA 7

### Pobreza departamental (NBI) vs. índice de concentración de capturas policiales, 2014

#### Por mantenimiento de plantaciones



#### Por tráfico, porte o fabricação



**FUENTE:** elaboración propia con base en datos suministrados por el DANE y el Inpec.

anuncian los resultados de sus operativos en términos de destrucción de laboratorios, cristalizaderos, fumigación de cultivos, incautaciones y capturas.<sup>4</sup> Sin embargo, no ha sido posible acceder a información estadística de las capturas realizadas anualmente por esta brigada.

diante la Resolución Ministerial 005 de 2000 como una 'Unidad Especial' y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2300 efectivos –sin contar el personal estadounidense– y un batallón de servicios que coordina y administra las actividades logísticas de la Base” (Vargas, 2009, p. 214).

4 Véase <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=189549>.

## Procesamiento judicial de los delitos de drogas

Una vez que la policía, o la entidad que realiza la captura, pone a disposición de los fiscales competentes a las personas capturadas, inicia la fase de procesamiento judicial (ver anexo). Con la información entregada por la Fiscalía General de la Nación proveniente de la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) para investigaciones anteriores realizadas por Dejusticia, es posible aproximarse a algunos indicadores sobre la eficiencia en la persecución penal a delitos de drogas, en comparación con otros delitos.

Para ello se usarán indicadores construidos previamente en otras investigaciones de Dejusticia (García Villegas, Espinosa y Jiménez, 2013), tomando como referencia los ingresos,<sup>5</sup> los registros de imputaciones y las condenas de los casos registrados por delitos de drogas y por homicidios en el SPOA. Los ingresos corresponden a las entradas al sistema; las imputaciones corresponden al momento en el que la Fiscalía, gracias a su labor de investigación, concluye quién podría ser la persona responsable del delito y decide imputarle los cargos; y la condena corresponde a una sentencia judicial en la que se declara a una o varias personas responsables del delito y se impone una pena. A la parte del proceso que va desde el ingreso del caso hasta la imputación, se le denomina fase de investigación; y a la que va de la imputación a la sentencia, fase de juzgamiento. De esta forma es posible distinguir, con los siguientes tres indicadores, los niveles de eficacia en las distintas fases del procesamiento judicial por delitos de drogas en comparación con el homicidio:

1. Tasa de imputaciones: este primer indicador se puede entender como una medición de la etapa de investigación del proceso, pues mide para cuántos ingresos se produjo el resultado esperado de la etapa de investigación, esto es, la formulación de imputación.
2. Tasa de condenas: la segunda es una medición de eficacia penal en la etapa de juzgamiento, pues mide qué tantas condenas se produjeron respecto del total de formulaciones de imputación.

---

5 Por ingresos se entienden los registros de las noticias criminales que recibe la policía judicial. Una vez creada la entrada de la noticia criminal, al caso se le asigna un número de identificación de 21 dígitos llamado Número Único de Noticia Criminal (NUNC). Con base en estos ingresos se asignan las investigaciones a los funcionarios de la Fiscalía que estarán a cargo de las mismas y se registran las actuaciones que realiza la policía judicial, los fiscales o los jueces en relación con el caso.



3. Tasa de eficacia general: la tercera mide la eficacia general del proceso y equivale al reverso de la impunidad: qué tantas condenas se producen respecto del total de ingresos.

En la gráfica 8 se presentan las diferencias en estos indicadores entre los principales delitos de drogas, el homicidio y el lavado de activos desde la entrada en vigencia del sistema acusatorio hasta 2011. El homicidio se tomó como un patrón de referencia porque es un delito que puede ser una buena aproximación a los niveles de eficacia del sistema penal en la medida en que: 1) hay menor subregistro en las entradas, y 2) porque por su gravedad se esperan imputaciones y fallos condenatorios por parte del sistema penal. Y la comparación con el lavado de activos tiene sentido porque, si bien no sanciona únicamente actividades relacionadas con el narcotráfico,<sup>6</sup> es un buen indicador para analizar la eficacia del sistema penal para sancionar el último eslabón de la cadena del narcotráfico: aquel en el que los actores que más se lucran del negocio de la droga buscan legalizar el capital obtenido a través de las operaciones anteriores. La importancia de sancionarlo es además crucial para proteger el Estado de derecho en la medida en que es por esta vía que se infiltran los dineros del narcotráfico en la política, la economía legal y las instituciones (García Villegas, Espinosa y Jiménez, 2013, pp. 36-40).

La gráfica 8 muestra que, salvo para el caso de la conservación y financiación de plantaciones, la tasa de imputaciones, la de condenas y la de eficacia general son mayores para el caso de los delitos de drogas que para el homicidio. Tanto por el número de capturas como por la eficacia relativa en el procesamiento penal, los delitos de drogas generan una fuerte presión sobre el sistema penitenciario. En otros términos, si se compara el sistema penal con un embudo por el que ingresan noticias criminales y salen personas condenadas, para el caso de los delitos de drogas no solamente hay un mayor volumen de ingresos, sino que además el embudo es más ancho por lo cual al sistema penitenciario termina pasando un mayor porcentaje de los ingresos en comparación con lo que ocurre con otros delitos.

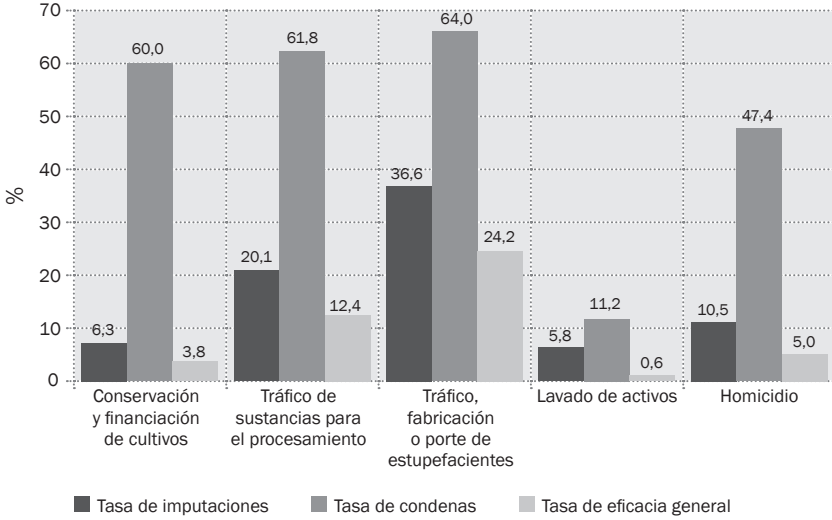
---

6 El artículo 323 del Código Penal, que tipifica el lavado de activos, sanciona a quien "adquiera, resguarde, invierta, transporte, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades [ilegales] [...] o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito".

## GRÁFICA 8

### Indicadores de la eficacia del sistema penal para sancionar delitos de drogas, lavado de activos y homicidios.

Desde la entrada en vigencia del sistema penal acusatorio-2011



FUENTE: García Villegas, Espinosa y Jiménez (2013, p. 52).

La comparación con el lavado de activos es reveladora para analizar la eficacia en la persecución penal contra distintos eslabones de la cadena. Mientras que de cada 200 ingresos por el delito de tráfico, porte o fabricación –que como se verá más adelante es un delito por el que principalmente se procesa a eslabones débiles– 48 terminan en condena, de cada 200 ingresos por lavado de activos solo uno termina en condena efectiva. Si bien la complejidad de procesar el lavado de activos es muy alta en comparación con el tráfico –tanto en la etapa de investigación como en el juzgamiento–, la baja eficacia en su persecución se mantiene tanto en contextos de mayor capacidad institucional de la justicia como en otros donde su presencia y sus capacidades técnicas son más precarias, lo cual no ocurre para el resto de los delitos (García Villegas, Espinosa y Jiménez, 2013, p. 48). Esto sugiere una incapacidad generalizada –o una falta de voluntad– para sancionar penalmente este delito. En la tabla 4 se muestra la comparación entre la distribución estimada de las ganancias en distintos eslabones de la cadena de acuerdo con el trabajo de Mejía y Rico (2011), y la eficacia en el procesamiento penal de los delitos que sancionan a cada uno de estos eslabones.

**TABLA 4**  
**Eficacia en la persecución penal de delitos de drogas**  
**y valor agregado que se genera en la etapa de la cadena**  
**que sanciona cada delito**

| Delito   | Tasa imputaciones (%) | Tasa condena (%) | Tasa eficacia general (%) | Eslabón (Mejía y Rico)      | Valor agregado (Mejía y Rico)                                     |
|--|-----------------------|------------------|---------------------------|-----------------------------|---|
| Conservación y financiación de cultivos                | 6,3                   | 60,0             | 3,8                       | Hoja de coca                | 1,2 billones (9%)   |
| Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos | 20,1                  | 61,8             | 12,4                      | Base de coca/cocaína        | 0,8 billones (5%) / 2 billones (15%). Total: 2,8 billones (20%)   |
| Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes        | 36,7                  | 66,0             | 24,2                      | Cocaína/ Tráfico de cocaína | 2 billones (15%) / 9,6 billones (71%). Total: 11,6 billones (86%) |
| Lavado de activos                                      | 5,8                   | 11,2             | 0,6                       | Tráfico de cocaína          | 9,6 billones (71%)  |

**FUENTE:** García Villegas, Espinosa y Jiménez (2013, p. 54).

Estos patrones en la etapa de procesamiento judicial muestran que la aplicación del derecho penal para el caso de los delitos de drogas, lejos de estar contribuyendo a sancionar a los eslabones más fuertes de la cadena, se ha enfocado en la judicialización de eslabones débiles, lo cual ha contribuido muy poco al desmonte de las organizaciones criminales, pero sí ha saturado las cárceles de personas vulnerables, como se analizará a continuación.

### **Tendencias en el encarcelamiento por delitos de drogas**

Si la forma como ha crecido la población carcelaria en Colombia resulta alarmante, el crecimiento de la población privada de la libertad por delitos de drogas lo es todavía más. En Colombia, la población privada de la libertad por drogas ha crecido a un ritmo mayor que en otros países de la región. La tabla 5 muestra el crecimiento porcentual de la población en general, de la población en cárceles y de la población por delitos de drogas con base en la información recolectada por investigadores del Colectivo

de Estudios Drogas y Derecho (CEDD). En Colombia, mientras que la población general ha crecido 19% en los últimos 15 años, la población carcelaria ha crecido en 141,8% y la privada de la libertad por drogas en 289,2%. El país tiene la tasa de crecimiento de población carcelaria y de presos por drogas más alta de los nueve países que se muestran en la tabla.

**TABLA 5**

**Variación de la población general, privada de la libertad y presa por delitos de drogas en nueve países de las Américas**

|                            | Población carcelaria drogas | Aumento población general (%) | Aumento población cárceles (%) | Aumento población drogas (%) |
|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Argentina (2002-2014)      | 7.435 (2014)                | 13,4                          | 49,2                           | 127,3                        |
| Brasil (2006-2014)         | 174.216 (2014)              | 8,1                           | 55,1                           | 267,0                        |
| Bolivia (2000-2014)        | 2.592 (2015)                | 28,6                          | 68,3                           | -13,3                        |
| Colombia (2000-2015)       | 24.374 (2015)               | 19,4                          | 141,8                          | 289,2                        |
| Costa Rica (2006-2011)     | 4.745 (2011)                | 6,8                           | 131,2                          | 125,5                        |
| Ecuador (2010-2014)        | 6.467 (2014)                | 6,5                           | 98,0                           | 63,0                         |
| México (2002-2013)         | 26.098 (2013)               | 17,2                          | 7                              | 19                           |
| Perú (2008-2013)           | 16.526 (2013)               | 6,7                           | 46                             | 56                           |
| Uruguay (2009-2013)        | 1.265 (2013)                | 1,3                           | 15                             | 39                           |
| Estados Unidos (2006-2013) | 308.400 (2013)              | 6,0                           | 0,53                           | -14,22                       |

**FUENTE:** elaboración propia con base en información recopilada por investigadores del CEDD.

Como lo muestra la gráfica 9<sup>7</sup> para todos los grupos poblacionales analizados (mujeres, hombres, población condenada y sindicada), el crecimiento de quienes están en las cárceles por delitos de drogas ha sido

7 Por cambio de herramienta estadística, para el periodo 2000-2009 la información suministrada por el Inpec sobre internos por modalidad delictiva corresponde a un delito por interno, y de 2010 a 2014 hace referencia a todas las modalidades delictivas registradas en el sistema (es decir, se cuentan por separado las distintas modalidades delictivas por las que está recluso un interno). Esto quiere decir que la información no es estrictamente comparable. Para corregir este problema se ha optado por considerar a partir de 2010 únicamente el delito de tráfico, porte o fabricación, para no contar dos veces un mismo interno que tenga concursos con otros delitos de drogas. Con ello se puede estar subestimando la cifra de internos por delitos de drogas, pero no sobrestimándose. Por esa razón, el lector encontrará que para hacer las comparaciones a continuación se utiliza la expresión “por lo menos”.



mucho más rápido que para el caso de los internos en general (sin distinguir el tipo de delito).

Esto significa que mientras que en el 2000, por cada 100 internos 12 lo estaban por delitos de drogas, en 2015 por lo menos 20 de cada 100 se encontraban reclusos por estas conductas. Para el caso de los hombres, de 10 de cada 100 en 2001 por delitos de drogas se pasó a por lo menos 18 de cada 100. Y para el caso de las mujeres, de 40 de cada 100 a comienzos del nuevo siglo, quince años después lo están por lo menos 46 de cada 100. De igual forma, mientras que el 11 % de las personas condenadas en las cárceles en 2000 lo estaban por delitos de drogas, ese porcentaje ascendió a 22 % para 2015; lo propio ocurrió con los sindicados por delitos de drogas que pasaron de representar el 14 al 16,7 % de la población en prisión preventiva. La gráfica 10 muestra las tendencias en las cifras absolutas para los últimos cinco años de las modalidades delictivas relacionadas con drogas por sexo y situación jurídica.

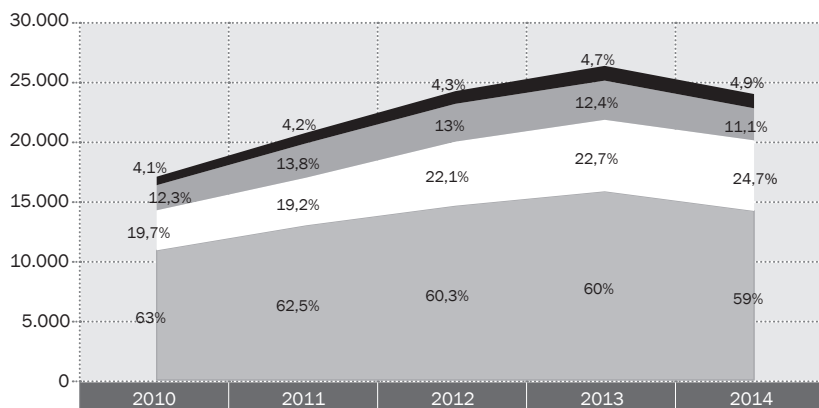
## ¿Quiénes son las personas reclusas por delitos de drogas en Colombia?

Para caracterizar a las personas reclusas por delitos de drogas, dadas las limitaciones de información, se opta aquí por dos aproximaciones. Primero, analizar información de la población interna en general que no esté disponible para el caso de los internos por delitos de drogas, pero que pueda ser relevante para caracterizar también a estos últimos. Y segundo, comparar algunas características de los internos por delitos de drogas con la de los internos en general para establecer diferencias relevantes entre ambos.

