

Instituciones y narcotráfico

La geografía judicial
de los delitos de
drogas en Colombia

Mauricio García Villegas

Jose Rafael Espinosa R.

Felipe Jiménez Ángel



DOCUMENTOS 5

Documentos 5

Instituciones y narcotráfico:

la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

*Mauricio García Villegas
Jose Rafael Espinosa Restrepo
Felipe Jiménez Ángel*

Mauricio García Villegas

es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Lovaina La Nueva (Bélgica), profesor de la Universidad Nacional de Colombia, investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, y columnista del diario *El Espectador*.

Jose Rafael Espinosa

es abogado, politólogo y estudiante de la maestría en Derecho de la Universidad de los Andes, e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia.

Felipe Jiménez Ángel

es profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Estadística Aplicada de la Fundación Universitaria Los Libertadores, y coordinador del Observatorio de la Democracia de la Misión de Observación Electoral - MOE.

Agradecemos los invaluable comentarios y sugerencias de Claudia López, Francisco Gutiérrez y de nuestros colegas en Dejusticia. Los errores y las omisiones son de nuestra entera responsabilidad.

Documentos Dejusticia 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:

la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de Open Society Foundations

ISBN: 978-958-57978-2-6 (Edición digital)

© Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: info@dejusticia.org

<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>

Revisión de textos: María José Díaz Granados

Preprensa: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Impreso por Ediciones Antropos

Bogotá, julio de 2013

Contenido

El desempeño de la justicia local	8
Presencia de funcionarios judiciales	9
Eficacia del sistema judicial	15
Índice de desempeño de la justicia local	21
Persecución de los delitos de drogas y geografía	24
El mapa tradicional: los cultivos ilícitos.....	26
Un mapa más complejo: los diferentes eslabones de la cadena.....	26
La persecución de los delitos de drogas y los actores de la cadena	39
Índice de desempeño de la justicia local	41
Provisionalidad	48
Conclusiones y recomendaciones	56
Conclusiones	57
Recomendaciones	59
Referencias	64
Anexo 1	66
Anexo 2 Geografía de la cadena del narcotráfico	69

En los últimos años el Estado colombiano ha aumentado considerable y desproporcionadamente la represión del consumo de drogas: no solo ha creado y ampliado conductas penales, endurecido los procedimientos, restringido las garantías y los beneficios de los procesados y otorgado atribuciones excepcionales a autoridades administrativas, sino que todo eso lo ha hecho de forma desproporcionada, creando una gran irracionalidad y sobrecarga al sistema penal (Ariza y Iturralde, 2011; Uprimny, Guzmán y Parra, 2013; Uprimny y Guzmán, 2010).

Este documento refuerza las pruebas sobre la irracionalidad del sistema penal y hace algunos aportes al debate sobre políticas antidrogas en Colombia a partir de una mirada geográfica de las capacidades y los desafíos institucionales del Estado en su “guerra contra las drogas”. En concreto, el texto responde a dos preguntas: ¿cómo está distribuida la capacidad de sanción penal del narcotráfico a lo largo del territorio nacional? y ¿cuál es la relación entre esta distribución y la capacidad de las instituciones locales?

Aquí se adopta una mirada multidimensional al fenómeno de las drogas en Colombia. Se parte del supuesto de que los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico representan retos y consecuencias de política pública distintos, lo cual implica que la penalización de la cadena del narcotráfico deba ser estudiada por partes. El peso que debe tener el sistema penal sobre el campesino cultivador de hoja de coca no puede ser igual al que debe tener sobre, por ejemplo los grupos (por lo general armados ilegales) que compran dicha hoja o que producen base de coca, o peor aún, al que debe tener sobre los grandes traficantes que exportan enormes cantidades de narcóticos y amasan inmensas fortunas. Es verdad que en muchos casos un mismo actor participa en varios de los eslabones (la guerrilla, por ejemplo, también exporta y obtiene grandes rentas),

pero en términos generales es posible y deseable hacer estas distinciones, pues los retos y las consecuencias de política pública son diferentes. Esta diferenciación es ya frecuente en la literatura especializada sobre el tema pero, infortunadamente, en algunos campos de política pública es todavía ignorada y el enfoque se concentra —por lo general— en la persecución de los cultivos ilícitos.¹

En este documento se muestra cómo, además de la desproporción normativa que tiene la penalización de las drogas en Colombia —que otras investigaciones de Dejusticia ya han hecho evidente—, la manera como el Estado aplica y hace efectivas esas normas es discriminatoria. A una desproporción normativa se suma entonces una discriminación fáctica. Y esta discriminación —sostenemos aquí— es doble: por un lado, dicha aplicación es selectiva en los delitos, pues se concentra en la sanción de unos delitos y no de otros y, por el otro, es selectiva en el territorio, pues tiende a concentrar su eficacia en algunos territorios y no otros.

Aquí hacemos, pues, una evaluación geográfica de la relación entre la persecución del narcotráfico y el desempeño de las instituciones de justicia en Colombia. Con base en ese diagnóstico formulamos algunas recomendaciones generales de política pública, tanto estructurales al sistema de justicia como específicas al problema del narcotráfico en el país.

Este documento está dividido en cuatro partes. En la primera presentamos una evaluación del desempeño de la justicia local y mostramos cómo está distribuido a lo largo del territorio. En las siguientes dos partes nos concentramos en la capacidad de sanción del narcotráfico: en la segunda mostramos la relación entre esta capacidad de sanción y la geografía del país, mientras que en la tercera mostramos la relación entre capacidad de sanción y los actores involucrados en la cadena del narcotráfico. En la cuarta presentamos algunas conclusiones y recomendaciones.

El desempeño de la justicia local

En esta sección presentamos un indicador del desempeño de la justicia local (municipal). Aquí se mide el desempeño de las instituciones de justicia de dos formas: a través de la presencia de funcionarios judiciales en

¹ Sobre esta distinción ver, por ejemplo, Thoumi (1999), Gaviria y Mejía (2011), Uprimny y Guzmán (2010), Uprimny, Guzmán y Parra (2013), Duncan (2013). Para una descripción de la visión unidimensional de las políticas públicas sobre narcotráfico y construcción de Estado en las regiones ver López (2013), Palou (2011) y García Villegas y Espinosa (2012).

el territorio, y a través de la eficacia del sistema en la persecución de homicidios. Al final de la sección se agregan estas dos dimensiones de la justicia y se presenta un indicador global de justicia local.

Presencia de funcionarios judiciales

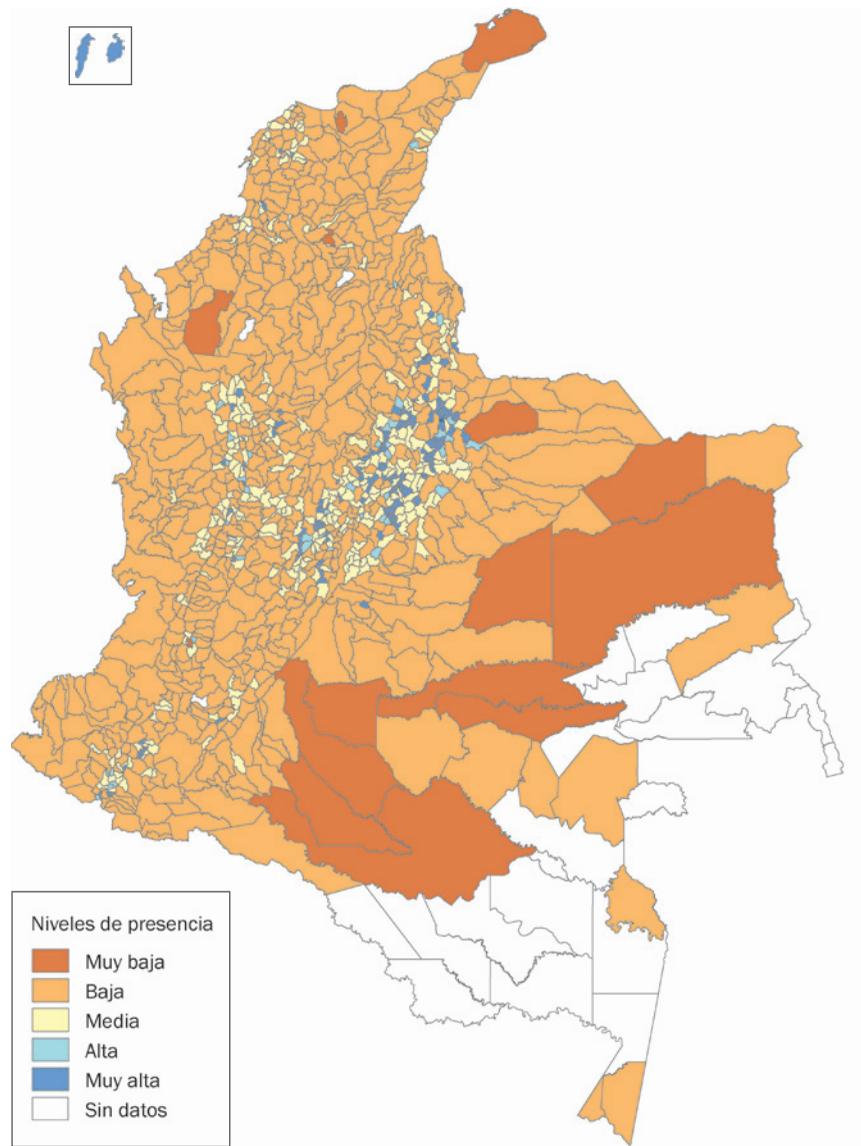
En primer lugar, se mide la *presencia* de funcionarios judiciales en el territorio. Se trata de una medición formal, que solo tiene en cuenta la presencia de funcionarios judiciales en el territorio y que da una idea de la distribución geográfica de los jueces en Colombia pero, por supuesto, no dice nada sobre qué tan eficaz o eficiente es su presencia.

