

POLÍTICA DE DROGAS EN ECUADOR: UN BALANCE CUANTITATIVO PARA TRANSFORMACIONES CUALITATIVAS



COORDINADORES: Rodrigo Vélez
Daniel Gudiño Pérez

POLÍTICA DE DROGAS EN ECUADOR: UN BALANCE CUANTITATIVO PARA TRANSFORMACIONES CUALITATIVAS

© **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador**

Av. República 500 y Martín Carrión,
Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes.ec

Autores:

Max Paredes / Mauricio Galarza / Rodrigo Vélez

Colaboradores:

Sofía Lachimba / Jorge Paladines / Mariuxi Safadi
Andrés Yépez / Esteban Yépez

Coordinadores:

Daniel Gudiño Pérez
Rodrigo Vélez

Corrección de estilo:

Andrea Carrillo Andrade

ISBN: 978-9978-94-176-8

Diseño y digramación:

graphus® 290 2760

Ilustración:

María Belén Guerrero

Primera edición, junio 2017

Impreso en Quito-Ecuador

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.


El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE DROGAS: PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA	17
■ Primera reforma	19
■ Segunda reforma	22
■ Resultados de la aplicación de la segunda reforma a nivel nacional	25
■ Resultados de la aplicación de la segunda reforma según escalas	27
■ Resultados de la aplicación de la segunda reforma según sustancia	39
2. ¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS DETENIDAS POR DROGAS?	49
■ Perfil demográfico de personas detenidas por tenencia y/o posesión de marihuana	54
■ Perfil demográfico de personas detenidas por tenencia y/o posesión de heroína	59

- 
- Perfil demográfico de personas detenidas con tenencia y/o posesión de pasta base de cocaína 63
 - Perfil demográfico de personas detenidas con tenencia y/o posesión de clorhidrato de cocaína 67

3. COSTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA PENAL DE DROGAS 73

- Costos macroproceso de interdicción: Policía Nacional 75
- Costos macroproceso judicial: Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado 81
- Costos macroproceso de privación de la libertad: Centros de Privación de la Libertad 90
- Costos relacionados con la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas 92
- Costos en la aplicación de la ley por delitos relacionados con marihuana 94

CONCLUSIONES 99

RECOMENDACIONES 105

BIBLIOGRAFÍA 107

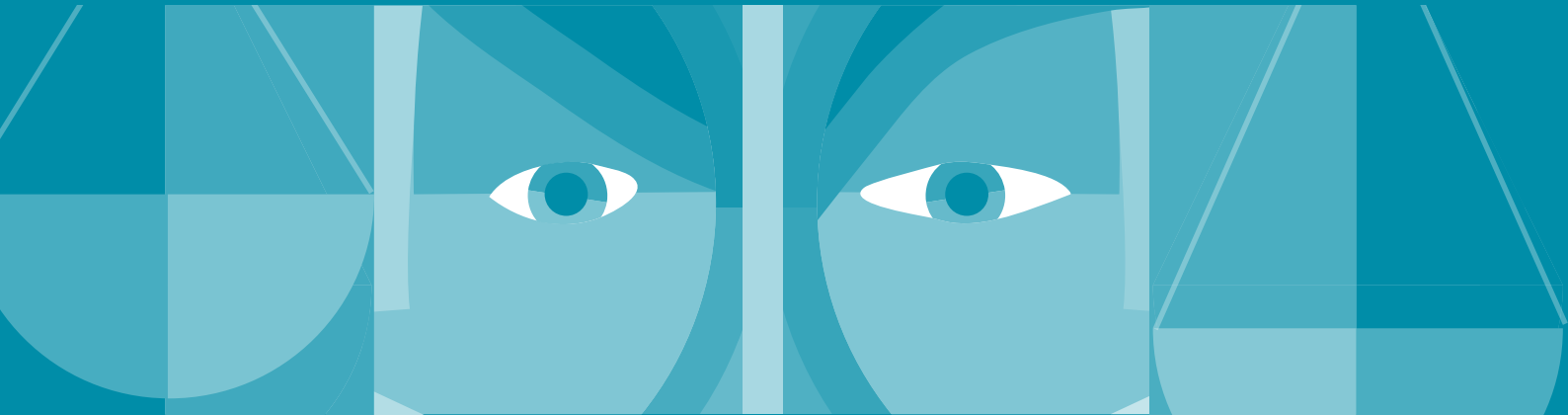
ANEXOS 111

Anexo 1: metodología 113

Anexo 2: propuesta de indicadores de “efectividad” de la política penal de drogas 120

*La guerra a las drogas es un motor
a la injusticia social que tiende de una manera
desproporcionada a victimizar y castigar
a miembros de los grupos más vulnerables
de una sociedad.*

Kasia Malinowska





PRESENTACIÓN

Hay números que son significativos en el diseño de las políticas públicas. En el caso del fenómeno socioeconómico de las drogas, las cifras que se estudian están relacionadas con indicadores equivocados: incautaciones, decomisos, privados de libertad... son ilusiones de éxito de una historia de fracasos. En realidad, puede haber un problema de posible sobrerrepresentación estadística dentro del sistema nacional de salud pública porque “no todo lo que se puede contar cuenta y no todo lo que cuenta puede ser contado”, como narra el viejo adagio. Este informe quiere demostrar aquello: hay que contar lo que merece ser contado.

En los últimos diez años se puso en contradicción la corriente punitiva con algunos elementos: desde el indulto a las denominadas “mulas” del narcotráfico (2008), pasando por el diseño de la política de cantidades de umbral –más conocida como las “tablas”– para evitar la criminalización fáctica de los consumidores (2013), hasta la promulgación de la Ley de Prevención de Drogas y el diseño de una nueva institucionalidad (2015). Entre otras, estas medidas tuvieron una aproximación a la complejidad del fenómeno socioeconómico de las drogas desde una crítica palpable a la visión represiva.

En septiembre de 2015, bajo las presiones de la coyuntura política nacional, el camino previsto por estos elementos fue puesto en tensión a razón de la necesidad de dar respuestas rápidas a un fenómeno complejo. Esto puso al modelo de la represión en disputa con el paradigma de la *salud social*.

Las “tablas” –cantidades de umbral– se convirtieron en el lugar desde donde se hizo política y oposición en materia de drogas: con poca evidencia (sin mayores precisiones científicas ni técnicas), se señaló a la política de umbrales como la responsable de propiciar el consumo.

Cerca de un tercio del universo de personas privadas de libertad lo está por delitos relacionados con drogas. Este estudio muestra que la mayoría de ellas fueron sentenciadas por poseer pequeñas cantidades, cuyas penas además se agravaron luego de la modificación de las tablas en octubre de 2015. Así, en nombre del combate al microtráfico, y por su interacción con el consumo, se ha criminalizado a sus usuarios.

Tal vez haya otras preguntas que debemos realizarnos, y en los números, buscar transformaciones estructurales: ¿cuál es el grado de afectación de las drogas de uso lícito e ilícito en Ecuador en todas sus formas? ¿Además de las muestras sobre estudiantes de segunda enseñanza, qué otros grupos sociales tienen patrones prevalentes de consumo por tipo de sustancias y sus respectivas frecuencias? ¿Existen estudios sobre segmentos poblacionales que usan drogas de uso ilícito con fines terapéuticos? ¿Es posible regular los mercados de sustancias que no equivalen un riesgo a la salud en comparación con el alcohol y el tabaco? ¿Existe un mapa que revele las diferencias entre el encarcelamiento por cocaína, pasta base de cocaína, marihuana y heroína? ¿Cuáles son los grupos sociales más afectados por la política de drogas? ¿Cuál es la tasa de eficiencia de las agencias de seguridad y justicia en relación al consumo interno?

En base a un trabajo cuantitativo, Parametría abre un espacio de confrontación estadística que invita a modificar las preguntas; además, busca repensar al sujeto y a las sustancias como factores independientes, sin adjetivos y como espacios en constante construcción para su estudio, y es que las “drogas” poseen un discurso polisémico y maniqueo al relacionarlas bajo un mismo imaginario, pero –como muchos otros asuntos complejos de orden socioeconómico– se pueden vincular previamente a procesos de construcción de información así como de medición

y evaluación de sus resultados. Esto le puede permitir al Estado tomar decisiones informadas e inteligentes pero sobre todo serias y sagaces.

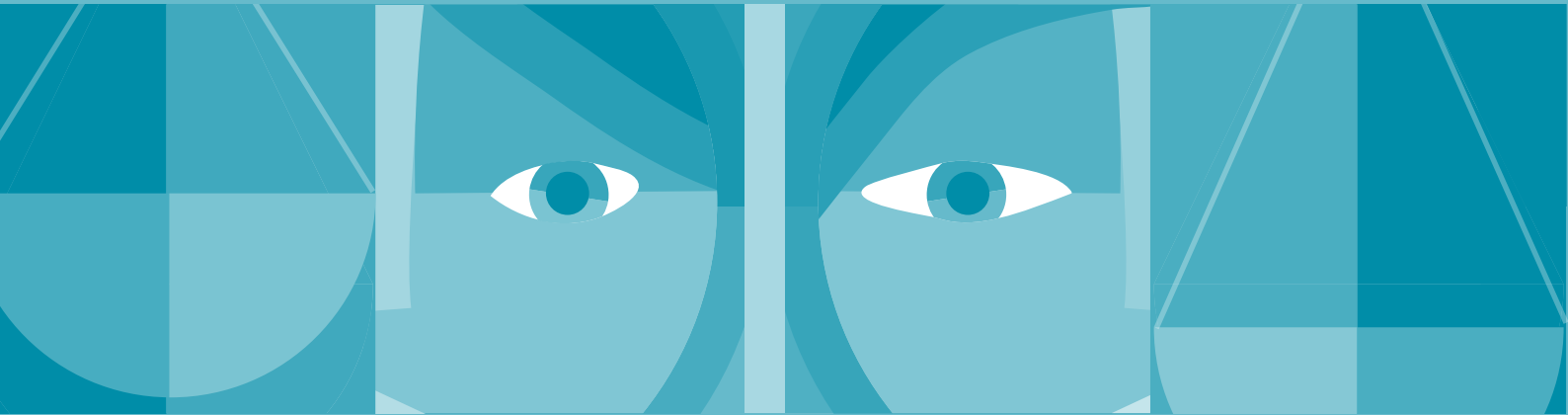
Desde la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en el Ecuador, asumimos el reto de la evaluación de la política de drogas con el interés de presentar alternativas que pudieran acercar a la política pública a miradas progresistas desde los derechos humanos, la justicia social y la geopolítica crítica. Con este fin se crea el Grupo de Trabajo sobre Política de Drogas (GTPD), una plataforma articulada por FES-ILDIS desde 2016, previo a la 30° Sesión Especial de las Naciones Unidas que trató el “Problema Mundial de las Drogas” en abril de ese año en su sede en Nueva York. Integra a investigadoras e investigadores, así como a activistas de organizaciones de la sociedad civil vinculados con el estudio del fenómeno socio-económico de las drogas. Le han sido tributarias múltiples publicaciones que se constituyen en evidencia científica para la real toma de decisiones en la materia, incluido este estudio con autoría de Parametría, que nos honra acompañar y presentar.

Así como cualquier otra política de Estado, la de drogas no se resuelve con medidas a corto o mediano plazo –a pesar de que algunas estrategias sí deban plantearse con inmediatez–. Se puede reenfocar la política hacia planes y programas contundentes de prevención y desarrollo social que incluyan al alcohol y tabaco, relacionados además con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD y los acuerdos obtenidos del mandato de la UNGASS 2016.

Ecuador se merece la construcción de una política de drogas integral e integrada desde el paradigma de la *salud social* en irrestricto respeto a los derechos humanos. Esto exige un esfuerzo superlativo para asumir decisiones complejas pero que se fundamentan en evidencia.

Esperamos que este estudio pueda brindar algunas líneas de aporte hacia el escenario deseado de un mayor bienestar para todas y todos.

Daniel Gudiño Pérez
Coordinador de Proyectos
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en el Ecuador





INTRODUCCIÓN

En tiempos de crisis económica global se vuelve muy importante para los Estados la evaluación de la relación costo-efectividad del gasto público en la búsqueda de un mejor abordaje de los fenómenos sociales. Así, el caso del fenómeno socioeconómico de las drogas demanda una más eficiente distribución del presupuesto para atender los ejes de prevención, reducción de riesgos, salud y reinserción social.

En la historia de la humanidad, pocas guerras han durado tanto como la denominada “guerra contra las drogas” que a través de cinco décadas de combate ha producido cientos de miles de muertos principalmente en Latinoamérica. A esto se adiciona el inconmensurable costo social de los sistemas penitenciarios, como nos recuerda Ernest Drucker:

Todas estas medidas tienen profundos efectos sobre la trayectoria del consumo personal de drogas, la construcción social de la adicción y los derechos humanos de los consumidores de drogas. En la medida en que los sistemas penales expanden sus funciones, también lo hacen sus impactos de salud pública sobre el consumo de drogas en la sociedad –incluyendo efectos colaterales sobre las familias y comunidades de las personas encarceladas (Drucker, 2014: 66).

A pesar de los esfuerzos encaminados a la “guerra contra las drogas”, Naciones Unidas ha fracasado en su meta para alcanzar “un mundo libre de drogas”; no ha disminuido ni la oferta ni el consumo de drogas, por el contrario, se ha creado un mercado criminal altamente lucrativo y controlado por mafias y como consecuencia muchos usuarios de drogas han sido criminalizados. Es por ello que, “la continuación de enormes daños colaterales causados por políticas sobre drogas excesivamente militarizadas e impulsadas por la fiscalización, han llevado a crecientes llamados para acabar con la “guerra contra las drogas” (Collins, 2014: 5).

El Estado ecuatoriano a partir de 2008, en el marco del proceso constituyente, tomó varias medidas: 1) indulto general a “mulas”¹ del narcotráfico; 2) creación de la “tabla de tenencia para el consumo personal”; 3) reforma del nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) que incluyó el concepto de “proporcionalidad en las penas en delitos relacionados con drogas”; y, consecuentemente, 4) implementación de la tabla que permite diferenciar entre pequeños y grandes traficantes para tipificar delitos. A este conjunto de medidas, lo llamaremos primera reforma a la política de drogas.

1 Coloquialmente se usa el término “mula” para referirse a un contrabandista de pequeñas cantidades de droga.

No obstante, la segunda reforma –implementada en 2015– desentona con las innovaciones constitucionales de 2008 que rechazan la criminalización del consumo: se da un giro de la política criminal sobre drogas que consiste, por un lado, en la modificación de los umbrales que reducen las cantidades de sustancias que tipifican los delitos y, por otro, el incremento de las penas de los delitos relacionados con sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Generando lo que la Escuela Económica de Londres denomina “costos constitucionales”.

El giro de la política criminal sobre drogas en Ecuador posicionó un enfoque punitivo, lo que significó un incremento del 60% de personas detenidas por delitos relacionados con drogas. Así, mientras, de enero a junio de 2015 hubo 4 629 personas detenidas por tenencia o posesión de alguna sustancia sujeta a fiscalización; de enero a junio de 2016 fue de 7 413 personas; es decir, en el primer semestre de 2016 se detuvieron a 2 784 personas más respecto del primer semestre de 2015. En otras palabras, la reforma de la tabla y el endurecimiento de las penas han incrementado el número de personas detenidas, lo que no significa necesariamente una mayor efectividad de la política pública penal.

Guiado por esas preocupaciones, el presente estudio analiza, desde un enfoque cuantitativo, el impacto de la política pública penal sobre drogas en Ecuador implementado en 2015. La estrategia argumentativa se estructura en tres apartados: 1) cambios entre la primera y segunda reforma de la política; 2) perfil sociodemográfico de personas detenidas por drogas; 3) costo económico de la política penal de drogas. Este último apartado evalúa la efectividad y la eficacia política penal de drogas en los ejes de seguridad y justicia. Es decir, se estudia el costo efectivo del gasto público en los macroprocesos de 1) interdicción, 2) judicial y 3) de privación de libertad.

De esta forma, se proporciona elementos cuantitativos para la toma de decisiones de los entes rectores en cada uno de los procesos y para la construcción de políticas públicas acordes a la

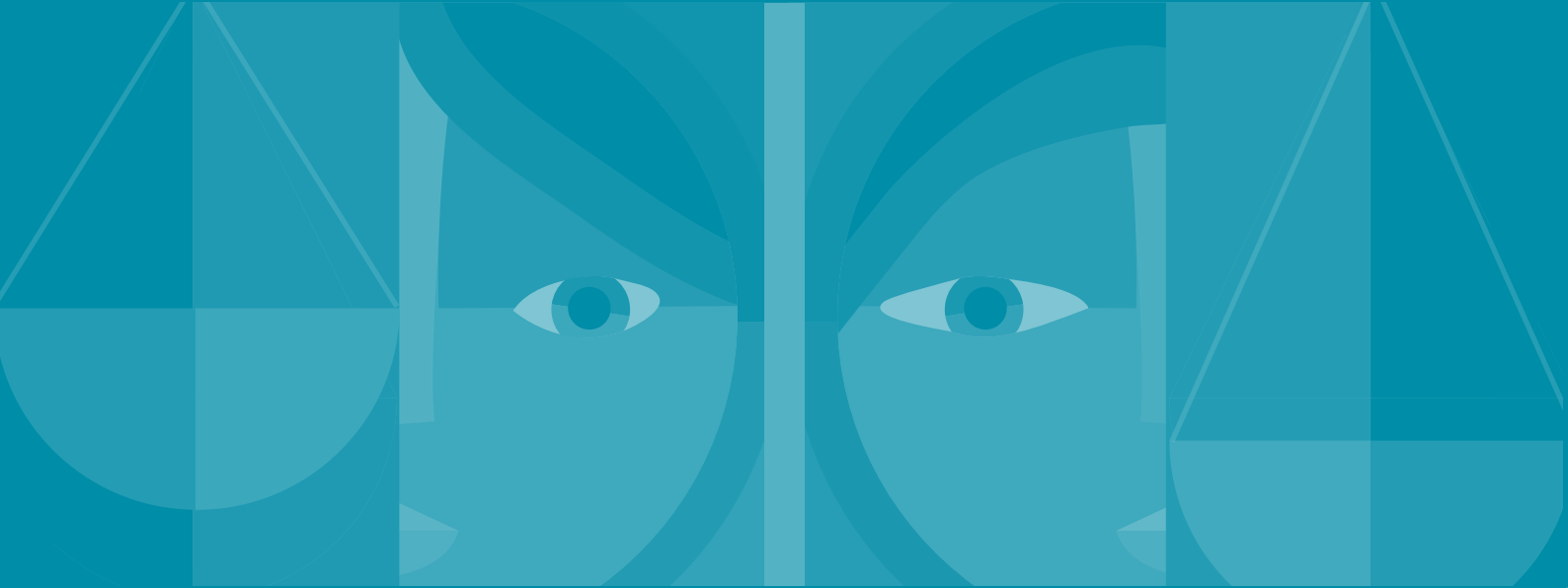
realidad, que consideren nuevos enfoques basados en la evidencia y no en la estigmatización y exclusión de las “poblaciones de descarte”². Desde la objetividad de esta investigación, es importante valorar las políticas implementadas utilizando criterios de productividad de los recursos con la finalidad de redireccionar, optimizar y/o mejorar la aplicación de las mismas en función de datos cuantitativos que permitan decidir de manera adecuada y basada en evidencia.

Esta investigación presenta un primer escenario con cifras que permiten delinear cuál ha sido el abordaje del Estado en materia de drogas y a su vez, abre las puertas a futuras investigaciones que permitan comprender la evolución del fenómeno de drogas en Ecuador.

Finalmente, y como parte de los anexos, el presente documento cuenta con una propuesta de indicadores de efectividad de la política penal de drogas que bien puede convertirse en una herramienta para instituciones que generen debates sobre cuál sería la intervención más efectiva para abordar este fenómeno en su complejidad.

2 Ver *El Expreso* (2015).

**LA POLÍTICA PÚBLICA
DE DROGAS:
PRIMERA Y SEGUNDA
REFORMA**



1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE DROGAS: PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA

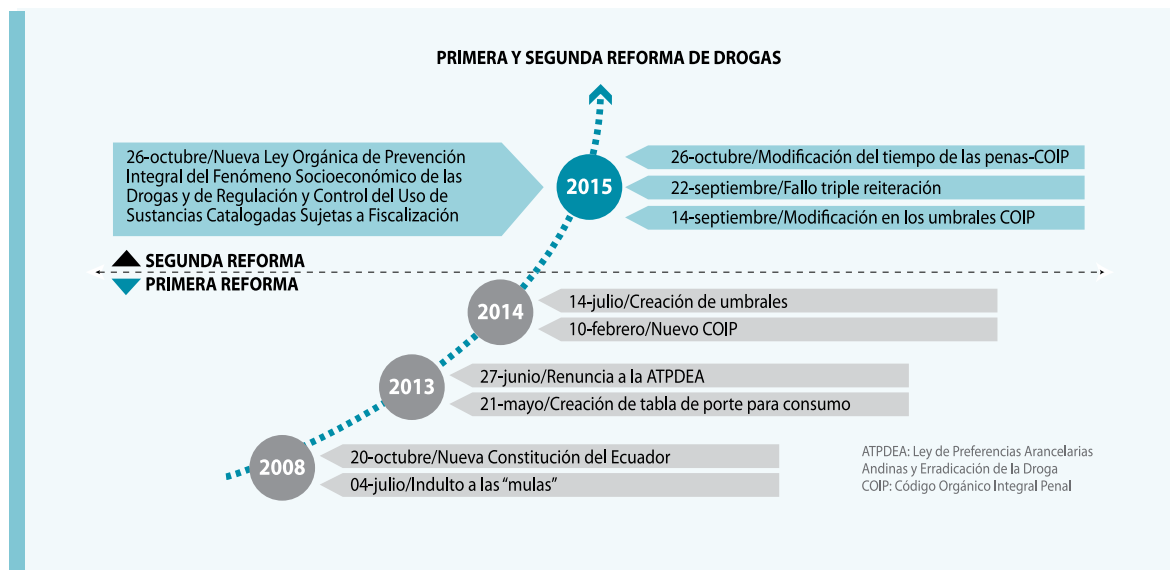
En el marco de la Asamblea Constituyente, en 2008, en Ecuador hubo un giro en los discursos oficiales y se realizaron cambios sustanciales a la política de drogas. Se dio paso a un interesante período de reformas que inició con el indulto a las “mulas del narcotráfico”³ de hasta una cantidad de dos mil gramos. En la práctica, esto significó la excarcelación de “2 300 mulas del narcotráfico”; de las cuales 2,9% volvieron a reincidir a escala nacional” (*El Comercio*, 2014). Así, se promovió un cambio en el discurso de la política penal y social.⁴

3 El indulto fue concedido por la Asamblea Constituyente y publicado en el Registro Oficial N.º 378 del 10 de julio de 2008.

4 La resolución no fue bien receptada por Washington Pesántez, el entonces fiscal general, quien entregó “información necesaria a los asambleístas de la mesa de legislación y fiscalización para que estos tomen “decisiones correctas” respecto al pedido del Presidente de la República de otorgar (...) indultos para las denominadas “mulas” del narcotráfico (...) [dado que] la cantidad de dos kilos de droga transportada “es exagerada” (*Ecuadorinmediato*, 2008).

La Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008 incluyó en su texto un artículo (364⁵) que trata a las adicciones como un problema de salud pública y que prohíbe la criminalización de los consumidores. Estos cambios a nivel constitucional fomentaron una primera reforma en materia de drogas que fue complementándose posteriormente con la creación de tablas para, por un lado, categorizar la tenencia para el consumo personal; y, por otro, establecer las escalas de tráfico por sustancia para tipificar delitos.

Gráfico N.º 1 PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA DE DROGAS



Fuente: Cubo de información Parametría.

5 "Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales" (República del Ecuador, 2008: Art. 364).

Primera reforma

Con el objetivo de facilitar la aplicación del referido mandato constitucional, el Consejo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas –en adelante Consep–, en 2013 estableció por primera vez una política de umbrales⁶ (Consep, 2013), es decir una tabla⁷ de cantidades máximas para la posesión de drogas de uso ilícito. Esta medida permitió tener una guía en la toma de decisiones por parte de los jueces en el sistema legal y así evitar la criminalización de los consumidores de drogas de uso ilícito.⁸

Tabla N.º 1

CANTIDADES MÁXIMAS ADMISIBLES DE TENENCIA PARA EL CONSUMO PERSONAL

SUSTANCIAS	CANTIDADES (GRAMOS) PESO NETO
1. Marihuana	10
2. Pasta base de cocaína	2
3. Clorhidrato de cocaína	1
4. Heroína	0,1
5. MDA-N-entil- α -mentil-3,4-metilendioxi-fenetilamina	0,015
6. MDMA-N- α -dimetil-3,4-metilendioxi-fenetilamina (Éxtasis)	0,015
7. Anfetaminas	0,040

Fuente: Consep.

- 6 Esta resolución se tomó “cuatro días después de publicado el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) denominado “El problema de las drogas en las Américas”; el Consep emitió una resolución para establecer los umbrales que eviten la criminalización fáctica de los consumidores de drogas de uso ilícito. Fue la primera vez que la Ley 108 tuvo un contrapeso tanto en el razonamiento de policías como de fiscales y jueces” (Paladines, 2016: 28).
- 7 Según el entonces secretario ejecutivo del Consep, Rodrigo Vélez, esta es “una herramienta de apoyo en el sentido que tratemos de eliminar la discrecionalidad que el sistema judicial ha tenido para determinar cuando un ciudadano es consumidor o es un traficante. Tenemos ciudadanos que se encuentran privados de su libertad por porte de dos, cuatro o seis gramos, que guardan prisión seis, ocho y hasta doce años, lo que era un vacío jurídico que había que llenarlo, en apoyo al sistema judicial” (Andes, 2013b).
- 8 Vale aclarar que la tabla de tenencia para consumo personal no es aplicable para niños, niñas y adolescentes.

Otra medida de relevancia fue la renuncia de Ecuador al Tratado de Preferencias Arancelarias (Atpdea) con Estados Unidos el 27 de junio de 2013; estas preferencias, a decir del gobierno ecuatoriano, fueron otorgadas originalmente como compensación a los países andinos por su lucha contra las drogas. En contraparte, el gobierno ecuatoriano ofreció una ayuda económica de USD 23 millones anuales –monto similar al que recibíamos por las preferencias arancelarias–, con el fin de brindar capacitación en materia de derechos humanos al gobierno de Estados Unidos para evitar torturas, ejecuciones extrajudiciales, y demás actos que denigren a la humanidad (Andes, 2013a). Así, desde Ecuador el abordaje en materia de drogas estaba guiado por un enfoque de derechos humanos.

En febrero de 2014 se promulgó el Código Orgánico Integral Penal (COIP), donde se incluyó en el Libro Primero la tipificación de los “Delitos por la producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización”, entre los artículos 219 y 228. Uno de los avances más importantes de este cuerpo legal fue la disminución de la pena en todos los delitos relacionados con el tráfico de drogas. Esta reducción es particularmente relevante pues la Ley 108⁹ contenía penas desproporcionadas y contrarias al debido proceso; además, mantenía la criminalización del consumo. Un año después de creada la primera tabla de tenencia para consumo personal, se fija la segunda que diferencia las distintas escalas de tráfico –mínima, mediana, alta y gran escala– por sustancia y establece las penas a ser aplicadas. Así, por ejemplo, se determinaba un segmento de 0 a 300 gramos para el tráfico en mínima escala de marihuana, delito para el cual se podía aplicar de 2 a 6 meses de prisión.