Respecto a la primera aproximación, el nivel educativo es el mejor indicador disponible de la información que suministra el Inpec para aproximarse a la situación socioeconómica de los internos. En Colombia, a mayo de 2016, de acuerdo con datos del Inpec, el 79,3 % de las personas privadas de la libertad en Colombia no habían podido concluir su educación media y el 42 % tenían máximo primaria. Cabe señalar que los niveles de pobreza para el caso de las familias cuyo jefe de hogar tenía máxima educación primaria o secundaria en 2013 eran del orden de 41,9 y 27,1 % respectivamente (DANE, 2013, p. 14), lo cual sugiere que muchas de estas personas provienen de familias pobres. En una muestra de personas condenadas por el delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes entre 2010 y 2014, el Ministerio de Justicia y del Derecho pudo determinar que el 19,4 % estaban desempleadas y la gran mayoría se dedicaba a

## GRÁFICA 10

### Modalidades delictivas de internos por delitos de drogas en centros penitenciarios, por sexo y situación jurídica, 2010-2014



|                      | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ■ Mujeres sindicadas | 708    | 880    | 1.056  | 1.230  | 1.187  |
| ■ Mujeres condenadas | 2.088  | 2.855  | 3.145  | 3.261  | 2.665  |
| □ Hombres sindicados | 3.335  | 3.969  | 5.339  | 5.954  | 5.882  |
| ■ Hombres condenados | 10.796 | 12.879 | 14.512 | 15.713 | 14.076 |

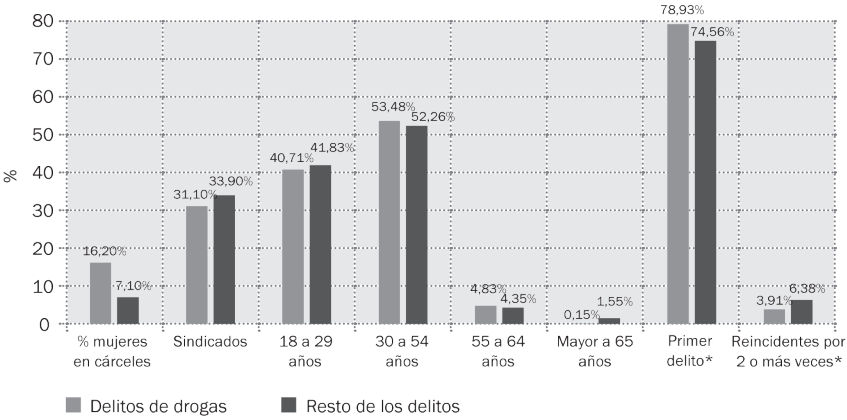
**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

oficios informales de baja remuneración. Solo el 4,41 % se dedicaba a un oficio en ejercicio de una carrera profesional o estaban estudiando (Ministerio de Justicia y del Derecho, en prensa).

Si bien no existe información desagregada para los delitos de drogas, con estos datos es posible deducir que la gran mayoría de las 23.764 personas internas por delitos de drogas en 2014 tienen también máximo bachillerato completo. Cabe señalar que el salario promedio de una persona graduada de bachillerato para 2012 equivalía a 1,11 salarios mínimos,<sup>8</sup> y que los niveles de pobreza para el caso de las familias cuyo jefe de hogar tiene máximo educación primaria o secundaria en 2013 eran del orden de 41,9 y 27,1 % respectivamente (DANE, 2013, p. 14). Además, que en el trabajo asalariado la participación de los trabajadores con máximo bachillerato ha venido cayendo al igual que sus remuneraciones, y que lo

<sup>8</sup> Según el Observatorio Laboral para la Educación, para el año 2012 el salario medio de una persona que solo obtuvo un título de educación media era de \$630.555. Para ese año el salario mínimo legal en Colombia fue de \$566.700.

**GRÁFICA 11**  
**Características de internos por delitos de drogas**  
**en comparación con otros delitos 2014**



\* Los últimos dos datos se calcularon con base en datos de ingresos en los últimos 5 años.

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por Inpec.

que predomina para estos trabajadores es el trabajo por cuenta propia, con ingresos inferiores al mínimo legal (López, 2009). Esto sugiere que la gran mayoría de los internos y sus familias, incluyendo a los que lo están por delitos de drogas, son personas que enfrentan situaciones de altísima vulnerabilidad.

Adicionalmente, para el caso de los delitos de drogas existe una mayor prevalencia de mujeres internas, así como de primeros delinquentes, y una menor participación de reincidentes en comparación con otros delitos (gráfica 11).

Otro aspecto relevante por analizar es la distribución entre las personas internas por delitos de drogas por su grado de participación, control e involucramiento con organizaciones criminales. Esto con el fin de establecer si la sanción a través de penas privativas de la libertad de las políticas represivas vigentes se aplica principalmente contra los eslabones más débiles de la cadena –conformados por quienes participan en las actividades menos lucrativas del negocio, o lo hacen de forma marginal– o alcanzan a personas con una participación importante en el negocio del narcotráfico. Dadas las limitaciones para acceder a información sobre el contexto de la captura y la cantidad de droga involucrada, optamos por usar un indicador *proxy* que toma en cuenta si la persona ha sido privada de la libertad por algún delito de drogas o si también lo fue por cometer otras conductas punibles. En la tabla 6 se muestra la distribución de los internos por delito



**TABLA 6**  
**Internos por delitos de drogas por concurso**  
**con otras conductas delictivas, diciembre de 2014**

| Concursos             | No. de internos | Internos (%)  |
|-----------------------|-----------------|---------------|
| Con 1 delito          | 3.552           | 14,95         |
| Con 2 delitos         | 1.031           | 4,34          |
| Con 3 delitos         | 376             | 1,58          |
| Con más de 3 delitos  | 212             | 0,89          |
| Sin concurso          | 18.593          | 78,24         |
| <b>Total internos</b> | <b>23.764</b>   | <b>100,00</b> |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

de drogas en centros penitenciarios por el número de concursos con otras conductas delictivas por las que fueron condenados o sindicados. De los 23.764 internos por delitos de drogas, por lo menos 78 % lo están exclusivamente por delitos contra la salud pública, sin concurso con otra clase de delitos. La tabla 7 muestra, para los internos que han ingresado por delitos de drogas en los últimos cinco años, cuáles son los concursos más

**TABLA 7**  
**Delitos en concurso más frecuentes de los internos**  
**por delitos de drogas que ingresaron entre 2010-2014**

| Concursos                              | Total de internos por delitos de drogas (%) |
|--|---|
| Con hurto                              | 7,95  |
| Con porte, tráfico o fabricación armas | 7,38  |
| Con concierto para delinquir           | 6,51  |
| Con homicidio                          | 2,09  |
| Con otros delitos de drogas            | 0,90  |
| Con lesiones personales                | 0,82  |
| Con cohecho                            | 0,47  |
| Violencia intrafamiliar                | 0,36  |
| Rebelión                               | 0,20  |
| Lavado de activos                      | 0,25  |
| Acceso carnal abusivo/ Violento        | 0,21  |
| Falsedad en documento público          | 0,14  |
| Con terrorismo                         | 0,09  |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

frecuentes por los que están sindicados o condenados. Cabe advertir que un mismo interno puede estar incluido en varias de estas categorías, en los casos de concurso por dos o más delitos.

El concurso más frecuente entre los ingresos de los últimos cinco años es el del hurto, un delito que puede cometerse bajo el abuso de sustancias, en cuyo caso, como se ha reconocido con la implementación de alternativas al encarcelamiento para esta clase de delitos menores en varios países, la respuesta debería basarse en un enfoque de salud pública y no exclusivamente en el derecho penal (Cicad, 2013). Los concursos con delitos violentos, sean estos o no con armas de fuego, no superan el 12 %. Y, a partir de la premisa de que las personas judicializadas por algún delito de drogas, en la medida en que tengan una participación importante en una organización criminal deben ser procesadas también por concierto para delinquir, habría que concluir entonces que solo un 6,51 % de los ingresos en los últimos cinco años tendría esta característica.

Más adelante, estas cifras de concursos se retomarán para hacer algunos ejercicios hipotéticos sobre el impacto en la reducción de las tasas de hacinamiento en caso de que se implementaran alternativas al encarcelamiento para algunos de estos grupos.

## **Encarcelamiento de poblaciones específicas**

### ***Mujeres***

A lo largo de este documento se han presentado algunas cifras sobre el aumento del peso de los delitos de drogas dentro de las conductas delictivas por las que las mujeres son sancionadas con penas de prisión. Primero, se mostró cómo la tasa de crecimiento de la población femenina en cárceles no solo ha sido mucho más alta que la masculina, sino que además la tasa de crecimiento de mujeres internas por delitos de drogas ha sido todavía más alta que la de la población femenina en general. Adicionalmente, se señaló que mientras para el promedio de los delitos las mujeres representan cerca del 7 % del total de la población en cárceles (frente a 93 % de hombres), para el caso de los delitos de drogas su participación asciende al 16,2 % (frente a 83,8 % de hombres). Y, finalmente, se afirmó que del total de población femenina actual en cárceles, el 45 % lo está por delitos de drogas, cuando a principios de la década lo estaba el 41 %. Incluso, en el periodo 2010-2012, más de la mitad de las mujeres en cárceles llegó a estarlo por delitos de drogas.

**TABLA 8****Distribución de los ingresos por delitos de drogas a centros penitenciarios por sexo y tenencia de hijos, 2010-2014**

| Año             | Mujeres                    |                              |                         |                              |   | Hombres                    |                               |                         |                               |  |
|-----------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|---|----------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------|--|
|                 | Con hijos                  |                              | Sin hijos               |                              | Ingresos<br>femeninos<br>frente al total<br>(%) | Con hijos                  |                               | Sin hijos               |                               | Ingresos<br>masculinos<br>frente al total<br>(%) |
|                 | Ingresos<br>totales<br>(%) | Ingresos<br>femeninos<br>(%) | Ingresos<br>totales (%) | Ingresos<br>femeninos<br>(%) |   | Ingresos<br>totales<br>(%) | Ingresos<br>masculinos<br>(%) | Ingresos<br>totales (%) | Ingresos<br>masculinos<br>(%) |  |
| 2010            | 19,97                      | 92,72                        | 1,57                    | 7,28                         | 21,54   | 58,36                      | 74,37                         | 20,11                   | 25,63                         | 78,46  |
| 2011            | 23,07                      | 92,61                        | 1,84                    | 7,39                         | 24,91   | 56,34                      | 75,03                         | 18,75                   | 24,97                         | 75,09  |
| 2012            | 18,75                      | 92,17                        | 1,59                    | 7,83                         | 20,34   | 60,87                      | 76,41                         | 18,79                   | 23,59                         | 79,66  |
| 2013            | 23,65                      | 92,99                        | 1,78                    | 7,01                         | 25,43   | 56,69                      | 76,01                         | 17,89                   | 23,99                         | 74,57  |
| 2014            | 20,51                      | 91,73                        | 1,85                    | 8,27                         | 22,36   | 61,76                      | 79,55                         | 15,88                   | 20,45                         | 77,64  |
| <b>Promedio</b> | <b>21,30</b>               | <b>92,49</b>                 | <b>1,73</b>             | <b>7,51</b>                  | <b>23,03</b>                                    | <b>58,68</b>               | <b>76,24</b>                  | <b>18,29</b>            | <b>23,76</b>                  | <b>76,97</b>                                     |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

Ahora bien, otro fenómeno distinto es el de la *feminización de los delitos de drogas*. Este fenómeno consiste en el aumento de la participación de las mujeres dentro de la población reclusa por estos delitos. Ese no sería el caso en Colombia si se analiza la evolución de la participación femenina entre los internos por delitos de drogas, pues dicha participación ha disminuido del 19% en 2001 al 16% en 2014. No obstante, si se observan los flujos de ingresos de personas a centros penitenciarios es posible concluir que hay una tendencia a la feminización del encarcelamiento por delitos de drogas, pues, como lo muestra la tabla 8, el porcentaje de ingresos femeninos frente al total de ingresos por estos delitos en los últimos cinco años (23,03%) supera la participación femenina actual en el total de internos por esta clase de conductas (17%).

Además de las tendencias generales descritas, es importante destacar los impactos específicos que el encarcelamiento puede tener sobre las mujeres reclusas por delitos de drogas y sus familias. La tabla 8 muestra que del total de mujeres que ingresaron a las cárceles por delitos de drogas entre 2010 y 2014, el 93,4% tenía hijos, mientras que para el caso de los hombres los que tenían hijos representaban el 76,2% del total. Esto significa que el encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas puede tener un impacto mayor sobre la destrucción de lazos familiares y generar mayores afectaciones sobre el interés superior de niños, niñas y adolescentes, sin desconocer los impactos sobre las propias mujeres (más allá de su condición de madres), en los cuales se profundizará más adelante.

Para las personas con hijos, la reclusión en su mismo lugar de procedencia puede reducir un poco el impacto que el encarcelamiento tiene sobre la ruptura del tejido familiar. Sin embargo, como lo muestra la tabla 9, si bien el porcentaje de mujeres con hijos que ingresaron en los últimos cinco años y que están reclusas en un centro penitenciario en un departamento distinto a su lugar de procedencia es inferior al de los hombres, en todo caso es muy alto, pues casi una tercera parte de estas madres reclusas se encuentran en centros por fuera de su departamento de procedencia. En todo caso, independientemente del sexo o de si son padres o no, el hecho de que más de la tercera parte de los nuevos internos por delitos de drogas estén reclusos en cárceles ubicadas en otros departamentos indica que la afectación sobre la vida familiar puede resultar desproporcionada para muchos de ellos.

La vulnerabilidad de las familias y de las mujeres encarceladas por delitos de drogas es todavía mayor si se combina un criterio más de análisis:

**TABLA 9**  
**Porcentaje de internos por delitos de drogas que en los últimos cinco años han ingresado a centros penitenciarios en departamentos distintos a los de procedencia**

|                      | Recluidos en otro depto. (%) |
|----------------------|------------------------------|
| Femenino             | 31,9                         |
| Con hijos            | 31,9                         |
| Condenado            | 32,5                         |
| Sindicado            | 31,1                         |
| Sin hijos            | 31,4                         |
| Condenado            | 30,1                         |
| Sindicado            | 33,0                         |
| Masculino            | 36,7                         |
| Con hijos            | 37,4                         |
| Condenado            | 37,3                         |
| Sindicado            | 37,5                         |
| Sin hijos            | 34,3                         |
| Condenado            | 34,8                         |
| Sindicado            | 33,8                         |
| <b>Total general</b> | <b>35,6</b>                  |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

el del estado civil de las internas. La tabla 10 muestra la distribución porcentual de los ingresos de hombres y mujeres por delitos de drogas de acuerdo a si tienen o no hijos y a su estado civil previo a la cárcel. Entre paréntesis se muestra el porcentaje del grupo que está recluido exclusivamente por un delito de drogas (sin concursos con otros delitos). Como se observa, mientras que el grupo mayoritario de ingresos para el caso de las mujeres es el de madres cabeza de hogar (solteras), para el caso de los hombres es el de padres en unión libre. Para el 52,81 % de las mujeres que ingresaron por estos delitos (divorciadas, separadas, solteras y viudas), el encarcelamiento se dio en circunstancias en las que no contaban con un compañero/a del núcleo familiar que las apoyara en el cuidado de sus hijos; mientras que para el caso de los hombres esto ocurrió en el 27,24 % de los casos.