El mapa 1 muestra la distribución de la presencia de jueces en el territorio colombiano a julio de 2012, teniendo en cuenta la población y el tamaño del municipio.² Para enfrentar la dispersión de los datos agrupamos los municipios en función de su diferencia con respecto al promedio nacional. Así, los municipios con presencia muy baja de jueces son aquellos que se encuentran más al extremo negativo del promedio nacional, mientras los municipios con presencia muy alta son los que se encuentran más al extremo positivo del promedio nacional. Esta medida tiene la ventaja de utilizar como criterio para la agrupación el mismo estándar de presencia de jueces en los municipios del país.³ Los municipios “sin datos” son aquellos para los cuales no pudimos obtener información sobre presencia

² No es lo mismo que haya dos jueces en un municipio de 10.000 personas que en uno de 1.000.000, o que en uno de 50 km² que en uno de 10.000 km². Por esa razón debimos controlar por población y territorio, y para hacerlo calculamos un indicador de presencia igualando a los municipios, asumiendo que todos son de 100 mil habitantes y de 100 km². Para hacer comparables los municipios pequeños con los grandes nos concentramos en los tipos de jueces de menor jerarquía, aquellos que deberían tener presencia en todo el territorio del país sin importar el tamaño del municipio: penales municipales, penales municipales para adolescentes —control de garantías—, penales municipales ambulantes —Bacrim, control de garantías—, jueces civiles de pequeñas causas, jueces laborales de pequeñas causas, jueces civiles municipales, jueces promiscuos municipales y jueces promiscuos del circuito.

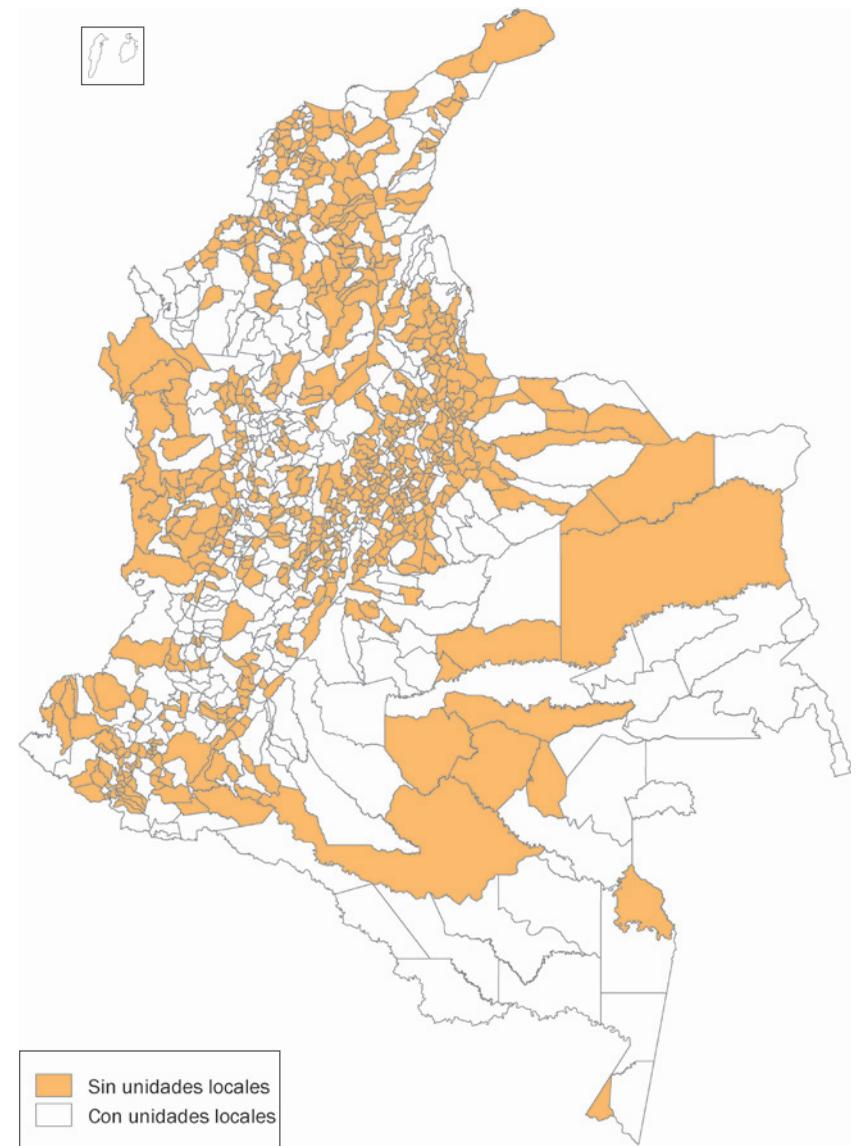
³ Construimos categorías a partir de la *media* y de distancias respecto de la media en unidades de desviaciones estándar, y con base en esas categorías agrupamos los municipios. Esto permite identificar cuáles son los municipios más “alejados” del promedio nacional. Otras formas de agrupar los datos, como los cuantiles por ejemplo, se limitan a identificar los municipios con los puntajes más bajos, pero no dicen mucho sobre qué tan mal están esos municipios respecto de la media nacional. Para información más detallada sobre la forma en que se construyeron estas categorías ver el anexo 1 al final del libro.

MAPA 1.
Presencia de jueces
2012
(controlado por población y territorio)
Jueces/100 mil hab./km²



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) (2012).

MAPA 2.
Existencia de unidades locales de la Fiscalía
2012



Fuente: Fiscalía General de la Nación (2012).

de jueces. En este caso, esa falta de información se debe a que los territorios en blanco corresponden a territorios no municipalizados, cuya jurisdicción está a cargo de municipios vecinos para los cuales sí existen datos.

Como muestra el mapa 1, la presencia de jueces se concentra de forma pronunciada en el centro del país. A esto se le podrían sumar dos pequeños nichos al norte, alrededor de Cartagena y Barranquilla, y al sur, en Pasto y en sus alrededores.

El mapa 2 muestra la existencia de unidades locales de la Fiscalía en los municipios. Los municipios en rojo son aquellos que no tienen unidad local con operaciones fijas en el territorio. Esta falta de presencia fija no significa que no existan fiscales locales competentes. Los fiscales locales competentes en estos municipios son funcionarios con sede en otros municipios que se deben trasladar hasta allí para investigar y, si es el caso, para actuar judicialmente. Sin embargo, como hemos podido comprobar en diferentes entrevistas y visitas, la falta de operaciones fijas en un territorio significa, en la práctica, con mucha frecuencia, la inoperancia de la Fiscalía en ese municipio.

Si bien los contrastes son aquí menos fuertes, este mapa muestra un patrón similar al mapa de presencia de jueces. Las zonas sin presencia de unidades locales tienden a coincidir con algunos municipios del oriente de Boyacá y Norte de Santander en el oriente; el sur de Bolívar, Magdalena y parte de Cesar en el Caribe; Caquetá, Vichada y Guaviare en el suroriente; Putumayo, Nariño y Cauca en el suroccidente, y Chocó en el Pacífico.

De otra parte, la presencia de funcionarios judiciales no solo debe ser analizada a partir de la cantidad, sino también de su calidad. La forma que el Estado colombiano ha diseñado para garantizar la calidad de los funcionarios judiciales es la carrera judicial, mediante la cual se busca garantizar el mérito en la administración de justicia. Así, en teoría, se pretende que solo los mejores (aquellos que han superado algunas pruebas estandarizadas y han obtenido los mejores resultados) sean los que ocupen los cargos públicos, y solo en algunos casos (licencias temporales o periodos de celebración de concurso) los despachos deben ser ocupados por jueces en provisionalidad. La carrera judicial es un mecanismo que además sirve para garantizar la independencia de los jueces respecto de políticos y de otros jueces, y ello

debido a que los funcionarios provisionales son nombrados directamente por los magistrados del respectivo tribunal superior jerárquico.⁴

La carrera judicial —como muchas políticas públicas— ha tenido un impacto diferenciado en el territorio. A partir de la sistematización de la información enviada por las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura construimos una base de datos sobre los niveles de provisionalidad de los despachos judiciales del país.⁵