9 La ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, más conocida como ley 108, data de 1990 y tenía un enfoque represor.

Tabla N.º 2
PRIMERA TABLA DE TENENCIA

ESCALA (GRAMOS)	SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana		Tiempo
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Mínima	0	1	0	50	0	50	0	300	2 a 6 meses
Mediana	1	5	50	500	50	2 000	300	2 000	1 a 3 años
Alta	5	20	500	2 000	2 000	5 000	2 000	10 000	5 a 7 años
Gran escala	20		2 000		5 000		10 000		10 a 13 años

Fuente: Cubo de información Parametría.

Antes de la primera y segunda reforma existía una desproporcionalidad de las penas, como el caso “del señor Walter Efraín Romero (causa 0034-2011), que fue condenado a 12 años de reclusión mayor extraordinaria por el Tribunal de Garantías Penales de Zamora Chinchipe, en sentencia del 17 de octubre de 2011, por poseer un gramo de pasta base de cocaína” (Loor, 2013).

Segunda reforma

A partir de septiembre de 2015, Ecuador da un nuevo giro a la política de drogas¹⁰. La reforma consiste básicamente en la reducción de los umbrales que distinguen las escalas de tráfico e incrementa las penas por delitos relacionados a drogas. Esta medida afecta a consumidores, pues, como lo señala Paladines, “los umbrales que distinguían las escalas del tráfico son reducidos a cantidades que hacen más tenue la línea entre el microtráfico y el consumo” (2016: 38). Siguiendo al autor, se genera un espacio donde microtráfico y consumo se traslapan, “así por ejemplo, los poseedores de cannabis tienen una mayor exposición de ser presumidos como traficantes a mínima o mediana escala, es decir como microtraficantes” (Paladines, 2016: 40).

Tabla N.º 3
SEGUNDA TABLA DE TENENCIA

ESCALA (GRAMOS)	SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES							
	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima	0	0,1	0	2	0	1	0	20
Mediana	0,1	0,2	2	50	1	50	20	300
Alta	0,2	20	50	2 000	50	5 000	300	10 000
Gran escala	20		2 000		5 000		10 000	

Fuente: Cubo de información Parametría.

¹⁰ En el Registro Oficial del 14 de septiembre de 2015 se publican las segundas reformas con nuevos umbrales supervinientes al COIP.

Además de endurecer los criterios para distinguir las diferentes escalas de tráfico, se incrementan las penas a estos delitos. En 2015, la Corte Nacional de Justicia de Ecuador emite un *fallo de triple reiteración*¹¹ en el que se incluye la siguiente interpretación vinculante para la administración de justicia penal:

...la persona que con un acto incurra en uno o más verbos rectores, con sustancias estupefacientes, sicotrópicas o preparados que las contengan, distintos y en cantidades iguales o diferentes, será sancionada con pena privativa de libertad acumulada según sea la sustancia sicotrópica o estupefaciente, o preparado que la contenga, y su cantidad; pena, que no excederá del máximo establecido en el artículo 55 del COIP (Suplemento del Registro Oficial N.º 592 de 22 de septiembre de 2015).

En otras palabras, se guía a los jueces a una interpretación en la que se acumulen las penas, “olvidando que el ‘policonsumo’ también puede ser legítimo, negando además las diversas realidades de los usuarios” (Paladines, 2016: 40).

Finalmente, la segunda reforma queda institucionalizada en la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas sujetas a Fiscalización¹², que en sus disposiciones reformatórias

11 Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 592 del 22 de septiembre de 2015.

12 Publicado en el Registro Oficial N.º 615 del 26 de octubre de 2015.

promueve el aumento de las penas determinadas en el artículo 220 del COIP¹³, quedando de la siguiente manera:

Tabla N.º 4
PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA

	PRIMERA REFORMA	SEGUNDA REFORMA
a) Mínima escala	De dos a seis meses	De uno a tres años
b) Mediana escala	De uno a tres años	De tres a cinco años
c) Alta escala	De cinco a siete años	De cinco a siete años
d) Gran escala	De diez a trece años	De diez a trece años

Fuente: Cubo de información Paramétrica.

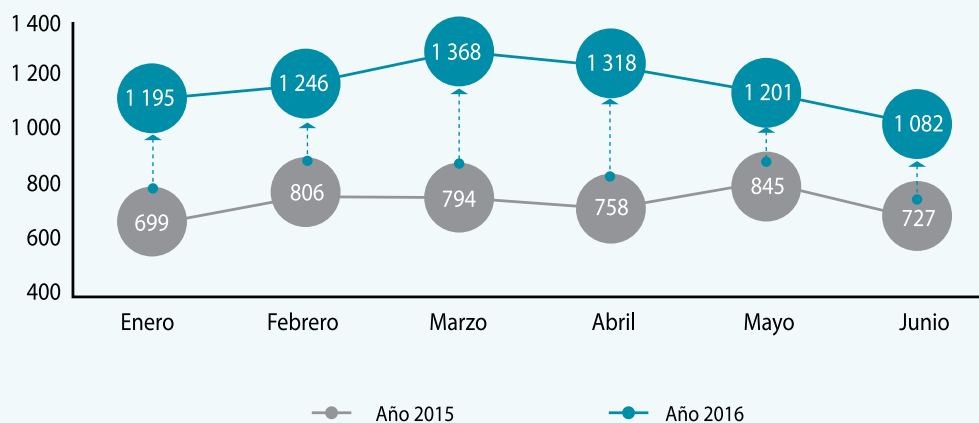
13 La publicación de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del uso de Sustancias Catalogadas sujetas a Fiscalización en el mismo registro oficial en el que se publicaron las reformas al COIP ha dado lugar a confusiones en la opinión pública respecto a cuál es la ley que modifica las penas.

Resultados de la aplicación de la segunda reforma a nivel nacional

Como resultado de la aplicación de la segunda reforma, Ecuador presentó un incremento del 60% en el número de personas detenidas en el primer semestre de 2016 frente al primer semestre de 2015, lo equivalente a 2 784 personas más respecto del primer semestre de 2015, como podemos observar en el Gráfico N.º 2 y Tabla N.º 5.

Gráfico N.º 2

COMPARATIVO DE PERSONAS DETENIDAS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Tabla N.º 5
COMPARATIVO DE PERSONAS DETENIDAS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016

VARIACIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE 2015-2016
Porcentaje de incremento	71%	55%	72%	74%	42%	49%	60%
Diferencia de personas detenidas	496	443	574	560	356	355	2 784

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Los datos demuestran que la segunda reforma a los umbrales estimuló a las agencias de seguridad pública a aprehender a un mayor número de personas. Al respecto, hay posiciones confrontadas entre dos instituciones estatales: la Policía Nacional afirma que el incremento de personas detenidas pone en evidencia la efectividad de la lucha contra el microtráfico; mientras, la Defensoría Pública sostiene lo contrario, diciendo que se aplica una política represiva (*El Comercio*, 2016b).

A pesar de los grandes esfuerzos policiales en detener a un mayor número de “microtraficantes”, en las encuestas, la prevalencia sobre el uso y consumo de drogas en estudiantes de 12 a 17 años presenta un incremento en 2016 con respecto a 2015.

Tabla N.º 6
PREVALENCIA SOBRE EL USO Y CONSUMO DE DROGAS EN ESTUDIANTES DE 12 A 17 AÑOS

SUSTANCIA	PREVALENCIA DE AÑO DEL CONSUMO DE DROGAS EN ESTUDIANTES DE 12-17 AÑOS, AÑO 2015	PREVALENCIA DE AÑO DEL CONSUMO DE DROGAS EN ESTUDIANTES DE 12-17 AÑOS, AÑO 2016
Marihuana	8,5	9,5
Heroína "h"	2,4	2,5
Pasta base de cocaína	1,7	1,9
Clorhidrato de cocaína	2,4	2,3

Fuente: Encuesta Nacional sobre el consumo de drogas en estudiantes de 12 a 17 años-2016.

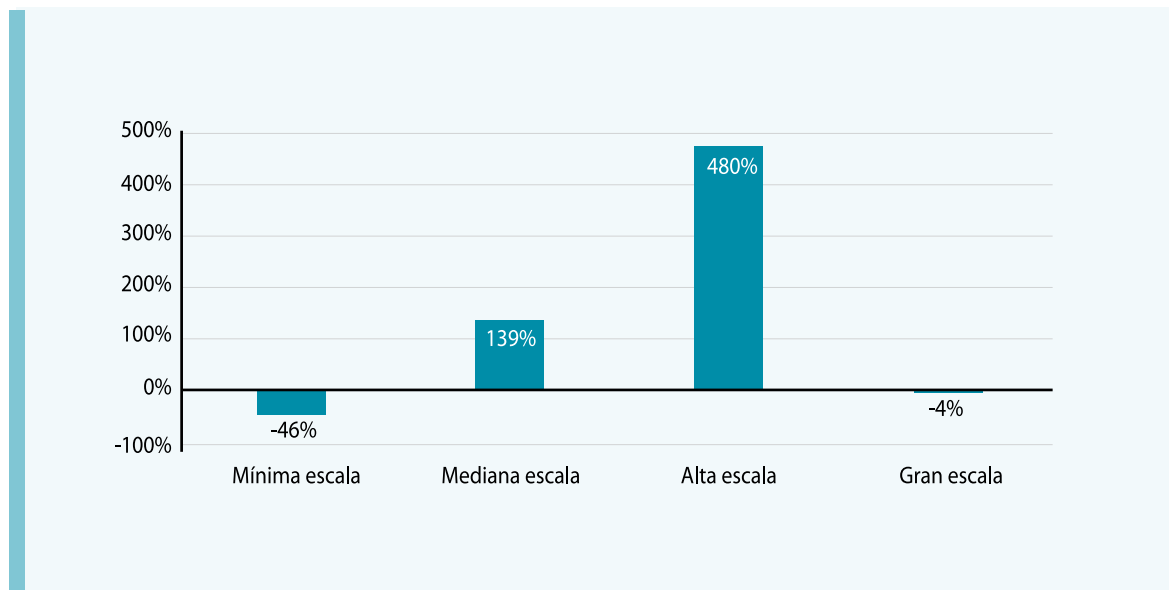
Elaboración: Parametría consultores.

Resultados de la aplicación de la segunda reforma según escalas

La segunda reforma no solo impactó en el número de personas detenidas, sino que además modificó el mapa de las detenciones por las escalas de "castigo"¹⁴. Así, se evidencia menos personas detenidas por mínima escala (-46%) y gran escala (-4%), mientras se incrementa el número de personas detenidas por mediana (139%) y alta escala (480%).

¹⁴ Uno de los importantes avances de la primera reforma fue el establecimiento de umbrales; estos fueron definidos tomando en cuenta algunos criterios para diferenciar el tráfico en mínima, mediana, alta y gran escala. Según el informe de la Secretaría del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep), "Tabla de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito de mínima, mediana, alta y gran escala establecida en el artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal", en

Gráfico N.º 3 VARIACIÓN DE DETENCIONES SEGÚN ESCALAS PRIMER SEMESTRE 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

... el establecimiento de las escalas para sancionar el delito de tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, se consideró, la proporcionalidad de la participación del sujeto en la cadena del tráfico ilícito de drogas, distinguiendo entre los niveles de involucramiento. Así, por ejemplo, la participación en el envío de grandes cantidades de drogas ilícitas al exterior es mucho más relevante a nivel de involucramiento en la cadena del tráfico ilícito de drogas que la participación en el "microtráfico"; esto sugiere que un "narcotraficante" no recibirá una pena igual a la del "microtraficante" justamente por su diferencia en cuanto al involucramiento en la cadena. La responsabilidad penal de los narcotraficantes es mucho mayor que la de los eslabones más débiles de la cadena del tráfico ilícito de drogas, criterio que permite establecer una relación directa entre la tabla de cantidades, las penas y la responsabilidad penal de los sujetos que incurrir en este tipo de delitos (Secretaría Ejecutiva del Consep 2014: 19).

La segunda reforma en mínima escala¹⁵ redujo significativamente los rangos de las cantidades en cada una de las sustancias, y se incrementó el tiempo de las penas, como podemos observar en la Tabla N.º 7:

Tabla N.º 7
VARIACIÓN EN MÍNIMA ESCALA COIP (GRAMOS)

	PRIMERA REFORMA	SEGUNDA REFORMA	VARIACIÓN
Marihuana	0-300	0-20	-93%
Heroína	0-1	0-0,1	-90%
Pasta base	0-50	0-2	-96%
Clorhidrato de cocaína	0-50	0-1	-98%
Tiempo de sentencia	2 a 6 meses	1 a 3 años	2 años 6 meses más

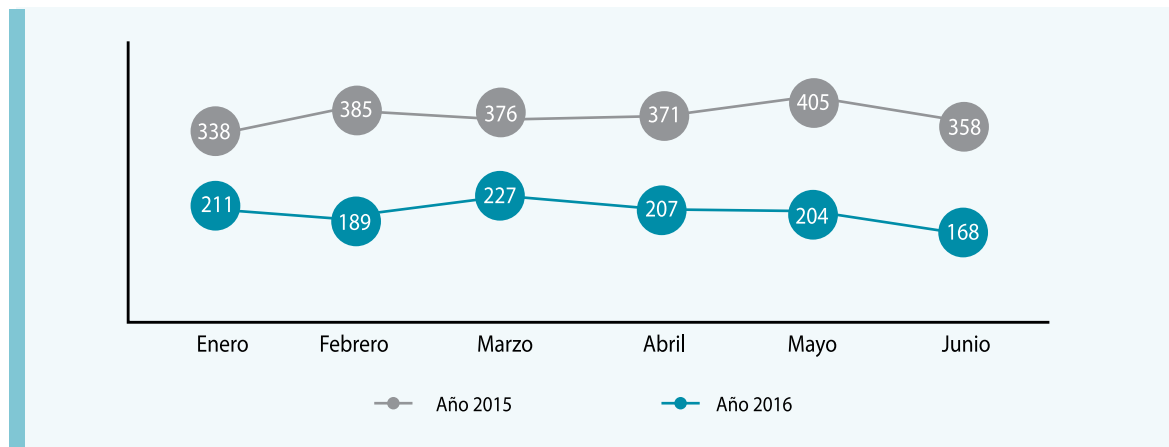
Fuente: Encuesta Nacional sobre el consumo de drogas en estudiantes de 12 a 17 años-2016.

Elaboración: Parametría consultores.

Como resultado de la reforma, el número de personas detenidas por mínima escala se redujo en un 46% en el primer semestre de 2016 frente al primer semestre de 2015; lo equivalente a 1 027 personas menos detenidas por mínima escala, como podemos observar en el Gráfico N.º 4 y Tabla N.º 8.

1 La Secretaría Ejecutiva del Consejo definió mínima escala como "microtráfico"; este delito es cometido por sujetos pobres, en muchos casos usuarios de las drogas que expenden, disponen de pequeñas cantidades de drogas y solo obtienen ingresos para subsistir; tienen la mínima responsabilidad penal dentro de la cadena del tráfico ilícito de drogas. Este criterio se aplica principalmente al tráfico ilícito de marihuana, pasta base y clorhidrato de cocaína, en tanto que, para heroína y anfetaminas se consideró además su toxicidad" (Secretaría Ejecutiva del Consejo, 2014:19).

Gráfico N.º 4
COMPARATIVO DE PERSONAS DETENIDAS POR MEDIANA ESCALA
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

Tabla N.º 8
VARIACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS POR MÍNIMA ESCALA
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016

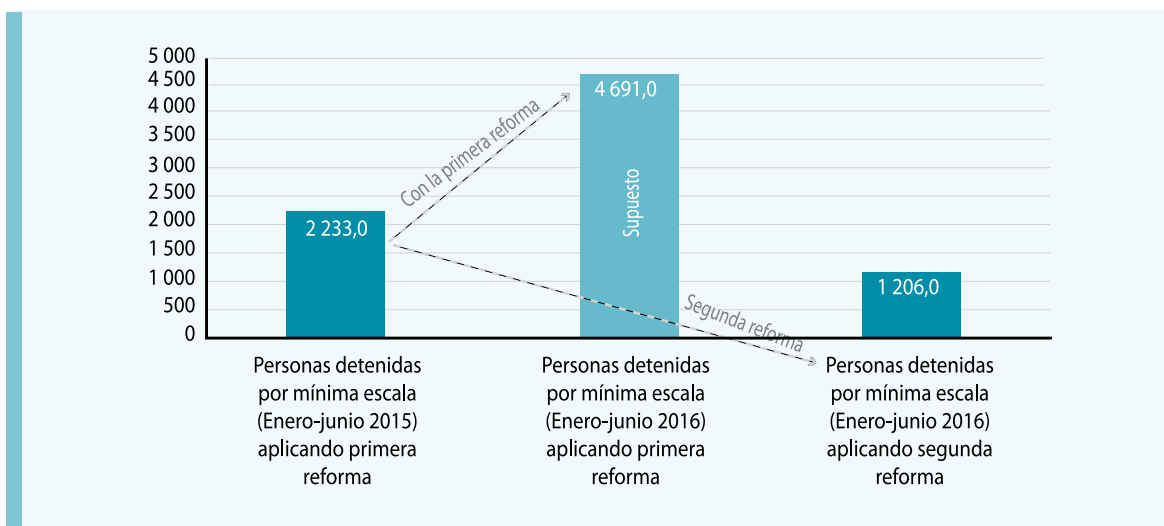
VARIACIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE 2015-2016
Porcentaje	-38%	-51%	-40%	-44%	-50%	-53%	-46%
Diferencia de personas detenidas	-127	-196	-149	-164	-201	-190	-1 027

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

La reducción del número de personas detenidas por mínima escala es el resultado de la aplicación de la segunda reforma y no de un cambio en la dinámica del mercado ilícito de drogas. Esto lo demostramos al aplicar el rango de cantidades que existía en la primera reforma a todas las personas detenidas por mínima escala durante el primer semestre de 2016, así:

Gráfico N.º 5
PERSONAS DETENIDAS POR MÍNIMA ESCALA DURANTE EL PRIMER SEMESTRE 2016
APLICANDO PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA



Fuente: Cubo de información Parametría.
Elaboración: Parametría consultores.

El Gráfico N.º 5 evidencia que si no existía la reforma a las tablas, 4 691 personas hubiesen sido detenidas por mínima escala, reflejando un incremento del 110%; y no la caída drástica del 46% que con la segunda reforma se tiene: 3 485 personas detenidas por mínima escala en el primer semestre de 2016 pasaron a mediana y alta escala.

En cuanto a la mediana escala¹⁶, la segunda reforma redujo significativamente los rangos de las cantidades en cada una de las sustancias y se incrementaron el tiempo de las penas, como podemos observar en la Tabla N.º 9:

Tabla N.º 9
VARIACIÓN EN MEDIANA ESCALA COIP (GRAMOS)

	PRIMERA REFORMA	SEGUNDA REFORMA	VARIACIÓN
Marihuana	300-2 000	20-300	-84%
Heroína	1-5	0,1-0,2	-98%
Pasta base	50-500	2-50	-89%
Clorhidrato de cocaína	50-2 000	1-50	-97%
Tiempo de sentencia	1 a 3 años	3 a 5 años	2 años

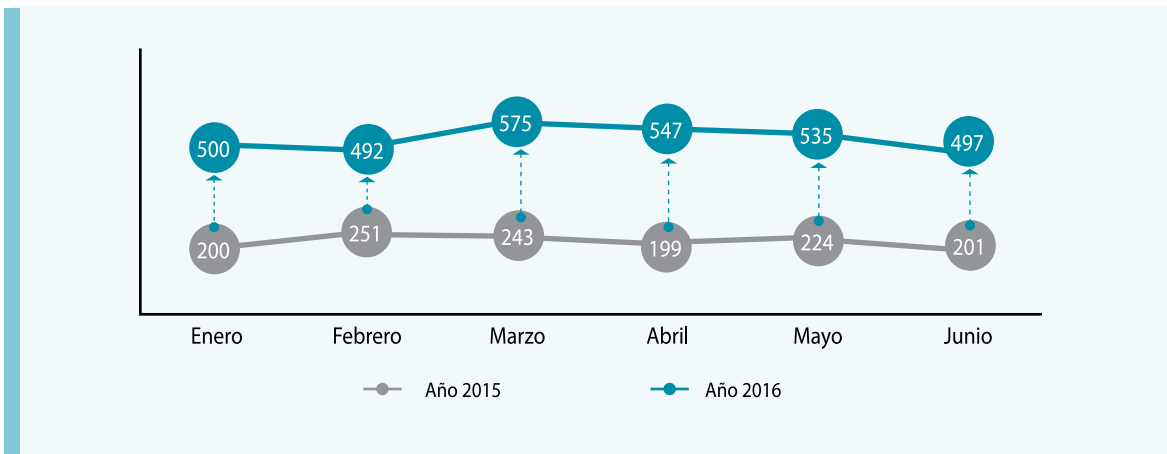
Fuente: Encuesta Nacional sobre el consumo de drogas en estudiantes de 12 a 17 años-2016.

Elaboración: Parametría consultores.

Como resultado de la reforma, el número de personas detenidas por mediana escala se incrementó en un 139% en el primer semestre 2016 frente al primer semestre 2015, lo equivalente a 1 828 personas más detenidas por mediana escala, como se verifica en el Gráfico N.º 6 y Tabla N.º 10:

16 La mediana escala es determina por la Secretaría del Consep como “tráfico a nivel local, distribución local de drogas”, delito cometido por sujetos que disponen de cantidades de drogas para distribuir a los “microtraficantes”, obtienen ganancias ilícitas, generan violencia para controlar la cobertura de mercado ilícito, afectan a la seguridad ciudadana, tienen una mayor responsabilidad penal dentro de la cadena del tráfico ilícito de drogas que la del “microtraficante” (Secretaría Ejecutiva del Consep, 2014: 19).

Gráfico N.º 6
COMPARATIVO DE PERSONAS DETENIDAS POR MEDIANA ESCALA DURANTE
EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Tabla N.º 10
VARIACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS POR MEDIANA ESCALA DURANTE
EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016

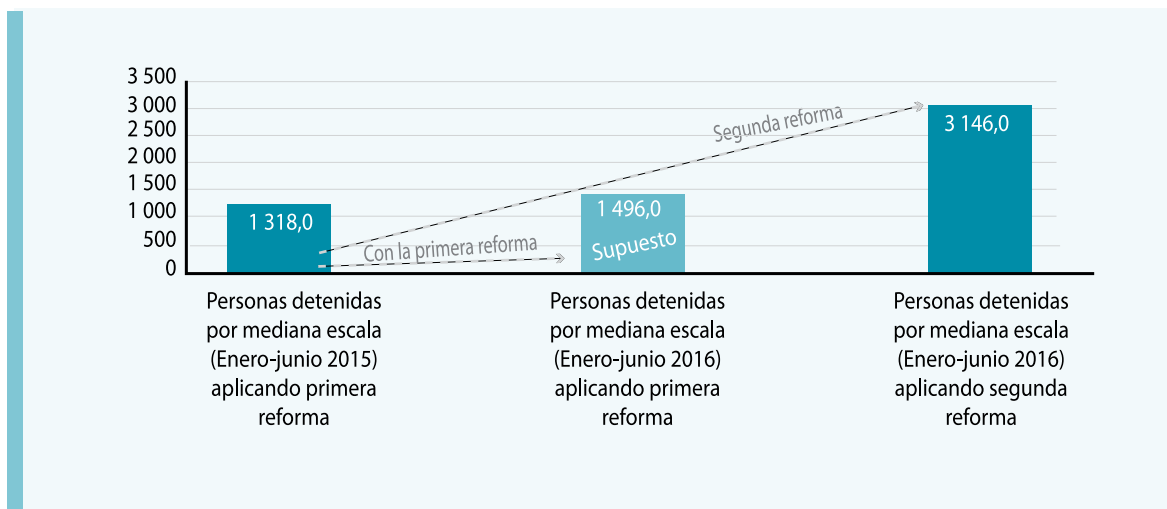
VARIACIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE 2015-2016
Porcentaje	150%	96%	137%	175%	139%	147%	139%
Diferencia de personas detenidas	300	241	332	348	311	296	1 828

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Al aplicar el rango de cantidades de la primera reforma a todas las personas detenidas por mediana escala durante el primer semestre de 2016, tenemos el siguiente resultado:

Gráfico N.º 7 PERSONAS DETENIDAS POR MEDIANA ESCALA EN EL PRIMER SEMESTRE 2016 APLICANDO PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

El Gráfico N.º 7 evidencia que si no existía la reforma a las tablas, 1 496 personas habrían sido detenidas por mediana escala. Hay un incremento del 14% y no el del 139%, que con la segunda reforma se tiene: 1 650 personas detenidas por mediana escala en el primer semestre de 2016 pasaron a alta escala.

La segunda reforma en alta escala¹⁷ incrementó significativamente los rangos de las cantidades en cada una de las sustancias y se mantiene el tiempo de las penas, como muestra la Tabla N.º 11:

Tabla N.º 11
VARIACIÓN EN ALTA ESCALA COIP (GRAMOS)

	PRIMERA REFORMA	SEGUNDA REFORMA	VARIACIÓN
Marihuana	2 000- 10 000	300-10 000	21%
Heroína	5-20	0,2-20	32%
Pasta base	500-2 000	50-2 000	30%
Clorhidrato de cocaína	2 000-5 000	50-5 000	65%
Tiempo de sentencia	5 a 7 años	5 a 7 años	0 años

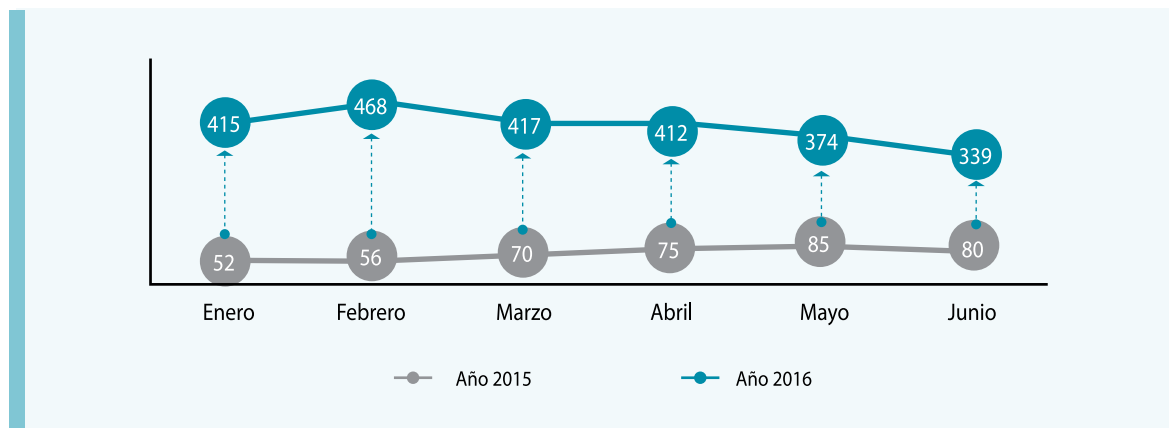
Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Como resultado, el número de personas detenidas por alta escala se incrementó en 480% en el primer semestre 2016 frente al primer semestre 2015, lo equivalente a 2 007 personas más detenidas por alta escala, como podemos observar en el Gráfico N.º 8 y Tabla N.º 12:

¹⁷ La alta escala es definida por la Secretaría del Consep como “tráfico a nivel nacional, distribución nacional de drogas”, delito cometido por sujetos, quienes además de disponer de gran cantidad de drogas, obtienen altas ganancias ilícitas, financian otros delitos conexos, organizan una red delictiva, distorsionan la economía de su entorno, ocasiona un mayor daño a la sociedad, tienen control sobre la cadena del tráfico ilícito de drogas y una mayor responsabilidad penal que la del distribuidor local. (Secretaría Ejecutiva del Consep 2014: 19-20).