El 84,16 % de las mujeres que ingresaron a centros penitenciarios fueron condenadas o sindicadas exclusivamente por un delito de drogas (sin concursos), lo cual sugiere que se trata de personas con participación marginal en las estructuras criminales. Para el caso de las madres solteras,

**TABLA 10**

**Distribución de los ingresos por delitos de drogas a centros penitenciarios por sexo, tenencia de hijos, estado civil y sin concurso con otros delitos (en paréntesis), 2010-2014**

| ESTADO CIVIL \ SEXO      | Ingresos femeninos (%) | Ingresos masculinos (%) | Ingresos totales (%) |
|--------------------------|------------------------|-------------------------|----------------------|
| Con hijos                | 92,49 (84,41)          | 75,91 (72,42)           | 79,70                |
| Casado(a)                | 3,98 (82,83)           | 7,13 (71,19)            | 6,41                 |
| Divorciado(a)            | 0,18 (62,5)            | 0,16 (77,03)            | 0,17                 |
| Pendiente por determinar | 0,12 (87,5)            | 0,04 (75)               | 0,05                 |
| Religioso(a)             | 0,00                   | 0,00 (100)              | 0,00                 |
| Separado(a)              | 5,17 (85,17)           | 2,18 (74,49)            | 2,87                 |
| Soltero(a)               | 43,37 (86,4)           | 24,54 (75,74)           | 28,85                |
| Unión libre              | 35,57 (82,2)           | 41,49 (70,10)           | 40,13                |
| Viudo(a)                 | 4,09 (84,04)           | 0,36 (80,86)            | 1,22                 |
| Sin hijos                | 7,51 (81,09)           | 24,09 (73,07)           | 20,30                |
| Casado(a)                | 0,19 (76)              | 0,48 (74,19)            | 0,42                 |
| Divorciado(a)            | 0,01 (100)             | 0,01 (100)              | 0,01                 |
| Pendiente por determinar | 0,04 (100)             | 0,08 (70,59)            | 0,07                 |
| Separado(a)              | 0,07 (77,78)           | 0,14 (86,89)            | 0,12                 |
| Soltero(a)               | 4,42 (82,99)           | 17,16 (74,80)           | 14,25                |
| Unión libre              | 2,68 (77,53)           | 6,17 (67,92)            | 5,37                 |
| Viudo(a)                 | 0,10 (92,86)           | 0,05 (81,82)            | 0,06                 |
| <b>Total general</b>     | <b>100,00 (84,16)</b>  | <b>100,00 (72,42)</b>   | <b>100,00</b>        |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

el 86,4% fueron recluidas exclusivamente por delitos de drogas, y el 91,5% de las madres solteras que recibieron sentencia fueron condenadas sin concurso con otros delitos.

Existen sesgos implícitos en la persecución penal por delitos de drogas contra las mujeres, que tienden a agravarse con el tiempo: si bien ellas solo han estado involucradas en alrededor del 10% de las noticias criminales que llegaron al sistema penal por delitos de drogas entre 2008 y 2015, durante este mismo periodo, entre el 14 y el 22% de las sentencias condenatorias por estos delitos se profirieron en contra de mujeres. Entre 2000 y 2014, el Estado colombiano gastó 400.000 millones de pesos en mantener a estas mujeres en prisión, es decir, 140 millones de dólares de 2014 (Uprimny, Martínez, Cruz, Chaparro y Chaparro, 2016).

Ahora bien, más allá de aquellas que tienen la condición de madres, para otros grupos de mujeres internas por delitos de drogas el encarcelamiento genera impactos adversos sobre su situación económica, sus interacciones sociales y sobre la posibilidad de desarrollar sus proyectos de vida. Para analizar estos impactos se entrevistó a un grupo de mujeres internas en la cárcel El Buen Pastor en Bogotá, seleccionadas con base en unos perfiles de interés contruidos a partir de la información suministrada por el Inpec sobre las características de las 3.861 mujeres recluidas por estos delitos.

La criminalización de las conductas de drogas ha recaído principalmente sobre poblaciones vulnerables. Una de estas poblaciones es la de las mujeres, quienes por su rol de cuidadoras, proveedoras y madres enfrentan impactos desproporcionados específicos ante el encarcelamiento. Esto pudo constatarse en un ejercicio de investigación llevado a cabo en el Establecimiento de Reclusión de Mujeres El Buen Pastor, donde se realizaron entrevistas a reclusas que por múltiples razones terminaron involucradas en el negocio de estupefacientes, especialmente en el microtráfico o por servir de correos humanos.

Las situaciones de vulnerabilidad de las madres cabeza de hogar o solteras pueden potenciar los daños que la penalización tiene sobre sus vidas y sus familiares, ya que en muchos casos la comisión de estos delitos está asociada a la falta de empleo y la ausencia de medios para garantizar el sustento de las personas sujetas a su cuidado. Muchas de ellas ingresaron al negocio con el objetivo de obtener “la plata del diario”. Este fue el caso de Eleonor,<sup>9</sup> quien afirmó que ante la situación de no encontrar trabajo, y el ofrecimiento de una amiga, decidió “vender algunas bichas<sup>10</sup> en la casa”. Para ella, las ganancias “solo daban para el almuerzo o para pagar el arriendo”. De la misma manera, Sandra manifestó que ella llegó al negocio de las drogas “por necesidad, cuando no teníamos ni para comer, porque mi compañero dejó de trabajar, pues no podía por un accidente”.

Para las mujeres entrevistadas lo que preocupa del encierro no es solo el hecho de permanecer detenidas en un centro de reclusión, bajo un régimen estricto de disciplina, en el que no es admitido ningún tipo de protesta sobre las condiciones de hacinamiento, comida, la ausencia de servicios

---

9 Por razones de confidencialidad hemos cambiado el nombre de todas las reclusas entrevistadas.

10 Papeletas o bichas es la dosis personal de la pasta base de cocaína, aproximadamente 1,5 g.

básicos, etc., sino también, la situación de separación con su familia, el abandono de los hijos e hijas (muchos de ellos aún son menores de edad), lo que deben hacer después de salir de la prisión y la manera de lograr un beneficio que les permita salir pronto.

En conversación sostenida con Elizabeth, ella expresó la tristeza por haber dejado solos a sus hijos, los problemas que tendrán a futuro por no haber “tenido una mamá que estuviera ahí”. En opinión de Beatriz, mujer apresada en el aeropuerto con una maleta cargada con cocaína, lo que más le da vueltas en la cabeza es que “no sé si mi hija, de tres años, sabe si yo soy su mamá; ella me saluda de mami, pero nunca me ha visto, y no creo que se acuerde ni siquiera de cómo es mi cara”. Carolina, quien vendía papeletas de bazuco en el municipio de Mosquera, dijo que a pesar de que su mamá se hace cargo de su hijo de 7 años y de su hija de 3, es “difícil verlos cada mes”.

Esther, quien está a punto de obtener la libertad condicional, contó que después de salir de la prisión quiere “trabajar honradamente, trabajar juiciosa, en un hogar geriátrico en Niza”, pues una amiga se lo ofreció hace mucho rato, pero por estar en la prisión no lo había podido tomar. La mayoría dice que no quiere volver a pisar una cárcel; sin embargo, Sandra admitió que “hay más de uno que me va a estar esperando con mercancía (drogas), para que me levante”, por eso ella aceptó que no descartaba la posibilidad de recaer en el microtráfico, porque “entre uno más lo niegue, más rápido le llega el castigo, entonces lo que hay que hacer es pedirle a mi Dios que me abra otra puerta siempre”.

Otro aspecto de especial atención por parte de las mujeres que se encuentran presas consiste en el mantenimiento de la disciplina por parte de la administración de la cárcel y de la guardia. Este es un régimen estricto, donde se mantiene una calificación que tiene relevancia al momento de emitir cualquier concepto con destino al juez que decide los beneficios para las reclusas. En palabras de Esther, la “convivencia en un espacio tan pequeño genera muchos problemas, que uno muchas veces no sabe manejar”. Muchas mujeres que han bajado su nivel de disciplina han dejado de obedecer y “se montan en problemas, pues si por cualquier cosa a uno le bajan en la disciplina pues igual uno pierde los beneficios y le toca quedarse todo el tiempo aquí, entonces para qué comportarse bien”.

Para muchas de ellas, los problemas no se resuelven con la simple obtención de la libertad. En su concepto, si se quiere evitar la comisión de delitos relacionados con drogas debe tenerse en consideración la vulnerabilidad económica, ya que la necesidad de obtener recursos para mantener



la casa las podría llevar a reincidir. Para Eleonor, la libertad también es un problema, ya que el Estado no se da cuenta de que la “domiciliaria no es suficiente porque uno sale pero igual uno tiene que pagar arriendo”. Sandra decía que a veces pensaba que la “calle estaba más dura que la cárcel, pues allá no tocaba pagar ni servicios ni comida”.

En Colombia, las mujeres embarazadas enfrentan múltiples barreras para acceder a servicios de salud adecuados en la cárcel (Colectivo Juana Julia Guzmán, 2009), y en ocasiones sufren también el estigma por parte de los operadores judiciales o del personal penitenciario quienes las califican de “malas madres” (Mejía, 2014). Para las mujeres con hijos en prisión se han creado guarderías al interior de las cárceles que no han tenido los resultados esperados, pues las madres tienen acceso muy restringido a ellas y no se les permite involucrarse de manera activa en el proceso de crianza. A los tres años deben ser remitidos a un familiar o institución externa que pueda hacerse cargo de ellos (Unifem, 2006, p. 44). La Comisión Asesora de Política Criminal (2012, p. 163) y organizaciones sociales han hecho un llamado urgente para incorporar la perspectiva de género en este y otros aspectos de la política criminal y penitenciaria (Uprimny, Martínez, Cruz, Chaparro y Chaparro, 2016).

### ***Jóvenes y adolescentes***

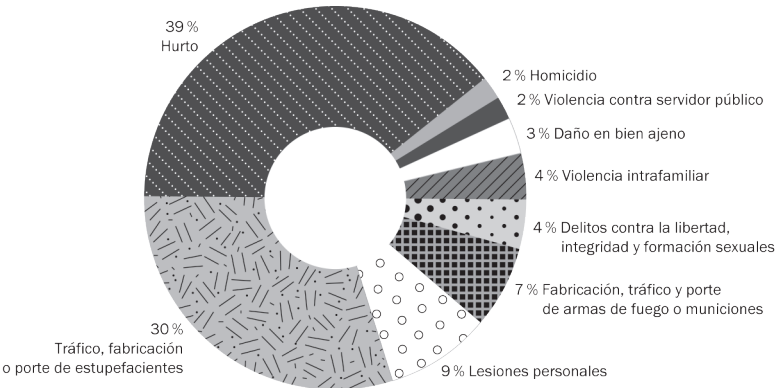
Como se señaló en el apartado de capturas policiales, para el caso del delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes hay un mayor porcentaje de capturas de menores de edad que para otros delitos. Muchos de estos niños y niñas son procesados por el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) establecido en el capítulo 1C de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia). Pese a que en el marco de este sistema se excluye de responsabilidad penal a los adolescentes, se establece también que a los mayores de 14 años se les podrá aplicar la respectiva medida de seguridad, e incluso que, de forma excepcional, contra ellos procederá la privación de la libertad como medida pedagógica (art. 161), la cual deberá cumplirse en establecimientos de atención especializada en programas del sistema nacional de bienestar familiar, siempre separados de los adultos o, cuando esto no sea posible, deberá concedérseles la detención domiciliaria o la libertad condicional (art. 162). Otras posibles sanciones son la libertad vigilada, la imposición de reglas de conducta, la internación en medio semicerrado, la amonestación o la prestación de servicios a la comunidad (ICBF, 2012).

Desde la entrada en vigencia del SRPA en 2007, hasta el mes de mayo de 2014, habían ingresado 160.047 menores de edad por alguna conducta delictiva. De 4.018 casos en 2007 se pasó a 30.843 casos en 2013. El ICBF estima que para el 2014 la población infractora representaba el 0,41 % del total de adolescentes y la población sancionada el 0,03 %. Desde el inicio del SRPA habían ingresado, a mayo de 2014, 141.628 hombres (el 88 % del total de ingresos) y 18.419 mujeres (el 12 %). Del total de ingresos, a 48.323 adolescentes (el 30,1 %) se les aplicó algún tipo de sanción. La remisión a centros de atención especializada (con privación de la libertad) ha sido la tercera sanción más impuesta (31 % de los casos), por debajo de la libertad vigilada (26,9 %) y la aplicación de reglas de conducta (22,4 %).

Si bien no fue posible acceder a datos desagregados por sexo, edad y tipo de sanción por conducta delictiva, la gráfica 12 muestra que el tráfico, la fabricación o el porte de estupefacientes es la segunda causa (con el 30 % de los casos) por la que ingresan los adolescentes al sistema, después del hurto.

Evaluaciones recientes del SRPA señalan que en su implementación, ...la lógica de sancionar a un delincuente prima sobre la de un proceso judicial que debería ayudar a formar un *sujeto de derechos*, quien asume responsablemente su ejercicio y a quien se le propicia un ambiente adecuado para reparar el daño causado a su proyecto de vida, el de sus víctimas y la comunidad afectada (Rubio, 2013).

**GRÁFICA 12**  
**Tipología de los delitos de los menores de edad que han ingresado al SRPA, mayo de 2007 a 30 de mayo de 2014**



FUENTE: ICBF (2014).

Además,

...la política social escasamente penetra los muros del SRPA: son contados los cursos que ofrece el SENA, por ejemplo. Casi nulos son los tratamientos para la atención de las adicciones o de problemas psiquiátricos causados por las mismas. Son inexistentes los modelos flexibles que garanticen el derecho a una educación con calidad y pertinencia (Rubio, 2013).

Bajo estas condiciones, la privación de la libertad pierde toda función pedagógica.

En lo que atañe a las personas mayores de edad, pese a que para las conductas de drogas la participación de los jóvenes es levemente inferior a la del promedio de los delitos, más de la quinta parte de los internos por conductas de drogas están entre los 18 y los 25 años. La tabla 11 presenta la distribución de los internos por sexo, edad y por el criterio de cuántos están condenados o sindicados en concurso con otros delitos.

La tabla muestra que hay una mayor participación de jóvenes entre la población masculina interna por delitos de drogas que entre la femenina. Para ambos casos, los jóvenes (salvo para los adultos mayores hombres) son los que menos participación de delitos con concurso tienen, lo cual

**TABLA 11**  
**Distribución de los internos por delitos de drogas por sexo, edad y concursos con otras conductas delictivas, 2014**

|         |              | Con concurso |                | Sin concurso  |                | Total No.     | %             |
|---------|--------------|--------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|
|         |              | No.          | Grupo etario % | No.           | Grupo etario % |               |               |
| Mujeres | 18 a 25      | 128          | 16,10          | 667           | 83,90          | 795           | 20,59         |
|         | 26 a 40      | 351          | 18,81          | 1.515         | 81,19          | 1.866         | 48,33         |
|         | 41 a 55      | 179          | 18,63          | 782           | 81,37          | 961           | 24,89         |
|         | Mayor de 55  | 50           | 20,92          | 189           | 79,08          | 239           | 6,19          |
|         | <b>Total</b> | <b>708</b>   | <b>18,34</b>   | <b>3.153</b>  | <b>81,66</b>   | <b>3.861</b>  | <b>100,00</b> |
| Hombres | 18 a 25      | 1.079        | 21,32          | 3.982         | 78,68          | 5.061         | 25,43         |
|         | 26 a 40      | 2.291        | 23,21          | 7.579         | 76,79          | 9.870         | 49,59         |
|         | 41 a 55      | 928          | 23,15          | 3.080         | 76,85          | 4.008         | 20,14         |
|         | Mayor de 55  | 163          | 17,01          | 795           | 82,99          | 958           | 4,81          |
|         | (en blanco)  | 2            | 33,33          | 4             | 66,67          | 6             | 0,03          |
|         | <b>Total</b> | <b>4.463</b> | <b>22,42</b>   | <b>15.440</b> | <b>77,58</b>   | <b>19.903</b> | <b>100,00</b> |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

sugiere que la gran mayoría son eslabones débiles en la cadena del narcotráfico. El encarcelamiento de jóvenes no golpea a los integrantes más fuertes de las organizaciones criminales, pero sí afecta sus posibilidades de buscar proyectos de vida alternativos pues, además de que la cárcel no cumple con su función resocializadora, deben cargar con el estigma de su pasado judicial por el cual son discriminados posteriormente para el acceso a un empleo y a otras actividades.