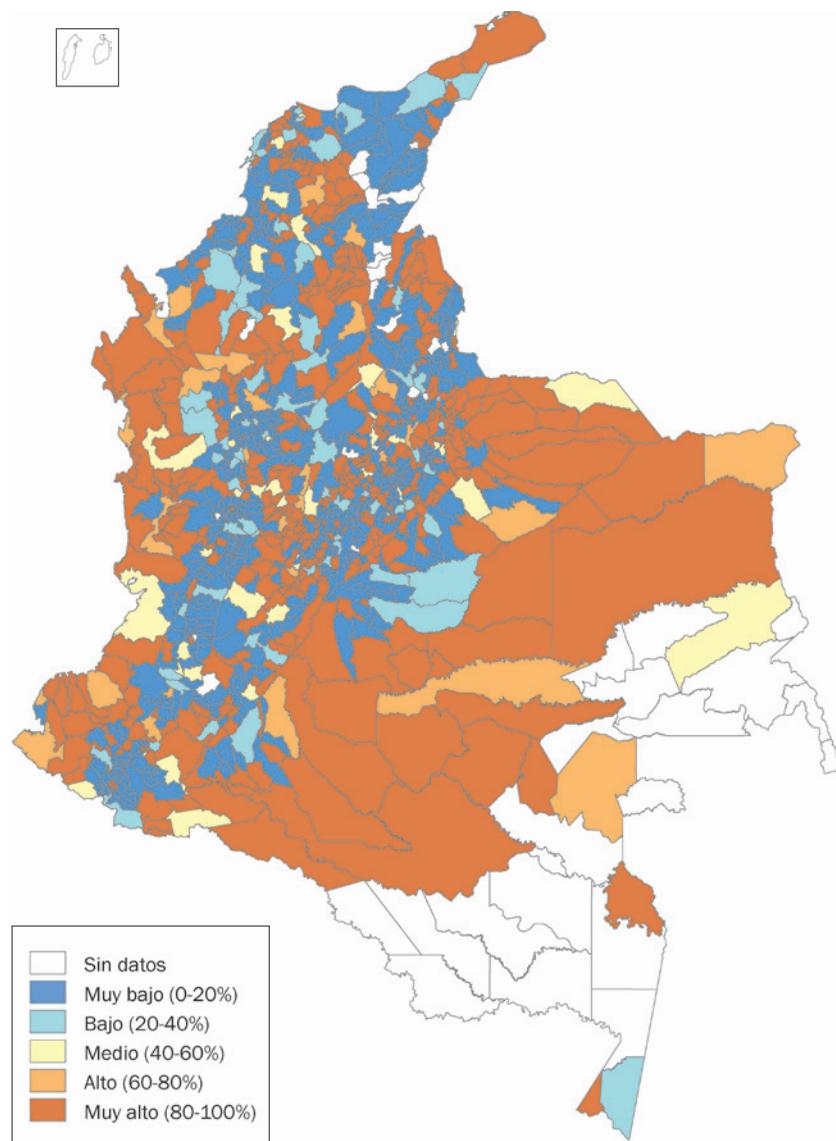
El mapa 3 ilustra cómo está distribuida la provisionalidad a lo largo del país.

Este mapa muestra dos aspectos llamativos de la forma como opera la carrera judicial en el país. Primero, la carrera judicial es inoperante en una buena parte del territorio. De acuerdo con la información suministrada por los consejos seccionales de la judicatura, el 31% de los despachos judiciales están ocupados por jueces en provisionalidad. En términos de territorio, en 425 municipios el porcentaje de jueces en provisionalidad respecto del total de jueces es igual o mayor al 80%. Segundo, el mapa muestra que la provisionalidad no está distribuida aleatoriamente a lo largo del país. Como en los mapas anteriores, la provisionalidad —asociada

4 Aquí es importante tener en cuenta una variable de diseño institucional. El sistema de elección de magistrados favorece, además de la falta de rendición de cuentas, la formación de “roscas” al interior de la rama judicial. Los magistrados de los tribunales son elegidos por los magistrados de las respectivas altas cortes de listas elaboradas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (cuyos miembros son elegidos, a su vez, por las altas cortes). Este “roscograma” se reproduce a nivel local y ello se debe, en parte, a la provisionalidad. En la medida en que son los magistrados de tribunales quienes deben nombrar directamente a los jueces en provisionalidad, es natural que en aquellos lugares con altas tasas de provisionalidad exista un mayor riesgo de que se reproduzca dicho roscograma.

5 Entendimos como provisional todo despacho judicial que —por diferentes razones— no estuviera ocupado por un funcionario asignado al mismo en virtud de la carrera judicial. No incluimos los despachos de descongestión pues, por definición, tienden a ser ocupados por funcionarios en provisionalidad y estos despachos no existen en todo el país. Si se incluye el número de despachos de descongestión la cifra es aún más alarmante, pues el porcentaje de despachos judiciales en provisionalidad a nivel nacional aumenta a 39%. Es llamativo, infortunado y elocuente que el Consejo Superior de la Judicatura no cuente con esta información. Para recolectarla tuvimos que enviar solicitudes a cada una de las 24 seccionales para que nos dieran las respectivas cifras sobre provisionalidad. Luego agregamos y sistematizamos la información.

MAPA 3.
Niveles de provisionalidad promedio
de los despachos judiciales
2013



Fuente: Consejos seccionales de la judicatura (2013). Cálculos propios.

tanto a la falta de mérito como a los riesgos del clientelismo— tiende a concentrarse en municipios periféricos del país.

Eficacia del sistema judicial

En segundo lugar, medimos la *eficacia* del sistema judicial en el territorio entendida como la capacidad del sistema para alcanzar los objetivos esperados. Nos limitamos a la eficacia del sistema penal por dos razones: primero, porque la eficacia de la justicia penal (a diferencia de la justicia civil o de la justicia laboral) es un buen indicador de la capacidad del Estado para imponerse frente a otros actores sociales que compiten por el monopolio del uso de la fuerza (García Villegas, 2008). Segundo, porque el sistema penal es el único sistema procesal en Colombia que ofrece un mínimo de información confiable sobre su gestión.⁶

Adicionalmente, solo nos ocupamos de la eficacia del sistema judicial para sancionar los homicidios ocurridos en cada municipio. ¿Por qué exclusivamente en los homicidios? Por tres razones. Primero, porque son de los delitos más graves y, por tanto, deberían ser prioritarios en la gestión judicial. Segundo, porque los homicidios son los delitos que tienen un menor subregistro (es más difícil que pase desapercibido un homicidio a que lo haga una estafa, por ejemplo). Y, tercero, porque al limitarnos al homicidio esquivamos algunas objeciones que podrían formularse a los indicadores que vamos a presentar a continuación. Veamos primero los indicadores y luego explicamos la objeción.

A fin de medir la eficacia del sistema judicial construimos un indicador que evalúa para cuántos de los homicidios que ingresaron al sistema se produjo una condena penal (condenas de homicidios/ingresos de

⁶ Una primera etapa de esta investigación consistió en la recopilación de toda la información estadística disponible y una primera indagación sobre cómo se recolecta y se sistematiza la información en las diferentes entidades de la rama judicial. Infortunadamente, al final de esta primera etapa llegamos a la conclusión de que no podíamos utilizar la información del Consejo Superior de la Judicatura sobre ingresos y salidas para los diferentes tipos de procesos (administrativos, ordinarios, penales, disciplinarios) pues la manera como se recogen los datos es poco confiable. Por esa razón optamos por utilizar la información del SPOA, el sistema de información de la Fiscalía General de la Nación que, aunque también tiene fallas, es el menos problemático de todos. Tener información precisa, completa y consistente sobre su funcionamiento es, sin duda, una de las grandes tareas pendientes de la agenda de modernización del aparato judicial. Para una discusión que sigue vigente sobre el problema de las cifras de la justicia, ver Uprimny, Rodríguez y García Villegas (2006).

homicidios). Este indicador no es sino el reverso de lo que usualmente se entiende como tasa de impunidad: mientras que la tasa de eficacia indica cuánto se condenó del total de ingresos, la tasa de impunidad indica cuánto se dejó de condenar. Sin embargo, incluimos una precisión adicional: al valorar el número de condenas respecto del total de ingresos incorporamos en el indicador la magnitud de la demanda de justicia del municipio.⁷ Veamos un ejemplo. Supongamos que dos municipios tienen una tasa de eficacia general cercana al 15%, es decir, producen condenas para el 15% de los delitos que ingresan. Sin embargo, los dos municipios son distintos: uno es Bogotá, que debe procesar alrededor de 1654 homicidios al año, mientras que otro es El Retorno (Guaviare) que registró seis homicidios en 2011.⁸ Para llegar a la tasa de 15% Bogotá debió producir más de 248 condenas, mientras que el municipio de Vichada solo debió producir una condena. Este indicador tiene en cuenta estas diferencias y es entonces sensible no solo a las diferencias en las cargas de trabajo de un municipio, sino también a la capacidad de evitar fenómenos criminales en el territorio.

Es aquí es donde entra la objeción. ¿Acaso siempre es deseable que se produzca una condena por cada ingreso? Es cierto que esto no es válido para todos los delitos. Desde el punto de vista de gestión judicial (e incluso de política criminal y filosofía del derecho, pero esto es otro tema) en un contexto de recursos escasos a veces es deseable no investigar a fondo algunos delitos que no son tan prioritarios para la sociedad y así poder concentrar esos recursos en la investigación de delitos más relevantes. Podría decirse, por ejemplo, que es deseable que un fiscal archive una investigación o que un juez declare la preclusión de un proceso que se siga por el robo de una caja de leche en un supermercado para que dedique su

tiempo y el de otros funcionarios a la investigación de delitos más graves, como un homicidio, por ejemplo. Este enfoque, por supuesto, podría ser criticado desde un punto de vista liberal clásico como una renuncia a la vigencia del Estado de derecho. Pues bien, en el caso de los homicidios no existe ese problema dado que, en términos generales, por su gravedad, el fiscal no puede dejar de formular una imputación y el juez una condena. Más allá de si resulta ser Juan o Pedro, por cada homicidio el sistema judicial debe producir una sentencia condenatoria.