Gráfico N.º 8
COMPARATIVO DE PERSONAS DETENIDAS POR ALTA ESCALA
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Tabla N.º 12
VARIACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS POR ALTA ESCALA DURANTE
EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016

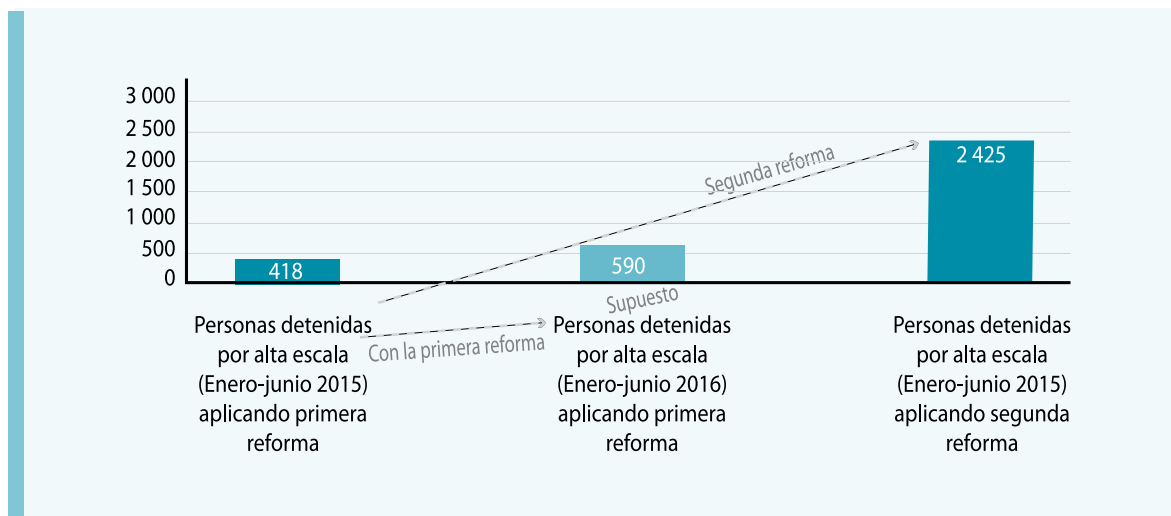
VARIACIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE 2015-2016
Porcentaje	698%	736%	496%	449%	340%	324%	480%
Diferencia de personas detenidas	363	412	347	337	289	259	2 007

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Al aplicar el rango de cantidades de la primera reforma a todas las personas detenidas por alta escala durante el primer semestre de 2016, tenemos el siguiente resultado:

Gráfico N.º 9
PERSONAS DETENIDAS POR ALTA ESCALA EN EL PRIMER SEMESTRE 2016
APLICANDO PRIMERA Y SEGUNDA REFORMA



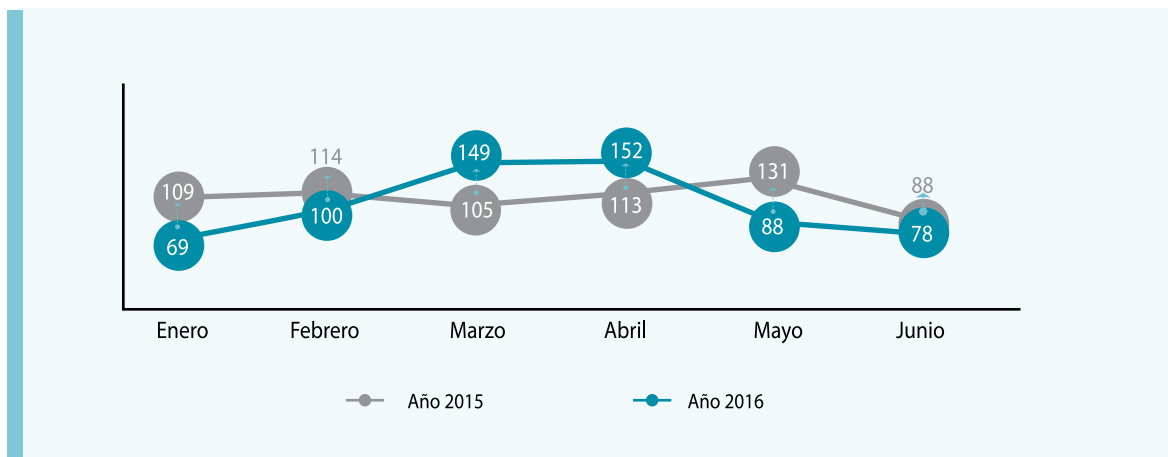
Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

El Gráfico N.º 9 evidencia que si no existía la reforma a las tablas, 590 personas habrían sido detenidas por alta escala, reflejando un incremento del 41%; y no el incremento del 480%, que con la segunda reforma se tiene, lo que significa que 1 835 personas detenidas por alta escala en el primer semestre 2016 vienen de mínima y mediana escala.

La segunda reforma para la gran escala¹⁸ mantuvo los rangos de las cantidades en cada una de las sustancias y el tiempo de las penas. En la gran escala hubo una disminución del 4% durante el primer semestre 2016 respecto al mismo semestre 2015. Es decir, se detuvieron a 24 personas menos.

Gráfico N.º 10
COMPARATIVO DE PERSONAS DETENIDAS POR GRAN ESCALA
DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

18 "Gran escala", en términos de la Secretaría del Consep, es el "tráfico a nivel internacional, distribución internacional de drogas", delito cometido por sujetos que dominan una organización delictiva nacional y forman parte de una organización delictiva internacional, financian otro tipo de delitos y de manera general incurrir en el delito de lavado de activos; ocasionan el mayor daño a la sociedad, su autoría y participación en el tráfico de drogas determinan una mayor responsabilidad penal dentro de la cadena del tráfico ilícito de drogas" (Secretaría Ejecutiva del Consep, 2014: 20).

Tabla N.º 13
**VARIACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS POR GRAN ESCALA
 DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 Y 2016**

VARIACIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE 2015-2016
Porcentaje	-37%	-12%	42%	35%	-33%	-11%	-4%
Número de detenidos	-40	-14	44	39	-43	-10	-24

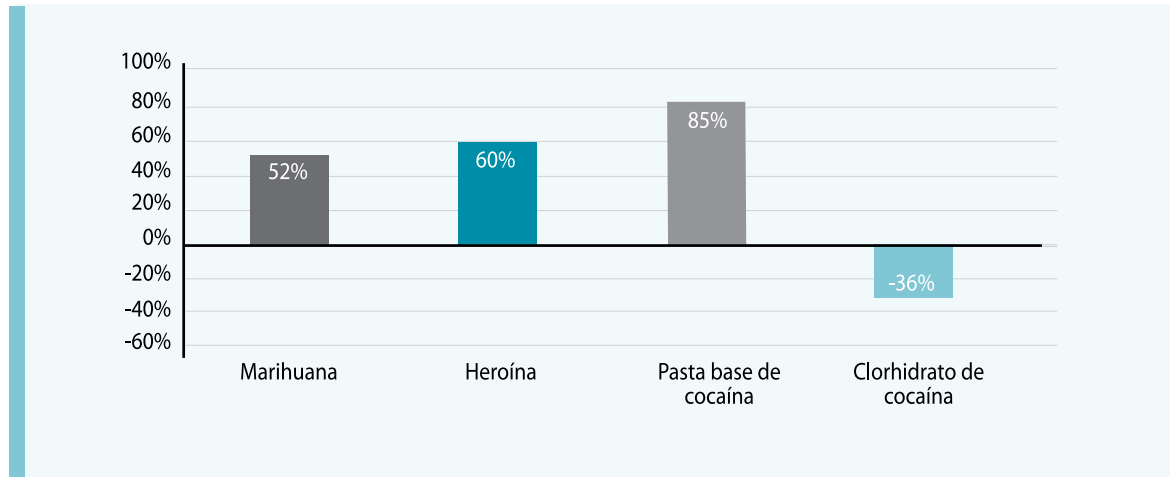
Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Resultados de la aplicación de la segunda reforma según sustancia

De igual manera, al comparar periodos de tiempo iguales –enero a junio 2015 frente a enero a junio 2016–, se evidencia que la segunda reforma impactó en un mayor número de personas detenidas por pasta base de cocaína, heroína “h” y marihuana, mientras se redujeron las detenciones por clorhidrato de cocaína, así:

Gráfico N.º 11
VARIACIÓN DE DETENCIONES SEGÚN SUSTANCIA PRIMER SEMESTRE 2015-
PRIMER SEMESTRE 2016



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

El Gráfico N.º 11 nos indica que las detenciones policiales por marihuana¹⁹ a nivel nacional se incrementaron en un 52% en el primer semestre de 2016, equivalente a 888 personas.

19 La marihuana es la sustancia menos peligrosa que se aborda en el presente estudio; "en líneas generales, los daños para la salud y los riesgos de adicción que ocasionan el cannabis [marihuana] y sus derivados no son peores que los vinculados al tabaco y el alcohol" (Campero *et al.*, 2013: 3). Es por ello que existen propuestas que plantean su regulación. Una de ellas es la "Propuesta latinoamericana para la reforma de las políticas de drogas" preparada por Campero, Vargas y Vergara (2013), quienes plantean: "...consideramos que la regulación del cannabis debe seguir las mejores prácticas aprendidas de la del tabaco y el alcohol: de acuerdo con nuestra propuesta, los

Adicionalmente, según estas escalas, se observa que en “mínima escala” las personas detenidas se reducen en un 27%, mientras que la mediana, alta y gran escala, presenta un incremento de personas detenidas en 336%, 545% y 50% respectivamente como resultado de la aplicación de la segunda reforma (ver Tabla N.º 14).

Tabla N.º 14
VARIACIÓN SEMESTRAL DE PERSONAS DETENIDAS POR MARIHUANA

	MÍNIMA ESCALA		MEDIANA ESCALA		ALTA ESCALA		GRAN ESCALA		VARIACIÓN MENSUAL TOTAL	
	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas
Enero	-23%	-48	397%	131	1 083%	65	12%	4	54%	152
Febrero	-27%	-54	357%	132	469%	75	74%	14	61%	167
Marzo	-13%	-25	379%	144	613%	92	50%	21	80%	232
Abril	-27%	-61	419%	130	1 314%	92	172%	43	71%	204
Mayo	-33%	-76	259%	114	306%	52	-27%	-9	25%	81
Junio	-40%	-76	236%	85	236%	33	83%	10	21%	52
Variación semestral entre 2015 y 2016	-27%	-340	336%	736	545%	409	50%	83	52%	888

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

... productos del cannabis deben estar disponibles legalmente, sujetos a control de calidad en la producción y el punto de venta. El consumo debe estar gravado para maximizar el ingreso fiscal que arroje el correspondiente mercado, en tanto que se debe prohibir la acción de fumar cannabis en lugares públicos” (Campero *et al.*, 2013: 3). En la misma línea de reflexión, Tenorio afirma que el tratamiento dado a drogas, de manera especial a la marihuana, está relacionado con la justicia y equidad social. En sus palabras, “las políticas públicas en lo que respecta al tema de drogas en general, de la marihuana en particular, y al de los derechos humanos siguen siendo una oportunidad para el cambio y el replanteamiento serio de los objetivos de desarrollo humano con una perspectiva de justicia y equidad social. Ninguna política que pase por alto las realidades culturales, lingüísticas y sociales actuales de los pueblos tendrá un mínimo de coherencia y menos aún de eficacia” (Tenorio, 2015: 351).

El Gráfico N.º 11 nos indica que las detenciones policiales por heroína –“H”²⁰– a nivel nacional se incrementaron en un 60% en el primer semestre del año 2016, equivalente a 469 personas más detenidas durante el primer semestre de 2016 frente al primer semestre de 2015.

Se observa que mínima, mediana, y gran escala presenta una reducción del 79%, 94% y 1% respectivamente; mientras que en alta escala hay un incremento de 508% de personas detenidas como resultado de la aplicación de la segunda reforma (ver Tabla N.º 15).

Tabla N.º 15
VARIACIÓN SEMESTRAL DE PERSONAS DETENIDAS POR HEROÍNA

	MÍNIMA ESCALA		MEDIANA ESCALA		ALTA ESCALA		GRAN ESCALA		VARIACIÓN MENSUAL TOTAL	
	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas
Enero	-88%	-15	-87%	-41	471%	160	-76%	-16	74%	88
Febrero	-90%	-19	-99%	-75	880%	176	5%	1	61%	83
Marzo	-92%	-11	-94%	-61	500%	135	36%	4	58%	67
Abril	-80%	-4	-99%	-76	424%	140	14%	3	46%	63
Mayo	-44%	-4	-92%	-68	494%	153	0%	0	60%	81
Junio	-62%	-8	-92%	-68	433%	156	58%	7	64%	87
Variación semestral entre 2015 y 2016	-79%	-61	-94%	-389	508%	920	-1%	-1	60%	469

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

El Gráfico N.º 11 nos indica que las detenciones policiales por pasta base de cocaína²¹ a nivel nacional se incrementaron en un 85% en el primer semestre de 2016, equivalente a 1 544 personas.

En el mismo periodo de tiempo se observa una reducción en mínima escala del 69%, mientras que en mediana, alta y gran escala, hay un incremento de personas detenidas en 233%, 488% y 18% respectivamente, como resultado de la aplicación de la segunda reforma (ver Tabla N.º 16).

20 La "h" es una droga ilegal que se está propagando entre los jóvenes ecuatorianos, principalmente en la región Costa. Esta droga "resulta de la mezcla de un opiáceo, en este caso la heroína, con cualquier otra sustancia adulterante que tenga a la mano el microtraficante; es ofrecida en fiestas, colegios, universidades y barrios a los jóvenes y adolescentes, quienes desconocen las terribles y hasta fatales consecuencias que podría ocasionarles su consumo" (Ortiz, 2015: s/p). "En 2013, cuando recién se conoció sobre su existencia en Guayaquil se atendieron a 2 736 consumidores de drogas, de los cuales 297 eran estudiantes de colegio y 150 de estos dijeron que consumían la "H", cuyo precio es de 1 dólar" (*El Mercurio*, 2015). Ricardo Loor, líder de Prevención de la Dirección Regional del Litoral del Consep, reveló que en un sondeo realizado hace 2 meses a unos 4 mil ciudadanos en ferias en Guayaquil, el 30% de los encuestados manifestó tener un familiar que consume "H". Además, el 51% sabía que en su barrio comercializan esa sustancia y el 59% consideró que es fácil de conseguir (*El Telégrafo*, 2015).

21 En la recopilación de información se comprobó que existe diferencia en la forma de registro del Ministerio del Interior y el Consejo de la Judicatura. El Ministerio del Interior registra su información como cocaína local y cocaína internacional, haciendo una diferencia en el destino de la comercialización y no en la cualidad de la sustancia. Para efectos de la investigación se consideró a la pasta base de cocaína como cocaína local y al clorhidrato de cocaína como cocaína internacional bajo el axioma de que el clorhidrato de cocaína es la sustancia que se exporta y corresponde a una mayor calidad y precio.

Tabla N.º 16
VARIACIÓN SEMESTRAL DE PERSONAS DETENIDAS POR PASTA BASE

	MÍNIMA ESCALA		MEDIANA ESCALA		ALTA ESCALA		GRAN ESCALA		VARIACIÓN MENSUAL TOTAL	
	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas
Enero	-58%	-64	194%	217	1300%	130	0%	0	110%	283
Febrero	-75%	-123	147%	191	829%	141	30%	6	65%	215
Marzo	-67%	-113	194%	256	509%	117	125%	15	82%	275
Abril	-69%	-99	338%	294	367%	99	47%	9	110%	303
Mayo	-72%	-120	277%	271	315%	85	-3%	-1	73%	235
Junio	-68%	-106	315%	280	242%	63	-12%	-4	77%	233
Variación semestral entre 2015 y 2016	-69%	-625	233%	1 509	488%	635	18%	25	85%	1 544

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

El Gráfico N.º 11 nos indica que las detenciones policiales por clorhidrato de cocaína a nivel nacional se redujeron en un 36% en el primer semestre de 2016, equivalente a 177 personas menos detenidas.

Según sus escalas, en el mismo periodo de tiempo se observa una reducción de personas detenidas en mínima, media y gran escala del 100%, 74% y 52% respectivamente; por el contrario, en alta escala se incrementa en un 134% las detenciones, como resultado de la aplicación de la segunda reforma (ver Tabla N.º 17).

Tabla N.º 17
VARIACIÓN SEMESTRAL DE PERSONAS DETENIDAS POR CLORHIDRATO DE COCAÍNA

	MÍNIMA ESCALA		MEDIANA ESCALA		ALTA ESCALA		GRAN ESCALA		VARIACIÓN MENSUAL TOTAL	
	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje	Número de personas
Enero		0	-88%	-7	400%	8	-97%	-28	-69%	-27
Febrero		0	-88%	-7	667%	20	-64%	-35	-33%	-22
Marzo		0	-88%	-7	60%	3	10%	4		0
Abril		0		0	75%	6	-33%	-16	-17%	-10
Mayo	-100%	-1	-75%	-6	-10%	-1	-69%	-33	-61%	-41
Junio		0	-50%	-1	175%	7	-74%	-23	-46%	-17
Variación semestral entre 2015 y 2016	-100%	-1	-74%	-28	134%	43	-52%	-131	-36%	-117

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

2

¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS DETENIDAS POR DROGAS?

2. ¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS DETENIDAS POR DROGAS?

En el presente apartado se presenta un perfil nacional sobre las personas detenidas por tráfico ilícito de drogas en 2015, para posteriormente ubicar perfiles específicos respecto a la sustancia.

En 2015 se aprehendieron a 10 364 personas por tráfico ilícito de marihuana, heroína “h”, pasta base de cocaína, y, clorhidrato de cocaína. En su mayoría fueron hombres (83%) que se encontraban en edades de 15 a 29 años (57%), perfil que se corresponde con la cifra de desempleo²². La sustancia por la que fueron mayormente detenidos fue pasta base de cocaína (47%) y la menor, clorhidrato de cocaína (8%). Esto evidencia que a pesar de la preocupación manifiesta en el discurso oficial, las detenciones por heroína “h” no son significativas a nivel nacional, pues representan el 16%.

22 “El desempleo afecta en mayor medida a jóvenes entre 15 y 29 años” (*El Comercio*, 2017).

Las personas detenidas por pasta base de cocaína están ubicadas en su mayoría en la provincia del Guayas (31%), seguidas por Pichincha (22%). Sin embargo, por el nivel de incidencia –esto es personas detenidas por cada 100 000 habitantes–, las provincias que tienen datos más significativos son Santo Domingo de los Tsáchilas y Orellana. Es decir, son cuatro las provincias en las que se alertan problemas en materia de drogas.

Las detenciones se incrementaron en septiembre a raíz de las reformas a las tablas usadas para tipificar delitos. Según su evolución mensual, las aprehensiones de este año oscilaban entre 700 y 850 personas antes de la reforma; con la implementación de la reforma a partir de octubre de 2015, las aprehensiones policiales se incrementan notablemente, llegando a su pico más alto en diciembre de 2015 con 1 166 detenciones. Un análisis trimestral demuestra que las aprehensiones en el último trimestre del año 2015 se incrementaron en 41% respecto al primer trimestre²³.

No obstante, si se observan las detenciones según el sexo, estas difieren pues las mujeres presentan un incremento en el promedio²⁴ de las aprehensiones en el último trimestre de 9% respecto al primer trimestre, 1% respecto al segundo y 16% respecto al tercero. Es decir, su incremento no es estadísticamente significativo. En el caso de las aprehensiones de hombres, el aumento en el promedio de las aprehensiones en el último trimestre es de 50% con respecto al primer y segundo trimestre, y, del 36% con respecto al tercero; reflejan un incremento estadísticamente significativo. En otras palabras, el incremento de personas detenidas a partir de la segunda reforma no es igual para hombres y mujeres: son los hombres los mayormente aprehendidos.

23 Para demostrar que estos incrementos no son una mera casualidad se aplica el criterio de análisis de varianza de un factor, en la cual el factor son los trimestres y la variable dependiente es el número de aprehensiones mensuales en el año. Como resultado se comprueba que existe diferencia significativa en las medias de aprehensiones trimestrales en el año 2015; realizando la prueba de Bonferroni para comparaciones múltiples entre los trimestres se evidencia que la media de las aprehensiones en el último trimestre es estadísticamente superior a la media de las aprehensiones de los tres primeros trimestres.

24 En la presente investigación se usará promedio para referirse a promedios geométricos. Ver Anexo: *Metodología*.

Según los grupos de edad, el 93% de las personas aprehendidas tienen de 15 a 50 años; y dentro de este 93%, el 50% de las aprehensiones están por debajo de los 26 años de edad. Es decir, el mayor número de personas detenidas son jóvenes. En el Gráfico N.º 13, se puede observar que el mayor número de detenciones se concentra de 19 a 30 años, mientras que de 30 años en adelante empieza a bajar.

Respecto a la sustancia por la que fueron detenidos, la mayor parte de las personas lo fue por pasta base de cocaína; de estos, el 20% son mujeres y el 80% hombres. Le sigue la marihuana, la heroína y el clorhidrato de cocaína.

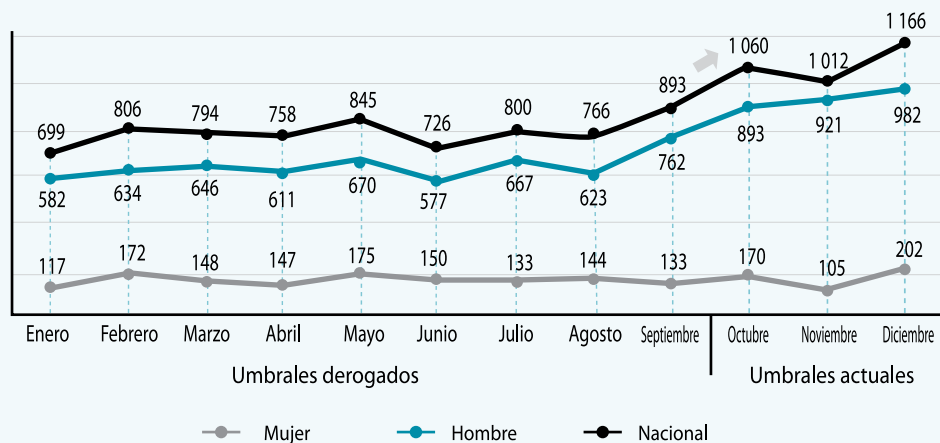
Según el número de sustancias (marihuana, heroína, pasta base de cocaína o clorhidrato de cocaína), el 73% de las personas fue aprehendido con una sustancia, el 25% con dos, el 2% con tres y una sola persona con cuatro sustancias. O sea que el tráfico caracterizado por las personas detenidas está segmentado por sustancias.

Del 73% de las personas aprehendidas con una sola sustancia, el 47% corresponde a pasta base también conocida como cocaína, comercializada localmente; la segunda sustancia es marihuana con el 29%, heroína 16% y clorhidrato de cocaína 8%.

La sustancia de mayor proporción aprehendida en las personas menores de 15 años fue la marihuana; para los siguientes grupos etarios fue la pasta base de cocaína. Existe una correlación positiva entre la edad y la pasta base de cocaína: a mayor edad, mayor porcentaje de personas detenidas por pasta base. Al contrario, existe una correlación negativa entre la edad y la marihuana y la heroína: a mayor edad, menor número de personas detenidas. La hipótesis que se puede arriesgar es que quienes se inician en el tráfico de drogas lo hacen con marihuana para después especializarse con drogas de mayor rentabilidad –pasta base y clorhidrato de cocaína–. Aquello explicaría por qué a mayor edad se reducen las detenciones por marihuana mientras las detenciones por clorhidrato de cocaína aumentan.

De los datos descritos, llama la atención y resulta preocupante que la población en la que se concentran mayores detenciones es en hombres jóvenes de 19 a 22 años. Más aún cuando se evidencia que la aplicación de la segunda reforma en materia de drogas ha incrementado especialmente las detenciones de hombres.

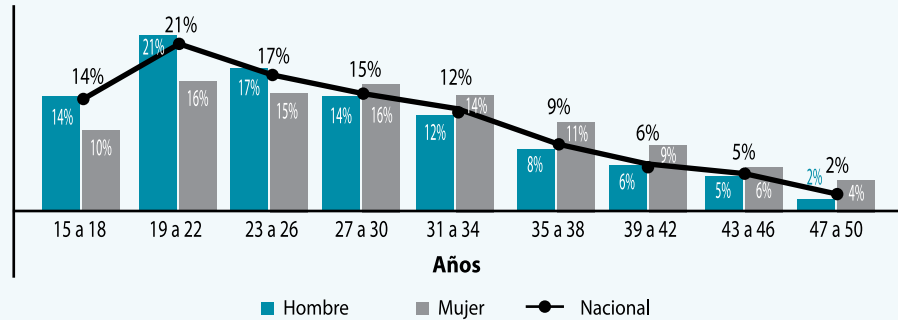
Gráfico N.º 12
APREHENSIONES POLICIALES POR DROGA EN 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

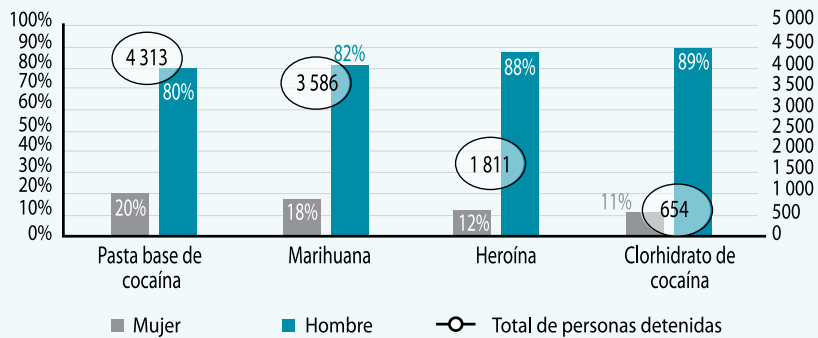
Gráfico N.º 13
DISTRIBUCIÓN DE LAS APREHENSIONES SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Gráfico N.º 14
PERSONAS DETENIDAS POR SUSTANCIA Y SEXO

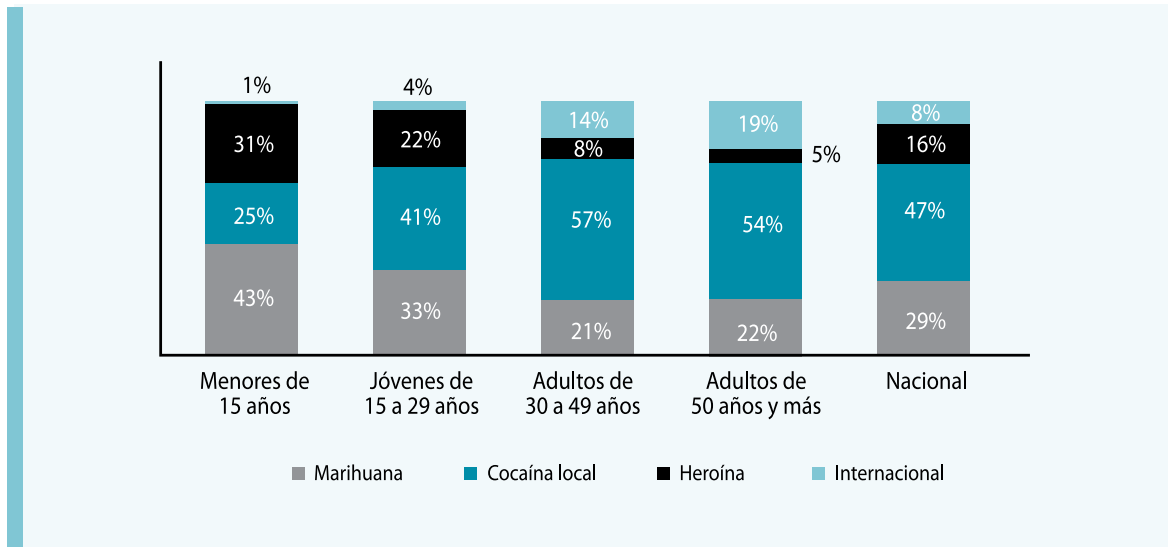


Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Gráfico N.º 15

DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS APREHENDIDAS POR SUSTANCIA Y GRUPOS DE EDAD



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Perfil demográfico de personas detenidas por tenencia y/o posesión de marihuana

En Ecuador, del total de detenciones policiales por posesión de drogas, el 35% corresponde a tenencia de marihuana o cannabis. La gran mayoría es hombres (81%) en una edad entre 16 y 29 años (61%) y de estado civil soltero (72%).