### **Minorías raciales, población indígena o campesina y otras poblaciones**

Los datos suministrados por el Inpec permiten analizar la situación de las personas que han ingresado en los últimos cinco años a centros penitenciarios que están clasificadas dentro del grupo denominado “poblaciones con condiciones excepcionales”. En la tabla 12 se muestra el número de ingresos de personas pertenecientes a cada una de estas poblaciones, su peso dentro del grupo de condiciones excepcionales, su participación en los ingresos totales y el porcentaje de la población en cuestión que ingresó exclusivamente por un delito de drogas (sin concurso con otros).

**TABLA 12**  
**Ingresos a centros penitenciarios de poblaciones en condiciones excepcionales, porcentaje de internos exclusivamente por delitos de drogas (sin concurso) y participación en el total de ingresos**

| Población            | No. ingresos | Condiciones excepcionales (%) | Total de ingresos (%) | Sin concurso (%) |
|----------------------|--------------|-------------------------------|-----------------------|------------------|
| Adulto mayor         | 1.502        | 37,07                         | 2,53                  | 78,30            |
| Afrocolombiano       | 1.104        | 27,79                         | 1,90                  | 69,20            |
| Bisexual             | 41           | 1,05                          | 0,07                  | 85,37            |
| Con discapacidad     | 463          | 11,81                         | 0,81                  | 66,09            |
| Extranjeros          | 7            | 0,18                          | 0,01                  | 100,00           |
| Gays                 | 45           | 1,15                          | 0,08                  | 82,22            |
| Indígena             | 391          | 9,77                          | 0,67                  | 79,80            |
| Lesbiana             | 153          | 3,90                          | 0,27                  | 84,97            |
| Madre gestante       | 233          | 5,86                          | 0,40                  | 84,12            |
| Madre lactante       | 27           | 0,69                          | 0,05                  | 88,89            |
| Transexual           | 29           | 0,74                          | 0,05                  | 82,76            |
| <b>Total general</b> | <b>3.995</b> | <b>100,00</b>                 | <b>6,83</b>           | <b>81,97</b>     |

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

Las poblaciones con un mayor número de ingresos fueron los adultos mayores, seguidos de afrocolombianos, personas con discapacidad e indígenas. Para todos los grupos poblacionales el porcentaje de personas recluidas por concursos con otros delitos no supera el 35 %.

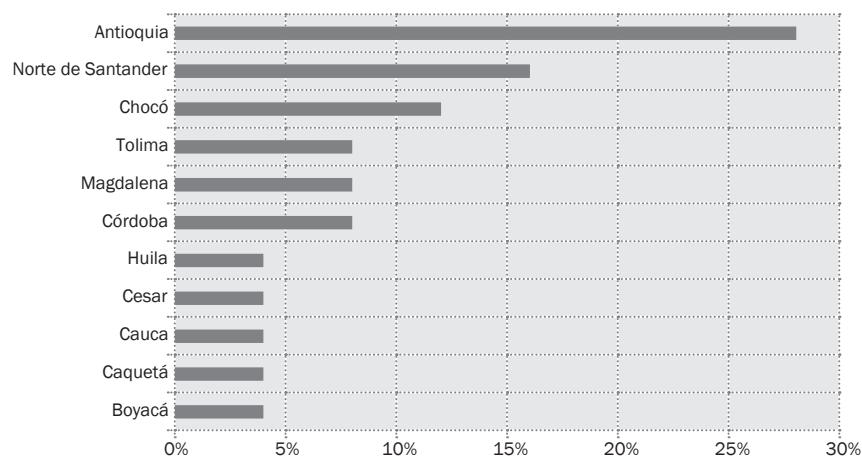
Para aproximarse a lo que sucede con las poblaciones campesinas, dadas las limitaciones de información, se ha decidido aplicar un método indirecto. Se trata de analizar la distribución de los internos por distintos delitos de drogas de acuerdo con el departamento de procedencia. En las gráficas 13 (a, b y c) se presentan los resultados. Como puede observarse, para el caso del delito de conservación y financiación de plantaciones, el mayor porcentaje de internos lo tienen los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Chocó (que tradicionalmente han tenido presencia de cultivos mantenidos por población campesina). Para el caso del delito de tráfico por procesamiento los principales departamentos son Antioquia, Norte de Santander, Valle del Cauca y Chocó. Estos delitos muestran patrones de sobrecriminalización a población campesina. Por su parte, para el caso del delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, la mayor participación está en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, donde están ubicadas las principales ciudades del país.

Se estima que alrededor de 14.200 colombianos y colombianas están detenidos en diferentes cárceles del mundo, 128 de ellos pagando cadena

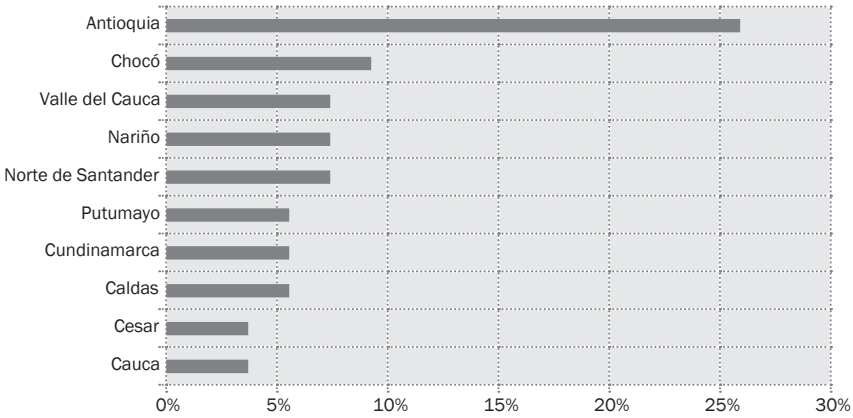
### GRÁFICA 13

#### Lugar de procedencia de los internos por delitos de drogas, 2014

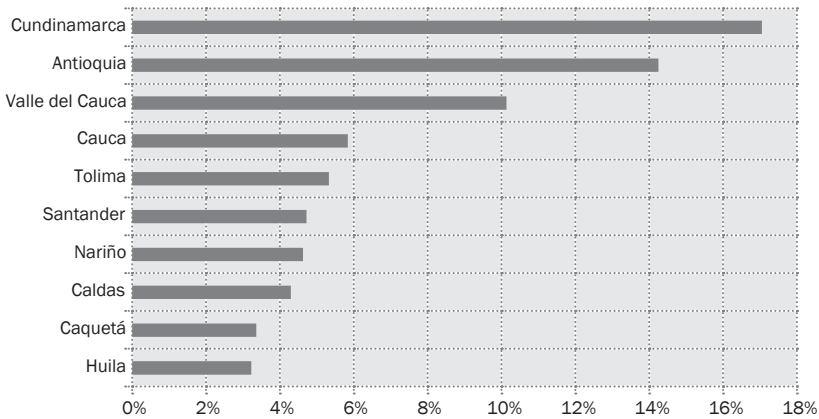
##### a) Conservación y financiación de plantaciones



## b) Tráfico por procesamiento



## c) Tráfico, porte o fabricación



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

perpetua y 15 condenados a pena de muerte en estos países. Según el diario *El Tiempo*: “las redes de narcotráfico han visto en países asiáticos un destino para la cocaína, y para ponerla allí usan las llamadas ‘mulas’ o ‘correos humanos’. Reportes oficiales dicen que cada mes tres personas son sorprendidas en China con droga, y la mayoría son del eje cafetero y el Valle” (*El Tiempo*, 2015). Muchas de estas personas afirman haber sido puestas como “carnadas” por los traficantes para poder distraer la atención y lograr que otras personas lleguen con la droga a sus destinos finales.

### **Usuarios de drogas**

En Colombia, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado la doctrina de la dosis de aprovisionamiento de acuerdo con la cual, si una persona

es capturada con una cantidad levemente superior a la dosis personal, no debe ser penalizada, siempre que su propósito no sea distribuirla, sino conservarla para su propio consumo.<sup>11</sup> En sentencia reciente, la Corte Suprema ha ido más allá y, en sede de casación, estableció que “la cantidad de estupefaciente que se lleve consigo no es el único elemento definitorio de la antijuridicidad, sino solo uno más de los que habrán de valorar los juzgadores a fin de determinar la licitud de la finalidad del porte”.<sup>12</sup> Teniendo en cuenta que muchos casos llegan a sentencia, no es de extrañar que, como se ha mostrado en anteriores investigaciones (CEDD, 2015), una buena parte de las más de ochenta mil personas que la policía detiene por año por conductas de drogas (lo cual equivale a 221 capturas diarias o 9 capturas cada hora), sean contra usuarios. Pero además, según una muestra de expedientes condenatorios por delitos de drogas entre 2011 y 2014, el 30,71 % de las condenas fueron por el verbo rector “llevar consigo” exclusivamente, es decir, por porte simple de drogas sin que se probara que las sustancias se estaban comercializando, transportando, almacenando o portando para otros fines distintos al uso. En algunos de estos casos, incluso se condenó a personas con posesión de cantidades inferiores o ligeramente superiores a la dosis personal (Ministerio de Justicia y del Derecho, en prensa).

---

**11** Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 18 de noviembre de 2008. Proceso 29183. M. P. José Leonidas Bustos Martínez.

**12** Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Auto Interlocutorio dentro del proceso con Radicación 42617. M. P. Gustavo Enrique Malo Fernández.

## ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO Y SUBROGADOS PENALES PARA DELITOS DE DROGAS

Colombia ha liderado la discusión a nivel regional para la implementación de alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas y, sin embargo, en la práctica, más allá de los subrogados penales que aplican para el resto de los delitos, no tiene ninguna alternativa específica implementada para las personas privadas de la libertad por estos delitos. Incluso en la legislación vigente existen serias trabas para que las personas reclusas por delitos de drogas puedan beneficiarse de los subrogados penales existentes, como se analizará a continuación.

Para la legislación colombiana las penas alternativas a la detención en establecimiento penitenciario son: a) la prisión domiciliaria; b) la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario; c) la suspensión de ejecución de la pena; d) la libertad condicional; y e) la reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave.

El principal sustitutivo a la pena privativa de libertad intramural, es la *prisión domiciliaria*. Los requisitos para acceder a este mecanismo han sido modificados por cada ley que se promulga sobre manejo de la criminalidad y población carcelaria del país, de manera que, tanto la Ley 1142 de 2007, como la 1453 del 2011 y la 1709 de 2014, son responsables de haber modificado la estructura y los requisitos que a continuación se presentan.<sup>1</sup> Una primera lectura del artículo 38 B (Código Penal) indica que para la aplicación de este subrogado es necesario que la sentencia se imponga por conducta punible cuya pena mínima sea de 8 años o menos. Es decir, que este beneficio aplica para quienes son condenados por los incisos 2 y 3 del artículo 376, pero no para los que cometen las conductas del artículo 384 y el inciso 1 del 376. Sin embargo, el segundo inciso del artículo 68

<sup>1</sup> La transformación de cada sustituto se observa en la tabla 13.



A (Código Penal)<sup>2</sup> –del que más adelante se realizará una mención más detallada– impide que se concedan beneficios a quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, entre otras infracciones al Código Penal. Esto significa que los condenados por delitos relacionados con las drogas ilícitas no pueden recibir, como pena inicial en la sentencia, la prisión domiciliaria.

**TABLA 13**  
**Mecanismos sustitutos al encarcelamiento en Colombia**

| Mecanismo sustitutivo   | Regulación                        | Vigencia   | Juez competente  |
|---|-----------------------------------|--|--|
| Prisión domiciliaria  | Art. 38 B del CP.                 | Adicionado por el art. 23 de la Ley 1709 de 2014         | Juez de conocimiento   |
| Prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario | Art. 38 G del CP.                 | Adicionado por el art. 1 de la Ley 1709 de 2014.         | Juez de conocimiento o juez de ejecución de penas y medidas de seguridad |
| Suspensión de ejecución de la pena  | Art. 63 del CP y art. 474 del CPP | Modificado por el art. 29 de la Ley 1709 de 2014.        | Juez de conocimiento o juez de ejecución de penas y medidas de seguridad |
| Libertad condicional  | Art. 64 del CP y 471 del CPP      | Modificado por el art. 25 de la Ley 1709 de 2014.        | Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad                        |
| Reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave                    | Art. 68 del CP                    | Texto modificado indirectamente por la Ley 1709 de 2014. | Juez de conocimiento o juez de ejecución de penas y medidas de seguridad |

Otros requisitos, que no se tienen en cuenta para los delitos de droga, consisten en que el condenado demuestre un arraigo familiar y social; además, debe garantizar por medio de una caución, el cumplimiento de ciertas obligaciones como no cambiar de residencia sin autorización previa del funcionario judicial, presentarse periódicamente y que permita la entrada en la residencia de los funcionarios del Inpec para la vigilancia de

**2** El artículo 68 A del Código Penal fue introducido por la Ley 1142 de 2007, con el objetivo de evitar que las personas que reincidían en una conducta, especialmente por delitos de microtráfico, no pudieran ser beneficiarios de las disposiciones del Código Penal. Desde ese momento, las modificaciones legislativas presentan una tendencia de reducción del espectro de delitos sobre los que sí proceden algunos beneficios penales.

la reclusión. Además, el juez de conocimiento que impone la sanción puede establecer que la prisión domiciliaria se acompañe de un mecanismo de vigilancia electrónica, caso en el que el condenado deberá, de acuerdo con su capacidad económica, sufragar los gastos relativos al brazalete. Si la persona no tiene medios económicos el costo debe ser asumido por el Gobierno nacional.

La *prisión domiciliaria*, como sustitutiva de la prisión en centro de reclusión, requiere el cumplimiento de la mitad de la condena, la verificación de un arraigo familiar y social, y la prestación de caución de la misma manera que si se tratara de la prisión domiciliaria. No tienen derecho de acceder a este beneficio aquellos que han sido condenados por delitos que tienen que ver con graves violaciones de derechos humanos, delitos de alto impacto contra la seguridad pública, crimen organizado, delitos contra la administración de justicia y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. El legislador hizo una discriminación respecto de los delitos que tratan sobre las drogas ilícitas, ya que consideró que sí era aplicable la prisión domiciliaria sustitutiva cuando se trata de condenados por el artículo 375 y el inciso segundo del artículo 376.

La *suspensión de ejecución de la pena* es un aplazamiento del cumplimiento de la sentencia por un periodo de dos a cinco años, cuando se presentan los siguientes requisitos: 1) la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro años; 2) si la persona carece de antecedentes penales, o en el caso de que haya sido condenada por delitos dolosos dentro de los cinco años anteriores, el juez debe considerar los antecedentes personales, sociales y familiares; y 3) el crimen por el que se juzgó no tenga nada que ver con graves violaciones de derechos humanos, delitos de alto impacto contra la seguridad pública, crimen organizado, delitos contra la administración de justicia y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes.