Antes de pasar a los resultados debemos hacer tres aclaraciones metodológicas. Primero, del total de municipios se excluyeron aquellos para los cuales no había información completa (número de ingresos, de formulaciones de imputación y de sentencias condenatorias) o cuya información sugería que había un error (v. gr., que hubiera más sentencias que imputaciones o que ingresos). Esto nos redujo el universo de municipios de 1103 a 848.⁹

Segundo, por razones de disponibilidad y calidad de la información nos limitamos exclusivamente a los procesos penales surtidos bajo el sistema penal acusatorio (Ley 906 de 2004). Para cada municipio agregamos la información existente relacionada con ese sistema para los años de vigencia, y es a partir de la información de cada municipio que se hace el análisis de eficacia.¹⁰

7 La fórmula que utilizamos fue la siguiente:

$$\frac{\text{Total de condenas}_i - (\text{Total de ingresos}_i - \text{Total de condenas}_i)}{\text{Total de ingresos}_i}$$

Esta ecuación arroja como resultado un conjunto de valores en una escala de -1 a 1, en la que -1 representa los municipios en los que no se produjo ni una sola condena para todos los casos que ingresaron; 1 representa los municipios en los que hubo condenas para todos los ingresos y 0 representa aquellos municipios en los que se produjeron condenas para la mitad de los casos que ingresaron. Para más información sobre la construcción del indicador se sugiere ver el trabajo de Leopoldo Fergusson, Juan Fernando Vargas y Mauricio Vela, de donde tomamos la idea sobre su formulación (Fergusson, Vargas y Vela 2013).

8 Esta información corresponde a la base de datos de la Policía Nacional para el año 2011 (Ricaurte 2012).

9 Esto pone de presente, de nuevo, las dificultades de hacer una investigación sistemática para todos los municipios, pues la falta o la precariedad de la información lleva a excluir a un número considerable de ellos. A pesar de que excluimos estos municipios creemos que este problema de la información es un síntoma de debilidad institucional y que, como dijimos, un plan de fortalecimiento institucional debe empezar por desarrollar sistemas de información confiables que brinden información de buena calidad para todos los municipios.

10 Esto nos permite controlar el hecho de que el sistema penal acusatorio haya entrado en vigencia gradualmente a lo largo del territorio. Es irrelevante si el sistema entró en vigencia en Cali años después de que lo hiciera en Manizales, pues cada municipio se analiza a partir de su ingreso al sistema. Un posible riesgo de esta decisión metodológica consiste en darle una cierta ventaja a los municipios en los que entró en vigencia antes el sistema penal acusatorio (siguiendo con el ejemplo, darle una ventaja a Manizales sobre Cali) pues han tenido más tiempo para realizar las investigaciones que han entrado a lo largo de los años. Así, mientras que en Manizales el sistema judicial ha tenido siete años para investigar y condenar por un hecho cualquiera, Cali solo ha tenido cuatro años. Sin embargo, consideramos que este periodo de tiempo de cuatro años es suficiente pues —teniendo en cuenta la duración promedio de un proceso

Tercero, medimos el nivel de eficacia en la sanción de homicidios que tienen lugar en un municipio determinado. Sin embargo, esto no necesariamente significa que el proceso penal haya tenido lugar en ese municipio. La competencia para juzgar los homicidios en primera instancia corresponde, por razones de gravedad del delito, a los jueces del circuito, o incluso a jueces especializados, y no a los jueces municipales. No sobra agregar que no en todos los municipios hay jueces del circuito. Las fiscalías encargadas de actuar ante los jueces del circuito no son las locales sino las seccionales que, aunque no necesariamente tienen operaciones fijas en cada municipio, sí tienen competencia en todo el territorio. Esto significa, entonces, que aquí no estamos midiendo la justicia que opera físicamente sino la que es efectivamente aplicada en un territorio.

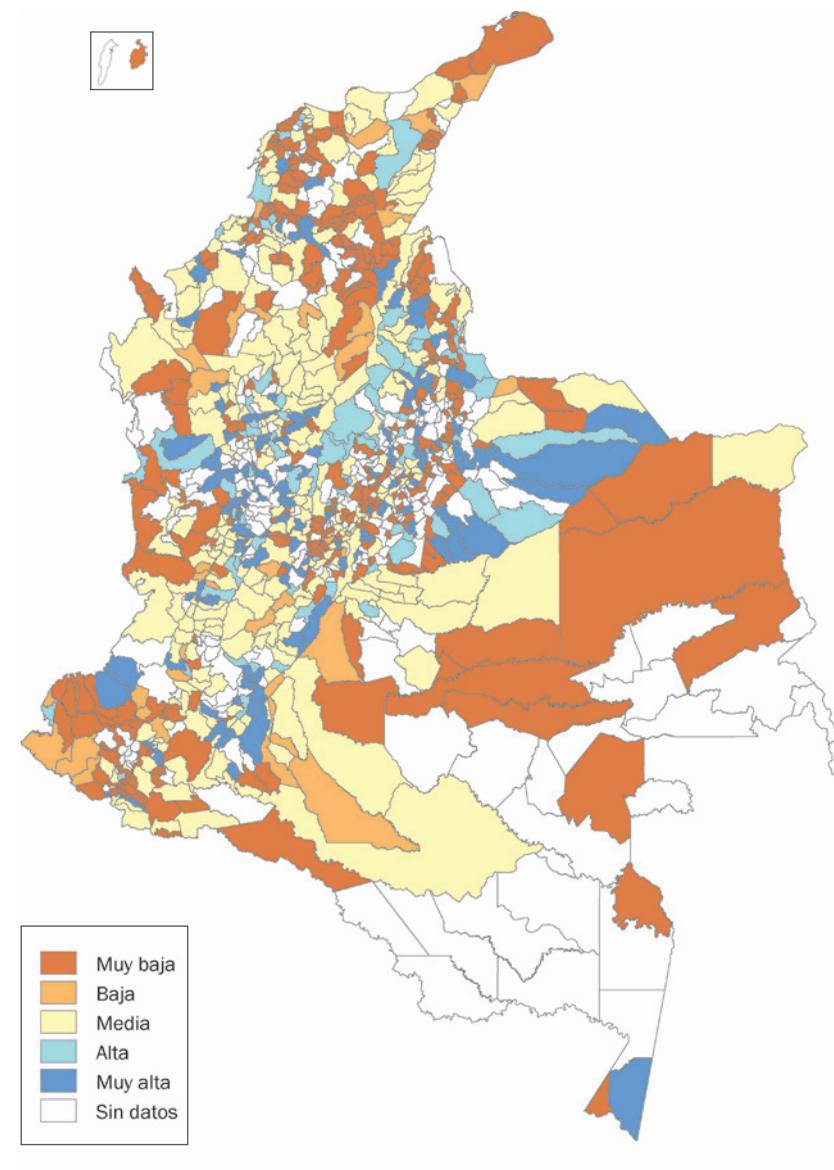
Esto no representa un problema para la investigación que aquí adelantamos; más que la presencia física de las instituciones en el territorio, lo que nos interesa en este punto es medir qué tanto el sistema cumple con su finalidad. En otras palabras, aquí nos interesa más la institucionalidad real que la nominal. Claro, como dijimos, hay una relación entre la presencia y la eficacia, y por eso en un apartado anterior presentamos indicadores de presencia de jueces y fiscales en el territorio. Estas medidas de presencia las retomaremos más adelante para construir el indicador global de desempeño de la justicia local. Pasemos, pues, a los resultados.

Antes de mostrar los resultados municipales miremos los datos nacionales para tener una idea general del fenómeno. De acuerdo con la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación (FGN), solo el 5,1% de los homicidios dolosos que han ingresado al sistema entre 2005 y 2011 han tenido como resultado una condena, que es la salida esperada.¹¹ Este porcentaje es alto en comparación con otros delitos, como por ejemplo lesiones personales (0,6%), acoso sexual (0,2%), delitos contra la administración pública (0,6%) o terrorismo (1,9%). Sin embargo, la tasa

penal— las investigaciones que entraron al sistema en Cali en 2008 ya debieron tener una actuación de egreso (archivo o condena). El problema de esta decisión radica, sin embargo, en que no es posible hacer análisis longitudinales en el tiempo. Infortunadamente, la información disponible en la Fiscalía no nos permitió construir indicadores anuales de eficacia.

11 Esta tasa coincide en términos generales con las evaluaciones históricas anteriores sobre la impunidad en Colombia; ver por ejemplo Rubio (2001). Sin embargo, estas evaluaciones se enfrentan a los problemas de las cifras de la justicia a los que nos referimos anteriormente. Para una discusión extendida y relevante ver Uprimny, Rodríguez y García Villegas (2006).