Tabla N.º 18
PERSONAS DETENIDAS POR TENENCIA Y/O POSESIÓN DE MARIHUANA

SEXO	PORCENTAJE
Hombre	81,2%
Mujer	18,8%
GRUPO DE EDAD	PORCENTAJE
De 16-29 años	61,0%
De 30-49 años	31,8%
De 50 años y más	5,6%
Menores de 16 años	1,6%
ESTADO CIVIL	PORCENTAJE
Soltero/a	72,2%
Unión libre	15,7%
Casado/a	10,0%
Divorciado/a	1,7%
Viudo/a	0,5%

Fuente: Cubo de información Parametría.

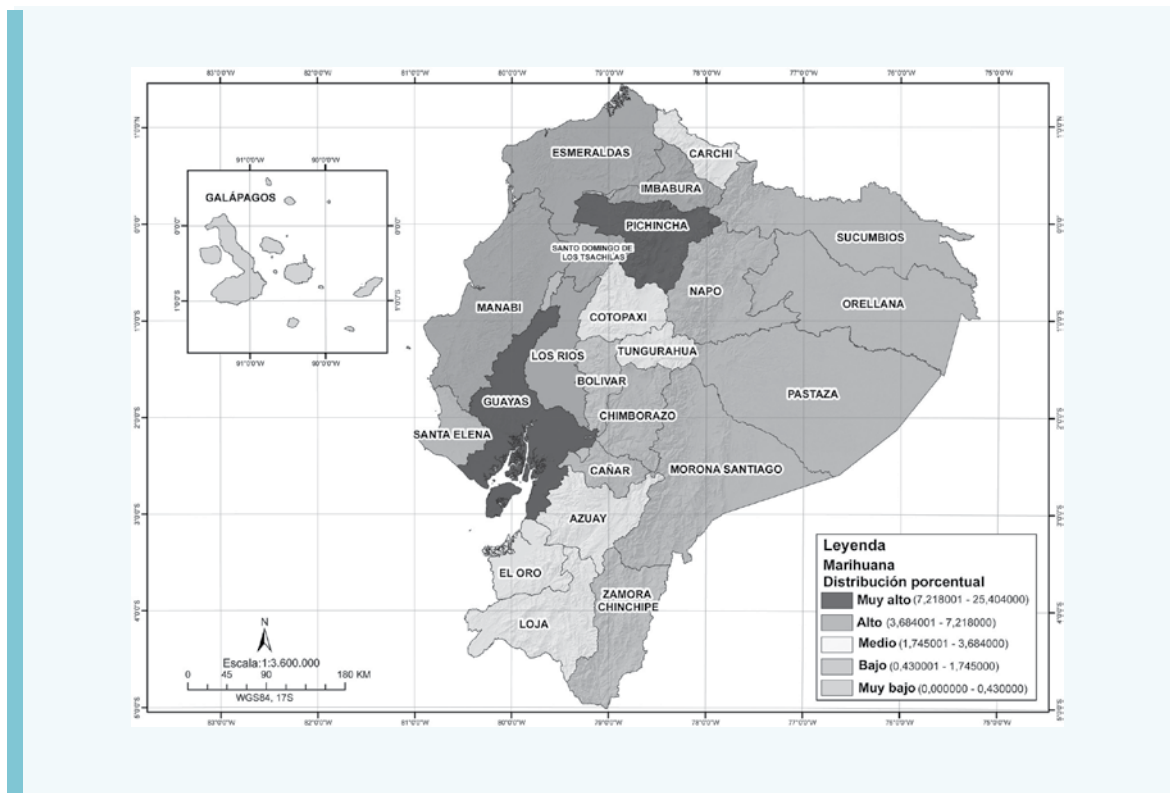
Elaboración: Parametría consultores.

Si sumamos las personas aprehendidas entre 16 y 49 años por cannabis, tenemos un 92% en edad productiva que representa un costo de oportunidad alto en términos sociales y económicos. Estos porcentajes corresponden al año 2015.

Localización de personas detenidas con marihuana

En las provincias de Guayas y Pichincha se encuentra el mayor porcentaje de personas aprehendidas por tenencia de marihuana 25% y 20%, respectivamente.

Gráfico N.º 16
LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON MARIHUANA

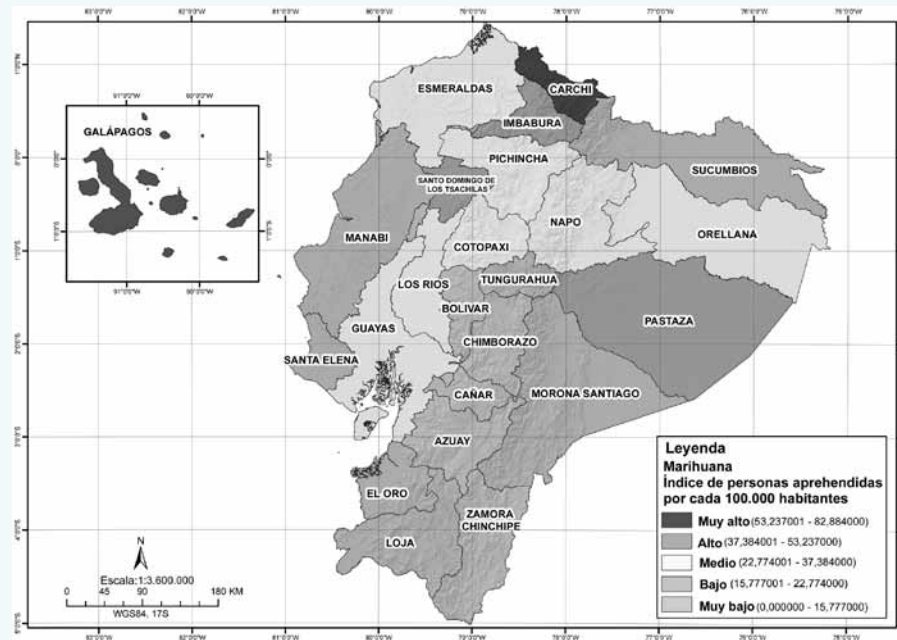


Fuente: Cubo de información Parametría.

Existen provincias como Carchi y Galápagos²⁵, donde de acuerdo al número de la población por cada 100 000 habitantes, su incidencia es mayor: 83 y 68 personas aprehendidas respectivamente.

Gráfico N.º 17

LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON MARIHUANA POR CADA 100 000 HABITANTES



Fuente: Cubo de información Parametría.

25 Las cifras obtenidas en la provincia de Galápagos generan algunas interrogativas; por ejemplo, los datos pueden obedecer a distintas variables como turismo, accionar territorial de la policía, etc.

Tabla N.º 19
DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE PERSONAS DETENIDAS POR MARIHUANA

	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (%)	ÍNDICE DE PERSONAS DETENIDAS POR CADA 100 000 HABITANTES
Guayas	25	29
Pichincha	20	32
Manabí	7	22
Los Ríos	6	31
Imbabura	5	53
Santo Domingo de los Tsáchilas	5	51
Esmeraldas	4	34
Cotopaxi	4	37
El Oro	3	23
Carchi	3	83
Tungurahua	3	23
Azuay	2	13
Loja	2	22
Santa Elena	2	23
Chimborazo	1	14
Orellana	1	32
Pastaza	1	47
Napo	1	34
Sucumbíos	1	20
Morona Santiago	1	21
Cañar	1	14
Galápagos	0	68
Zamora Chinchipe	0	16
Bolívar	0	7

Fuente: Inec (2010), Parametría (2015).

Perfil demográfico de personas detenidas por tenencia y/o posesión de heroína

En Ecuador, del total de detenciones por posesión de drogas, el 17% corresponde a tenencia de heroína "h". Su gran mayoría son hombres (88%) en una edad entre 16 y 29 años (61%) y solteros (71%). Estos porcentajes corresponden al año 2015.

Tabla N.º 20
PERSONAS DETENIDAS POR TENENCIA Y/O POSESIÓN DE HEROÍNA

SEXO	PORCENTAJE
Hombre	88,2%
Mujer	11,8%
GRUPO DE EDAD	PORCENTAJE
De 16-29 años	72,4%
De 30-49 años	22,7%
De 50 años y más	2,5%
Menores de 16 años	2,5%
ESTADO CIVIL	PORCENTAJE
Soltero/a	71,4%
Unión libre	22,1%
Casado/a	5,6%
Divorciado/a	0,5%
Viudo/a	0,4%

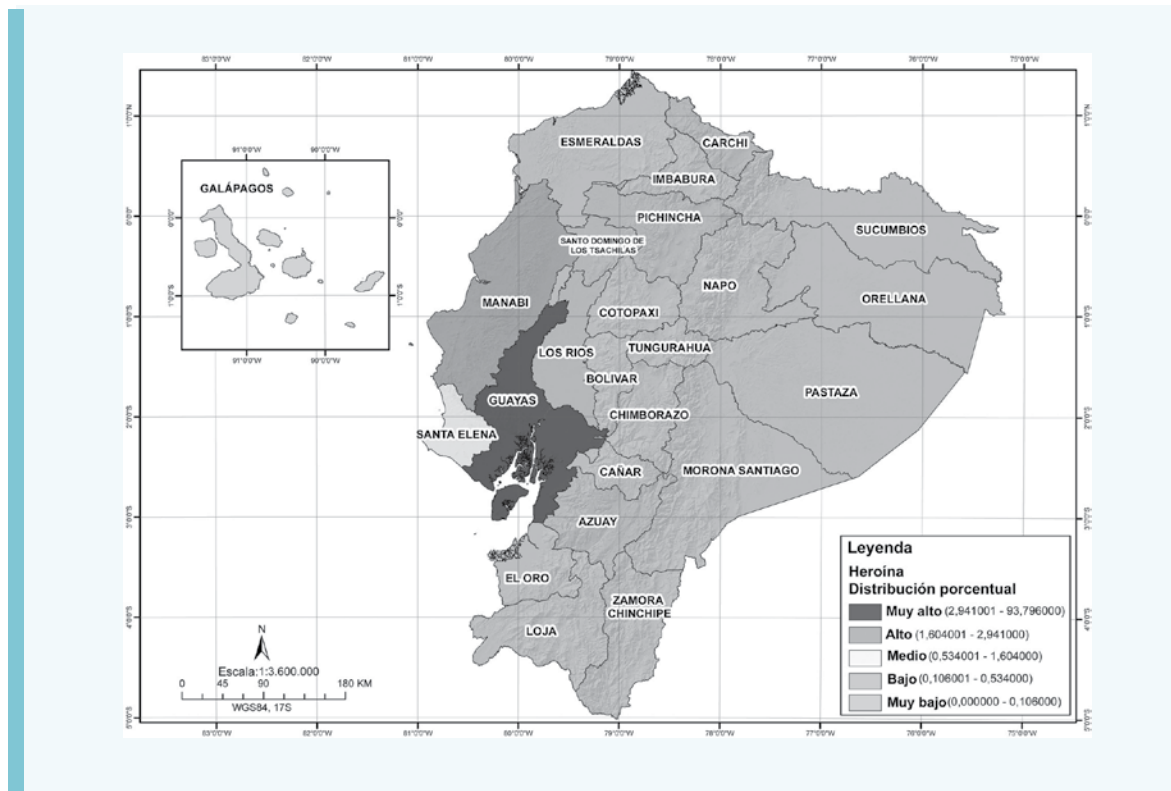
Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Localización de personas detenidas con heroína

En la provincia de Guayas se encuentra el mayor porcentaje de personas detenidas por tenencia de heroína: 93%; le sigue Manabí con un 2%.

Gráfico N.º 18
LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON HEROÍNA

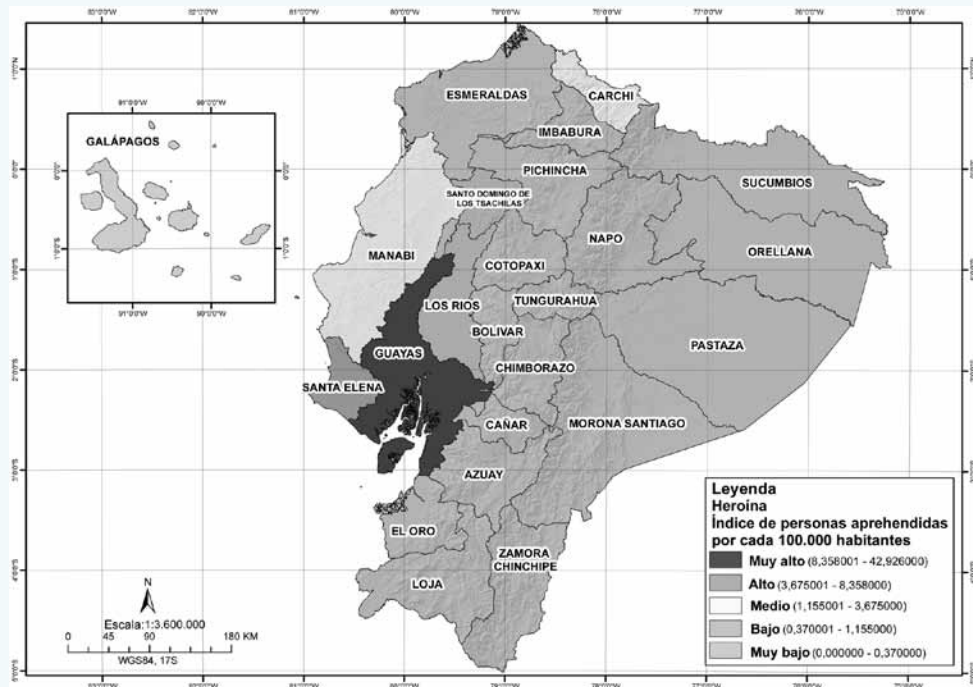


Fuente: Cubo de información Parametría.

Existen provincias como Guayas y Santa Elena, donde de acuerdo al número de la población por cada 100 000 habitantes, su incidencia es mayor: 42 y 8 personas detenidas respectivamente.

Gráfico N.º 19

LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON HEROÍNA POR CADA 100 000 HABITANTES



Fuente: Cubo de información Parametría.

Tabla N.º 21
DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE PERSONAS DETENIDAS POR HEROÍNA

	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (%)	ÍNDICE DE PERSONAS DETENIDAS POR CADA 100 000 HABITANTES
Guayas	93,8	42,9
Manabí	2,9	3,7
Santa Elena	1,6	8,4
Los Ríos	0,5	1,2
Pichincha	0,4	0,3
Carchi	0,3	2,8
Azuay	0,2	0,4
Santo Domingo de los Tsáchilas	0,2	0,7
El Oro	0,1	0,3
Ecuador	100,0	11,5

Fuente: Inec (2010), Parametría (2015).

Perfil demográfico de personas detenidas con tenencia y/o posesión de pasta base de cocaína

En Ecuador, del total de detenciones por posesión de drogas, el 44% corresponde a tenencia y/o posesión de pasta base. La gran mayoría es hombres (79,6%) en una edad entre 16 y 29 años (53%). Estos porcentajes corresponden al año 2015.

Tabla N.º 22
PERSONAS DETENIDAS CON TENENCIA Y/O POSESIÓN DE PASTA BASE DE COCAÍNA

SEXO	PORCENTAJE
Hombre	79,6%
Mujer	20,4%
GRUPO DE EDAD	PORCENTAJE
De 16-29 años	53,0%
De 30-49 años	39,8%
De 50 años y más	6,5%
Menores de 16 años	0,7%
ESTADO CIVIL	PORCENTAJE
Soltero/a	67,3%
Unión libre	18,4%
Casado/a	11,6%
Divorciado/a	2,0%
Viudo/a	0,8%

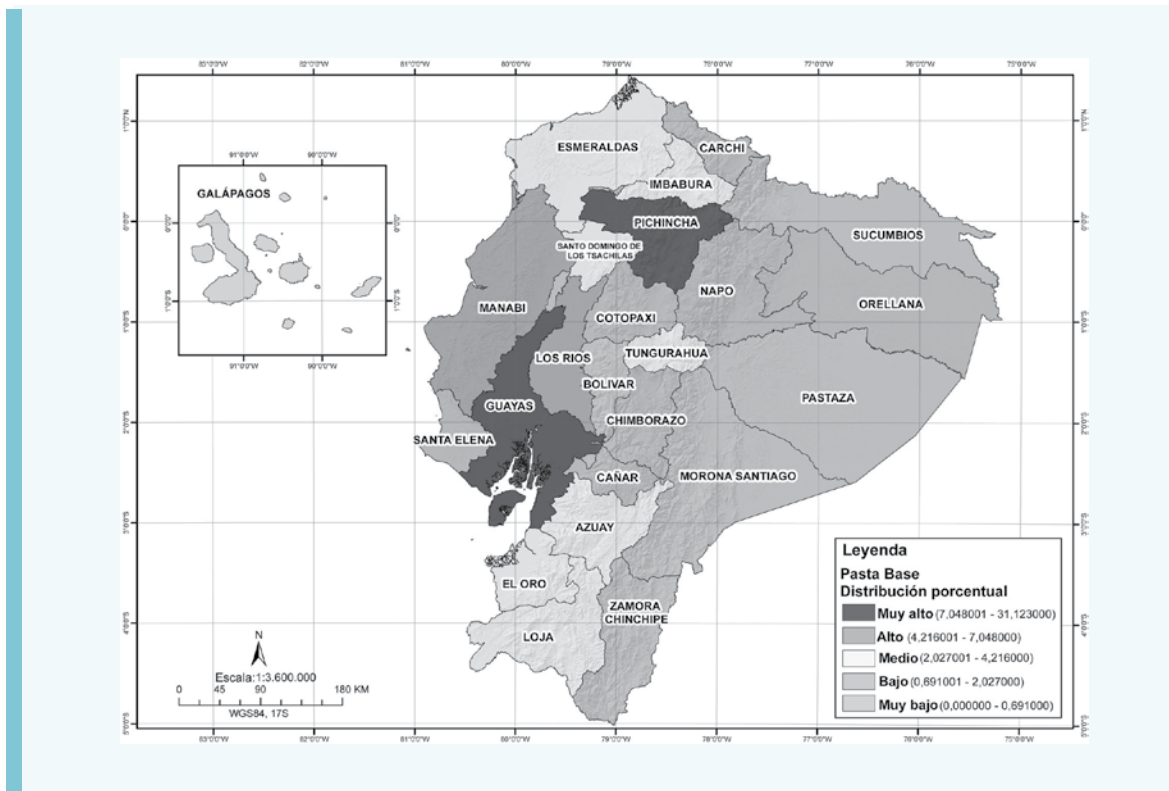
Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Localización de personas detenidas con pasta base

En las provincias de Guayas y Pichincha se encuentra el mayor porcentaje de personas detenidas por tenencia de pasta base: 31% y 21% respectivamente.

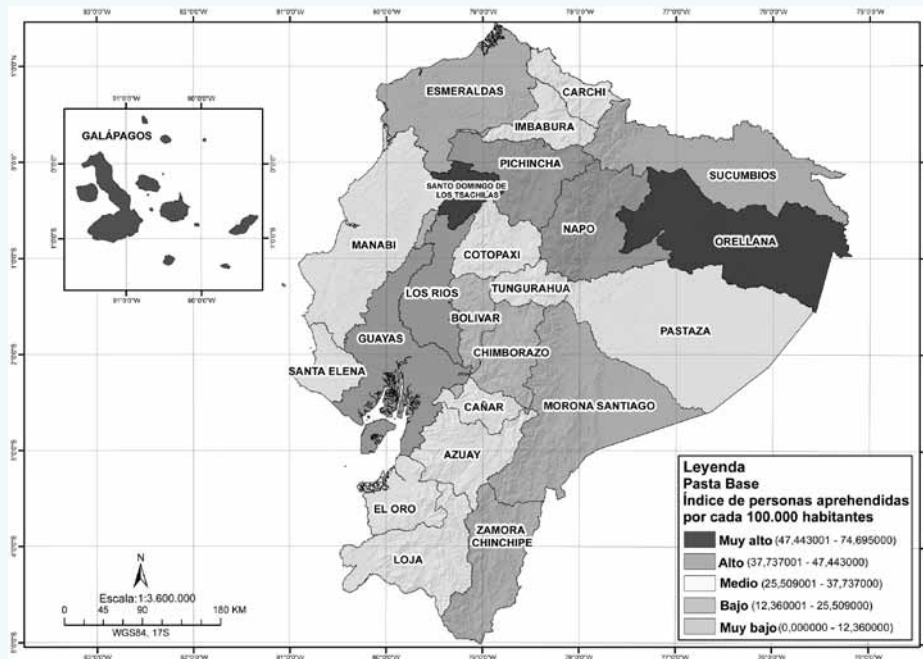
Gráfico N.º 20
LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON PASTA BASE



Fuente: Cubo de información Parametría.

Existen provincias como Santo Domingo de los Tsáchilas y Orellana, donde de acuerdo al número de la población por cada 100 000 habitantes, su incidencia es mayor: 62 y 57 personas detenidas respectivamente.

Gráfico N.º 21 LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON PASTA BASE POR CADA 100 000 HABITANTES



Fuente: Cubo de información Parametría.

Tabla N.º 23
DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE PERSONAS DETENIDAS POR PASTA BASE DE COCAÍNA

	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (%)	ÍNDICE DE PERSONAS DETENIDAS POR CADA 100 000 HABITANTES
Guayas	31,1	47,3
Pichincha	21,9	46,2
Manabí	7,0	29,3
Los Ríos	5,6	40,1
Santo Domingo de los Tsáchilas	4,2	62,5
Azuay	3,9	29,6
El Oro	3,7	33,8
Tungurahua	3,1	34,1
Imbabura	2,7	37,7
Esmeraldas	2,5	25,5
Loja	2,3	29,1
Cotopaxi	2,0	27,5
Santa Elena	1,7	29,3
Orellana	1,4	57,0
Cañar	1,2	28,2
Carchi	1,0	34,5
Chimborazo	1,0	12,4
Napo	0,9	47,4
Sucumbíos	0,7	20,9
Pastaza	0,6	37,1
Morona Santiago	0,6	20,0
Zamora Chinchipe	0,4	21,3
Galápagos	0,4	74,7
Bolívar	0,3	8,4
Ecuador	100,0	38,2

Fuente: Inec (2010), Parametría (2015).

Perfil demográfico de personas detenidas con tenencia y/o posesión de clorhidrato de cocaína

En Ecuador, del total de detenciones por posesión de drogas, el 5% corresponde a tenencia y/o posesión de clorhidrato de cocaína. Su gran mayoría son hombres (89%) en una edad entre 30 y 49 años (58%). Estos porcentajes corresponden al año 2015.

Tabla N.º 24

PERSONAS DETENIDAS CON TENENCIA Y/O POSESIÓN DE CLORHIDRATO DE COCAÍNA

SEXO	PORCENTAJE
Hombre	89,0%
Mujer	11,0%
GRUPO DE EDAD	PORCENTAJE
De 16-29 años	28,0%
De 30-49 años	58,5%
De 50 años y más	13,3%
Menores de 16 años	0,2%
ESTADO CIVIL	PORCENTAJE
Soltero/a	48,4%
Unión libre	14,8%
Casado/a	27,8%
Divorciado/a	8,3%
Viudo/a	0,7%

Fuente: Cubo de información Parametría.

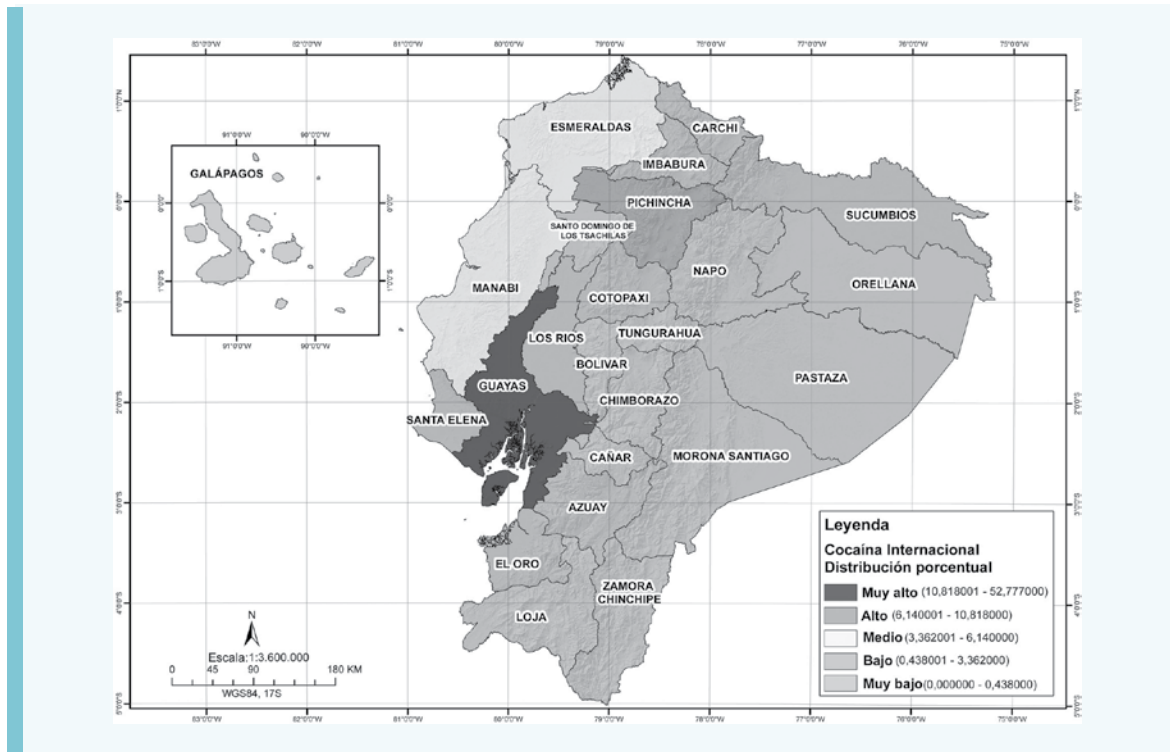
Elaboración: Parametría consultores.

Localización de personas detenidas con clorhidrato de cocaína

En las provincias de Guayas y Pichincha se encuentra el mayor porcentaje de personas detenidas por tenencia de clorhidrato de cocaína: 52% y 10% respectivamente.