El juez de ejecución de penas<sup>3</sup> puede decidir sobre la *libertad condicional*, previa valoración de la conducta punible, cuando la persona haya cumplido las tres quintas partes de la condena, cuando su comportamiento durante el tratamiento penitenciario permita inferir que no existe necesidad de continuar con la ejecución de la pena –esto se debe probar a través de una resolución favorable del Consejo de Disciplina o del director del establecimiento penitenciario en el que se encuentra recluido quien aspira a este beneficio–, y cuando además se tenga conocimiento de su

---

3 Numeral 3 del artículo 38 y 471 del Código de Procedimiento Penal.

arraigo familiar y personal. A la solicitud del condenado debe ir adjunta copia de la cartilla biográfica.

El último mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad en centro carcelario se denomina *reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave*. Procede cuando existe concepto de médico legista especializado, quien debe certificar que el condenado se encuentra aquejado por una enfermedad muy grave, incompatible con la vida en reclusión formal. En una interpretación constitucional de esta norma, ninguna clase de conducta debe estar excluida, pues una enfermedad grave puede presentarse en cualquier persona sin discriminar el delito que cometió. Es decir, que procedería incluso cuando se trata de una persona juzgada por terrorismo, narcotráfico, genocidio o cualquiera de los delitos establecidos en el segundo inciso del artículo 68 A.

Como se observa, existen serios límites a la oportunidad de obtener un beneficio por subrogado penal de la prisión para el caso de los delitos de drogas. La Ley 1474 de 2011, expedida tan solo unos meses después que el Estatuto de Seguridad Ciudadana, modificó de nuevo el artículo 68 A para incluir todos los delitos contra la administración pública. Finalmente, la Ley 1709 de 2014 incluyó dentro del catálogo de conductas punibles sobre las que no proceden subrogados penales las violaciones de los derechos humanos, otras afectaciones a la seguridad pública y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. Además, se dijo que lo dispuesto en esta norma no aplicaba cuando se pretendiera aplicar la libertad condicional o prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión en establecimiento carcelario –regulada en el artículo 38 G–.

En síntesis, dentro del universo de conductas que se relacionan con la prohibición de las drogas, hay dos posibilidades de aplicación de beneficios a quienes sean condenados por el inciso 2 del artículo 376 del Código Penal –para el resto de los delitos del 375, 376 y del 384, no hay lugar a ninguno de estos sustitutivos–. Un condenado en estas circunstancias solo puede acceder a los beneficios de los artículos 64 y 38 G, lo que significa en la práctica que una persona condenada por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes inferior a 1.000 g de marihuana, 200 g de hachís y 100 g de cocaína debe cumplir un periodo determinado de reclusión en prisión, para poder acceder a alguno de estos subrogados penales.

Si se está condenado por el segundo inciso del artículo 376, se debe estar en el centro penitenciario por lo menos 32 meses, sin contabilizar el tiempo que tarde el juez en decidir sobre la solicitud de aplicación del

beneficio. Es decir, que el tiempo por el delito que da menor pena del conjunto de delitos de droga, le asegura una estancia mayor de 32 meses en prisión. Lo mismo se presenta en el caso de que el condenado se postule para la libertad condicional, ya que se requiere que cumpla las tres quintas partes de la pena, lo que en la práctica judicial, llena de huelgas y deficiencias para cumplir los términos establecidos en la ley, puede llegar a ser un tiempo mucho más largo.

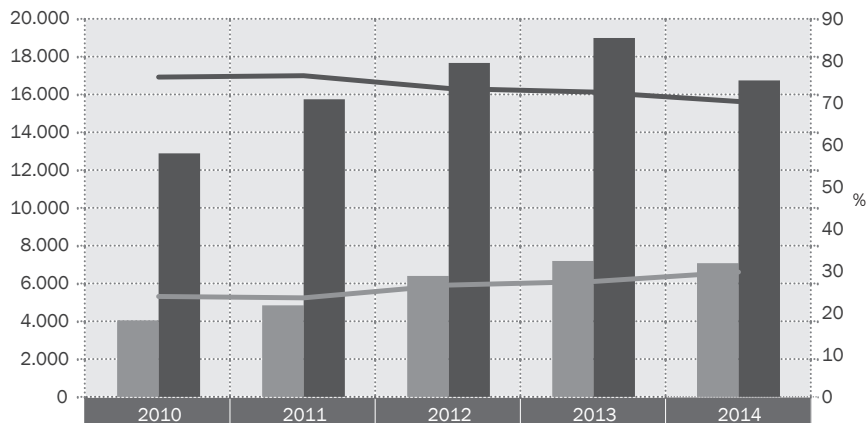
Por último, vale la pena resaltar que los impedimentos para aplicar los subrogados penales no tienen aplicación cuando se trata de un condenado mayor de 65 años, cuando es una mujer a la que le faltan dos meses o menos para el parto o que esté dentro de los seis meses siguientes al nacimiento del bebé. Tampoco cuando el imputado o acusado esté en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales; cuando la imputada o acusada sea madre cabeza de familia de hijo menor o que sufra incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio, caso en el cual es necesario preguntar a los operadores de justicia sobre la aplicación de esta norma.

### **Prisión preventiva y delitos de drogas**

En 2014, por lo menos 23 de cada 100 sindicados en las cárceles del país lo estaban por delitos de drogas (cerca de 6.794 personas). Si bien la participación de los sindicados dentro de la población total de internos por delitos de drogas cayó entre el periodo 2001-2014, como lo muestra la gráfica 14 a partir del año 2011 la participación de sindicados en las modalidades delictivas relacionadas con drogas ha vuelto a aumentar frente al total de la población interna.

La detención preventiva es la principal medida de aseguramiento en Colombia, ya que el juez de control de garantías se ve constreñido, jurídica y socialmente, a imponer la reclusión en establecimiento carcelario a quienes son imputados por cualquier delito. En efecto, los artículos 310 a 313 del Código de Procedimiento Penal han sido reformados para reducir paulatinamente el ámbito de interpretación que podría utilizar el funcionario judicial para negar la solicitud que presenta la Fiscalía de aplicación de la medida de aseguramiento y, además, el populismo punitivo parece actuar como un aliciente para que el juez ordene la detención preventiva.

El texto original de la Ley 906 de 2004 comprendía que la restricción de la libertad tenía un carácter excepcional, por ello le exigía al juez que

**GRÁFICA 14****Modalidades delictivas de drogas en centros penitenciarios por situación jurídica, 2010-2014**

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

para tomar una decisión de esa naturaleza debía asegurarse no solo de la posible afectación que la libertad del imputado podría ocasionar a la acción de la justicia, los derechos de las víctimas, la seguridad de la sociedad y la comparecencia al proceso, sino comprobar que la medida resultaba necesaria, adecuada, proporcional y razonable.

El artículo 310 de la Ley 906 de 2004 establecía tres criterios para considerar si la libertad del imputado constituía una amenaza para la seguridad de la comunidad. Es decir, la reclusión podía ser procedente si existían indicios sobre la continuación de la actividad delictiva, o si se tenía información sobre la pertenencia del procesado a un grupo de crimen organizado. De la misma manera, el juez debía poner atención a la naturaleza de las conductas atribuidas y a la existencia de un sustitutivo de la pena privativa de la libertad al momento de comisión de la conducta. Sin embargo, las tendencias políticas hacia la represión de algunos hechos de alto impacto en la sociedad, como la violencia sexual contra niños y niñas, el crimen organizado y la reincidencia de las personas, justificaron la adición de causales como la existencia de condenas por delitos dolosos. La Ley 1142 de 2007 agregó la existencia de sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional, y el Estatuto de Seguridad Ciudadana adicionó como criterio la utilización de armas de fuego o armas blancas, el uso de medios motorizados para cometer las conductas y la pertenencia del imputado a un grupo de delincuencia organizada, criterio repetitivo e inútil, ya que esto se podría entender en la causal primera.

Al momento de expedición del Código, el artículo 312 indicaba que para evaluar la no comparecencia del imputado, además de la modalidad y gravedad del hecho, se tendría en cuenta la falta de arraigo, la gravedad del daño y el comportamiento de la persona en otros procesos penales. Sin embargo, el artículo 25 de la Ley 1142 de 2007, dio una especial relevancia a la modalidad y gravedad del hecho. La Corte Constitucional, en sentencia C-1198 de 2008, decidió declarar inexecutable la expresión “en especial” que se introdujo en el primer inciso del artículo 312, ya que consideró que la modalidad y gravedad de la conducta no son los criterios especiales ni únicos para determinar la necesidad de la medida de aseguramiento de garantizar la comparecencia del imputado al proceso.

Si consideramos el texto del artículo 313, sin modificaciones, se puede advertir que para los delitos de narcotráfico la medida preventiva podía proceder en todos los casos, debido a que la pena establecida para los delitos de drogas supera los cuatro años y algunas conductas son competencia

de los jueces especializados del circuito. Sin embargo, la Ley 1142 de 2007 destacó que también procedía la medida intramural cuando se tratara de una persona imputada que hubiere sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso del año anterior. Tiempo después, la Ley de Seguridad Ciudadana aumentó este lapso a tres años, con lo cual se incrementó la posibilidad de que los jueces ordenen la detención preventiva.

Los sindicados por delitos de drogas actualmente son principalmente hombres entre los 25 y 40 años. La tabla 14 muestra una caracterización con base en ciertos criterios. Como se observa, la mayoría de los sindicados (el 83,6 %) son hombres. El 47,10 % de la población sindicada tiene entre 25 y 40 años. Pero lo que resulta más grave es que de la población sindicada por delitos de drogas que ha ingresado en los últimos cinco años a centros penitenciarios, el 80,15 % tiene hijos; de hecho, entre los ingresos de mujeres sindicadas, las madres sin compañero en el núcleo familiar representan el 49,8 %. Entre estos dos últimos grupos, el 62,36 y el

**TABLA 14**  
**Características de las personas sindicadas por delitos de drogas recluidas en centros penitenciarios, diciembre de 2014**

| Grupo poblacional dentro de los sindicados                                       | Total de sindicados por delitos de drogas (%) |
|--|---|
| Mujeres  | 16,36   |
| Hombres  | 83,64   |
| 18 a 25  | 28,78   |
| 25 a 40  | 47,10   |
| 40 a 55  | 19,96   |
| Mayor a 55   | 4,09  |
| Sin concurso con otros delitos   | 69,65   |
| Con hijos*   | 80,15 (62,36)                                 |
| Con hijos y sin compañeros en núcleo familiar*                                   | 31,00 (66,82)                                 |
| Madres sin compañero en el núcleo familiar frente a total de mujeres sindicadas* | 49,80 (78,75)                                 |
| En condiciones excepcionales*  | 5,70 (61,42)                                  |

\* Esta información fue construida con base en los ingresos por delitos de drogas entre 2010-2014. Los paréntesis hacen referencia al porcentaje del grupo en cuestión cuya detención preventiva fue ordenada por la comisión de un delito de drogas exclusivamente (sin concurso con otros delitos).

**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por Inpec.

78,75 % respectivamente fueron detenidos de manera preventiva solo por un delito de drogas (sin concurso con otros delitos), lo cual puede sugerir un abuso de los criterios con los que se está aplicando la detención preventiva en el país para el caso de los delitos de drogas, sin observar, entre otros factores, las consecuencias que puede tener sobre la vida familiar.

La información sobre los criterios efectivos que aplican los jueces en los procesos de personas procesadas por delitos de drogas es escasa. En Colombia, el Ministerio de Justicia realizó un análisis de una muestra representativa de 817 expedientes de personas condenadas por delitos de drogas a las que además se les impuso una pena accesoria consistente en el pago de una multa. Algunos de los datos muestran que los jueces tienden a interpretar la ley en un sentido que aumenta el grado de punición sobre los procesados. De todos los casos analizados, por ejemplo, en el 97 % los fiscales solicitaron la detención preventiva y en el 94 % de los casos los jueces la ordenaron. Esto sugiere que la detención preventiva se ordena independientemente de las razones que justificarían su adopción, tales como el nivel de peligrosidad de la persona, sus capacidades efectivas de obstruir el juicio o de eludirlo. Para usar una expresión que circula entre personas relacionadas con el sistema judicial en el país, parece que “una medida de aseguramiento no se le niega a casi nadie”, y menos a los procesados por delitos de drogas. De hecho, en un 21,5 % de los casos las sentencias no señalan explícitamente las razones que motivaron la medida de aseguramiento, lo cual plantea un incumplimiento del deber de justificación por parte de los jueces en la imposición de estas medidas (Ministerio de Justicia y del Derecho, en prensa). Para el caso de los delitos de drogas, esta evidencia muestra que la prisión preventiva se estaría aplicando en contravía de los estándares que señalan que se debe tratar de una medida excepcional, claramente motivada, para ser compatible con la presunción de inocencia (Bernal, 2015, pp. 263-267).

### **Costos fiscales del encarcelamiento por delitos de drogas e impactos sobre el hacinamiento en caso de implementar alternativas a la prisión**

En esta sección se profundiza en los costos fiscales del encarcelamiento por delitos de drogas. Para ello se acude al cálculo de los costos del encarcelamiento de internos condenados por estos delitos con base en información entregada por el Inpec sobre el gasto anual para el sostenimiento de cada interno. Posteriormente se realizan unas simulaciones de lo que



hubiera ocurrido y ocurriría hoy con los índices de hacinamiento en el sistema penitenciario en caso de que se implementaran alternativas al encarcelamiento para todos los internos por delitos de drogas o para los internos que han sido reclusos exclusivamente por delitos de drogas (sin concurso con otros).

Con base en información aportada por el Inpec sobre la población interna por delitos de drogas anualmente y los niveles de hacinamiento para el periodo 2000-2014, se han construido ejercicios de simulación de lo que hubiera ocurrido con el sobrecupo y el hacinamiento carcelario en dos escenarios distintos: 1) en caso de que se hubiesen implementado alternativas que hubieran permitido la salida de la cárcel de todas las personas reclusas por delitos de drogas; 2) en caso de que se hubiesen implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas reclusas por un delito de drogas exclusivamente (sin concurso con otros), tomando como referencia el dato de 2014.