MAPA 4.
Tasa de eficacia
2005-2011



Fuente: FGN, cálculos propios.

es baja en comparación con otros delitos como porte y tráfico de estupefacientes (25,9%), porte de armas (32%) o secuestro extorsivo (10,1%). Estas diferencias se explican por muchos factores que tienen que ver, en términos generales, tanto con la frecuencia y la gravedad del delito como con la complejidad en la investigación que se necesita para probarlo.¹²

El mapa 4 muestra la distribución de la eficacia del sistema judicial en el territorio.¹³

Como muestra el mapa 4, la eficacia alta y muy alta tiende a concentrarse en los departamentos de Huila, Casanare, Tolima, el eje cafetero, y en menor medida en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y en pocos municipios de Bolívar y Atlántico. Mientras que la eficacia baja y muy baja se concentra en Nariño, Putumayo, Casanare, Meta, Vichada, Chocó, el sur de Córdoba, el Catatumbo, el sur de Bolívar y La Guajira.

La mayoría de municipios con eficacia baja y muy baja se sitúan en corredores que comparten varios fenómenos entre los cuales se encuentran: i) presencia de grupos armados, ii) zonas de cultivos de uso ilícito, iii) zonas de transporte de insumos para la producción de coca, iv) presencia de minería ilegal y v) baja calidad en las instituciones.¹⁴ Lo llamativo de este mapa es precisamente que estos factores operan bajo un escenario de ineficacia judicial a nivel local lo que permite la ejecución de estas actividades a un muy bajo costo en materia de exposición penal.

Ahora bien, estos mapas no siempre permiten hacer juicios definitivos sobre la capacidad institucional de un municipio. Hay situaciones

en las cuales los indicadores de justicia y de gobierno municipal son muy buenos; sin embargo, un análisis más detallado del contexto, de la historia del municipio y de sus relaciones internas de poder muestra que el poder institucional solo es fuerte en apariencia. Esta es la sospecha que se tiene al observar, por ejemplo, lo que ocurre en el departamento de Casanare. A pesar de los escándalos de corrupción y de la infiltración demostrada de poderes ilegales en los asuntos públicos, este departamento obtiene resultados muy positivos en los indicadores estudiados. ¿Qué explica esa disonancia? ¿Es problema de los indicadores, o la realidad de los municipios, a pesar de la corrupción y la captura, es así de positiva? Hay otros casos: en cuanto a Guapi y Timbiquí, ¿por qué obtienen resultados tan positivos estos municipios que están en una de las zonas en las que las FARC tienen tanta presencia? ¿Por qué Magangué, un enclave del paramilitarismo y del chance mafioso de La Gata, obtiene tan buenos resultados? Esto, sin duda, hace necesario que se realicen análisis regionales más detallados, con un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo que permita evaluar tanto la calidad de los indicadores como la situación concreta del municipio.¹⁵

Índice de desempeño de la justicia local

Hasta el momento se ha visto cómo están distribuidas espacialmente la presencia del sistema judicial y la eficacia en la persecución de homicidios. Pues bien, a partir de allí construimos un indicador global de desempeño de la justicia local que tiene en cuenta estas dos dimensiones. El indicador está compuesto por dos variables: la presencia de jueces controlada por población y territorio, y la tasa de eficacia para cada municipio. En materia de

12 Para un análisis más amplio y detallado de la sanción y la investigación de homicidios en Colombia ver La Rota y Bernal (2013). Esa investigación reciente hace uso de la misma base de datos que utilizamos en este libro. A partir de ella compara la sanción del homicidio con la de otros delitos y muestra los principales obstáculos en la etapa de investigación.

13 Una precisión importante sobre este punto: las categorías que utilizamos para agrupar los municipios fueron construidas a partir de los resultados que los mismos municipios obtuvieron en el indicador, no a partir de los máximos resultados posibles. Es decir, los municipios con desempeño muy alto fueron los que mayor puntaje obtuvieron, pero eso no significa que hayan tenido una eficacia absoluta muy alta pues ninguno de ellos obtuvo un puntaje superior al 40%. En otras palabras, en ninguno de los municipios de Colombia se condenó entre 2005 y 2011 más del 40% de los casos que ingresaron.

14 Sobre este punto ver García Villegas y Espinosa (2013) en donde se muestra la relación entre este indicador de justicia y los fenómenos aquí mencionados.

15 Un enfoque detallado en el departamento del Casanare, por ejemplo, muestra que entre 2007 y 2011 la tasa de homicidios ha sufrido una reducción tan pronunciada (de 90 homicidios por cien mil habitantes a 31) que resulta algo sospechosa. En Casanare la reducción de homicidios entre 2007 y 2011 fue de 65%, mientras que a nivel nacional esta reducción fue de 38%. Fuente: Vicepresidencia de la República, 2012. Los resultados positivos arrojados en Casanare pueden obedecer a que las instituciones de justicia han venido, año tras año, enfrentándose a menos homicidios, una situación que incide en un aumento de las tasas de imputaciones, sentencias y eficacia. Un ejemplo práctico que ayuda a ilustrar es el siguiente: supongamos que en 2005 Casanare tuvo 10 ingresos por homicidio y 3 condenas, lo que arrojaría una tasa de eficacia de 0,3; si en el año de 2011 en Casanare no ingresaron 10 casos sino 6 y se profirieron las mismas 3 condenas, la tasa de eficacia aumentaría a 0,5. En este escenario, el incremento de la tasa de eficacia no se da por un aumento de la capacidad institucional para resolver procesos de homicidios sino simplemente por la reducción del denominador.

presencia nos limitamos a la variable de jueces, pues es más completa y precisa y tiene mayor variación que la variable de unidades locales de la Fiscalía

El indicador consiste en una escala de 0 a 100, en donde 100 corresponde al puntaje más alto y el 0 al más bajo. Este puntaje se obtuvo a partir de la ponderación de las calificaciones obtenidas en los dos componentes del índice,¹⁶ asignándole un peso del 60% a la eficacia y del 40% a la presencia. Tomamos esta decisión metodológica pues si bien creemos que la presencia es una dimensión importante de la justicia, en muchos municipios esta presencia es más nominal que real: que haya un juez en un municipio no significa que efectivamente ese juez imparta justicia. Esta fue, precisamente, una de las conclusiones de *Jueces sin Estado* (2008). En ese sentido, sería preferible un municipio en el que haya menos jueces pero que sean más eficaces a otro en el que haya más jueces que sean menos eficaces.

Los diferentes posibles puntajes del índice los agrupamos en cinco categorías que corresponden a los cinco niveles de desempeño de justicia local (ver anexo 1). En la tabla 1 se presenta la distribución de los municipios en los diferentes niveles del índice.

TABLA 1.
Municipios por niveles de desempeño de la justicia local

Nivel	N° municipios	% municipios
Muy bajo	136	16
Bajo	239	28
Medio	356	42
Alto	97	11
Muy alto	20	2
Total	848	100

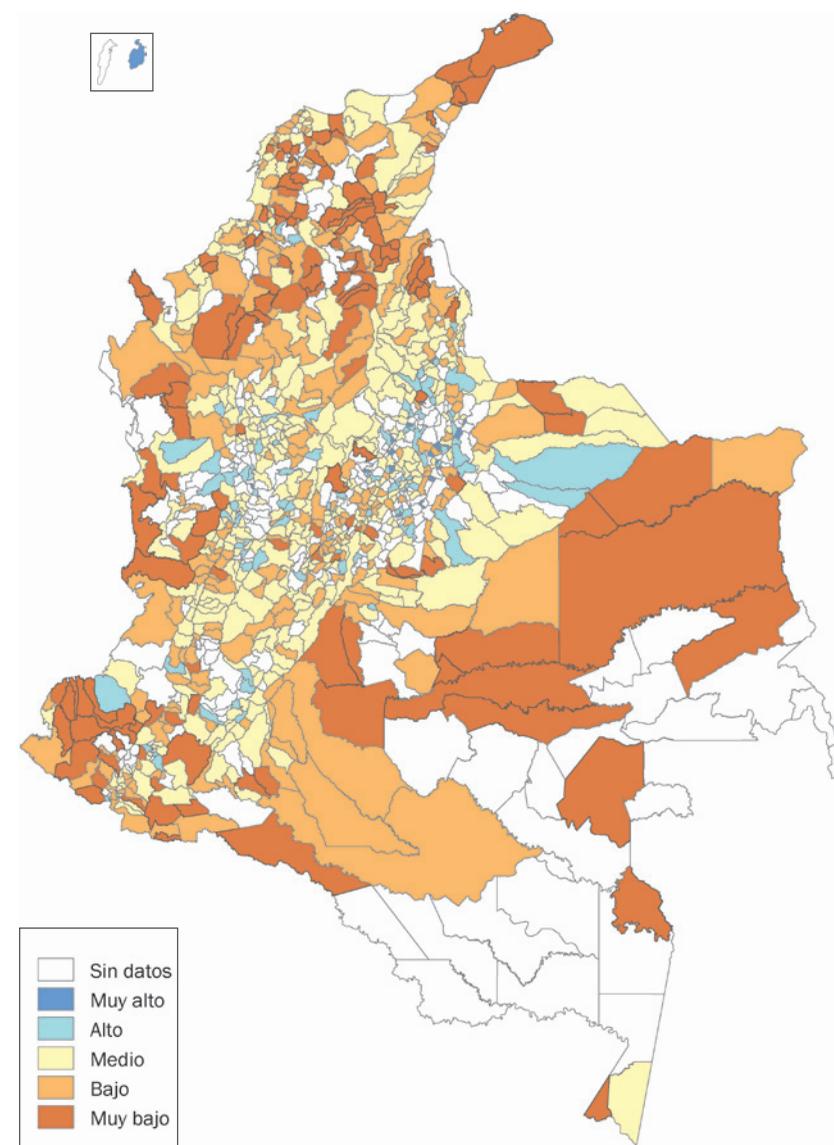
Fuente: FGN/CSJ.