Gráfico N.º 22

LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON CLORHIDRATO DE COCAÍNA

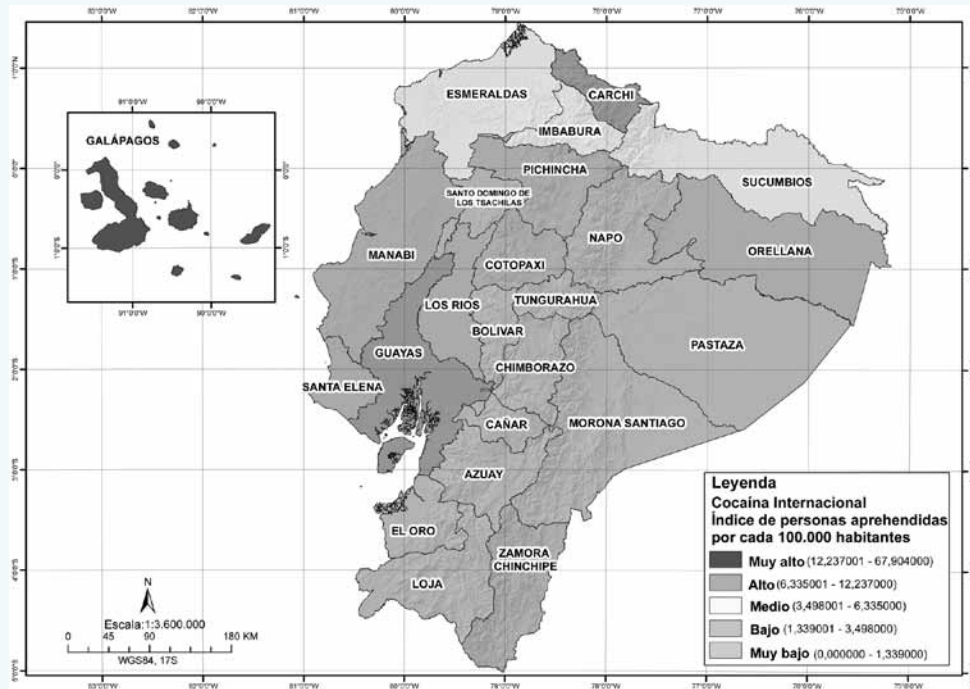


Fuente: Cubo de información Paramétrica.

Existen provincias como Galápagos y Carchi, donde de acuerdo al número de la población por cada 100 000 habitantes su incidencia es mayor: 67 y 12 personas detenidas respectivamente.

Gráfico N.º 23

LOCALIZACIÓN DE PERSONAS DETENIDAS CON CLORHIDRATO DE COCAÍNA POR CADA 100 000 HABITANTES



Fuente: Cubo de información Parametría.

Tabla N.º 25
DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE PERSONAS DETENIDAS POR CLORHIDRATO DE COCAÍNA

	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (%)	ÍNDICE DE PERSONAS DETENIDAS POR CADA 100 000 HABITANTES
Guayas	52,8	8,8
Pichincha	10,8	2,5
Manabí	6,1	2,8
Esmeraldas	5,6	6,3
Los Ríos	3,4	2,7
Carchi	3,2	12,2
Imbabura	3,1	4,7
Galápagos	2,9	67,9
Cotopaxi	2,3	3,5
Azuay	1,5	1,2
Sucumbíos	1,5	4,9
Santa Elena	1,5	2,8
El Oro	1,3	1,3
Loja	0,4	0,6
Zamora Chinchipe	0,4	2,8
Orellana	0,4	2,0
Santo Domingo de los Tsáchilas	0,4	0,7
Bolívar	0,3	1,0
Chimborazo	0,3	0,4
Cañar	0,1	0,4
Napo	0,1	0,8
Fuera del territorio nacional	1,5	#N/A
Ecuador	100,0	4,2

Fuente: Inec (2010), Parametría (2015).

La segunda reforma a la política de drogas no solo incide en el ámbito social y humano –por el incremento de detenciones de ciertos perfiles–; también tiene una correlación directa con el costo económico de dichas detenciones. La segunda reforma ha significado para el Estado ecuatoriano mayores gastos económicos, sin que ello signifique mayor efectividad en la lucha contra las drogas.

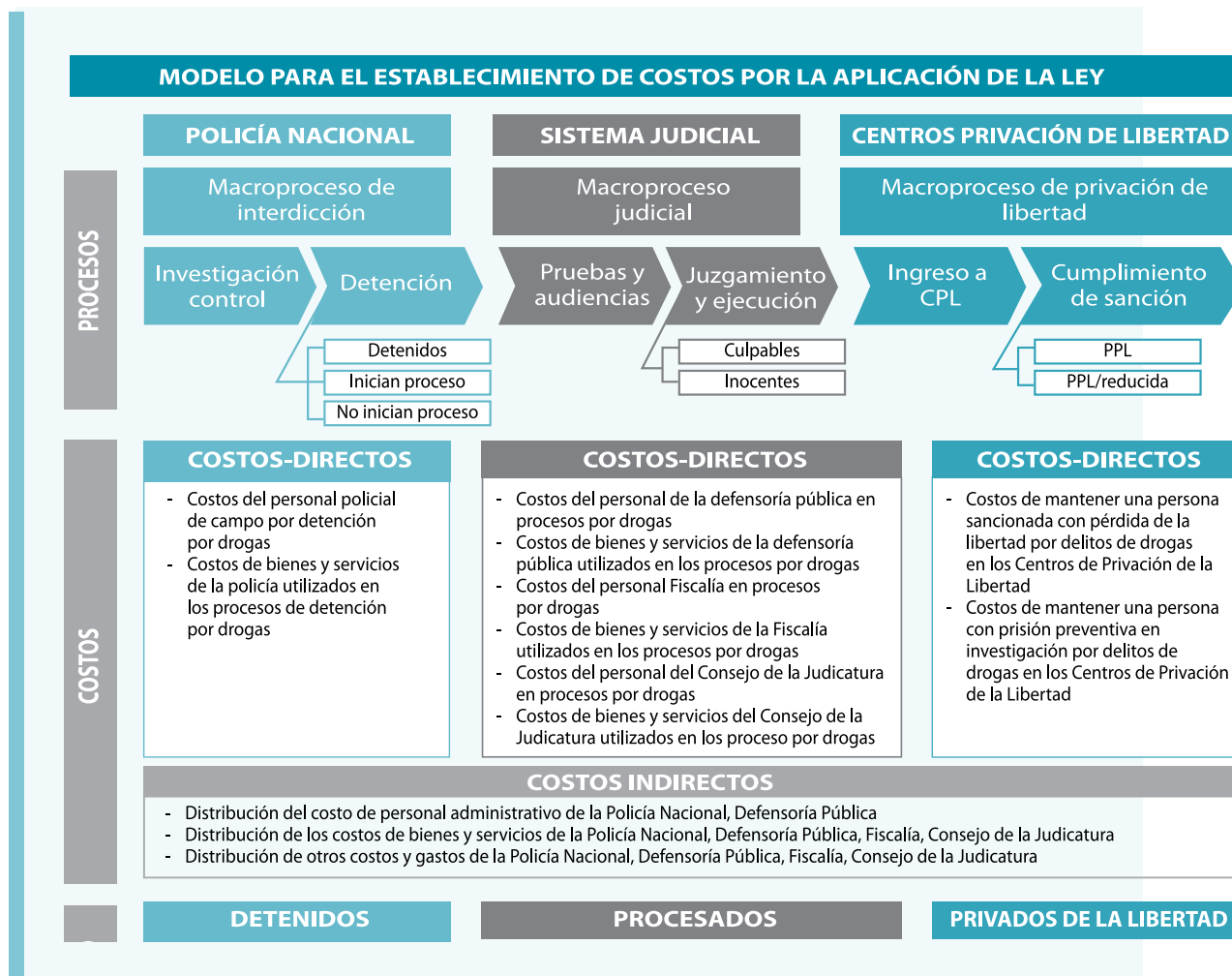
**COSTO ECONÓMICO
DE LA POLÍTICA PENAL
DE DROGAS**



3. COSTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA PENAL DE DROGAS

Para la cuantificación de los costos asociados a la aplicación de la ley utilizamos la metodología de costeo basado en actividades y aplicada a tres procesos: los de interdicción o detención policial, los procesos judiciales y los procesos de privación de libertad. Dentro de estos procesos intervienen varias instituciones que generan diferentes tipos de costos directos e indirectos. Dependiendo del objetivo establecido por cada proceso pueden ser costos productivos o improductivos.

Gráfico N.º 24
MODELO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE COSTOS POR LA APLICACIÓN DE LA LEY



Fuente: Cubo de información Parametría.

Dentro del modelo planteado se establecen tres macroprocesos que deben analizarse bajo consideraciones generales y específicas para cada uno dentro del análisis correspondiente.

Costos macroproceso de interdicción: Policía Nacional

En este macroproceso interviene la Policía Nacional quien por mandato constitucional es la encargada de “atender la seguridad ciudadana y el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional” (República del Ecuador, 2008: Art. 163).

El objetivo de este macroproceso es realizar acciones de investigación y control, con la finalidad de proceder con la detención de personas por indicios de cometimiento de actos ilícitos relacionados con el tráfico de sustancias sujetas a fiscalización.

El resultado de este macroproceso es el número de personas detenidas por delitos relacionados por drogas. De este grupo de detenidos existen dos opciones dentro del proceso: los que inician un proceso judicial, y los que no por diferentes razones que deberían ser abordadas en un estudio posterior.

En 2015, la Policía Nacional realizó 80 877 detenciones (Ministerio del Interior, 2015) por diferentes delitos; de ellos, 10 364 detenciones estuvieron relacionadas con delitos de drogas, lo que representa un 12,81% del total de las detenciones. En el primer semestre de 2016, la Policía Nacional realizó 7 272 detenciones por delitos relacionados con drogas.

Tabla N.º 26
DETENIDOS RELACIONADOS POR DROGAS

NÚMERO DE DETENIDOS		
Mes	2015	2016
Enero	699	1 198
Febrero	806	1 246
Marzo	794	1 368
Abril	758	1 284
Mayo	845	1 153
Junio	727	1 020
Julio	800	
Agosto	767	
Septiembre	895	
Octubre	1 063	
Noviembre	1 026	
Diciembre	1 184	
Total	10 364	7 272

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

La base para el cálculo de los costos en este macroproceso es el número de detenciones por drogas y el porcentaje frente al total de detenciones en el año 2015.

Se estableció como componente de costos directos al personal policial de campo que intervino en los procesos de detención de drogas. A diciembre de 2015 la Policía Nacional contaba con 50 332 personas (Policía Nacional, 2015) distribuidas en: 41 981 personal operativo y 8 341

personal administrativo. Para 2015, el costo la remuneración mensual unificada (RMU) del personal operativo ascendió a USD 44 376 741,10 por mes, y el costo anual operativo a USD 532 520 893,20. El costo RMU administrativo fue de USD 11 743 306,00 al mes y el costo anual administrativo USD 140 919 672,00. En términos porcentuales del costo anual, se establece que el 79,07% corresponde al personal operativo y el 20,93% al administrativo.

Como se puede verificar en el presupuesto devengado de la Policía Nacional (2015), para 2015 este fue de USD 1 141 660 415,15 por concepto de gastos de personal y USD 86 729 672,26 por concepto de bienes y servicios de consumo, así como USD 4 411 159,97 por otros gastos.

Utilizando los distribuidores de costo, el porcentaje de distribución del RMU operativo y administrativo anual, así como el porcentaje de aprehensiones de drogas frente al total de aprehensiones, se llega a los siguientes resultados:

Tabla N.º 27
ANÁLISIS DE COSTOS POR DETENCIONES POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

MES	NÚMERO DE DETENCIONES POR DROGAS	COSTO DE PERSONAL POR DETENCIONES POR DROGAS	COSTO BIENES Y SERVICIOS DETENCIONES POR DROGAS	COSTO TOTAL POR DETENCIONES POR DROGAS	COSTO UNITARIO POR DETENCIONES
Enero-15	699	10 010 254,40	866 903,46	10 877 157,87	15 561,03
Febrero-15	806	19 681 297,60	841 567,60	20 522 865,20	25 462,61
Marzo-15	794	10 624 557,79	1 027 582,07	11 652 139,86	14 675,24
Abril-15	758	11 716 363,50	1 314 796,73	13 031 160,24	17 191,50
Mayo-15	845	10 892 788,05	885 628,31	11 778 416,36	13 938,95
Junio-15	727	10 664 606,48	1 009 753,12	11 674 359,59	16 058,27



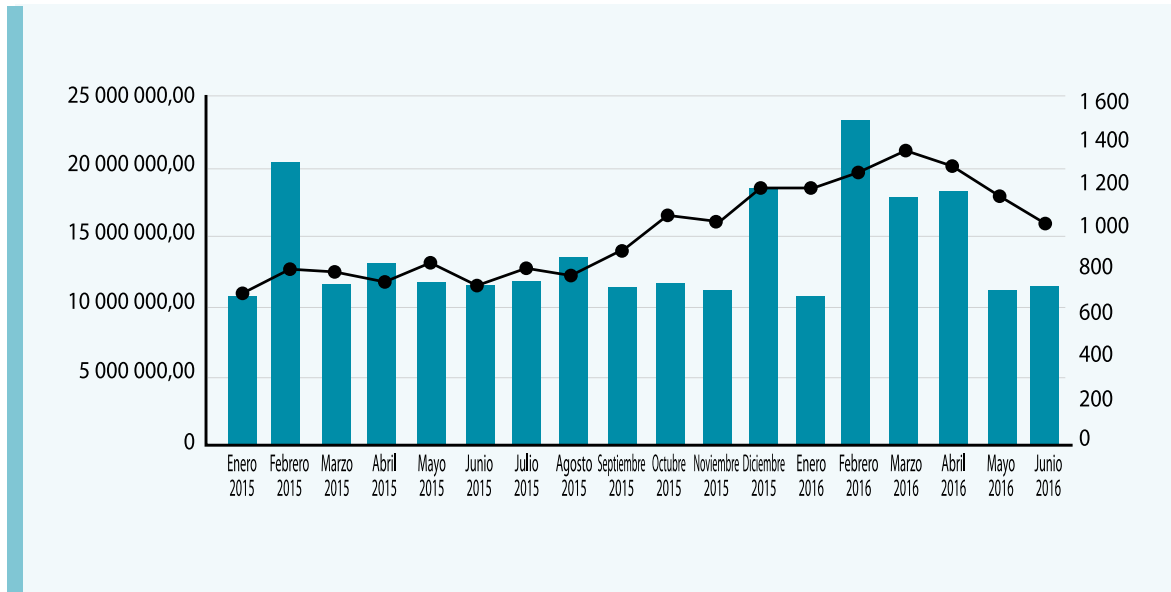
MES	NÚMERO DE DETENCIONES POR DROGAS	COSTO DE PERSONAL POR DETENCIONES POR DROGAS	COSTO BIENES Y SERVICIOS DETENCIONES POR DROGAS	COSTO TOTAL POR DETENCIONES POR DROGAS	COSTO UNITARIO POR DETENCIONES
Julio-15	800	10 663 996,52	1 279 990,54	11 943 987,07	14 929,98
Agosto-15	767	12 667 192,16	1 022 448,35	13 689 640,51	17 848,29
Septiembre-15	895	10 531 323,58	850 884,74	11 382 208,33	12 717,55
Octubre-15	1 063	10 741 319,12	941 328,63	11 682 647,75	10 990,26
Noviembre-15	1 026	10 371 344,22	792 542,05	11 163 886,27	10 880,98
Diciembre-15	1 184	17 733 268,11	845 835,31	18 579 103,42	15 691,81
Enero-16	1 198	10 010 254,40	866 903,46	10 877 157,87	9 079,43
Febrero-16	1 249	21 831 783,61	1 693 018,27	23 524 801,88	18 834,91
Marzo-16	1 368	17 292 867,56	591 915,65	17 884 783,21	13 073,67
Abril-16	1 284	16 907 556,61	1 265 099,12	18 172 655,73	14 153,16
Mayo-16	1 153	10 716 803,81	644 165,51	11 360 969,31	9 853,40
Junio-16	1 020	10 735 202,46	801 502,26	11 536 704,72	11 310,49
Total-2015	10 364	146 298 311,54	11 679 260,92	157 977 572,45	15 242,92
Total-2016 (1er semestre)	7 272	87 494 468,45	5 862 604,28	93 357 072,73	12 837,88

Fuente: Cubo de información Parametría.
Elaboración: Parametría consultores.

Con esta información, se puede determinar que Ecuador gastó USD 157 millones en el proceso de detención de personas relacionadas con delitos de drogas en 2015 y USD 93 millones en el primer semestre de 2016. Esto significa que el costo promedio por detención en 2015 fue de USD 15 242,92.

Gráfico N.º 25

ANÁLISIS DE COSTOS POR DETENCIÓN DE DROGAS 2015-2016 (PRIMER SEMESTRE)



Fuente: Cubo de información Parametría.

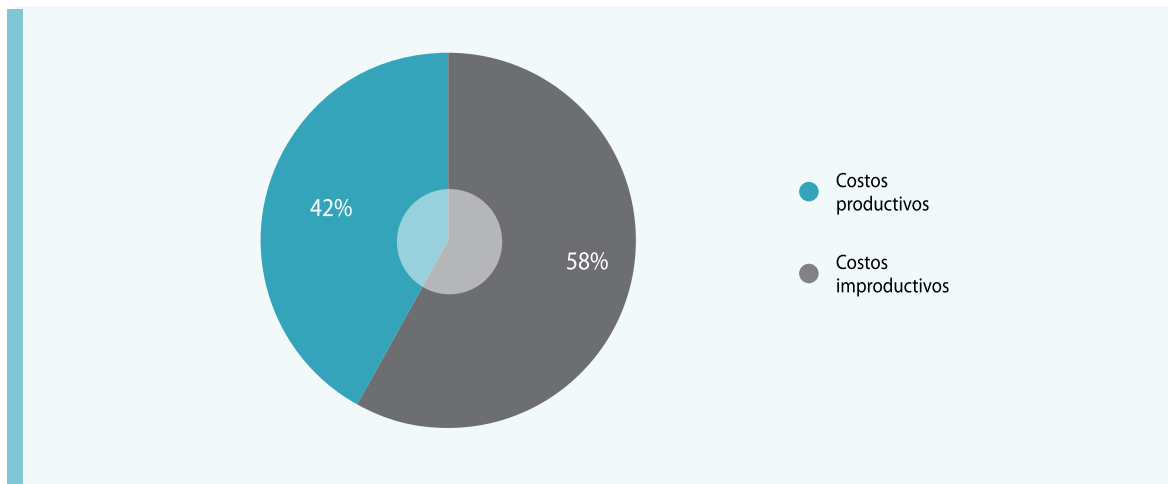
Elaboración: Parametría consultores.

Cuando se realiza un análisis mensual, se determinan ciertas particularidades como lo observado en los meses de febrero de 2015 y de 2016, donde existen picos en costos seguidos por ligeros incrementos en el número de personas detenidas. A partir del mes de septiembre de 2015 –segunda reforma– se incrementan los costos y el número de detenidos de manera significativa. Este efecto se asume como una consecuencia de la segunda reforma en las políticas de drogas.

De las 10 364 personas detenidas por delitos de drogas en 2015, se puede determinar que 4 343 personas iniciaron un proceso en el sistema judicial por estos delitos; es decir que el 41,9% de los detenidos en 2015 inician un proceso judicial; la diferencia –el 58,1%– fueron detenidos posiblemente sin suficientes pruebas.

Partiendo de este análisis se evidencia que existe un costo de improductividad en el macroproceso de interdicción de USD 91 789 211,09 en 2015.

Gráfico N.º 26
TIPO DE COSTOS MACROPROCESO INTERDICCIÓN AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Costos macroproceso judicial: Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado

En este proceso intervienen tres actores principales:

- **Consejo de la Judicatura:** responsable de administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, mediante la definición y ejecución de las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial para garantizar el acceso a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de derechos (Consejo de la Judicatura, s/f).
- **Defensoría Pública:** responsable de defender gratuitamente a las personas en condición económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, a un juicio justo y el respeto a los derechos humanos.
- **Fiscalía General del Estado:** responsable de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal, ejerciendo la acción pública con sujeción al debido proceso y el respeto a los Derechos Humanos, brindando servicios de calidad y calidez en todo el territorio nacional (Fiscalía General del Estado, s/f).

Para el análisis de costos se determinaron los presupuestos devengados de cada institución. Con la información levantada, se establece una proporción destinada a cubrir las actividades relacionadas con drogas dentro de las competencias establecidas para cada una de las entidades analizadas.

Debido a la falta de información en este macroproceso, resulta complejo determinar con exactitud los costos asociados; se estima que puede existir una diferencia significativa superior a los costos determinados.

En 2015, el Consejo Nacional de la Judicatura tramitó 683 982 causas por delitos y contravenciones tipificadas en la normativa existente (Consejo de la Judicatura, 2015). De las cuales se procesaron 4 343 por delitos de drogas, lo que significa el 0,63% frente al total de las

causas. Además, esta institución para diciembre de 2015 contaba con un presupuesto vigente de USD 523 036 578,45 de los cuales se devengaron USD 514 136 299,48 (Consejo de la Judicatura, 2015); este presupuesto corresponde a gasto corriente e inversiones.

Con esta información y distribuyendo los costos del año 2015 a las actividades para proporcionar los servicios relacionados con la atención de causas por drogas, se estima que se utilizaron USD 3 264 550,75, lo que representa un costo unitario por persona de USD 751,68.

Tabla N.º 28
PRESUPUESTO CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA 2015

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	CODIFICADO	DEVENGADO
Recursos fiscales	497 030 509,54	492 465 179,06
Asistencia técnica y donaciones	166 571,11	81 590,40
Anticipos de ejercicios anteriores	25 839 497,80	21 589 530,02
Total	523 036 578,45	514 136 299,48

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Con respecto a la Defensoría Pública, se establece que para 2015 se procesaron 256 864 patrocinios legales en todas las materias (Defensoría Pública, 2015b).

Tabla N.º 29
PATROCINIOS POR MATERIAS DE DEFENSORÍA PÚBLICA 2015

MATERIA	NÚMERO	PORCENTAJE
Penal	102 485	39,90%
Familia	78 548	30,58%
Otras materias	27 129	10,56%
Laboral	23 138	9,01%
Violencia contra la mujer y la familia	21 336	8,31%
Defensa de víctimas	3 716	1,45%
Favorabilidad	512	0,20%
Total	256 864	100,00%

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Considerando lo relacionado con la materia penal, se establece que 11,56% de los 102 485 patrocinios realizados en esta materia, es decir, 11 844, fueron por delitos que tenían que ver con drogas (Defensoría Pública, 2015a).

Tabla N.º 30
PATROCINIOS EN MATERIA PENAL POR TIPO DE DELITO Y GÉNERO, AÑO 2015

TIPO	TIPO DE DELITO	GÉNERO		TOTAL	DISTRIBUCIÓN
		Femenino	Masculino		
Penal	Delitos contra la propiedad	2 030	21 590	23 620	23,05%
	Contravenciones de tránsito	1 239	11 266	12 505	12,20%
	Delitos de drogas	1 762	10 082	11 844	11,56%
	Violencia intrafamiliar	603	8 185	8 788	8,57%
	Contravenciones de policía	1 412	7 187	8 599	8,39%
	Accidentes de tránsito	386	5 788	6 174	6,02%
	Otros	4 129	26 826	30 955	30,20%
Total general		11 561	90 924	102 485	100,00%

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Los 11 844 patrociniados en materia penal por delitos de drogas representan un 4,61% frente al total de patrociniados por todas las materias.

Además, a diciembre de 2015 la Defensoría Pública contaba con un presupuesto asignado de USD 36 319 342,00; un codificado de USD 38 745 458,89 y un devengado de USD 38 318 926,43.

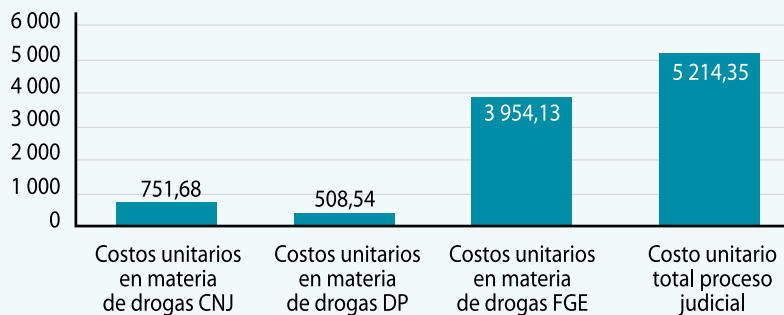
Con esta información y distribuyendo los costos de 2015 a las actividades para proporcionar los servicios relacionados con la atención de delitos por drogas, se estima que se utilizaron USD 1 766 885,84 en la Defensoría Pública, lo que representa un costo unitario por persona de USD 508,54.

Con respecto al análisis de los costos de la Fiscalía General del Estado (FGE), no existe información detallada que permita conocer los indicadores de distribución de costos como en los casos anteriores. Por esta razón, se estimó, partiendo del precepto de que todo caso penal necesita la presencia de la FGE y utilizando la distribución de esfuerzo de la Defensoría Pública establecida en “Patrocinios en materia penal por tipo de delito en el año 2015” donde se determina que el 11,56% corresponde a delitos por drogas, y además para 2015 la FGE contaba con un presupuesto asignado de USD 141 117 661,00, un codificado de USD 153 250 588,66 y un devengado de USD 148 594 309,60 (Ministerio de Finanzas, 2015).

Con esta información y distribuyendo los costos del año 2015 a las actividades para proporcionar los servicios relacionados con la investigación preprocesal y procesal penal de delitos por drogas, se estima que se utilizaron USD 17 172 766,77 que representa un costo unitario por persona de USD 3 954,13.

Como resultado del análisis de costo en el macroproceso judicial se establece que por procesar a 4 343 personas en el sistema judicial en el año 2015 se utilizaron USD 5 214,35 por persona. Este rubro corresponde a actividades de: administración de la función judicial a través del Consejo de la Judicatura (CNJ), la defensa gratuita a las personas en condición económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión dirigida por la Defensoría Pública (DP) y la investigación preprocesal y procesal penal, ejerciendo la acción pública por parte de la Fiscalía General del Estado (FGE).

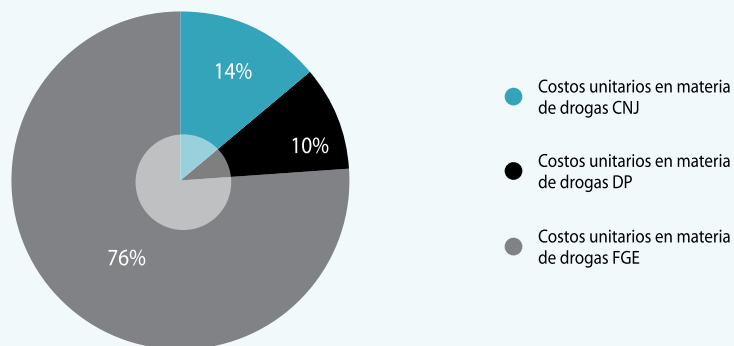
Gráfico N.º 27
COSTOS UNITARIOS-MACROPROCESO JUDICIAL AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Gráfico N.º 28
COSTOS UNITARIOS-MACROPROCESO JUDICIAL AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Como se muestra en el Gráfico N.º 28, el 76% del costo total se encuentra en la FGE seguido del 14% en el Consejo de la Judicatura y el 10% en la Defensoría Pública. Con esta información, se puede determinar que el Estado utilizó USD 22 645 924,82 para procesar a 4 343 personas por delitos de drogas.