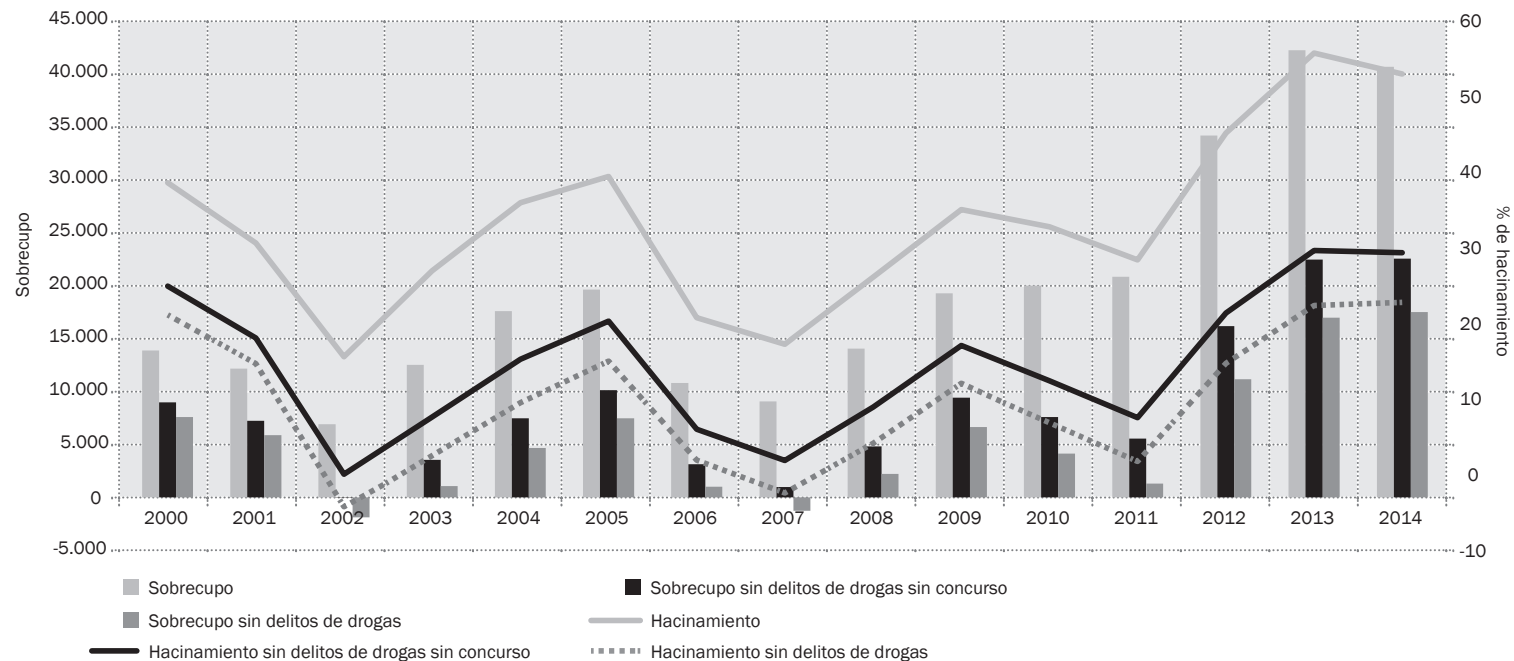
En el escenario 1, durante el periodo los índices de hacinamiento se hubieran reducido de un promedio de 33,38 a 9,48 %, es decir, más de 23 puntos porcentuales. Esto hubiese significado una reducción del sobrecupo promedio de 13.945 personas. Bajo este escenario, el hacinamiento carcelario hubiese desaparecido en los años 2002 y 2010. En el escenario 2, los índices de hacinamiento se hubieran reducido de 33,38 a 14,68 %, es decir, en 18,7 puntos porcentuales, lo cual hubiese significado una reducción del sobrecupo promedio anual de 10.910 personas.

Para dimensionar lo que estos números significan en términos económicos, en la gráfica 16 se presenta la evolución de los costos del encarcelamiento de las personas internas exclusivamente por un delito de drogas (sin concurso con otros) y de aquellas reclusas en concurso con otros delitos, con base en datos suministrados por el Inpec del gasto anual para el sostenimiento de cada recluso, deflactado a precios de 2014.

Las cifras presentadas en la gráfica 16 indican el ahorro que hubiese logrado el Estado colombiano de haber implementado alternativas al encarcelamiento en los dos escenarios descritos. Si las alternativas hubiesen beneficiado a las personas reclusas por delitos de drogas, sin concurso con otros, el ahorro total para el presupuesto público hubiese sido de 2,1 billones de pesos de 2014 (es decir, de 1.050 millones de dólares, con base en la tasa de cambio promedio de dicho año). Si las alternativas hubiesen beneficiado a todos los internos por delitos de drogas, el ahorro hubiese ascendido a 2,6 billones de pesos de 2014 (es decir, 1.343 millones de dólares).

### GRÁFICA 15

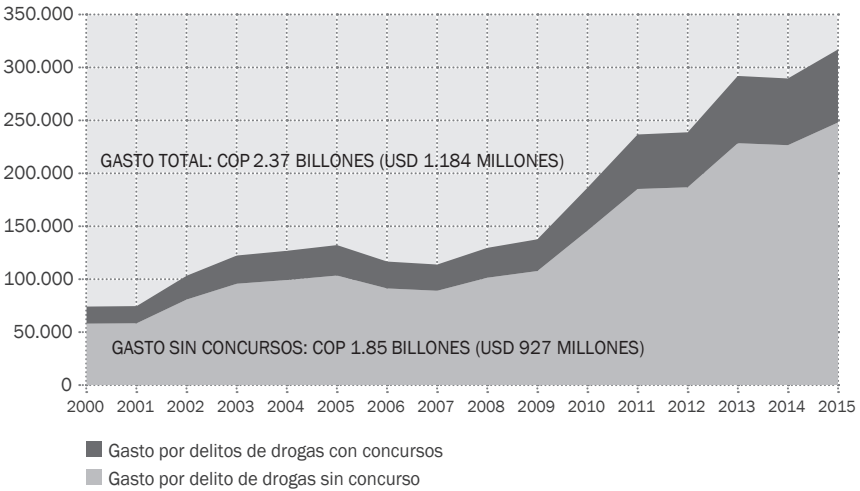
**Sobrecupo y hacinamiento carcelario real y en dos escenarios hipotéticos: sin internos por algún delito de drogas (en concurso con otros) y sin internos por delitos de drogas exclusivamente (sin concursos), 2000-2015**



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

## GRÁFICA 16

### Gasto anual en internos por delitos de drogas sin concurso y con concurso, 2000-2015 (millones de pesos constantes de 2014)



**FUENTE:** elaboración de los autores con base en datos suministrados por el Inpec.

Otra forma de aproximarse al impacto que tiene el encarcelamiento por delitos de drogas es analizar lo que sucedería con la tasa de hacinamiento en cada uno de los centros penitenciarios del país en caso de que se implementaran alternativas, bien sea para todas las personas internas por delitos de drogas o bien para aquellas que han cometido exclusivamente delitos de drogas (sin concurso con otros). Bajo el primer escenario, el hacinamiento desaparecería en 49 de los 138 centros penitenciarios en el país, y se reduciría en promedio en veinticinco puntos porcentuales. Bajo el segundo escenario, el hacinamiento desaparecería en cinco centros penitenciarios y se reduciría en promedio en siete puntos porcentuales.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como resultado de décadas de políticas basadas en la idea de que la represión por medio del derecho penal de toda clase de conductas relacionadas con drogas sería efectiva para reducir la disponibilidad de sustancias y desestimular su consumo, cerca de 25.000 personas se encuentran hoy privadas de la libertad por esta clase de delitos en Colombia. Esta estrategia de encarcelamiento masivo por delitos de drogas, que se ha enfocado en los eslabones más débiles, no ha contribuido a proteger la salud y la seguridad públicas, ni les ha restado a las organizaciones criminales control sobre los mercados de drogas. Por el contrario, ha generado violaciones de los derechos humanos de los internos, ha fomentado la corrupción y le ha acarreado al Estado colombiano enormes costos policiales, judiciales y penitenciarios. El fenómeno de las drogas es uno de los temas frente a los que, equivocadamente, se ha tratado de buscar soluciones llevando a las personas ante los sistemas penales, o incluso a las prisiones, cuando debería ser abordado como un fenómeno al que hay que responder bajo un enfoque más amplio de desarrollo humano. La guerra contra las drogas ha llevado a que se establezcan como delitos una serie amplia de conductas sin consideración de los contextos en los que esta peligrosa receta se estaba aplicando, y sin un debate amplio sobre las mejores respuestas que cada sociedad podría adoptar frente al fenómeno de las drogas. Para resolver estos problemas es indispensable un giro estructural de la política de drogas que reconozca el fracaso de estas estrategias represivas y avance hacia la regulación de estos mercados. No obstante, mientras se superan las resistencias existentes para que un cambio de este estilo se produzca, es necesario avanzar en las siguientes reformas parciales urgentes:

1. Descriminalizar el porte simple de drogas y cesar toda clase de persecución contra los consumidores a través de la implemen-

tación de guías policiales y programas de capacitación a jueces y fiscales en los desarrollos jurisprudenciales más recientes –como el de la doctrina de la dosis de aprovisionamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia–. Las personas que bajo el abuso de sustancias cometen delitos deberían ser remitidas a programas de tratamiento y aquellas que sean sancionadas con penas privativas de la libertad en establecimiento carcelario, deberían poder acceder a servicios de tratamiento adecuado intramuros.

2. Racionalizar el uso de la prisión, en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-760 de 2015. En caso de incumplimiento, sería necesario considerar el establecimiento de una prohibición para que, en ausencia de cupos carcelarios disponibles, los jueces de ejecución de penas puedan seguir enviando a personas que cometen delitos menores a prisión. En el caso de personas que cometen delitos menores de drogas es necesario eliminar las restricciones existentes para beneficiarse de subrogados penales.
3. Realizar las reformas necesarias para permitir que ofensores de delitos menores de drogas, no violentos, que se encuentren en los niveles más bajos del mercado, no sean enviados a prisión y sean derivados a una red pública de apoyo para prevenir integralmente la reincidencia, atendiendo a los factores socioeconómicos que llevaron a la comisión de estas conductas.
4. Fortalecer los sistemas de defensa pública para garantizar una defensa técnica efectiva, que en los casos de delitos de drogas permita que se utilicen todas las posibilidades procesales legítimas de manera oportuna para evitar la sanción de pena privativa de la libertad o la reducción del tiempo en prisión en beneficio de las personas procesadas.
5. Implementar, lo antes posible, alternativas al encarcelamiento con estricto apego a los derechos de las personas involucradas en la comisión de conductas relacionadas con drogas. Garantizar la participación de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de esta clase de alternativas.

## Referencias

- Bernal, C. (15 de abril de 2004). ¿Cárceles de verdad o cárceles de terror? La “nueva cultura” de la Penitenciaría de Alta Seguridad de Cóbbita (Boyacá). *Actualidad Colombiana*, XXV(380).
- CEDD (2014). *Consumo, consumidores de drogas y respuestas estatales en América Latina*. México D.F: Fontanamara.
- CEDD (2015). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México D.F.: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho. Recuperado de [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)
- Chaparro, S. (10 de noviembre de 2015). *Los sin-derechos*. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/dejusticia-la-precaria-situacion-de-la-poblacion-carcelaria-en-colombia/449436-3>
- Cicad (2013). *Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Bogotá: Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento.
- Colectivo Juana Julia Guzmán (2009). *La salud sexual y reproductiva en las cárceles de mujeres en Colombia*. Bogotá. Recuperado de [http://www.colectivodeabogados.org/cajar\\_old/spip.php?article1763](http://www.colectivodeabogados.org/cajar_old/spip.php?article1763)
- Collins, J. (2016). Development first: Multilateralism in the post-'war on drugs' Era. En L. Ideas, *After the drug wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, February 2016* (pp. 9-18). London: The London School of Economics and Political Science.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Conpes (2015). *Conpes 3828*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE (2013). *Pobreza monetaria y multidimensional*. Boletín de prensa. Bogotá. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_13.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf)
- García Villegas, M., Espinosa, J. R., y Jiménez Ángel, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Holguín, G. (2010). Construcción histórica del tratamiento jurídico del adolescente infractor de la ley penal colombiana (1837-2010). *Revista Criminalidad*, 52(1). Recuperado de [http://www.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/revista\\_criminalidad/vol52\\_1/08Construccion.html](http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol52_1/08Construccion.html)

- ICBF (2012). *Adolescentes en conflicto con la ley. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes*. Bogotá: ICBF. Recuperado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Programas/ObservatorioBienestar/Boletines2/Boletin%20Especial%20n1.pdf>
- ICBF (2014). *Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Consolidado nacional. Mayo de 2014*.
- Instituto Nacional de Medicina Legal (2013). *Forensis: Datos para la vida*. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Recuperado de <http://www.medicinalegal.gov.co/forensis>.
- López, H. (2009). *La desaceleración económica y el mercado laboral colombiano*. Medellín: Banco de la República. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/lectura11.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/lectura11.pdf)
- Mejía, D. y Rico, D. (2011). La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia. En Gaviria, A. y Mejía, D. (comps.). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 15-39). Bogotá: Uniandes.
- Mejía, S. (2014). Las barreras de acceso al derecho fundamental a la salud de la mujer embarazada reclusa en Colombia en perspectiva de derechos. *Analecta Política*, 4(7), 319-343.
- Méndez, J. (2009). *Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/28/295*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/422/88/PDF/N1342288.pdf?OpenElement>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (en prensa). *Análisis de aspectos procesales y patrones de judicialización por el delito de tráfico de drogas en Colombia y de la proporcionalidad en las penas impuestas*. Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Observatorio Internacional de Drogas (2011). *Informe del uso de drogas en las Américas*. Washington, D.C.: CICAD-OEA.
- PNUD (2015). *Perspectives on the development dimensions of drug control policy*. Geneva: PNUD. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP\\_paper\\_for\\_CND\\_March\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf)
- Reuter, P., Pollack, H. y Pardo, B. (2016). If tougher enforcement cannot reliably raise drug prices, what are appropriate goals and metrics? En LSEIdeas, *After the Drug wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (pp. 51-58). London: London School of Economics and Political Science. Recuperado de <http://www.lse>

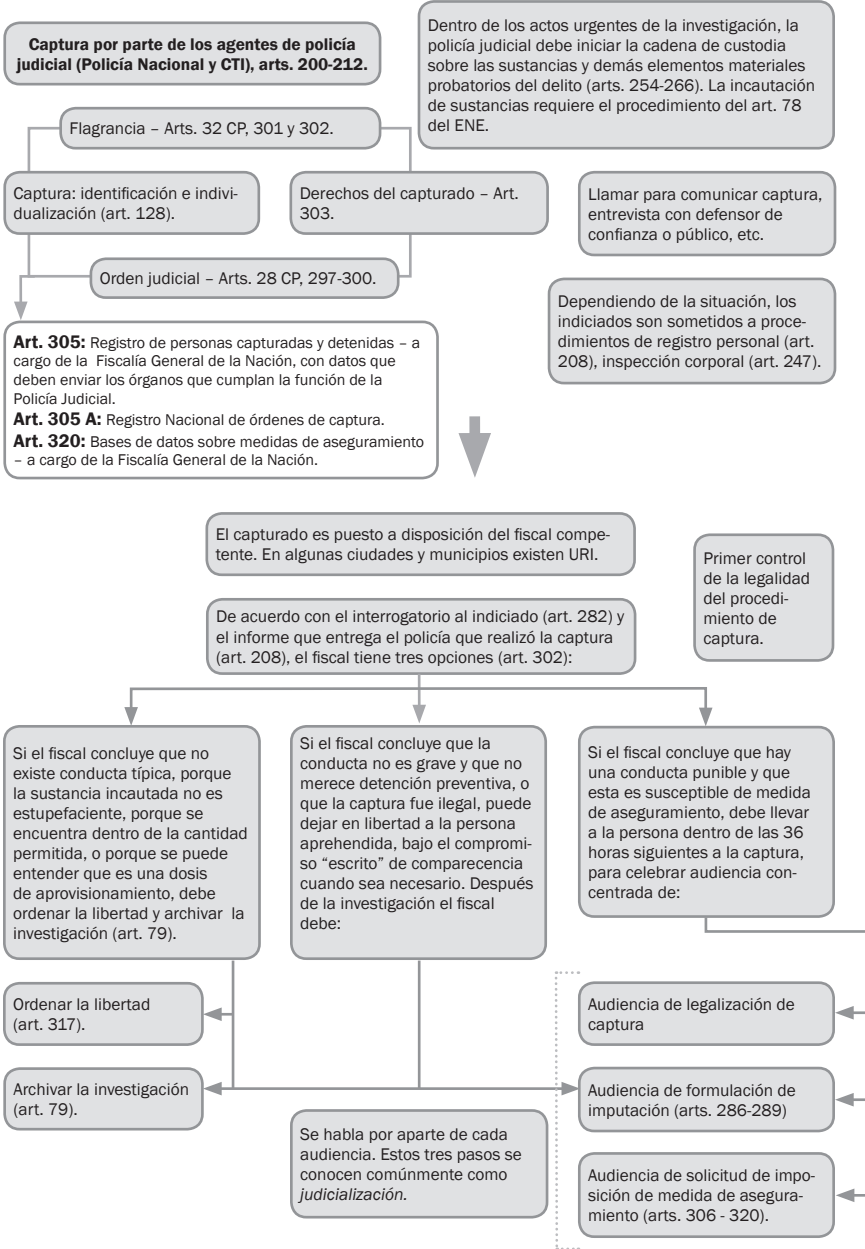
ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-After-the-Drug-Wars.pdf

- Rubio, R. (2013). El sistema de responsabilidad penal para adolescentes: un fracaso resonante y cómo remediarlo. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3732-el-sistema-de-responsabilidad-penal-para-adolescentes-un-fracaso-resonante-y-como-remediarlo.html>
- Unifem (2006). *Mujeres y prisión en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos y género*. Bogotá: Unifem.
- Uprimny, R. y Guzmán, D. (2010). Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. En WOLA y TNI, *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 40-50). Ámsterdam/Washington.
- Uprimny, R. y Guzmán, D. (2013). *Penas alucinantes: la desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Uprimny, R., Martínez, M., Cruz, L., Chaparro, S. y Chaparro, N. (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, Wola, Open Society Foundations.
- Vargas, A. (2009). Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas. En Jaramillo, G. (comp.). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia* (pp. 197-220). Bogotá: Flacso.
- Vásquez, E. (1982). *Tratado jurídico de las drogas*. Bogotá D.C.: Ediciones Librería del Profesional.