16 La fórmula que utilizamos fue la siguiente:

$$\left(\frac{\text{Total de condenas}_i - (\text{Total de ingresos}_i - \text{Total de condenas}_i)}{\text{Total de ingresos}_i} \right) * 0.60 + \left(\left(\frac{\text{Número de jueces}_i}{\text{Población total}} * 100.000 \right) + \text{Extensión} \right) * 0.40$$

El indicador de presencia lo normalizamos y redefinimos en una escala de 0 a 100. El indicador de eficacia corregido, que iba de -1 a 1, también lo recodificamos en una escala de 0 a 100. Para más información, ver el anexo 1.

MAPA 5.
Índice de desempeño de la justicia local 2005-2011



Fuente: CSJ/FGN, cálculos propios.

Como muestra la tabla 1, la mayoría de los municipios (356) se ubican en el nivel medio de desempeño de la justicia local.¹⁷ La categoría más baja está compuesta por 136 municipios, un número mayor al de las dos categorías más altas sumadas: 97 municipios se ubican en la categoría Alto mientras que 20 en la categoría Muy alto. La tabla también muestra un resultado llamativo: en relación con el promedio nacional, más de un tercio de los municipios del país (375 de 848) tiene un desempeño bajo o muy bajo.

El mapa 5 muestra estos municipios por categorías, pero distribuidos espacialmente.

Este mapa cristaliza un poco más los patrones vistos en los mapas anteriores. Los municipios con un desempeño de justicia medio, alto y muy alto se encuentran principalmente en el centro del país y, en menor medida, en la costa Caribe, en el Valle del Cauca y en los departamentos de Meta y Casanare. Por otro lado, los municipios con un desempeño de justicia bajo o muy bajo tienden a localizarse en las periferias, especialmente en los departamentos de Nariño, Chocó, Putumayo, Caquetá y Vichada. En Córdoba, Magdalena, Atlántico y Sucre el bajo y muy bajo desempeño de la justicia coincide con las zonas más sureñas de los departamentos, que se caracterizan por ser territorios de difícil acceso, donde las inundaciones y las vías de comunicación aíslan a los municipios de los centros regionales de dichas zonas.

Persecución de los delitos de drogas y geografía

En esta sección analizamos la manera como está distribuida la actividad judicial por delitos de drogas a lo largo del país.

El Código Penal contempla una serie de delitos que directa o indirectamente buscan combatir y sancionar el mercado de drogas ilícitas. Así, por ejemplo, sanciona conductas como la conservación o financiación de cultivos ilícitos o agrava las penas del delito de concierto para delinquir cuando se comete con fines de narcotráfico. Aquí, sin embargo, nos concentramos en algunos delitos cuya razón de ser está ligada directamente con el narcotráfico y, además, son representativos de las diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización de la droga ilícita. Cuatro

delitos son analizados: conservación o financiación de plantaciones (art. 375); tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos (art. 382); tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376), y lavado de activos (art. 323).

Esta sección está dividida en dos partes. Una primera en la que presentamos la distribución de los cultivos ilícitos en el país. Este mapa se suele confundir con el “mapa del narcotráfico” en Colombia y es común en los textos sobre capacidad institucional y narcotráfico. En la segunda, con el objetivo de enriquecer esta visión más tradicional y dar cuenta de los diferentes eslabones del narcotráfico, presentamos un análisis específico de cada uno de los delitos, para los cuales se presentan tres mapas que describen, respectivamente, los lugares en los que se produjeron ingresos, imputaciones y condenas judiciales. Los ingresos corresponden a las entradas al sistema; las imputaciones corresponden al momento en el que la Fiscalía, gracias a su labor de investigación, concluye quién podría ser la persona responsable del delito y por eso decide imputarle los cargos; y la condena corresponde a una sentencia judicial en la que se declara a una o varias personas responsables del delito y se impone una pena.

Estos tres momentos judiciales permiten descomponer el proceso judicial en dos partes: una parte de investigación y otra de juzgamiento. La primera corresponde a la etapa que inicia con el ingreso del caso al sistema y termina con la formulación de imputación (cuando la Fiscalía ya ha adelantado en términos prácticos la mayoría de la investigación) y la segunda inicia con la formulación de imputación y termina con la condena. Esta división permite evaluar en cuál de estas partes se frenan los procesos o se producen cuellos de botella.

Los mapas que siguen a continuación ofrecen unas descripciones absolutas que solo dan cuenta de si se produjo o no al menos un ingreso, una imputación o una condena en el municipio por el respectivo delito. Los mapas no dan cuenta de las magnitudes de los ingresos, las imputaciones o las condenas. Al final del texto, en el anexo 2, se presenta la geografía de la cadena del narcotráfico a partir de la información sobre la magnitud o cantidad de los ingresos por cada uno de los delitos en el territorio. Este anexo no tiene en cuenta entonces si hubo o no al menos un ingreso en el municipio, sino su intensidad, es decir, las magnitudes de los ingresos en cada municipio. En el siguiente capítulo, además, relacionaremos las magnitudes de los ingresos, las imputaciones y las condenas con el indicador de desempeño de la justicia local que presentamos en la primera parte.

¹⁷ Esto se debe, por supuesto, a la forma en que construimos el indicador, que agrupa a los municipios en función de qué tan distintos son de la media.

El mapa tradicional: los cultivos ilícitos

Veamos, en primer lugar, la distribución de los cultivos de coca en el territorio. El mapa 6 muestra, para cada municipio, el promedio de hectáreas de coca entre los años 2005 y 2011.¹⁸

Como se observa, los cultivos se concentran en la costa pacífica, en una buena parte de Urabá, el sur de Bolívar, en la Sierra Nevada de Santa Marta, el Catatumbo, Arauca y en casi todo el sur del país. Esta zona del sur no solo es llamativa por la escasez generalizada de municipios sin cultivos sino también por la magnitud de las hectáreas cultivadas.

Este mapa de cultivos no debe confundirse con el mapa del mercado de las drogas ilícitas. Como se muestra más abajo, y como lo anunciamos, el fenómeno criminal de las drogas ilegales es más complejo y debe ser analizado por partes, atendiendo a las diferentes etapas en la cadena de producción y comercialización.

Un mapa más complejo: los diferentes eslabones de la cadena

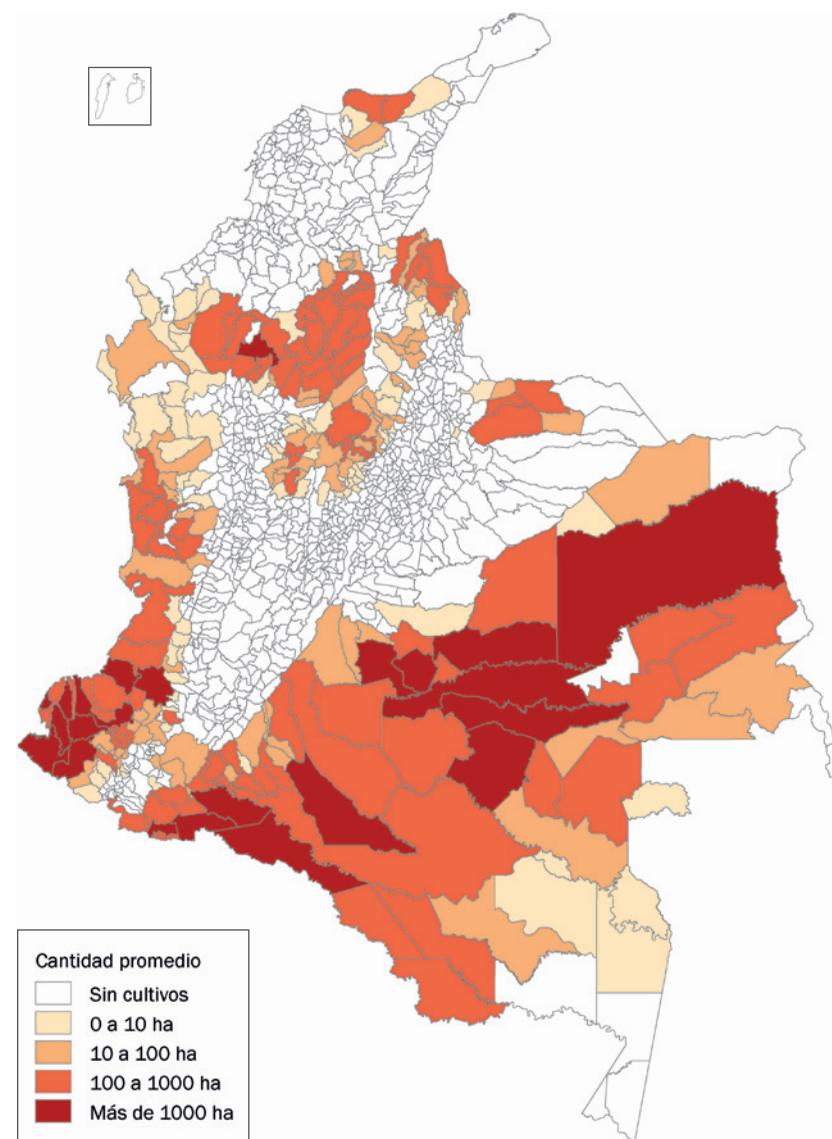
En este apartado pretendemos ofrecer un mapa más complejo del mercado de las drogas ilegales que dé cuenta de los diferentes eslabones o etapas de la cadena. Hemos descompuesto la cadena en cuatro delitos y a continuación presentamos un aparte para cada uno de ellos.