Para determinar los costos de productividad e improductividad, se debe analizar cuántas fueron declaradas inocentes y culpables de las 4 343 personas que iniciaron un proceso judicial por delitos relacionados con drogas. Para este fin, en un muestreo superior al 80%, se contrastó la información entregada por la Defensoría Pública y el sistema informático de la función judicial con la finalidad de establecer una estimación del número de personas con sentencia condenatoria u absolutoria, así como las condenas por escala/droga.

Tabla N.º 31
PERSONAS QUE INICIAN PROCESOS POR DELITOS DE DROGAS

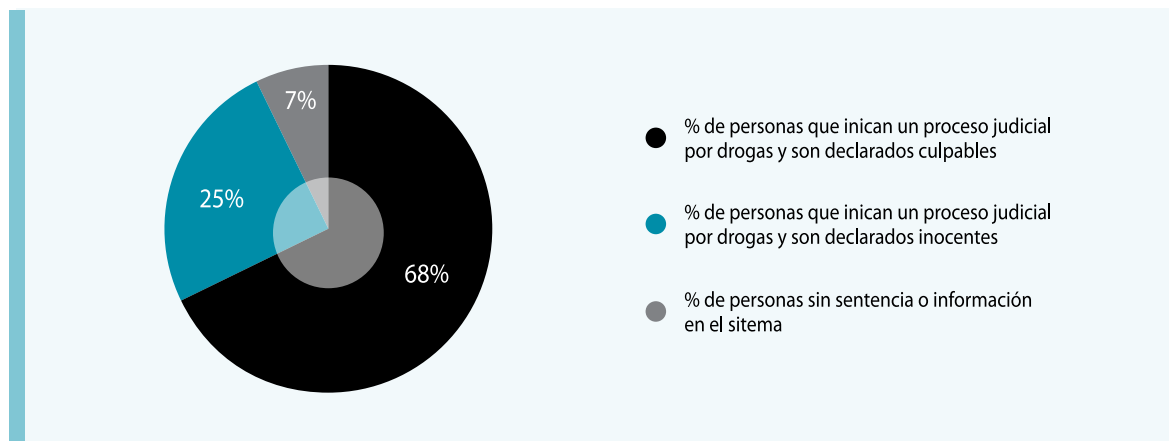
SUSTANCIA	INICIAN PROCESO	CULPABLES	INOCENTES	SIN SENTENCIA
Marihuana	864,00	540,00	283,00	41,00
Clorhidrato de cocaína o pasta base	1 946,00	1 344,00	461,00	141,00
Heroína	508,00	337,00	131,00	40,00
Politenencia	995,00	721,00	207,00	67,00
Estupefacientes	30,00			30,00
Total personas	4 343,00	2 942,00	1 082,00	319,00

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Como se puede observar en la Tabla N.º 31, de las 4 343 personas que iniciaron un proceso judicial por delitos de drogas, 2 942 fueron declaradas culpables, 1 082 inocentes y 319 no tienen sentencia hasta el momento del análisis o no existe información en el sistema de la función judicial. Esto representa el 68%, 25% y 7% respectivamente:

Gráfico N.º 29 PERSONAS QUE INICIAN UN PROCESO POR DELITO DE DROGAS

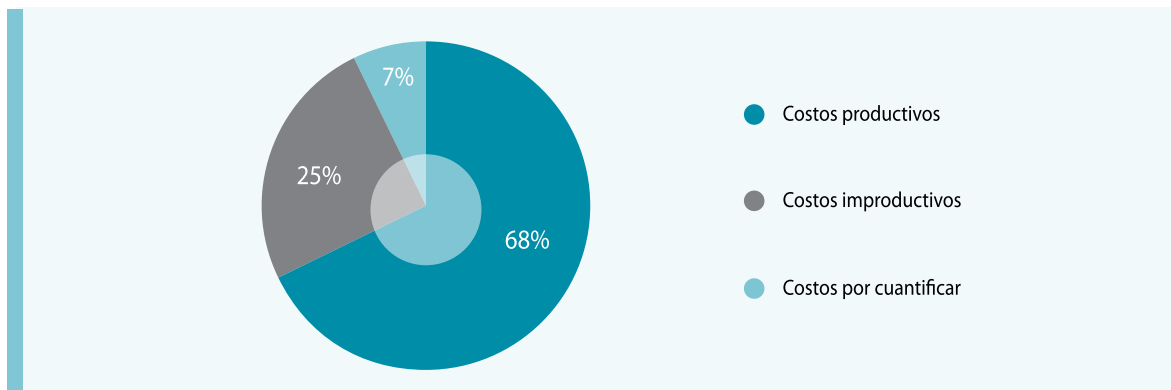


Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

De las 10 364 personas detenidas por delitos de drogas en 2015, 4 343 iniciaron un proceso judicial por producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. De ellas, 2 942 fueron declarados culpables y 1 082 inocentes. Partiendo de este análisis se determina que existe un costo de improductividad en el macroproceso judicial de USD 5 641 927,39 en 2015.

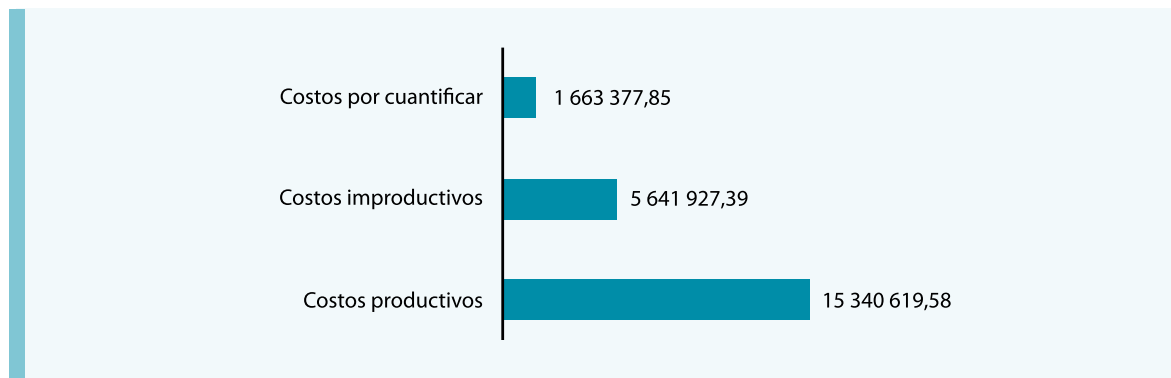
Gráfico N.º 30
TIPO DE COSTOS-MACROPROCESO JUDICIAL AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Gráfico N.º 31
TIPO DE COSTOS-MACROPROCESO JUDICIAL AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Del análisis realizado se pudo determinar el número de personas procesadas por delito de drogas y su costo unitario. Con esta información se establece una aproximación de cuánto le cuesta a Ecuador el macroproceso judicial por los artículos del Código Integral Penal en delitos relacionados a drogas.

Tabla N.º 32
COSTOS POR PROCESAMIENTO DE PERSONAS POR DELITOS DE DROGAS 2015

COIP	PERSONAS	DISTRIBUCIÓN	COSTO
Artículo 219: producción de sustancias catalogadas	15	0,3%	78 215,26
Artículo 220: tráfico de sustancias catalogadas	4 285	98,7%	22 343 492,49
Artículo 221: organización o financiamiento	0	0,0%	-
Artículo 222: siembra o cultivo de plantas	5	0,1%	26 071,75
Artículo 223: suministro de sustancias sin consentimiento	8	0,2%	41 714,81
Sin especificar artículos	30	0,7%	156 430,52
Total	4 343	100,0%	22 645 924,82

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Costos macroproceso de privación de la libertad: Centros de Privación de la Libertad

La última etapa en el modelo de costos establecido estipula que se debe determinar el costo de mantener una persona privada de la libertad. Para este indicador se analizó la información presentada por el Ministerio de Justicia a la Asamblea Nacional en el último trimestre de 2015

en el marco de la evaluación del Código Integral Penal. En esta presentación se informó sobre el costo diario de mantener una persona privada de libertad en 2015: USD 14,54. El cálculo se lo realizó de la siguiente manera: promedio de gasto corriente e inversión desde el año 2011 hasta 2014, y el cálculo de costo unitario establecido por el número de personas privadas de libertad en este periodo.

Establecido el distribuidor de costos, más el análisis por muestreo de las 2 942 personas declaradas culpables en 2015, se puede determinar cuánto le costó al Estado el mantenimiento de estas personas privadas de la libertad por delitos de drogas. En el mencionado muestreo se levantó la información de cuántos días de la sentencia condenatoria fueron cumplidos en 2015.

En la Tabla N.º 33 se recogen los distribuidores de gasto principales en el macroproceso de privación de la libertad.

Tabla N.º 33
INDICADORES MACROPROCESO PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS 2015

Costo diario persona privada de la libertad en un Censo de Privación de la Libertad	14,54	USD-Días
Personas declaradas culpables 2015	2 942	Personas
Días de la sentencia condenatoria cumplidos en el año 2015	213 241	Días
Promedio de días de sentencia condenatoria cumplidos en el año 2015	72,48	Días

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

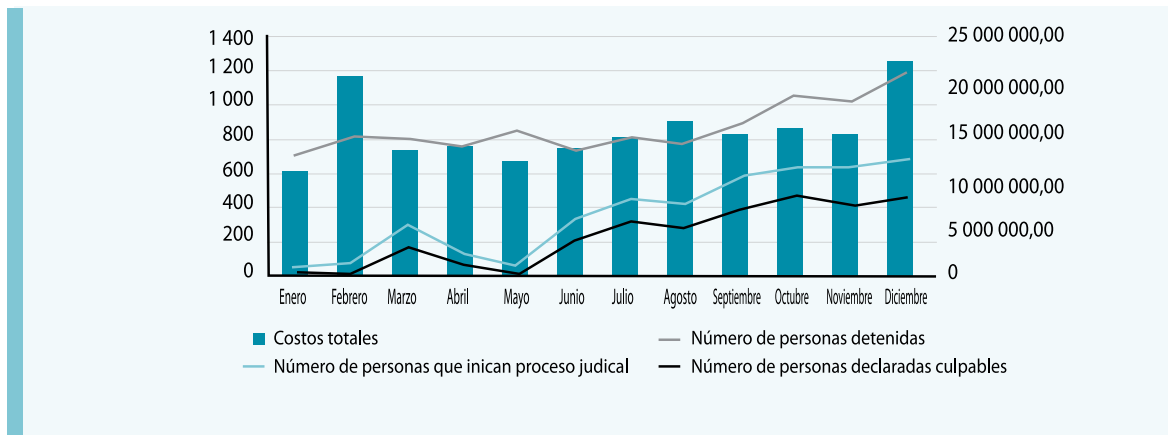
Con esta información, se determina que en 2015 el Estado gastó 3 100 524 para mantener a las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con las drogas. Cabe indicar que dentro de este análisis se excluye a las personas que fueron declaradas culpables en años anteriores y se encuentran cumpliendo una condena en 2015.

Costos relacionados con la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas

Basados en el modelo de costos establecidos en los puntos anteriores y del análisis de los macroprocesos de interdicción, judicial y de privación de la libertad, se determinó que en 2015 el Estado gastó USD 184 millones en la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas.

Gráfico N.º 32

ANÁLISIS DE COSTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS, AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.
Elaboración: Parametría consultores.

Tabla N.º 34
ANÁLISIS DE COSTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY POR DELITOS
RELACIONADOS CON DROGAS, AÑO 2015

RUBRO-MES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Número de personas detenidas	699	806	794	758	845	727	800	767	895	1 063	1 026	1 184	10 364
Número de personas que inician proceso judicial	50	73	300	138	51	322	447	433	573	638	641	677	4 343
Número de personas declaradas culpables	35	37	181	80	40	221	314	293	389	466	423	463	2 942
Costos de interdicción (USD)	10 877 157,87	20 522 865,20	11 652 139,86	13 031 160,24	11 778 416,36	11 674 359,59	11 943 987,07	13 689 640,51	11 382 208,33	11 682 647,75	11 163 886,27	18 579 103,42	157 977 572,45
Costos de proceso judicial (USD)	260 717,53	380 647,60	1 564 305,19	719 580,39	265 931,88	1 679 020,91	2 330 814,74	2 257 813,83	2 987 822,92	3 326 755,71	3 342 398,76	3 530 115,38	22 645 924,82
Costos de privación de libertad (USD)	36 886	38 994	190 753	84 311	42 155	232 908	330 919	308 788	409 961	491 110	445 793	487 948	3 100 524,14
Censos totales	11 174 761,31	20 942 506,47	13 407 197,90	13 835 051,27	12 086 503,56	13 586 288,67	14 605 721,10	16 256 242,09	14 779 991,78	15 500 512,99	14 952 077,58	22 597 166,69	183 724 021,42

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

A nivel general, en 2015 se utilizaron USD 183 724 021,42 para la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas, de los cuales los costos de improductividad en el macroproceso de interdicción fueron USD 91 789 211,09 y los costos de improductividad en macroproceso judicial de USD 5 641 927,39 lo que resulta en un total de costo de improductividad de USD 97 431 138,48.

Esto representa un 53,03% de improductividad en costos y el 71,61% de improductividad en personas dentro del sistema integral de aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas. En otras palabras, en 2015, 7 de cada 10 personas que fueron aprehendidas no debieron ser detenidas por delitos relacionados con drogas, generando un 53,03% de desperdicio de recursos económicos.

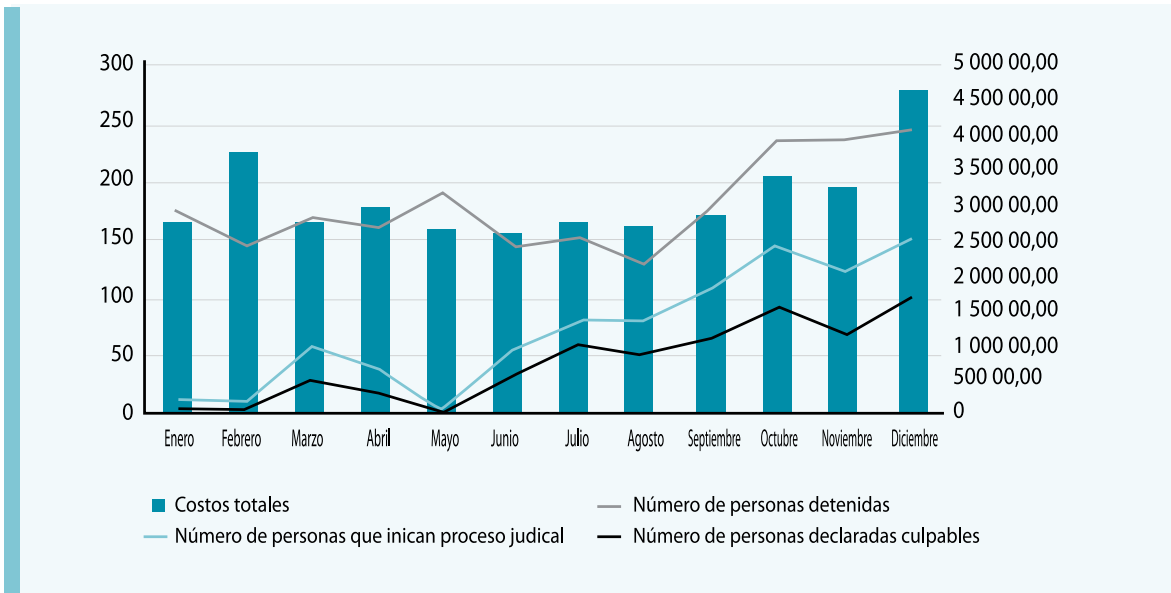
Como muestra el análisis, el Gráfico N.º 32 y la Tabla N.º 34, a partir del mes de septiembre –inicio de la segunda reforma– se incrementan todos los indicadores planteados: costos totales, personas detenidas, personas que inician un proceso y personas declaradas culpables; lo que podría generar un incremento en los costos constitucionales definidos como “la afectación de valores y derechos de una sociedad que resultan de cambios en la normativa para –implementar mejor la prohibición– y que ocasiona también un desdibujamiento de las distinciones previamente nítidas de las funciones que cumplen las agencias del gobierno” (Csete, 2014: 76).

Costos en la aplicación de la ley por delitos relacionados con marihuana

Basados en el modelo de costos establecido y consolidándolos del análisis de los macroprocesos de interdicción judicial y de privación de la libertad, se determinó que en 2015 el Estado gastó USD 38 millones en la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas solo por marihuana, lo que representa el 20,42% con respecto a los costos totales. Cabe indicar que para el análisis se consideró solo a las personas detenidas, procesadas y sentenciadas con una sola sustancia –marihuana.

Gráfico N.º 33

ANÁLISIS DE COSTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS (MARIHUANA), AÑO 2015



Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

Tabla N.º 35
ANÁLISIS DE COSTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY
POR DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS (MARIHUANA), AÑO 2015

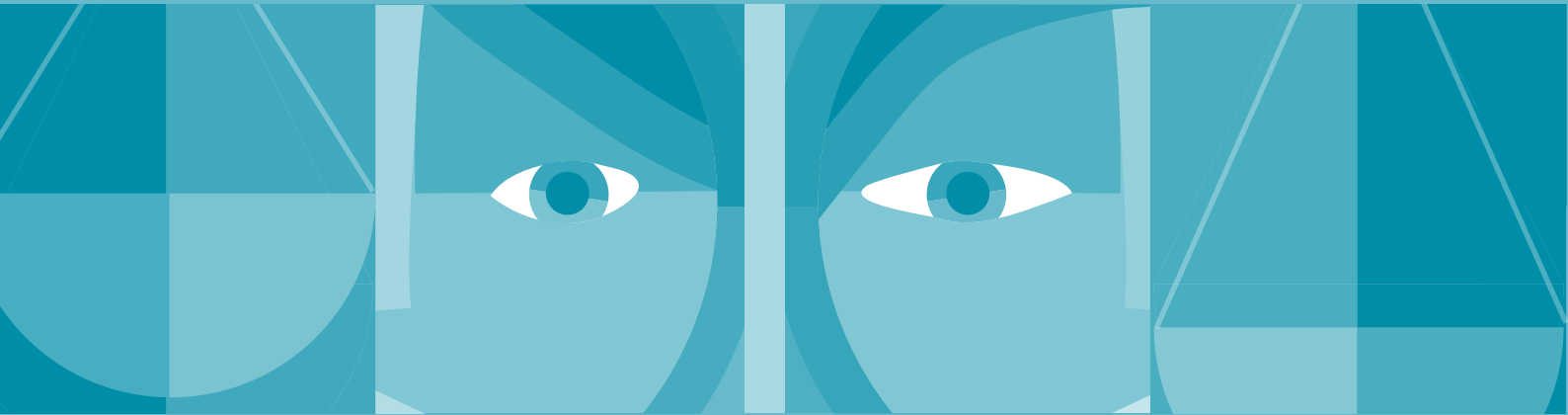
RUBRO-MES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
Número de personas detenidas	174	146	169	161	190	145	154	128	180	235	235	241	2 158
Número de personas que inician proceso judicial	11	11	58	40	4	53	80	80	107	147	122	151	864
Número de personas declaradas culpables	7	6	32	21	3	35	61	51	64	92	69	99	540
Costos unitarios de interdicción (USD)	15 561,03	25 462,61	14 675,24	17 191,50	13 938,95	16 058,27	14 929,98	17 848,29	12 717,55	10 990,20	10 880,98	15 691,81	15 242,92
Costos de interdicción (USD)	2 707 618,70	3 717 541,34	2 480 115,41	2 767 832,19	2 648 401,31	2 328 448,61	2 299 217,51	2 284 581,47	2 289 159,22	2 582 711,40	2 557 030,48	3 781 726,29	32 444 383,92
Costos de proceso judicial (USD)	57 357,86	57 357,86	302 42,34	208 574,03	20 857,40	276 360,58	417 148,05	417 148,05	557 935,52	766 509,54	636 150,78	787 366,95	4 505 198,95
Censos de privación de Libertad (USD)	7 377,18	6 323,30	33 724,26	22 131,55	3 161,65	36 885,91	64 286,87	53 748,04	67 448,52	96 957,25	72 717,94	104 334,43	569 096,88
Cotos totales	2 772 353,73	3 781 222,50	2 816 272,01	2 998 537,76	2 672 420,36	2 641 695,11	2 780 652,43	2 755 477,56	2 914 543,25	3 446 178,19	3 265 899,19	4 673 427,66	37 518 679,76

Fuente: Cubo de información Parametría.

Elaboración: Parametría consultores.

A nivel general, en 2015 se utilizaron USD 37 518 679,76 para la aplicación de la ley por delitos relacionados con marihuana, de los cuales los costos de improductividad en el macroproceso de interdicción fueron USD 22 497 299,17 y los costos de improductividad en el macroproceso judicial de USD 1 689 449,61 lo que resulta en un total de costo de improductividad de USD 24 186 748,78.

Esto representa un 64,47% de improductividad en costos y el 74,98% de improductividad en personas dentro del sistema integral de aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas (marihuana). En 2015, 7 de cada 10 personas que fueron aprehendidas no debieron serlo por delitos relacionados con drogas (marihuana) generando un 64,47% de desperdicio de recursos económicos.





CONCLUSIONES

Bien vale comenzar diciendo que el estudio no llega a afirmaciones concluyentes. Los apartados referidos al costo social –primero y segundo– constituyen un primer acercamiento al fenómeno socioeconómico de las drogas a partir de las personas detenidas y las variaciones entre la primera y segunda reforma. Respecto al apartado de costo económico –tercero–, hay que precisar que la mayoría de datos obtenidos son estimaciones dado que no se puede acceder a la información global y detallada de los sistemas de la Policía Nacional, Consejo de la Judicatura y Ministerio de Justicia.

Dicho esto, hay que resaltar tres tipos de hallazgos: 1) referidos a los cambios suscitados a raíz de la implementación de la segunda reforma; 2) relacionados al perfil de las personas detenidas y; 3) vinculados al incremento del costo económico en materia de drogas.

Cambios suscitados a raíz de la implementación de la segunda reforma

La segunda reforma generó un incremento del 60% de personas detenidas por delitos relacionados con drogas. Así, mientras, de enero a junio de 2015 hubo 4 629 personas detenidas por tenencia o posesión de alguna sustancia sujeta a fiscalización, de enero a junio de 2016 fue de 7 413 personas. Es decir, en el primer semestre de 2016 se detuvieron a 2 784 personas más respecto del primer semestre de 2015.

Si bien los datos demuestran que la segunda reforma estimuló a que las agencias de seguridad pública detuvieran a un mayor número de personas, esto no garantizó que la dinámica del mercado ilícito se viera afectado; al contrario, parecería que lo estimuló ya que las prevalencias de año del consumo de drogas se incrementaron en 2016 con respecto a 2015 en estudiantes de 12 a 17 años.

Comparando el número de detenciones entre el primer semestre de 2015 –que corresponde a la aplicación de la primera reforma– y el primer semestre de 2016 –que se corresponde a la aplicación de la segunda reforma– se obtiene por la escala los siguientes resultados:

- Las detenciones por mínima escala disminuyeron en un 46%, lo equivalente a 1 027 personas.
- Las detenciones por mediana escala incrementaron en un 139%, lo equivalente a 1 828 personas.
- Las detenciones por alta escala se incrementaron en un 480%, lo equivalente a 2 007 personas.
- Las detenciones por gran escala disminuyeron en un 4%, lo equivalente a 24 personas.

Con estos datos se puede decir que el incremento de detenciones se concentra sobre todo en alta escala. Es decir que quienes antes eran ubicados en tráfico de mínima y mediana escala ahora forman parte de la alta escala. Las detenciones tanto en mínima escala como en gran escala disminuyeron.

Adicionalmente, se comprueba que la segunda reforma transforma al consumidor en microtraficante de alta y mediana escala, así: bajo el supuesto de aplicar los rangos de la primera reforma a las personas detenidas en el primer semestre de 2016, se obtiene que las detenciones por mínima, mediana y alta escala se habrían incrementado en un 110%, 14% y 41%, respectivamente, existiendo 3 485 personas que pudieron ser detenidas por mínima escala y sin prisión preventiva, mismas que fueron detenidas por mediana y alta escala con penas de 3 a 5 años y de 5 a 7 años, respectivamente.

Según la sustancia, se evidencia un incremento significativo en el primer semestre de 2016 frente al primer semestre de 2015, a excepción de clorhidrato de cocaína donde disminuye el número de detenidos.

- Las detenciones por marihuana se incrementaron en un 52%, equivalente a 888 personas.
- Las detenciones por tenencia y posesión de heroína “h” se incrementaron en un 60%, equivalente a 469 personas.
- Las detenciones por pasta base se incrementaron en un 85%, equivalente a 1 544 personas.
- Las detenciones por clorhidrato de cocaína disminuyeron en un 36%, equivalente a 117 personas.

Esto refleja un mayor número de personas detenidas por pasta base de cocaína, seguido de la heroína “h” y finalmente marihuana.

Perfil de las personas detenidas

La caracterización de las personas detenidas deja ver que hay una incidencia muy fuerte en hombres jóvenes de entre 19 y 22 años. Los hombres son detenidos 4,8 veces más que las mujeres. La sustancia por la que existen mayores detenciones es pasta base de cocaína, seguido de marihuana, heroína y clorhidrato de cocaína.

Existe una correlación negativa entre la edad de las personas detenidas y las detenciones por marihuana y heroína o “h”; es decir, a mayor edad, existen menos personas detenidas por marihuana y heroína o “h”; por el contrario, existe una correlación positiva entre la edad de las personas detenidas y las detenciones por pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína: a mayor edad, existen más personas detenidas por pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína.

Guayas, Pichincha y Manabí son las tres principales provincias donde se detienen a más personas por marihuana, pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína; mientras que por heroína o “h” el mayor número de detenciones se presenta en Guayas, Manabí y Santa Elena.

Las provincias donde existió un mayor índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes por marihuana fueron Carchi, Galápagos, e Imbabura; por heroína fueron Guayas, Santa Elena y Manabí; por pasta base de cocaína fueron Galápagos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo y Guayas; y por clorhidrato de cocaína fueron Galápagos, Carchi y Guayas; o sea, provincias fronterizas.

Incremento del costo económico en materia de drogas

En 2015, Ecuador gastó USD 183 724 021 para la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas distribuidos por macroprocesos:

- **Interdicción:** USD 157 millones en el proceso de detención de personas relacionadas con delitos de drogas en 2015 (Policía Nacional).
- **Judicial:** USD 22,6 millones para procesar a 4 343 personas por delitos de drogas. El 76% del costo total se encuentra en la FGE seguido del 14% en el Consejo de la Judicatura y el 10% en la Defensoría Pública.
- **Privación de libertad:** USD 3,1 millones para mantener a las personas privadas de la libertad por delitos relacionados con las drogas.

En 2015 se utilizó un total de USD 183,7 millones para la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas, de los cuales los costos de improductividad fueron de USD 97,4 millones pues, de las 10 364 personas detenidas por delitos de drogas en 2015, 4 343 iniciaron un proceso judicial por producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, pero de ellos 2 942 fueron declarados culpables y 1 082 inocentes.

Así, es de intuir que con la segunda reforma se incrementan todos los indicadores planteados: costos totales, personas detenidas, personas que inician un proceso y personas declaradas culpables.





RECOMENDACIONES

El objetivo a largo plazo de la presente investigación es contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para entender y asumir el desafío que significa el fenómeno socioeconómico de las drogas. Dado que este no es un fenómeno circunscrito a las fronteras nacionales, bien requiere de miradas y respuestas internacionales. Una de ellas es el fortalecimiento de redes de investigación en las que se pueda articular un trabajo con países que han tenido mayor incidencia y más tiempo de abordaje al fenómeno. Adicionalmente, se busca proveer de información que guíe al diseño y ejecución de políticas públicas.