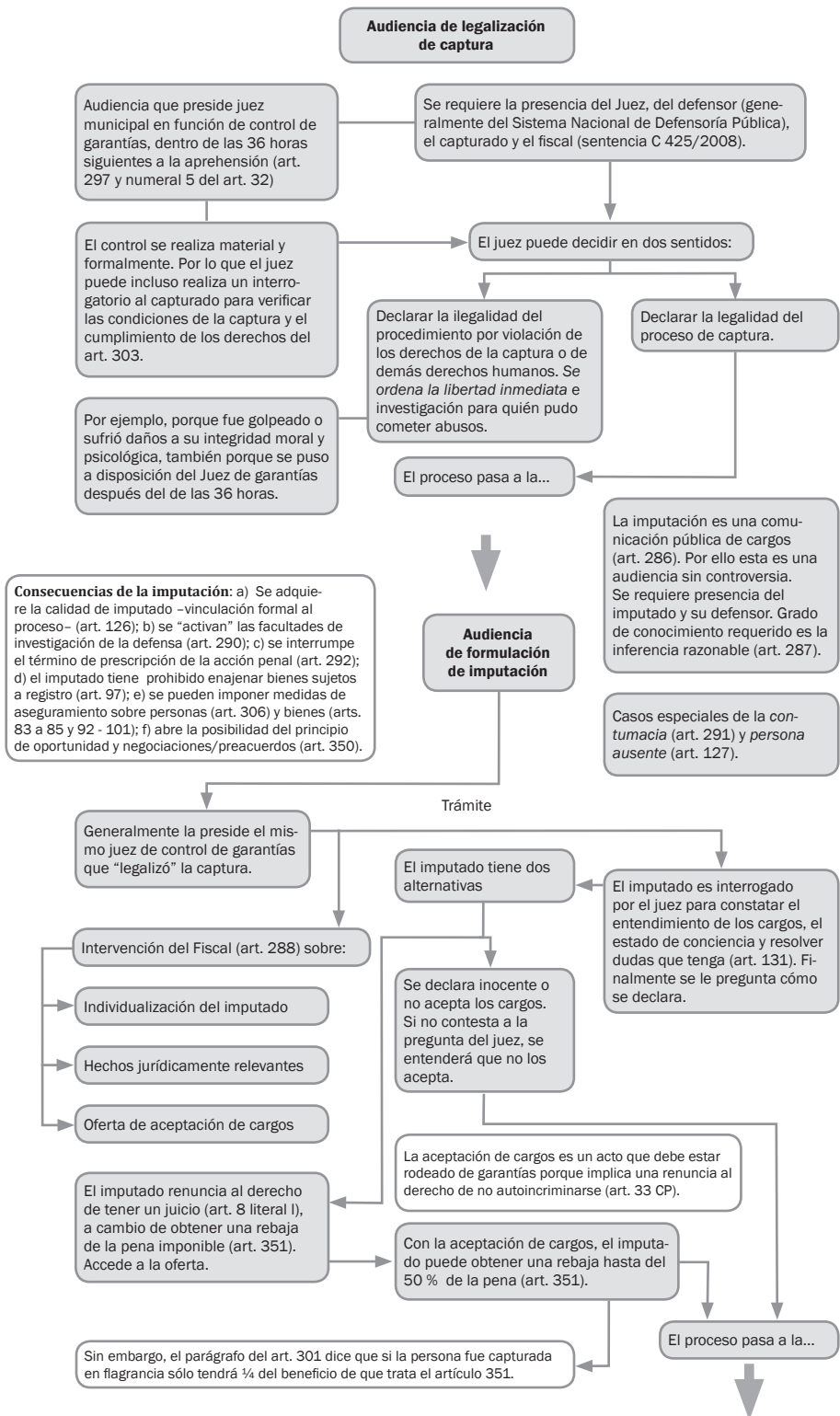


## ANEXO

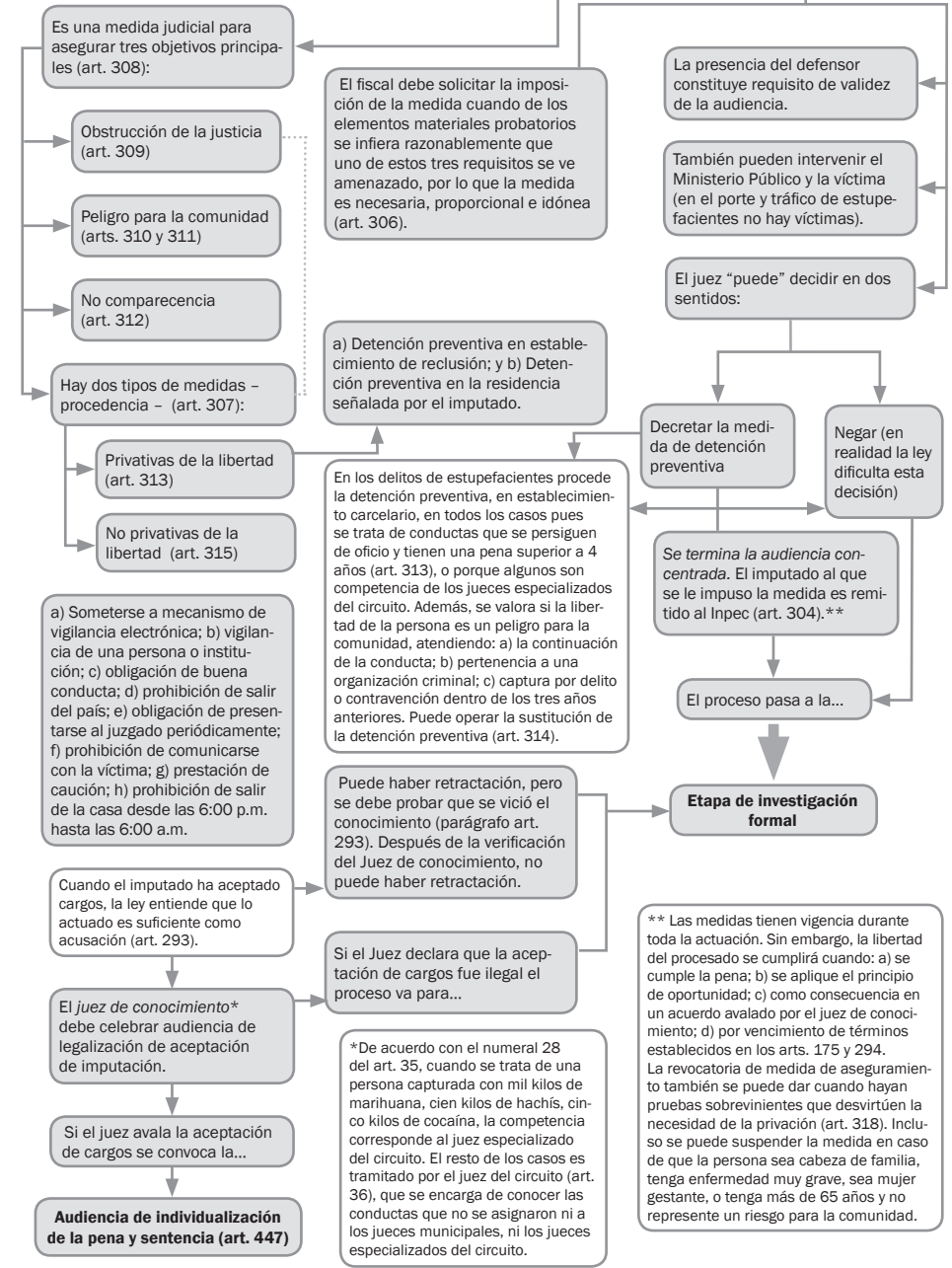
### El camino de la judicialización por el delito de tráfico, porte y fabricación de estupefacientes\*

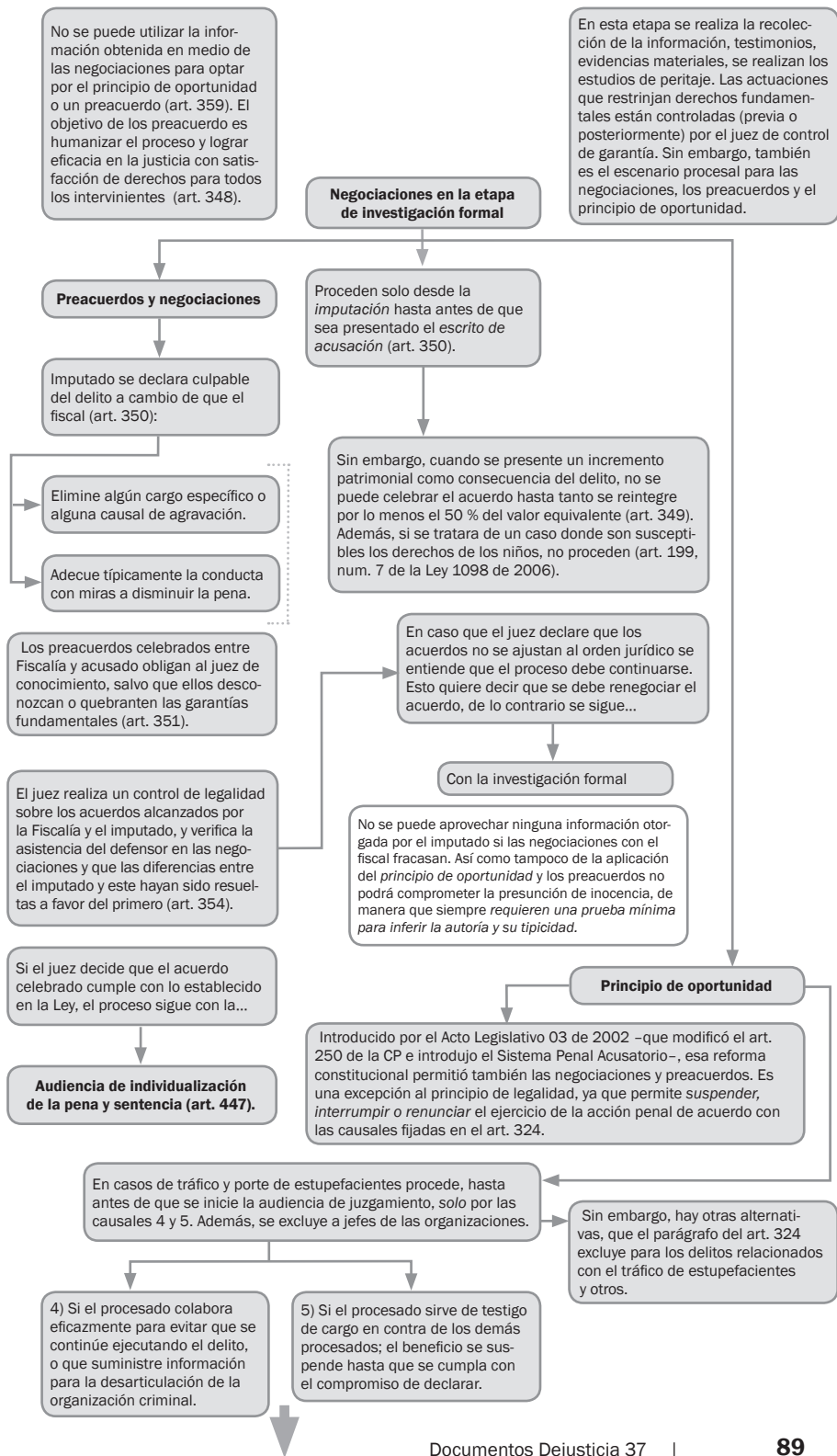


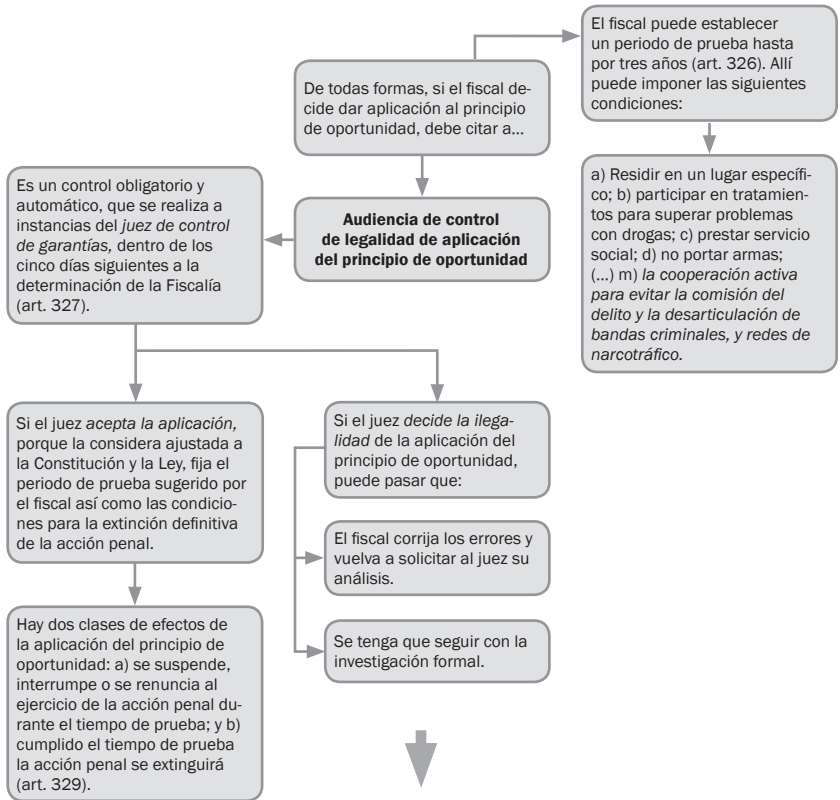
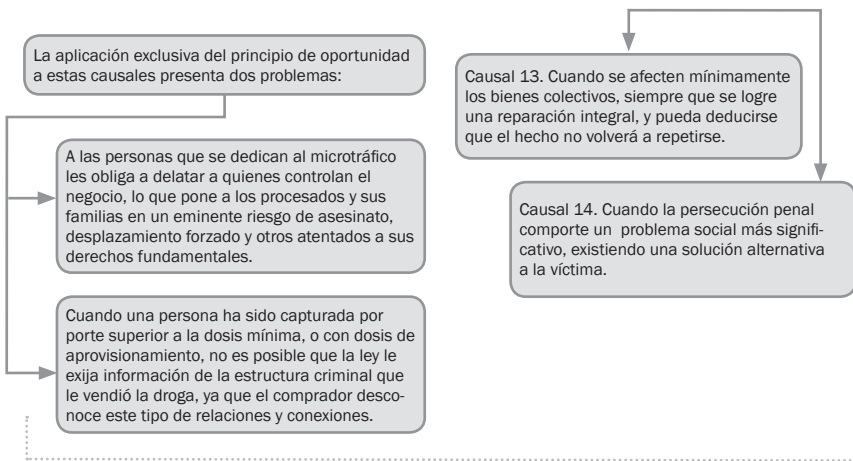
\* Por regla general, todos los artículos mencionados hacen parte del Código de Procedimiento Penal o Ley 906 de 2004. De lo contrario, se hará la salvedad así: a) CP, Constitución Política; b) ENE, Estatuto Nacional de Estupefacientes; y c) CoP, Código Penal.