Conservación o financiación de plantaciones.

El artículo 365 del Código Penal sanciona a quien “sin permiso de la autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un kilogramo de semillas de dichas plantas”. Este delito se ocupa entonces del primer eslabón de la cadena del narcotráfico: la producción de la materia prima. Los mapas que siguen a continuación muestran la distribución en el territorio del país de los ingresos, las imputaciones y las condenas por este delito. Adicionalmente, indican si en cada municipio hubo o no cultivos de coca entre 2005 y 2011. Esto arroja tres combinaciones posibles: primero, aquellos lugares en los que hubo algún evento judicial (ingreso, imputación o condena) y, además, hubo cultivos

¹⁸ La información la tomamos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Simci), y corresponde al promedio de hectáreas cultivadas por municipio entre 2005 y 2011.

MAPA 6.
Promedio de hectáreas de coca
2005-2011



Fuente: Simci (2012).

de coca (en naranja); segundo, aquellos lugares en los que hubo algún evento judicial pero no hubo cultivos de coca (en amarillo); y tercero, aquellos lugares en los que no hubo evento judicial pero sí hubo cultivos de coca (en azul).

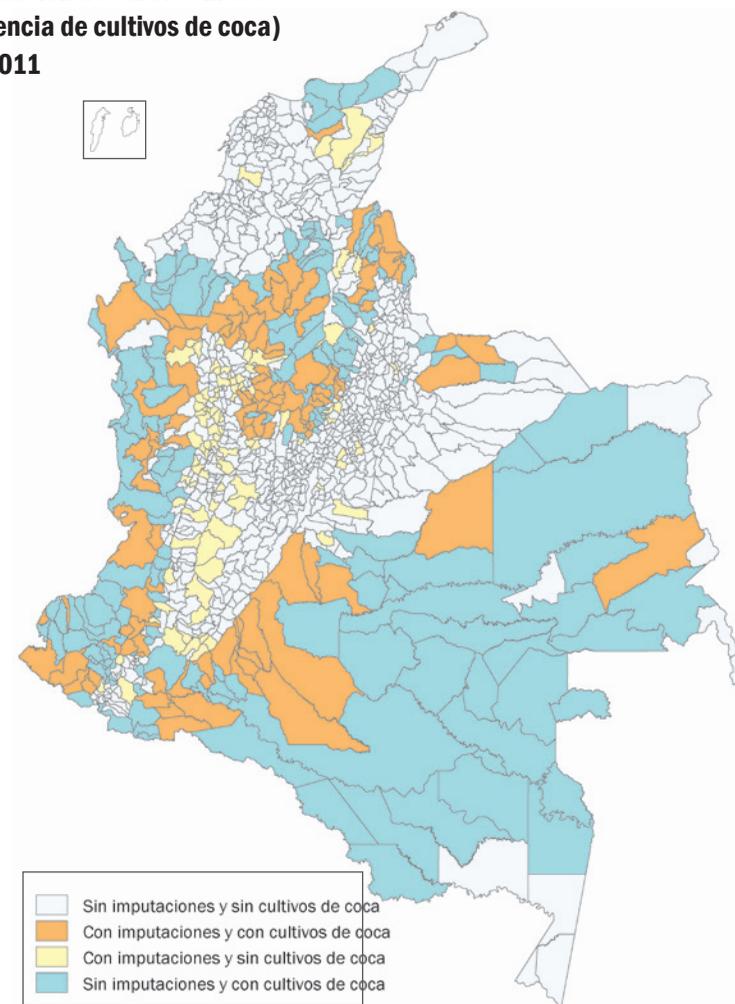
Estos tres mapas muestran algunas cosas interesantes. Primero, no toda la criminalidad relacionada con los cultivos ilícitos se produce en los lugares en los que hay cultivos ilícitos (o al menos en los lugares en los que el SIMCI ha comprobado que existen dichos cultivos). Esto puede ser resultado, por un lado, de un problema en la medición de los cultivos ilícitos realizada por el SIMCI. Es posible que por diferentes razones el sistema no incorpore la existencia de estos cultivos en territorios más centrales del país (como en el eje cafetero, por ejemplo) en donde hubo ingresos por este delito a pesar de no haber cultivos de coca según el SIMCI. Pero, por el otro, esta disonancia puede ser fruto del hecho de que la financiación (y no la conservación) de esos delitos se puede producir en lugares más centrales del país. Esto significa entonces que, al menos en materia de entradas al sistema judicial, el delito de conservación y financiación es relativamente generalizado pues se tiende a cometer en casi todas las regiones del país. El anexo 2 muestra, además, que a pesar de ser generalizado, los municipios con mayores niveles de ingresos por este delito se tienden a concentrar en regiones apartadas del país.

El alcance territorial generalizado del delito (visto a través de los ingresos) contrasta con la eficacia en su persecución. Los mapas del centro y de la derecha muestran una reducción progresiva de la existencia de imputaciones e ingresos, y esa reducción tiene dos particularidades. Por un lado, son las regiones más apartadas del centro del país las que dejan de sancionar este delito. El mapa 9 muestra que las condenas por este delito (ver municipios naranjas y amarillos) se tienden a concentrar en el centro del país o en municipios que, aunque son periféricos, no están tan alejados del centro. Esto es llamativo si se tiene en cuenta —como muestra el anexo 2— que las zonas de mayores ingresos corresponden a la periferia y no al centro del país. Por el otro lado, la brecha entre el centro y las zonas más periféricas del país se produce especialmente en la etapa de investigación del proceso penal. Nótese cómo el crecimiento de las zonas azules (aquellas en las que no hay eventos judiciales pero sí hay cultivos) se va haciendo cada vez mayor a medida que avanza el proceso judicial. Si se contrastan los mapas es posible ver cómo las zonas azules aumentan más en la transición del mapa de ingresos a imputaciones (referida a la etapa de

investigación) que en la transición del mapa de imputaciones a condenas (referida a la etapa de juicio).

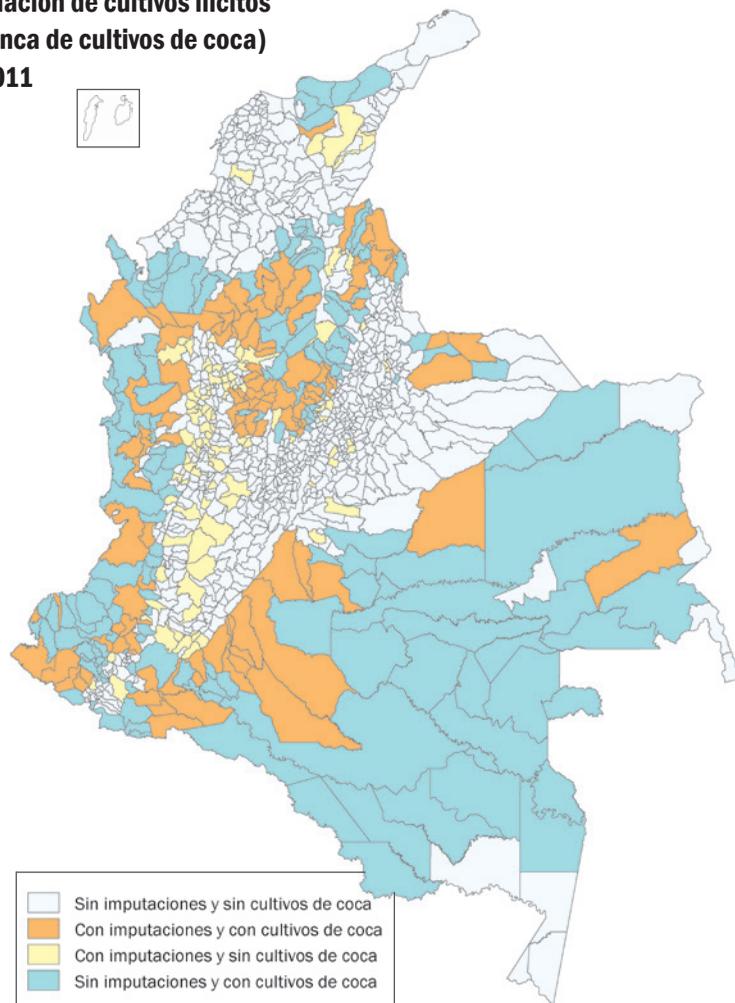
Este primer delito sugiere entonces un doble patrón. Primero, existe una disparidad en la eficacia de la persecución del delito entre el centro y la periferia: mientras más periférica la zona menos se persigue el delito. Y segundo, esa disparidad es mayor en la etapa de investigación que en la etapa de juicio. Como veremos, este doble patrón es más fuerte en unos delitos que en otros.

MAPA 7.
Municipios con ingresos por conservación o financiación de cultivos ilícitos (y existencia de cultivos de coca) 2005-2011



Fuente: FGN/Simci (2012).