En este contexto, nos permitimos recomendar que la investigación se amplíe para todo el año 2015 y 2016, y comparar con el primer semestre de 2017 bajo la estructura de la investigación presentada.

Como se mencionó, estos datos permiten tener un primer escenario de la problemática de las drogas en función de las personas detenidas en primera instancia por la policía; sin embargo, es importante que los resultados sean comparados con otras variables sociales como de vivienda, educación, adolescentes embarazadas, ocupación, nivel socioeconómico y así determinar el costo de detener a una persona en estado de indefensión por drogas.

Además, es indispensable diseñar herramientas técnicas para monitorear la política pública de drogas a nivel nacional, local y por cada una de las sustancias; para ello hemos realizado una propuesta de 10 indicadores (ver Anexo 2).

1. Ratio de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización
2. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización
3. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de cannabis
4. Incidencia de detenciones provisionales por tenencia o posesión de heroína "h"
5. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de pasta base de cocaína
6. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de clorhidrato de cocaína
7. Porcentaje de personas detenidas según número de sustancias
8. Porcentaje de personas detenidas con una sustancia (cannabis, heroína, pasta base y clorhidrato de cocaína)
9. Porcentaje de detenciones policiales en personas reincidentes
10. Porcentaje de personas detenidas con procesos judicial por el artículo 220 del COIP

BIBLIOGRAFÍA

- Andino, Mauro (2015). "La Asamblea dispuso reformar el COIP y endurecer las sanciones por microtráfico". (R. Huancavilca, Entrevistador)
- Campero, J. C.; Vargas, R. y Eduardo Vergara (2013). "De la represión a la regulación: Una propuesta latinoamericana para la reforma de las políticas de drogas". En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10033.pdf>
- Coletta, Youngers; Nischa Pieris (2016). *Mujeres políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe*. WOLA. Disponible en <https://www.oas.org/es/cim/docs/WomenDrugsIncarceration-ES.pdf>
- Collins, John (2014). "La Economía de una Nueva Estrategia Global". En Collins, J. et al. *Acabando con la Guerra contra las Drogas*. Londres: London School of Economics (LSE).
- Consejo de la Judicatura (s/f). "Misión, visión y valores institucionales del Consejo de la Judicatura". En <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/LOTAIP/napo/METAS%20NAPO.pdf>
- Consejo de la Judicatura (2015). "Rendición de cuentas 2015".
- Csete, Joanne. (2014). "Costos y beneficios de los servicios de salud relacionados a las drogas,". En Collins, J. et al. *Acabando con la Guerra contra las Drogas*. Londres: London School of Economics (LSE).
- Defensoría Pública (2015a). "Boletín estadístico anual".
- Defensoría Pública (2015b). "Rendición de cuentas 2015".
- Drucker, Ernest (2014). "Encarcelamiento Masivo como Dilema de las Políticas Globales: Poniendo Límite al Desastre y Evaluando Alternativas". En Collins, J. et al. *Acabando con la Guerra contra las Drogas*. Londres: London School of Economics (LSE).
- Fiscalía General del Estado (s/f). "¿Quiénes somos?". En <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/quienes-somos/mision-y-vision>
- Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas (2013). "Acabando con la guerra contra las drogas". En http://www.senado.gob.mx/marihuana/Documentos/08_informacion/LSE-IDEAS-Drugs-Report-Spanish.pdf
- International Drug Policy Consortium, I. (2016a). "Justicia Penal". En <http://idpc.net/es/incidencia-politica/justicia-penal>
- International Drug Policy Consortium, I. (2016b). "Tendencias Globales sobre prisiones 2016". En <http://idpc.net/es/publications/2016/07/tendencias-globales-sobre-prisiones-2016>

Kuhn, Cynthia; Scott Swartzwelder y Wilson Wilkie (2011). *Colocados: lo que hay que saber sobre las drogas más usadas, desde el alcohol hasta el éxtasis*. Debate: España.

Loor Solorzano, Ricardo (2013). "Tabla de cantidades máximas admisibles de posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal". En <http://ricardolooorsolorzano.blogspot.com/search?q=pasta+base>

Ministerio de Finanzas (2015). "Presupuesto general del Estado consolidado por entidad gastos". En http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/12/13B.CN_Por-EntidadGastos.pdf

Morin, E. (2012). "Home". En <http://ricardolooorsolorzano.blogspot.com>

Ortiz, Jimmy (2015). 7 síntomas de la dependencia a la droga "h" en los adolescentes. Instituto de Neurociencias: Guayaquil. En <https://www.institutoneurociencias.med.ec/guia-salud-mental/item/15005-sintomas-dependencia-droga-heroina-cocaina>

Paladines, Jorge (2016). "En busca de la prevención perdida: reforma y contrareforma de la política de drogas en Ecuador". FES-ILDIS: Ecuador.

Paladines, Jorge (2015). "Nuevas penas para delitos de drogas en Ecuador: duros contra los débiles y débiles contra los duros". En <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/nuevas-penas-para-delitos-de-drogas-en-ecuador-duros-contra-los-debiles-y-debiles-contra>

Pazmiño, Ernesto (2014). "Ecuador da un giro humano a la política criminal contra las drogas". En <http://www.defensayjusticia.gob.ec/dyj/?p=974>

Policía Nacional (2015). "Remuneraciones unificadas". En <http://www.policiaecuador.gob.ec/transparencia/>

Tenorio, Rodrigo (2015). *Ecuador y la marihuana*. El Conejo: Quito

Taylor, Dave Bewley; Tom Blickman y Martin Jelsma (2014). *Auge y caída de la prohibición del cannabis*. Jubels. Amsterdam.

Vance, Karina (29 de mayo de 2013). "Karina Vance: Las drogas no se tratan en los centros carcelarios. Entrevista hecha por la Defensoría Pública". En <http://www.defensayjusticia.gob.ec/dyj/?p=511>

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Andes (2013a). "Ecuador renuncia unilateralmente a ATPDEA". En www.andes.info.ec/es/renuncia-atpdea/ecuador-renuncia-unilateralmente-atpdea-declaracion-completa.html

Andes (26 de junio de 2013b). "El Consep explicó las razones de emitir una tabla para el consumo de estupefacientes en Ecuador". En <http://www.andes.info.ec/es/politica/consep-explico-razones-emitir-tabla-consumo-estupefacientes-ecuador.html>

Consep (2013). "Tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia. Boletín Informativo Observando, Año N° 2 Edición N.º 7 Julio 2013". En http://www.prevenciondrogas.gob.ec/descargas/publicaciones_ond/boletines-observando/08_consep-boletin-julio-2013.pdf

Defensoría Pública (27 de diciembre de 2014). "Quiero que entiendan que conmigo hicieron una terrible injusticia". En <http://www.defensayjusticia.gob.ec/dyj/?p=984>

Ecuadorinmediato (26 de septiembre de 2015). "Reformas al COIP no incluyen cambios respecto al consumo de drogas sino al tráfico de las mismas". En http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818788939

Ecuadorinmediato (13 de febrero de 2008). "Amnistías e indultos: Fiscal Pesántez entrega información a mesa de legislación". En http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/amnistias_e_indultos_fiscal_pesantez_entrega_informacion_a_mesa_de_legislacion--71185

El Comercio (6 de agosto de 2014). Con el Código saldrán libres las mulas del narcotráfico: Ernesto Pazmiño. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/codigo-saldran-libres-mulas-narcotrafico-detenido-coip.html>

El Comercio (23 de septiembre de 2015a). "Ernesto Pazmiño: 'Atacar la droga por el lado penal es ineficaz'". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/ernestopazmino-droga-coip-microtrafico.html>

El Comercio (09 de septiembre de 2015b). "La heroína deja fuertes secuelas en los jóvenes". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/heroina-droga-secuelas-jovenes-ecuador.html>

El Comercio (4 de enero de 2016a). "Ecuador se incauta de 79,2 toneladas de drogas en 2015". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-incauta-droga-narcotrafico.html>

El Comercio (20 de mayo de 2016b). "Más personas detenidas en Quito por drogas en este año". En <http://www.elcomercio.com/actualidad/detenidos-quito-drogas-microtrafico.html>

El Comercio (23 de febrero de 2017). "La ciudad ya tiene un diagnóstico sobre resiliencia urbana".

El Mercurio (3 de noviembre de 2015). "Se incrementa en el Ecuador consumo de la "H". En <http://www.elmercurio.com.ec/501760-se-incrementa-en-el-ecuador-consumo-de-la-h/>

El Telégrafo (14 de septiembre de 2015). "Quienes consumen la "h" terminan hasta con el 80% de discapacidad cerebral". En <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/quienes-consumen-la-h-terminan-hasta-con-el-80-de-discapacidad-cerebral>

El Telégrafo (2 de julio de 2016a). "El consumo de la droga "h" debilita a más de 6 órganos". En <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/el-consumo-de-la-droga-h-debilita-a-mas-de-6-organos>

El Telégrafo (20 de septiembre de 2016b). "Más de 900 toneladas de cocaína se producen alrededor de Ecuador". En <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/mas-de-900-toneladas-de-cocaina-se-producen-alrededor-de-ecuador>

El Universo (4 de abril de 2016a). "El 46% de jóvenes de Ecuador cree que droga circula en su plantel". En <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/04/nota/5504028/46-jovenes-cree-que-droga-circula-su-plantel>

El Universo (14 de junio de 2016b). "Uso medicinal de cannabis en Ecuador se plantea en proyecto de ley". En <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/14/nota/5635503/uso-medicinal-cannabis-se-plantea-proyecto-ley>

Expreso (09 de agosto de 2015). "El COIP, un año después de su vigencia. El Código Orgánico Integral Penal cumple su primer aniversario con elogios y críticas Expertos hacen un balance de su aplicación". En <http://expreso.ec>: http://expreso.ec/historico/4-16879-0-575569-JOGR_8219388

La República (28 de febrero de 2017). "La Policía de Ecuador decomisa 428,1 kilos de clorhidrato de cocaína". En <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2016/08/05/la-policia-de-ecuador-decomisa-4281-kilos-de-clorhidrato-de-cocaina/>

FUENTES NORMATIVAS

Código Orgánico Integral Penal (2014).

Consep (2015). Resolución No. 001-CONSEP-CD-2015. Quito

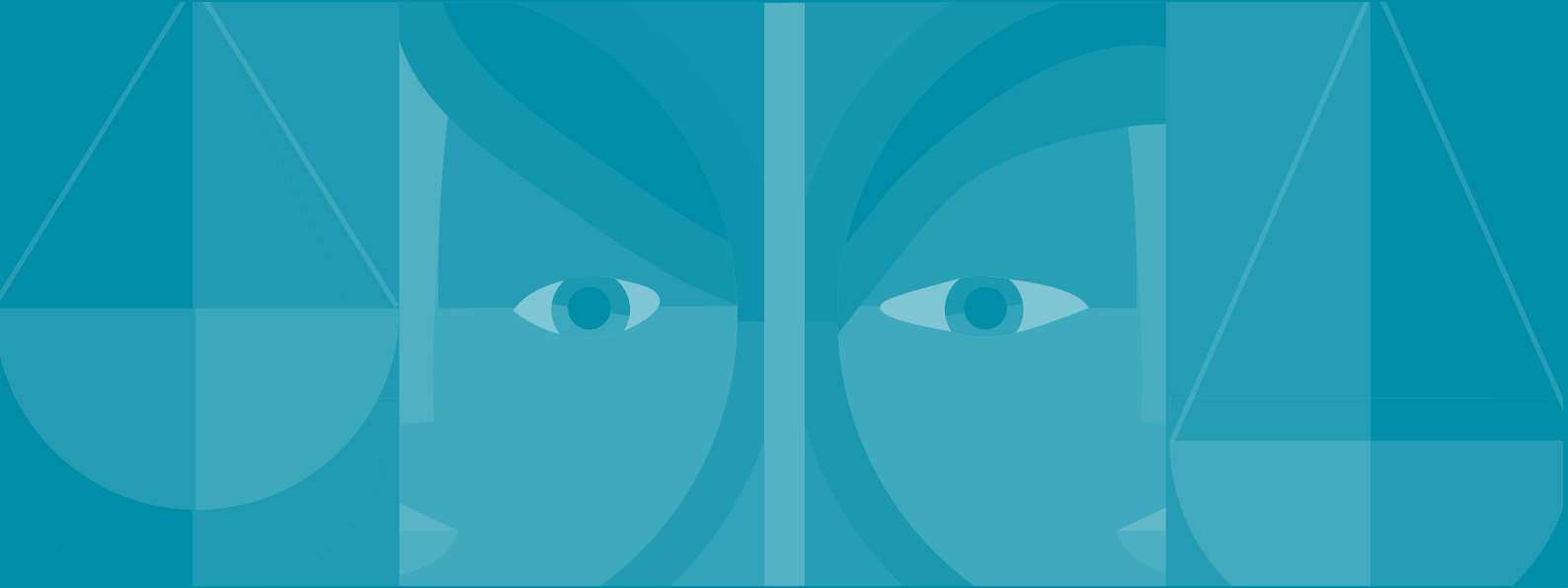
Consep (2014). Resolución No. 002 CONSEP-CD-2014. Quito

Consep (2013). Resolución 001-CONSEP-CO-2013. Quito.

Constitución de la República del Ecuador (2008).

Inec (2010). "Proyecciones Poblacionales totales provinciales 2010 - 2050 en base al Censo de población y Vivienda".

ANEXOS



Anexo I

METODOLOGÍA

La presente investigación divide al proceso de la política criminal de drogas en tres fases: 1.- Fase anterior: las dinámicas en las detenciones policiales; 2.- Fase del desarrollo: el funcionamiento del sistema de justicia; 3.- Fase posterior: impacto en las cárceles.

Para alcanzar los objetivos planteados, en la primera fase se realiza un análisis descriptivo-cuantitativo del número de detenciones policiales en 2015 y el primer semestre de 2016, como resultado de la aplicación de las nuevas reformas a la política de drogas.

El proceso metodológico inicia realizando un listado de instituciones que manejan información sobre drogas, entre las que destacan: el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep), la Defensoría Pública; el Consejo de la Judicatura, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En cada una de las instituciones se investigaron los registros que llevan en función de la temática de drogas. Con la información disponible, se estructuraron dos bases de datos: de personas aprehendidas durante 2015 y 2016, y las características de personas aprehendidas durante 2015, que incluyen variables como: ciudad, provincia, mes, año, incidencia de la reforma-contrarreforma, sustancia, escala, género, edad y estado civil.

Para efectos de medir los resultados de la política de drogas a través de la modificación en los umbrales (tablas) y su impacto en las penas (artículo 220 del COIP), la investigación dividió la información disponible en dos periodos: la primera reforma, que va desde enero a agosto de 2015, periodo de la creación de los umbrales que distinguen las escalas de castigo mediante la Resolución CONSEP-CD-2014 de 09 de julio de 2014, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 288 del 14 de julio de 2014; y, la segunda reforma, que va desde septiembre de 2015 hasta junio de 2016, periodo de creación de los nuevos umbrales con los mismos fines a través de la Resolución N.º 001-CONSEP-CD-2015, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 586 del 14 de septiembre de 2015.

Además, con el propósito de calcular la variación de las personas sometidas a detenciones policiales según la modificación en los umbrales y el aumento de las penas, se aplicó el siguiente procedimiento:

- I. Asignación de escala de personas sometidas a detenciones policiales según los umbrales en la primera y segunda (gramos):

SUSTANCIA	ESCALA	REFORMA	CONTRARREFORMA
Cannabis	Mínima	Do if (marihuana>0 and marihuana<=300).	Do if (marihuana>0 and marihuana<=20).
	Mediana	Do if (marihuana>300 and marihuana<=2 000).	Do if (marihuana>20 and marihuana<=300).
	Alta	Do if (marihuana>2 000 and marihuana<=10 000).	Do if (marihuana> 300 and marihuana<=10 000).
	Gran	Do if (marihuana>10 000).	Do if (marihuana>10 000).

SUSTANCIA	ESCALA	REFORMA	CONTRARREFORMA
Heroína “h”	Mínima	Do if (heroína>0 and heroína<=1).	Do if (heroína>0 and heroína<=0.1).
	Mediana	Do if (heroína>1 and heroína<=5).	Do if (heroína>0.1 heroína<=0.2).
	Alta	Do if (heroína>5 and heroína<=20).	Do if (heroína>0.2 and heroína<=20).
	Gran	(heroína>20).	Do if (heroína>20).

Para el caso del clorhidrato de cocaína y la pasta base de cocaína, se encontró una disimilitud en la forma del registro mantenido en el Ministerio del Interior y el Consejo de la Judicatura. Así, por ejemplo, el Ministerio del Interior diferencia su información como cocaína local y como cocaína internacional, haciendo una diferencia en el destino de la comercialización y no en la cualidad de la sustancia (proceso de elaboración). Por ello, para efectos de la investigación se consideró a la cocaína local como pasta base y a la cocaína internacional como clorhidrato de cocaína, bajo el axioma de que esta última es la sustancia que se exporta y corresponde a una mayor calidad y precio.

SUSTANCIA	ESCALA	REFORMA	CONTRARREFORMA
Pasta base de cocaína	Mínima	Do if (cocainalocal>0 and cocainalocal<=50).	Do if (cocainalocal>0 and cocainalocal<=2).
	Mediana	Do if (cocainalocal>50 and cocainalocal<=500).	Do if (cocaina local>2 and cocainalocal<=50).
	Alta	Do if (cocainalocal>500 and cocainalocal<=2 000).	Do if (cocaina local>50 and cocainalocal<=2 000).
	Gran	do if (cocainalocal>2 000).	Do if (cocaina local>2 000).

SUSTANCIA	ESCALA	REFORMA	CONTRARREFORMA
Clorhidrato de cocaína	Mínima	Do if (cocainainternac>0 and cocainainternac<=50).	Do if (cocainainternac>0 and cocainainternac<=1).
	Mediana	Do if (cocainainternac>50 and cocainainternac<=2 000).	Do if (cocainainternac>1 and cocainainternac<=50).
	Alta	Do if (cocainainternac>2 000 and cocainainternac<=5 000).	Do if (cocainainternac>50 and cocainainternac<=5 000).
	Gran	Do if (cocainainternac>5 000).	Do if (cocainainternac>5 000).

- Dependiendo del mes en que la persona fue aprehendida se la ubica en la escala antes calculada:
 - Si la persona fue aprehendida entre enero y agosto de 2015, se asigna la escala correspondiente (mínima, mediana, alta o gran) y se crea una variable con el nombre "primera reforma".

- Si la persona fue aprehendida desde septiembre de 2015 hasta junio de 2016, se asigna la escala correspondiente (mínima, mediana, alta o gran) y se crea una variable con el nombre “segunda reforma”.
3. Para las personas que fueron aprehendidas con dos o más sustancias (74% con una sustancia, 24% con dos sustancias y un 2% con tres o más sustancias), y con la finalidad de ubicar a cada persona en un solo umbral, se aplicaron los criterios de mayor escala y de priorización de sustancia; es decir, de menor beneficio para las premisas de la presente investigación. Así por ejemplo:
- Ejemplo A: Una persona es aprehendida con 5 g de cannabis y 1 g de heroína durante el período de la segunda reforma. Esta persona podría estar sentenciada por mínima escala por cannabis y alta escala por heroína. Sin embargo, bajo el criterio de mayor escala, la persona fue ubicada en alta escala y por tenencia de heroína.
 - Ejemplo B: Si la persona es aprehendida con dos o más sustancias y tiene igual escala; se asigna el criterio de prioridad, primero cannabis, segundo heroína, tercero pasta base y cuarto clorhidrato de cocaína.

Para el cálculo del promedio mensual en los dos periodos (primera y segunda reforma) se aplicó la media geométrica. Se trata de una medida descriptiva de precisión que considera todos los valores de la distribución y es menos sensible que la media aritmética, cuya inferencia ubica los valores extremos y su resultado es menor o igual.

Se la define como la raíz estimada del producto de los valores. Su fórmula es:

$$MG = \sqrt[n]{(X1) (X2) (X3) (X4) \dots (Xn)}$$

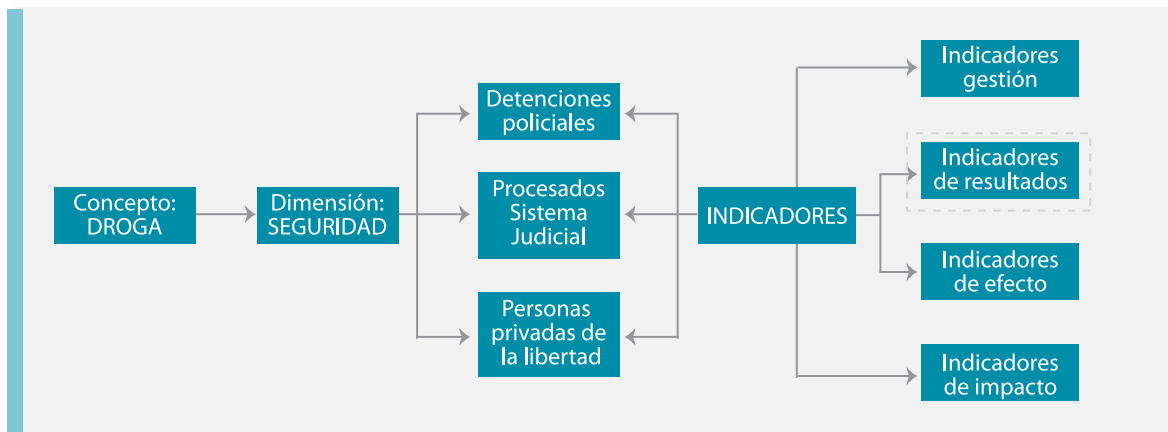
Donde:

MG = Media Geométrica

n = raíz según número de datos

Xn = datos

La construcción de los indicadores se basa en el paradigma neopositivista del conocimiento que establece que las características sociales siempre pueden medirse. Establece el siguiente modelo:



El concepto inicial es “droga” mediante su dimensión “seguridad” (política criminal), determinada a través de tres variables: las detenciones policiales, los procesados en el sistema de justicia y las personas privadas de libertad en la fase de condena o cumplimiento de sentencias. En ello, hemos planteado como indicadores de resultado la variable “detenciones policiales”.

La información entregada y analizada es de carácter numérico e integrada, sin presentar información confidencial e individual de ninguna especie, protegiendo así la identidad de las personas para evitar cualquier discriminación por su pasado judicial. Esta información se utiliza con fines estadísticos, y se presenta de acuerdo a los siguientes resultados:

- Las detenciones policiales durante 2015 y el primer semestre de 2016
- Las detenciones policiales por aplicación de las escalas del COIP
- Distribución de personas sometidas a detención policial por sustancias
- Información criminógena sobre cannabis, heroína "h", pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína.

Fuentes: La principal fuente de información es el "Cubo de información de Parametría" que es el resultado de la integración de información generada por Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Consejo de la Judicatura, Defensoría Pública, ex-Consep y datos de prensa.

Anexo 2

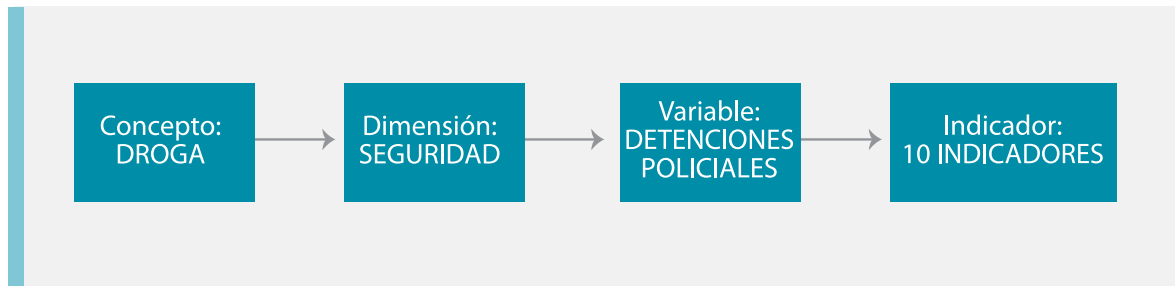
PROPUESTA DE INDICADORES DE “EFECTIVIDAD” DE LA POLÍTICA PENAL DE DROGAS

Un desafío importante para la evaluación o impacto de las políticas públicas de drogas en el país es la implementación de un sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E) que permita producir información para retroalimentar el ciclo de las políticas. La información debería ser cualitativa y cuantitativa. Desde el punto de vista cualitativo, se tratará de explicar el sentido y significado de la acción social; y, desde el cuantitativo se buscará realizar una medición social.

El presente capítulo propone diez indicadores cuantitativos intermedios de productos que corresponden al paradigma neopositivista del conocimiento –que establece que las características sociales siempre pueden medirse–. Existen muchas definiciones de “indicador”; sin embargo, para efectos de la presente investigación, un indicador será una relación numérica que se establece entre dos o más datos significativos y que proporciona información para la toma de decisiones.

Como características esenciales, los indicadores deben ser medibles y observables, y para lograrlo es necesario operacionalizar esos conceptos en dimensiones; además, esas dimensiones se convierten en variables, las cuales en su momento serán medidas con indicadores (Canudas, 2012).

Las drogas involucran varias dimensiones: salud, sociedad, económica, educación, cultura, política y seguridad. En esta investigación, por sus características, nos enfocaremos en la dimensión “seguridad” con la variable “detenciones policiales”, que será medida a través de una propuesta de 10 indicadores intermedios de resultados:



11. Ratio de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización
12. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización

13. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de cannabis
14. Incidencia de detenciones provisionales por tenencia o posesión de heroína “h”
15. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de pasta base de cocaína
16. Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de clorhidrato de cocaína
17. Porcentaje de personas detenidas según número de sustancias
18. Porcentaje de personas detenidas con una sustancia (cannabis, heroína, pasta base y clorhidrato de cocaína)
19. Porcentaje de detenciones policiales en personas reincidentes
20. Porcentaje de personas detenidas con proceso judicial por el artículo 220 del COIP

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Ratio de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización.
CÓDIGO DEL INDICADOR	001
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es la población detenida por la Policía Nacional con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización, respecto al total de detenciones realizada por la Policía en un periodo de tiempo.



FORMA DE CÁLCULO

$$RDPS = \frac{NPDS}{NTDP} * 100$$

Donde:

RDPS = Ratio de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización

NPDS = Número de personas detenidas con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización

NTDP = Número total de detenciones policiales

UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Porcentaje

DERIVACIÓN DEL INDICADOR

VARIABLE: Sexo

VARIABLE: Grupos de edad

FUENTE DE DATOS Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior;
Consep-Seted

PERIODICIDAD

Anual Semestral Trimestral Bimensual
 Mensual Quincenal Semanal Diario
 Otro. Especificar: _____

NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA

Internacional Nacional Provincial Cantonal Parroquial
 Otro. Especificar: _____



NOTA TÉCNICA

El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.

ELABORADO POR

Parametría consultores

RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015

$$RDPS = \frac{NPDS}{NTDP} * 100$$

$$RDPS = \frac{10\ 364}{80\ 877} * 100$$

$$RDPS = 12,8\%$$

FICHA METODOLÓGICA

NOMBRE DEL INDICADOR	Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización
CÓDIGO DEL INDICADOR	002
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es la población detenida por la Policía Nacional con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización, respecto al total de la población por 100 000 habitantes en un mismo periodo de tiempo.

FORMA DE CÁLCULO

$$IDPS = \frac{NPDS}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$$

Donde:

IDPS = Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización.