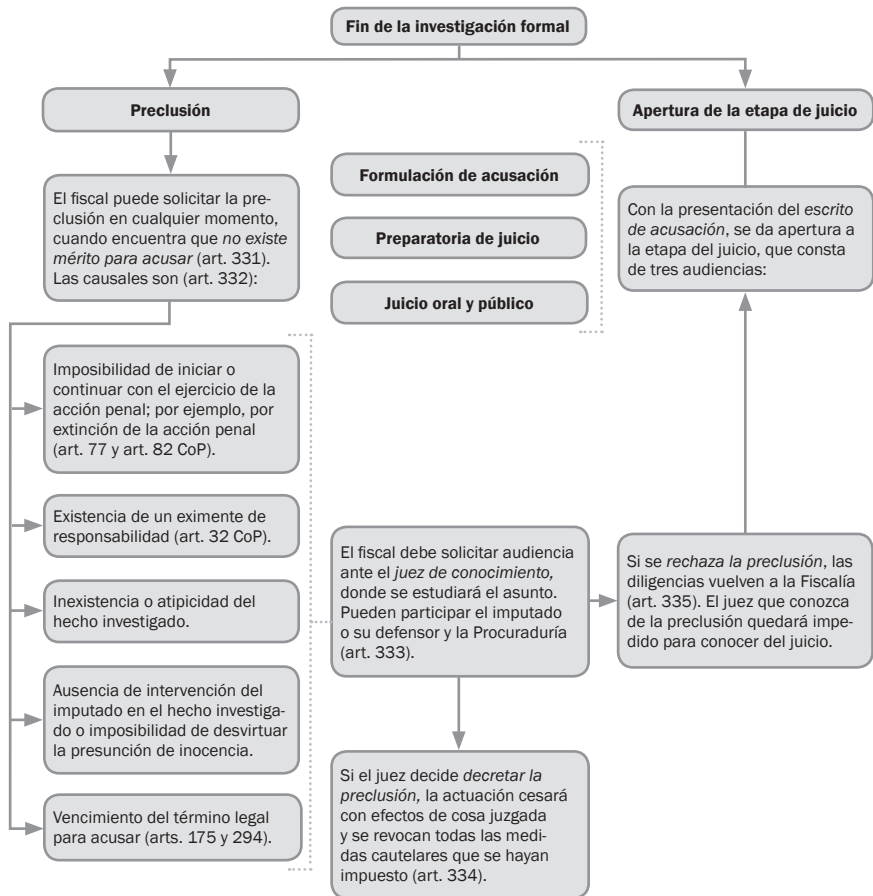


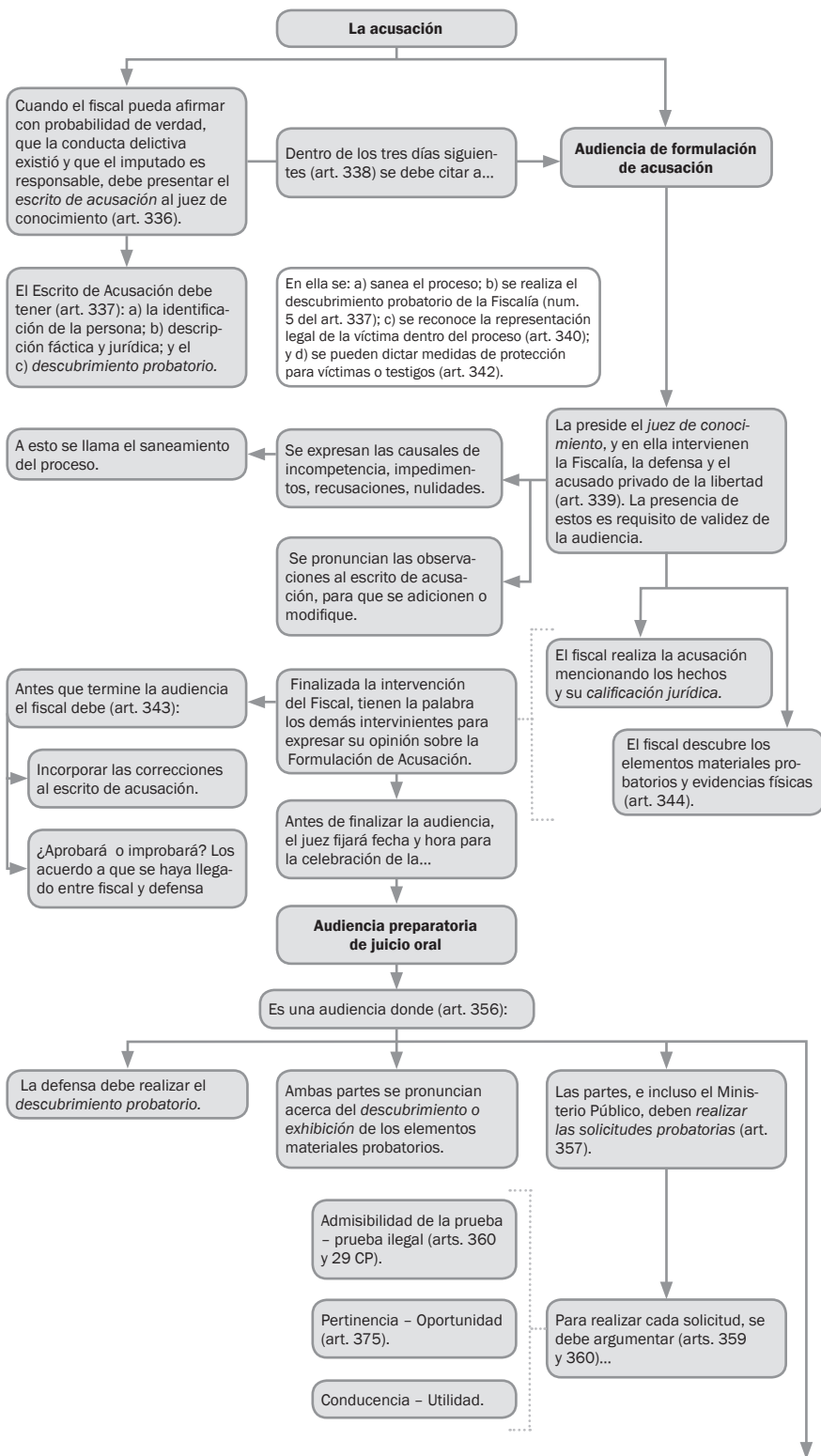
Sentencia C 645/12: "La hermenéutica adecuada del parágrafo del artículo 57 de la Ley 1453 de 2011, en lo que respecta a la limitación de los beneficios punitivos en caso de allanamiento o aceptación de cargos y preacuerdos o negociaciones entre la fiscalía y el imputado o acusado, cuando exista flagrancia resulta aplicable no sólo cuando esa forma de terminación anticipada del proceso tenga lugar en (i) la audiencia de formulación de la imputación (hasta en 1/4 parte del beneficio, que allí es hasta la mitad de la pena individualizada, es decir, entre un día y el 12,5% de la pena a imponer); también en posteriores actuaciones como durante (ii) la audiencia de formulación de acusación (hasta en 1/4 parte del beneficio a otorgar que es hasta 1/3, esto es, entre un día y el 8.33% de la eventual pena) y (iii) en el juicio oral (1/4 parte de la 1/6 que allí se otorga, es decir, 4.16% de la pena respectiva)".

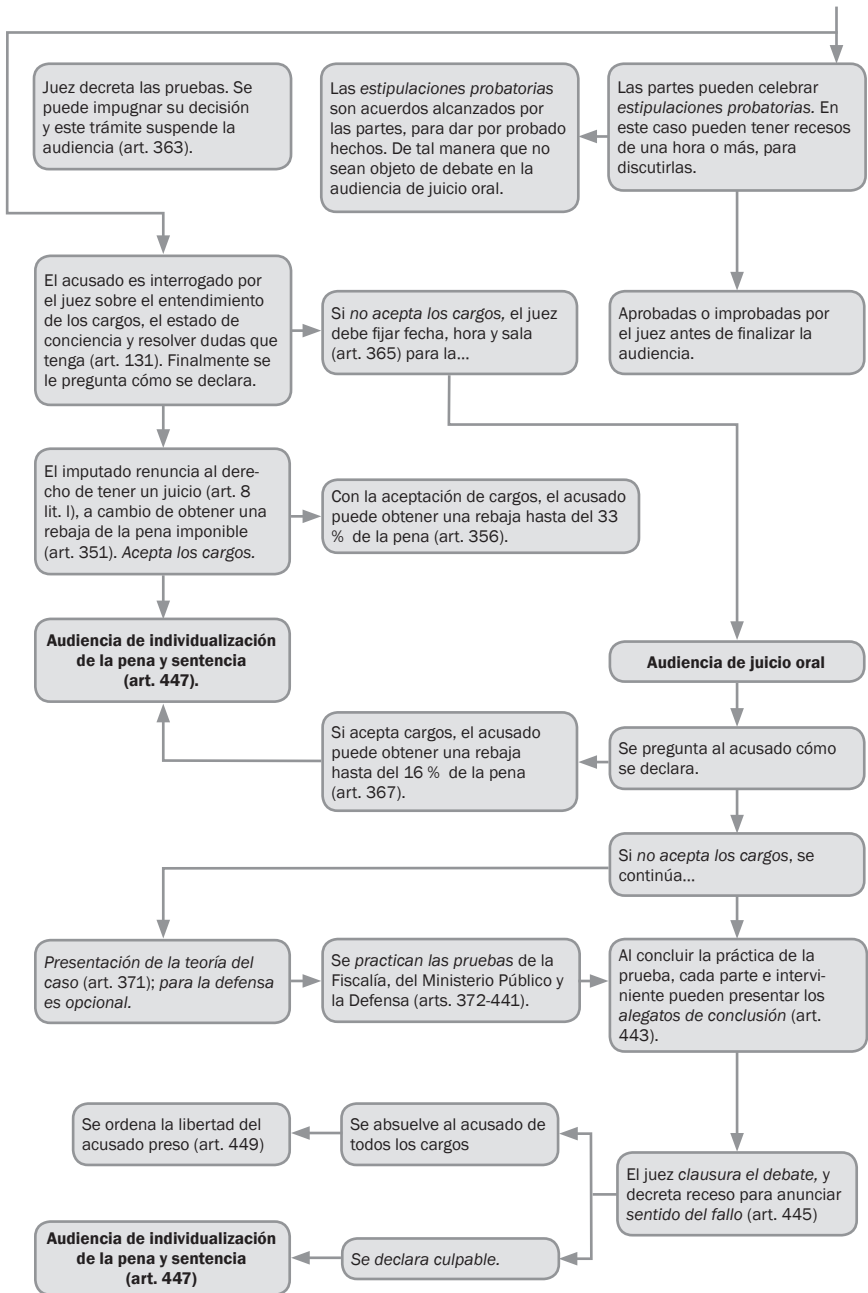






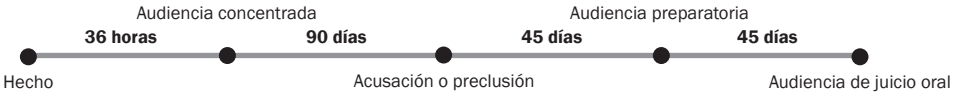








## Duración del procedimiento (art. 175)



## Tabla de penas por peso

| Sustancia / Pena (meses)                       | Inciso 2 - 376<br>64-108 | Inciso 3 - 376<br>96-144 | Inciso 1 - 376<br>128-360 | Núm. 3 - 384<br>254-360 |
|--|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Marihuana                                      | 0 g-1.000 g              | 1.000 g-10 k             | 10 k-1.000 k              | > 1.000 k               |
| Hachís   | 0 g-200 g                | 200 g-3 k                | 3 k-100 k                 | > 100 k                 |
| Cocaína  | 0 g-100 g                | 100 g-2 k                | 2 k-5 k                   | > 5 k                   |
| Penas agravadas por<br>núm. 1 y 2 del art. 384 | 108                      | 144                      | -                         | -                       |

• DOCUMENTOS 1

**ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia**

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

**LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia**

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

**LA ADICIÓN PUNITIVA:**

**La desproporción de leyes de drogas en América Latina**

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:**

**experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali**

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

**INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:**

**la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia**

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

**ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:**

**Un estudio experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano  
2013

• DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro  
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte  
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez  
2013

• DOCUMENTOS 16

***OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos***

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny  
2013

• DOCUMENTOS 17

***GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES***

***Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman  
2014

• DOCUMENTOS 18

***VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA  
El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales***

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo  
2014

• DOCUMENTOS 19

***NO INTERRUMPIR EL DERECHO***

***Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE***

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 20

***DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA:  
oscuridad en lo privado y luz en lo público***

Publicación digital e impresa

Vivian Newman  
2015

• DOCUMENTOS 21

***REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?***

***Una tensión entre seguridad e intimidad***

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez  
2015

• DOCUMENTOS 22

***FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO***

***ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios***

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA:**

***una buena idea mal administrada***

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,  
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano  
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.**

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción  
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA  
DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,  
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS:**

***abordaje de la atención en salud  
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana  
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS:**

***justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente***

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos  
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.**

***La construcción del estado local en Colombia***

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,  
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,  
Natalia Duarte Mayorga  
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:  
la participación política de las mujeres en los procesos de  
paz en Colombia (1982-2016)**

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio  
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LA PAZ AMBIENTAL:  
retos y propuestas para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,  
Helena Durán Crane  
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA  
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,  
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,  
Vivian Newman Pont  
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO  
Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras**

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz  
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES  
Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas  
dirigida a menores de edad**

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta  
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA  
Profesores universitarios cumpliendo y violando normas**

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,  
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo  
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

***ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL***

Publicación digital e impresa  
Nelson Camilo Sánchez León  
2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

***SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ***

Publicación digital e impresa  
Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez  
2017

**El modelo de prohibición de las drogas ha** generado un uso excesivo del derecho penal para dar respuesta a fenómenos relacionados con la producción, la distribución y el consumo de sustancias ilícitas.

Bajo el supuesto de proteger la salud pública y mejorar el bienestar de la sociedad, las leyes "antidrogas" han criminalizado un amplio y variado rango de conductas bajo los mismos tipos penales, han establecido un aumento sostenido de las sanciones, han extendido el uso de la prisión preventiva en la mayoría de los casos y han aplicado un recorte de los beneficios penitenciarios para las personas por conductas relacionadas con el tráfico y la producción de drogas. La consecuencia de esta adicción punitiva es la sobredosis carcelaria, reflejada en el incremento del hacinamiento en centros penitenciarios y la privación de derechos dentro de dichos centros.

Para remediar los efectos nocivos de esta política recomendamos descriminalizar el porte simple de drogas y cesar toda clase de persecución contra los consumidores, racionalizar el uso de la prisión e implementar alternativas al encarcelamiento para las personas que cometen delitos menores relacionados con las drogas.

978-958-5441-07-1



9 789585 441071