NPDS = Número de personas detenidas con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización

PT = Población total

UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Tasa por cada 100 000 habitantes

DERIVACIÓN DEL INDICADOR

VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted Sistema Nacional de Información-Proyecciones de la población



PERIODICIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> Anual	<input type="checkbox"/> Semestral	<input type="checkbox"/> Trimestral	<input type="checkbox"/> Bimensual
	<input type="checkbox"/> Mensual	<input type="checkbox"/> Quincenal	<input type="checkbox"/> Semanal	<input type="checkbox"/> Diario
	<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____			
NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA				
<input type="checkbox"/> Internacional	<input type="checkbox"/> Nacional	<input type="checkbox"/> Provincial	<input checked="" type="checkbox"/> Cantonal	<input type="checkbox"/> Parroquial
<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____				
NOTA TÉCNICA				
El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad hasta nivel cantonal que están las proyecciones. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.				
ELABORADO POR	Parametría consultores			
RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015				
$IDPS = \frac{NPDS}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$				
$IDPS = \frac{10\ 364}{16\ 278\ 844} * 100\ 000 \text{ habitantes}$				
<i>IDPS = 64 personas detenidas por tenencia o posesión de alguna sustancia ilícita por cada 100 000 habitantes</i>				



	Detenciones en 2015	Proyección población 2015	Tasa de detenciones por 100 000 h.
Guayas	3 946	4 086 089	97
Pichincha	1 776	2 947 627	60
Manabí	655	1 496 366	44
Los Ríos	475	865 340	55
Santo Domingo de los Tsáchilas	407	418 957	97
Esmeraldas	341	599 777	57
El Oro	321	671 817	48
Imbabura	367	445 175	82
Resto de prov.	2 076	4 747 696	44
Ecuador	10 364	16 278 844	64

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de cannabis
CÓDIGO DEL INDICADOR	003
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es la población detenida por la Policía Nacional con cannabis, respecto al total de la población por 100 000 habitantes en un mismo periodo de tiempo.
FORMA DE CÁLCULO	
$IDPc = \frac{NPdc}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$	
<p>Donde:</p> <p>IDPc = Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de cannabis.</p> <p>NPdc = Número de personas detenidas con cannabis</p> <p>PT = Población total</p>	
UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Tasa por cada 100 000 habitantes
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted Sistema Nacional de Información-Proyecciones de la población



PERIODICIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> Anual <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Bimensual <input type="checkbox"/> Mensual <input type="checkbox"/> Quincenal <input type="checkbox"/> Semanal <input type="checkbox"/> Diario <input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____
NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA	
<input type="checkbox"/> Internacional <input type="checkbox"/> Nacional <input type="checkbox"/> Provincial <input checked="" type="checkbox"/> Cantonal <input type="checkbox"/> Parroquial <input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____	
NOTA TÉCNICA	
El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.	
ELABORADO POR	Parametría consultores
RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015	
$IDPc = \frac{NPDc}{PT} * 100\,000 \text{ habitantes}$ $IDPc = \frac{4\,641}{16\,278\,844} * 100\,000$ <p><i>IDPc = 29 personas detenidas por cada 100 000 habitantes por tenencia o posesión de cannabis</i></p>	



	Número de personas detenidas	Distribución porcentual	Índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes
Guayas	1 179	4 086 089	29
Pichincha	934	2 947 627	32
Manabí	335	1 496 366	22
Los Ríos	271	865 340	31
Imbabura	237	445 175	53
Santo Domingo de los Tsáchilas	214	418 957	51
Esmeraldas	205	599 777	34
Cotopaxi	171	457 404	37
El Oro	153	671 817	23
Carchi	149	179 768	83
Tungurahua	126	557 563	23
Azuay	108	810 412	13
Loja	108	495 464	22
Santa Elena	81	358 896	23
Chimborazo	68	501 584	14
Orellana	49	150 977	32



	Número de personas Detenidas	Distribución porcentual	Índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes
Pastaza	47	99 855	47
Napo	41	120 144	34
Sucumbíos	41	205 586	20
Morona Santiago	37	175 074	21
Cañar	36	258 450	14
Galápagos	20	29 453	68
Zamora Chinchipe	17	107 749	16
Bolívar	14	201 533	7
Ecuador	4 641	16 278 844	29

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de heroína "h"
CÓDIGO DEL INDICADOR	004
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es la población detenida por la Policía Nacional con heroína, respecto al total de la población por 100 000 habitantes en un mismo periodo de tiempo.
FORMA DE CÁLCULO	
$IDPh = \frac{NPDh}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$	
<p>Donde:</p> <p>IDPh = Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de heroína "h".</p> <p>NPDh = Número de personas detenidas con heroína "h"</p> <p>PT = Población total</p>	
UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Tasa por cada 100 000 habitantes
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted Sistema Nacional de Información-Proyecciones de la población



PERIODICIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> Anual	<input type="checkbox"/> Semestral	<input type="checkbox"/> Trimestral	<input type="checkbox"/> Bimensual
	<input type="checkbox"/> Mensual	<input type="checkbox"/> Quincenal	<input type="checkbox"/> Semanal	<input type="checkbox"/> Diario
	<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____			
NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA				
<input type="checkbox"/> Internacional	<input type="checkbox"/> Nacional	<input type="checkbox"/> Provincial	<input checked="" type="checkbox"/> Cantonal	<input type="checkbox"/> Parroquial
<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____				
NOTA TÉCNICA				
El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.				
ELABORADO POR	Parametría consultores			
RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015				
$IDPh = \frac{NPDh}{PT} * 100\,000 \text{ habitantes}$				
$IDPh = \frac{1\,870}{16\,278\,844} * 100\,000$				
<p><i>DPH = 12 personas detenidas por cada 100 000 habitantes por tenencia o posesión de heroína “h”, de los cuales el 94% se concentra en la provincia del Guayas.</i></p>				



	Número de personas detenidas	Población	Índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes
Guayas	1 754	4 086 089	42,9
Manabí	55	1 496 366	3,7
Santa Elena	30	358 896	8,4
Los Ríos	10	865 340	1,2
Pichincha	8	2 947 627	0,3
Carchi	5	179 768	2,8
Azuay	3	810 412	0,4
Santo Domingo de los Tsáchilas	3	418 957	0,7
El Oro	2	671 817	0,3
Ecuador	1 870	16 278 844	11,5

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de pasta base de cocaína
CÓDIGO DEL INDICADOR	005
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es la población detenida por la Policía Nacional con pasta base de cocaína, respecto al total de la población por 100 000 habitantes en un mismo periodo de tiempo.
FORMA DE CÁLCULO	
$IDP_{pbc} = \frac{NPD_{pbc}}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$	
Donde:	
IDP_{pbc} = Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de pasta base de cocaína	
NPD_{pbc} = Número de personas detenidas con pasta base de cocaína	
PT = Población total	
UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Tasa por cada 100 000 habitantes
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted Sistema Nacional de Información-Proyecciones de la población



PERIODICIDAD

- Anual Semestral Trimestral Bimensual
 Mensual Quincenal Semanal Diario
 Otro. Especificar: _____

NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA

- Internacional Nacional Provincial Cantonal Parroquial
 Otro. Especificar: _____

NOTA TÉCNICA

El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015. Se considera a la cocaína local como la pasta base.

ELABORADO POR

Parametría consultores

RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015

$$IDP_{pbc} = \frac{NDP_{pbc}}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$$

$$IDP_{pbc} = \frac{6\ 214}{16\ 278\ 844} * 100\ 000$$

IDP_{pbc} = 38 personas detenidas por cada 100 000 habitantes por tenencia o posesión de pasta base de cocaína.



	Número de personas detenidas	Población	Índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes
Guayas	1 934	4 086 089	47,3
Pichincha	1 363	2 947 627	46,2
Manabí	438	1 496 366	29,3
Los Ríos	347	865 340	40,1
Santo Domingo de los Tsáchilas	262	418 957	62,5
Azuay	240	810 412	29,6
El Oro	227	671 817	33,8
Tungurahua	190	557 563	34,1
Imbabura	168	445 175	37,7
Esmeraldas	153	599 777	25,5
Loja	144	495 464	29,1
Cotopaxi	126	457 404	27,5
Santa Elena	105	358 896	29,3
Orellana	86	150 977	57,0
Cañar	73	258 450	28,2
Carchi	62	179 768	34,5



	Número de personas detenidas	Población	Índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes
Chimborazo	62	501 584	12,4
Napo	57	120 144	47,4
Sucumbíos	43	205 586	20,9
Pastaza	37	99 855	37,1
Morona Santiago	35	175 074	20,0
Zamora Chinchipe	23	107 749	21,3
Galápagos	22	29 453	74,7
Bolívar	17	201 533	8,4
Ecuador	6 214	16 278 844	38,2

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de clorhidrato de cocaína
CÓDIGO DEL INDICADOR	006
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es la población detenida por la Policía Nacional con clorhidrato de cocaína, respecto al total de la población por 100 000 habitantes en un mismo periodo de tiempo.
FORMA DE CÁLCULO	
$IDP_{cc} = \frac{NPD_{cc}}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$	
Donde:	
IDP_{cc} = Incidencia de detenciones policiales por tenencia o posesión de clorhidrato de cocaína.	
NPD_{cc} = Número de personas detenidas con clorhidrato de cocaína	
PT = Población total	
UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Tasa por cada 100 000 habitantes
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted; Sistema Nacional de Información-Proyecciones de la población



PERIODICIDAD

- Anual Semestral Trimestral Bimensual
 Mensual Quincenal Semanal Diario
 Otro. Especificar: _____

NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA

- Internacional Nacional Provincial Cantonal Parroquial
 Otro. Especificar: _____

NOTA TÉCNICA

El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad; el periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.

Se considera a la cocaína internacional como clorhidrato de cocaína.

ELABORADO POR

Parametría consultores

RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015

$$IDP_{cc} = \frac{NDP_{cc}}{PT} * 100\ 000 \text{ habitantes}$$

$$IDP_{cc} = \frac{684}{16\ 278\ 844} * 100\ 000$$

IDP_{cc} = 4,2 personas detenidas por cada 100 000 habitantes por tenencia o posesión de clorhidrato de cocaína.



	Número de personas detenidas	Población	Índice de personas detenidas por cada 100 000 habitantes
Guayas	361	4 086 089	8,8
Pichincha	74	2 947 627	2,5
Manabí	42	1 496 366	2,8
Esmeraldas	38	599 777	6,3
Los Ríos	23	865 340	2,7
Carchi	22	179 768	12,2
Imbabura	21	445 175	4,7
Galápagos	20	29 453	67,9
Cotopaxi	16	457 404	3,5
Azuay	10	810 412	1,2
Sucumbíos	10	205 586	4,9
Santa Elena	10	358 896	2,8
El Oro	9	671 817	1,3
Loja	3	495 464	0,6
Zamora Chinchipe	3	107 749	2,8
Orellana	3	150 977	2,0
Santo Domingo de los Tsáchilas	3	418 957	0,7
Bolívar	2	201 533	1,0
Chimborazo	2	501 584	0,4
Cañar	1	258 450	0,4
Napo	1	120 144	0,8
Ecuador	684	16 278 844	4,2

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de personas detenidas según número de sustancias
CÓDIGO DEL INDICADOR	007
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Es el número de sustancias que una persona poseía al momento de la detención policial, respecto al número total de detenciones policiales.
FORMA DE CÁLCULO	
$DPs_x = \frac{Nsp_x}{NTDP} * 100$	
Donde:	
DPs_x = Porcentaje de personas detenidas con una, dos y tres o más sustancias	
Nsp_x = Personas detenidas con una, dos y tres o más sustancias	
$NTDP$ = Número total de detenciones policiales con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización.	
$DPs_1 + DPs_2 + DPs_3 = 100\%$	
UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Porcentaje
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted



PERIODICIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> Anual	<input type="checkbox"/> Semestral	<input type="checkbox"/> Trimestral	<input type="checkbox"/> Bimensual
	<input type="checkbox"/> Mensual	<input type="checkbox"/> Quincenal	<input type="checkbox"/> Semanal	<input type="checkbox"/> Diario
	<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____			
NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA				
<input type="checkbox"/> Internacional	<input type="checkbox"/> Nacional	<input type="checkbox"/> Provincial	<input checked="" type="checkbox"/> Cantonal	<input type="checkbox"/> Parroquial
<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____				
NOTA TÉCNICA				
El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.				
ELABORADO POR	Parametría consultores			
RESULTADO ENERO-DICIEMBRE 2015				
$DP_{s_x} = \frac{Nsp-x}{NTDP} * 100$				
$DP_{s_1} = \frac{7\ 535}{10\ 364} * 100 \quad DP_{s_1} = 73\%$				
$DP_{s_2} = \frac{2\ 614}{10\ 364} * 100 \quad DP_{s_2} = 25\%$				



$$DP_{s_3} = \frac{215}{10\,364} * 100 \quad DP_{s_3} = 2\%$$

$$DP_{s_1} + DP_{s_2} + DP_{s_3} = 100\%$$

$$73\% + 25\% + 2\% = 100\%$$

En el año 2015 se detuvieron a 10 364 personas por tenencia y posesión de alguna sustancia ilícita, de las cuales el 73% tenía una sustancia; el 25%, dos; y el 2% tres o más sustancias.

	Número de personas detenidas según número de sustancias				% de personas detenidas según número de sustancias		
	Una sustancia	Dos sustancias	Tres lo más sustancias	Total, PD	Una sustancia	Dos sustancias	Tres o más sustancias
Alta mar	10	-	-	10	100%	-	-
Azuay	215	67	4	286	75%	23%	1%
Bolívar	21	6	-	27	78%	22%	0%
Cañar	64	23	-	87	74%	26%	0%
Carchi	180	29	-	209	86%	14%	0%
Cotopaxi	165	74	-	239	69%	31%	0%



	Número de personas detenidas según número de sustancias				% de personas detenidas según número de sustancias		
	Una sustancia	Dos sustancias	Tres lo más sustancias	Total, PD	Una sustancia	Dos sustancias	Tres o más sustancias
Chimborazo	62	35	-	97	64%	36%	0%
El Oro	251	70	-	321	78%	22%	0%
Esmeraldas	286	55	-	341	84%	16%	0%
Guayas	2 857	896	193	3 946	72%	23%	5%
Imbabura	308	59	-	367	84%	16%	0%
Loja	173	41	-	214	81%	19%	0%
Los Ríos	299	176	-	475	63%	37%	0%
Manabí	454	188	13	655	69%	29%	2%
Morona Santiago	44	14	-	58	76%	24%	0%
Napo	61	19	-	80	76%	24%	0%
Pastaza	52	16	-	68	76%	24%	0%
Pichincha	1 175	599	2	1 776	66%	34%	0%
Tungurahua	158	79	-	237	67%	33%	0%
Zamora Chinchipe	37	3	-	40	93%	8%	0%
Galápagos	50	6	-	56	89%	11%	0%



	Número de personas detenidas según número de sustancias				% de personas detenidas según número de sustancias		
	Una sustancia	Dos sustancias	Tres lo más sustancias	Total, PD	Una sustancia	Dos sustancias	Tres o más sustancias
Sucumbíos	64	15	-	79	81%	19%	0%
Orellana	83	23	3	109	76%	21%	3%
Santo Domingo de los Tsáchilas	332	75	-	407	82%	18%	0%
Santa Elena	134	46	-	180	74%	26%	0%
Ecuador	7 535	2 614	215	10 364	73%	25%	2%

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de personas detenidas con una sustancia (cannabis, heroína, pasta base y clorhidrato de cocaína)
CÓDIGO DEL INDICADOR	008
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Son las personas detenidas con una sustancia (cannabis, heroína, pasta base y clorhidrato de cocaína), respecto al número total de detenciones policiales
FORMA DE CÁLCULO	
$DP_{sy} = \frac{N_{sp_y}}{NTDP} * 100$	
Donde:	
DP_{sy} = Porcentaje de personas detenidas con una sustancia (cannabis, heroína, pasta base y clorhidrato de cocaína)	
N_{sp_y} = Personas detenidas con una sustancia (cannabis, heroína, pasta base y clorhidrato de cocaína)	
$NTDP$ = Número total de detenciones policiales con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización	
$DP_{sc} + DP_{sh} + DP_{spb} + DP_{scc} = 100\%$	
Donde:	
DP_{sc} = Porcentaje de personas detenidas con solo cannabis	
DP_{sh} = Porcentaje de personas detenidas con solo heroína	
DP_{spb} = Porcentaje de personas detenidas con solo Pasta base de cocaína	
DP_{scc} = Porcentaje de personas detenidas con solo clorhidrato de cocaína	
UNIDAD DE MEDIDA	Personas detenidas
EXPRESIÓN	Porcentaje



DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior; Consep-Seted
PERIODICIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> Anual <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Trimestral <input type="checkbox"/> Bimensual <input type="checkbox"/> Mensual <input type="checkbox"/> Quincenal <input type="checkbox"/> Semanal <input type="checkbox"/> Diario <input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____
NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA	
<input type="checkbox"/> Internacional <input type="checkbox"/> Nacional <input type="checkbox"/> Provincial <input checked="" type="checkbox"/> Cantonal <input type="checkbox"/> Parroquial <input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____	
NOTA TÉCNICA	
El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad. El periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.	
ELABORADO POR	Parametría consultores



RESULTADO ENERO-DICIEMBRE 2015

$$DP_{s_y} = \frac{N_{sp_y}}{NTDP} * 100$$

$$DP_{s_c} = \frac{2\ 158}{7\ 535} * 100 \quad DP_{s_c} = 29\%$$

$$DP_{s_h} = \frac{1\ 204}{7\ 535} * 100 \quad DP_{s_h} = 16\%$$

$$DP_{s_{pb}} = \frac{3\ 521}{7\ 535} * 100 \quad DP_{s_{pb}} = 47\%$$

$$DP_{s_{cc}} = \frac{652}{7\ 535} * 100 \quad DP_{s_{cc}} = 9\%$$

$$DP_{s_c} + DP_{s_h} + DP_{s_{pb}} + DP_{s_{cc}} = 100\%$$

$$29\% + 16\% + 47\% + 9\% = 100\%$$

De las 7 535 personas detenidas con una sustancia, el 47% fue por pasta base de cocaína; el 29% por cannabis; el 16% por heroína “h”; y el 9% por clorhidrato de cocaína. Hay una diferencia en la provincia del Guayas donde la mayoría de personas detenidas lo es por heroína, seguido de pasta base, cannabis y clorhidrato de cocaína.



	Número de personas detenidas según número de sustancias					% de personas detenidas según número de sustancias			
	Cannabis	Heroína "h"	Pasta base de cocaína	Clorhidrato de cocaína	Total	Cannabis	Heroína "h"	Pasta base de cocaína	Clorhidrato de cocaína
Alta mar	-	-	-	10	10	0%	0%	0%	100%
Azuay	39	2	170	4	215	18%	1%	79%	2%
Bolívar	8	-	11	2	21	38%	0%	52%	10%
Cañar	13	-	50	1	64	20%	0%	78%	2%
Carchi	120	5	34	21	180	67%	3%	19%	12%
Cotopaxi	97	-	52	16	165	59%	0%	32%	10%
Chimborazo	33	-	27	2	62	53%	0%	44%	3%
El Oro	84	1	157	9	251	33%	0%	63%	4%
Esmeraldas	150	-	98	38	286	52%	0%	34%	13%
Guayas	417	1121	961	358	2857	15%	39%	34%	13%
Imbabura	178	-	109	21	308	58%	0%	35%	7%
Loja	67	-	103	3	173	39%	0%	60%	2%
Los Ríos	96	8	172	23	299	32%	3%	58%	8%
Manabí	138	43	241	32	454	30%	9%	53%	7%
Morona Santiago	23	-	21	-	44	52%	0%	48%	0%



	Número de personas detenidas según número de sustancias					% de personas detenidas según número de sustancias			
	Cannabis	Heroína "h"	Pasta base de cocaína	Clorhidrato de cocaína	Total	Cannabis	Heroína "h"	Pasta base de cocaína	Clorhidrato de cocaína
Napo	23	-	38	-	61	38%	0%	62%	0%
Pastaza	31	-	21	-	52	60%	0%	40%	0%
Pichincha	337	2	766	70	1 175	29%	0%	65%	6%
Tungurahua	47	-	111	-	158	30%	0%	70%	0%
Zamora Chinchipe	14	-	20	3	37	38%	0%	54%	8%
Galápagos	14	-	20	16	50	28%	0%	40%	32%
Sucumbíos	26	-	28	10	64	41%	0%	44%	16%
Orellana	23	-	60	-	83	28%	0%	72%	0%
Santo Domingo de los Tsáchilas	139	2	188	3	332	42%	1%	57%	1%
Santa Elena	41	20	63	10	134	31%	15%	47%	7%
Ecuador	2 158	1 204	3 521	652	7 535	29%	16%	47%	9%

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de detenciones policiales en personas reincidentes
CÓDIGO DEL INDICADOR	009
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Son las personas que reinciden en las detenciones, respecto al número total de detenciones policiales.
FORMA DE CÁLCULO	
$RDP = \frac{N_DPR}{NTDP} * 100$	
Donde:	
RDP = Porcentaje de detenciones policiales de personas reincidentes	
N_DPR = Número de detenciones policiales de personas reincidentes	
NTDP = Número total de detenciones policiales con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización	
UNIDAD DE MEDIDA	Detención de personas reincidentes
EXPRESIÓN	Porcentaje
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted



PERIODICIDAD	<input checked="" type="checkbox"/> Anual	<input type="checkbox"/> Semestral	<input type="checkbox"/> Trimestral	<input type="checkbox"/> Bimensual
	<input type="checkbox"/> Mensual	<input type="checkbox"/> Quincenal	<input type="checkbox"/> Semanal	<input type="checkbox"/> Diario
	<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____			
NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA				
<input type="checkbox"/> Internacional	<input type="checkbox"/> Nacional	<input type="checkbox"/> Provincial	<input checked="" type="checkbox"/> Cantonal	<input type="checkbox"/> Parroquial
<input type="checkbox"/> Otro. Especificar: _____				
NOTA TÉCNICA				
El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad; el periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.				
ELABORADO POR	Parametría consultores			
RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015				
$RDP = \frac{N_PDR}{NTDP} * 100$ $RDP = \frac{532}{10\ 363} * 100$ $RDP = 5,13\%$				
<i>De las 10 363 personas detenidas el 5,13% fueron reincidentes en 2015.</i>				



	Personas detenidas				% de reincidencia en las detenciones policiales		
	Personas detenidas una sola vez en el año	Personas detenidas dos veces en el año	Personas detenidas tres veces en el año	Total	% de reincidencia de personas detenidas	% de reincidencia con dos detenciones	% de reincidencia con tres detenciones
Alta mar	10	-	-	10	0,0%	0%	0%
Azuay	261	24	1	286	8,7%	8%	0%
Bolívar	26	1	-	27	3,7%	4%	0%
Cañar	85	2	-	87	2,3%	2%	0%
Carchi	207	2	-	209	1,0%	1%	0%
Cotopaxi	232	6	1	239	2,9%	3%	0%
Chimborazo	91	6	-	97	6,2%	6%	0%
El Oro	311	10	-	321	3,1%	3%	0%
Esmeraldas	336	5	-	341	1,5%	1%	0%
Guayas	3 764	172	10	3 946	4,6%	4%	0%
Imbabura	355	12	-	367	3,3%	3%	0%
Loja	203	11	-	214	5,1%	5%	0%
Los Ríos	454	20	1	475	4,4%	4%	0%
Manabí	631	23	1	655	3,7%	4%	0%
Morona Santiago	54	4	-	58	6,9%	7%	0%



	Personas detenidas				% de reincidencia en las detenciones policiales		
	Personas detenidas una sola vez en el año	Personas detenidas dos veces en el año	Personas detenidas tres veces en el año	Total	% de reincidencia de personas detenidas	% de reincidencia con dos detenciones	% de reincidencia con tres detenciones
Napo	76	4	-	80	5,0%	5%	0%
Pastaza	64	3	1	68	5,9%	4%	1%
Pichincha	1 625	138	13	1 776	8,5%	8%	1%
Tungurahua	220	17	-	237	7,2%	7%	0%
Zamora Chinchipe	37	3	-	40	7,5%	8%	0%
Galápagos	55	1	-	56	1,8%	2%	0%
Sucumbíos	77	2	-	79	2,5%	3%	0%
Orellana	100	7	2	109	8,3%	6%	2%
Santo Domingo de los Tsáchilas	391	16	-	407	3,9%	4%	0%
Santa Elena	166	11	3	180	7,8%	6%	2%
Ecuador	9 831	500	32	10 363	5,1%	4,8%	0,3%

FICHA METODOLÓGICA	
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de personas detenidas con algún proceso judicial por drogas
CÓDIGO DEL INDICADOR	010
DEFINICIÓN DEL INDICADOR	Son las personas que fueron detenidas por la Policía y que pasaron a tener un proceso judicial por producción o tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, respecto al número total de detenciones policiales en el año.
FORMA DE CÁLCULO	
$DPJ_a = \frac{N_{DPJ}}{NTDP} * 100$	
Donde:	
DPJ_a = Porcentaje de personas detenidas con algún proceso judicial por drogas	
N_{DPJ} = Número de detenciones policiales de personas detenidas con procesos judiciales por drogas	
NTDP = Número total de detenciones policiales con alguna sustancia catalogada sujeta a fiscalización	
UNIDAD DE MEDIDA	Detención de personas con procesos judiciales
EXPRESIÓN	Porcentaje
DERIVACIÓN DEL INDICADOR	
VARIABLE: Sexo	
VARIABLE: Grupos de edad	
FUENTE DE DATOS	Sistema de Información Rendición de Cuentas del Ministerio del Interior Consep-Seted



PERIODICIDAD

- Anual Semestral Trimestral Bimensual
 Mensual Quincenal Semanal Diario
 Otro. Especificar: _____

NIVEL DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA

- Internacional Nacional Provincial Cantonal Parroquial
 Otro. Especificar: _____

NOTA TÉCNICA

El indicador puede ser calculado según sexo y por grupos de edad; el periodo de referencia es de enero a diciembre 2015.

ELABORADO POR

Parametría consultores

RESULTADO ENERO–DICIEMBRE 2015

$$DPJ_d = \frac{N_{DPJ}}{NTDP} * 100$$

$$RDP = \frac{4\,343}{10\,364} * 100$$

$$RDP = 42\%$$

De 10 363 personas detenidas, el 42% llega con un proceso judicial.



El presente estudio analiza el impacto de la política pública penal sobre drogas implementada en 2015. Esta política desentona con las reformas constitucionales de 2008 que rechazan la criminalización del consumo.

Inicialmente, de acuerdo a esa tendencia constitucional, el Estado ecuatoriano tomó varias medidas: 1) indulto general a “mulas” del narcotráfico; 2) creación de la “tabla de tenencia para el consumo personal”; 3) promulgación de la Ley Orgánica de Prevención Integral Fenómeno Socioeconómico de las Drogas; 4) reforma del nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) que incluyó el concepto de proporcionalidad en las penas en delitos relacionados con drogas; y, consecuentemente, 5) implementación de la tabla para tipificar delitos que permite diferenciar entre pequeños y grandes traficantes.

Sin embargo, a partir de septiembre de 2015, se modificaron los umbrales de la tabla del COIP: bajaron las cantidades para tipificar delitos relacionados con drogas y se incrementaron las penas. Como resultado, el número de personas detenidas ha aumentado, lo que significa que no se ha abordado integralmente el fenómeno de las drogas –desde una perspectiva de salud social– ni representa una mayor efectividad de la política pública penal.

Frente a esta realidad, esta publicación ofrece una propuesta de indicadores de efectividad de la política penal de drogas y una aproximación a los costos inproductivos que esta estrategia ha generado.