MAPA 8.
Municipios con imputaciones por conservación
o financiación de cultivos ilícitos
(y existencia de cultivos de coca)
2005-2011



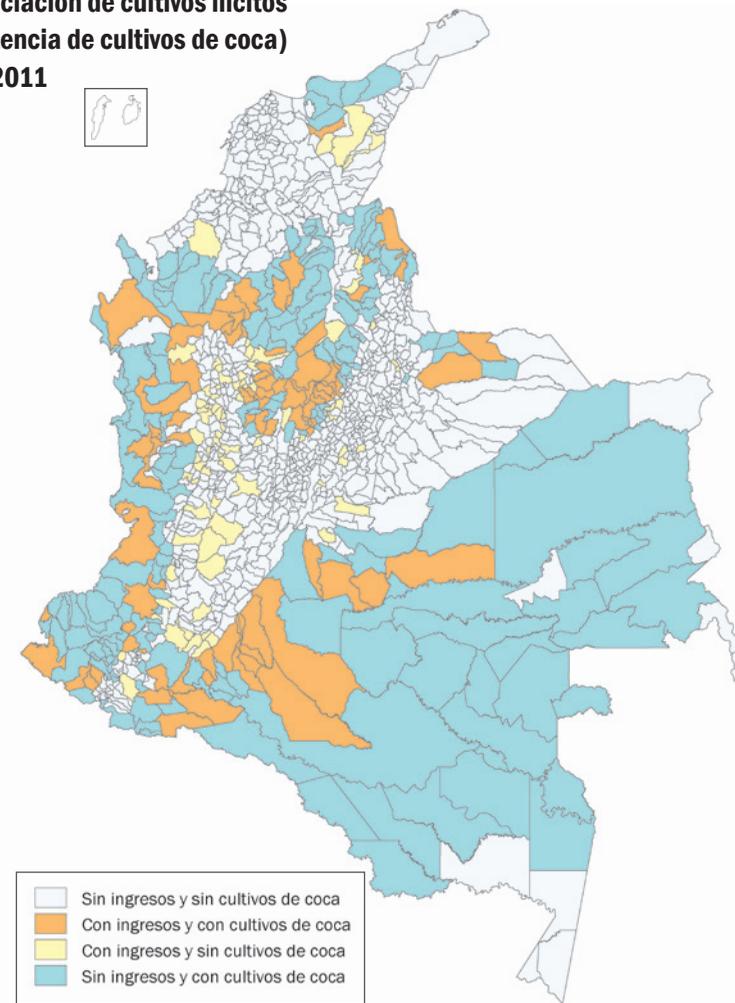
Fuente: FGN/Simci (2012).

Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos

El artículo 382 sanciona el transporte —entendido en un sentido amplio— de las sustancias necesarias para el procesamiento de cocaína, heroína, drogas de origen sintético y otros narcóticos que produzcan dependencia.¹⁹ Los mapas que presentamos a continuación (mapas 10, 11 y 12) muestran tres resultados interesantes.

¹⁹ Específicamente, el artículo sanciona a quien “introduzca al país, así sea

MAPA 9.
Municipios con condenas por conservación
y financiación de cultivos ilícitos
(y existencia de cultivos de coca)
2005-2011

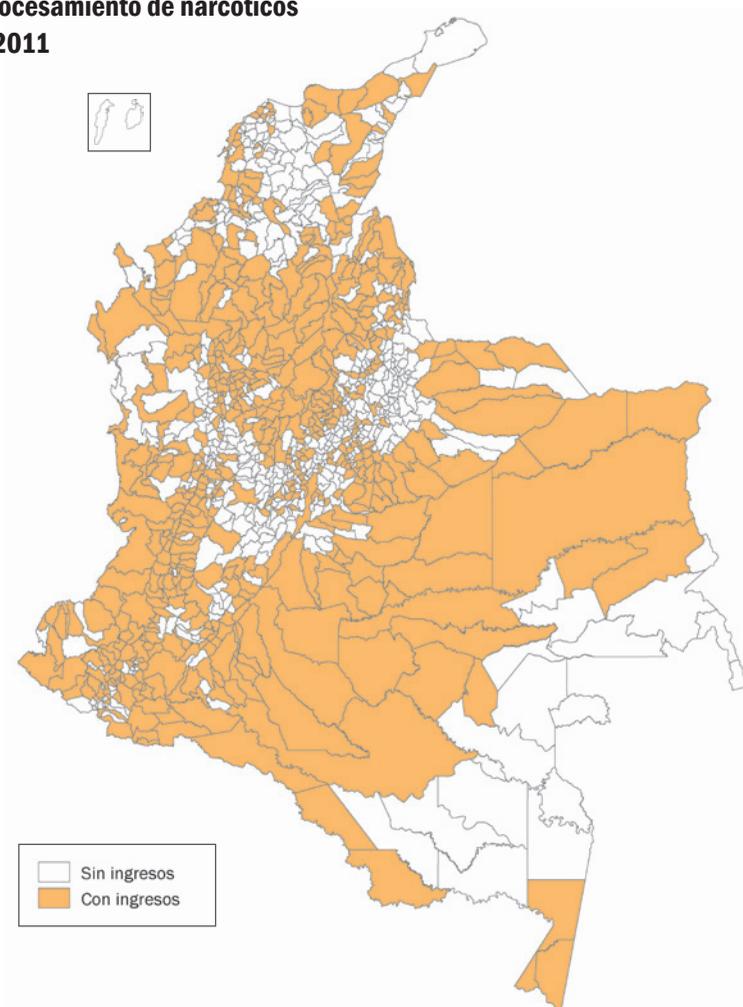


Fuente: FGN/Simci (2012).

Primero, como en el caso de la conservación y financiación de cultivos, en una gran mayoría de los municipios del país hubo ingresos al sistema penal por este delito. Eso significa, entonces, que el fenómeno criminal del tráfico de sustancias para procesamiento no es exclusivo de ciertas re-

en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder, desvíe del uso legal a través de empresas o establecimientos de comercio, elementos o sustancias que sirvan para el procesamiento de cocaína, heroína, drogas de origen sintético y demás narcóticos que produzcan dependencia”.

MAPA 10.
Municipios con ingresos por tráfico de sustancias
para procesamiento de narcóticos
2005- 2011

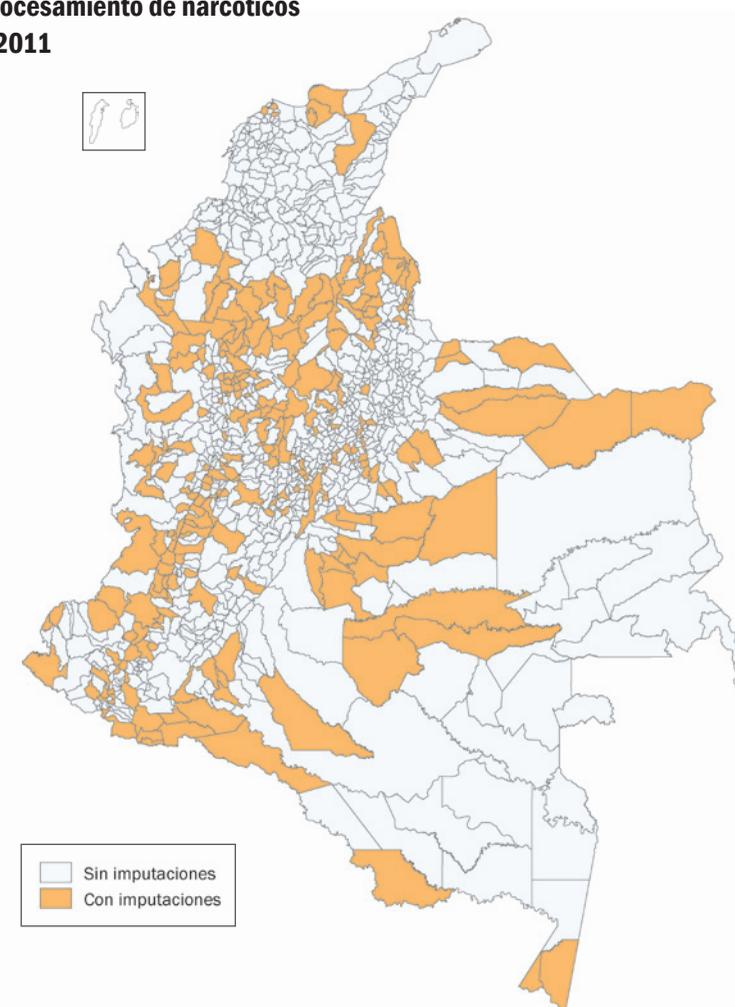


Fuente: FGN (2012)

giones del país; se produce tanto en territorios centrales como periféricos. Sin embargo, al igual que el caso anterior, los mapas que presentamos en el Anexo 2 —que dan cuenta de las magnitudes de los ingresos— muestran que los municipios con altos niveles de ingresos se tienden a concentrar en lugares apartados del país.

Segundo, a pesar de lo generalizado del delito, sí existen diferencias regionales en su persecución y sanción. Si se comparan los mapas 10 y 12 se aprecia la diferencia entre lo generalizado de los ingresos y lo concentrado de las condenas, especialmente en zonas centrales del país. Estos

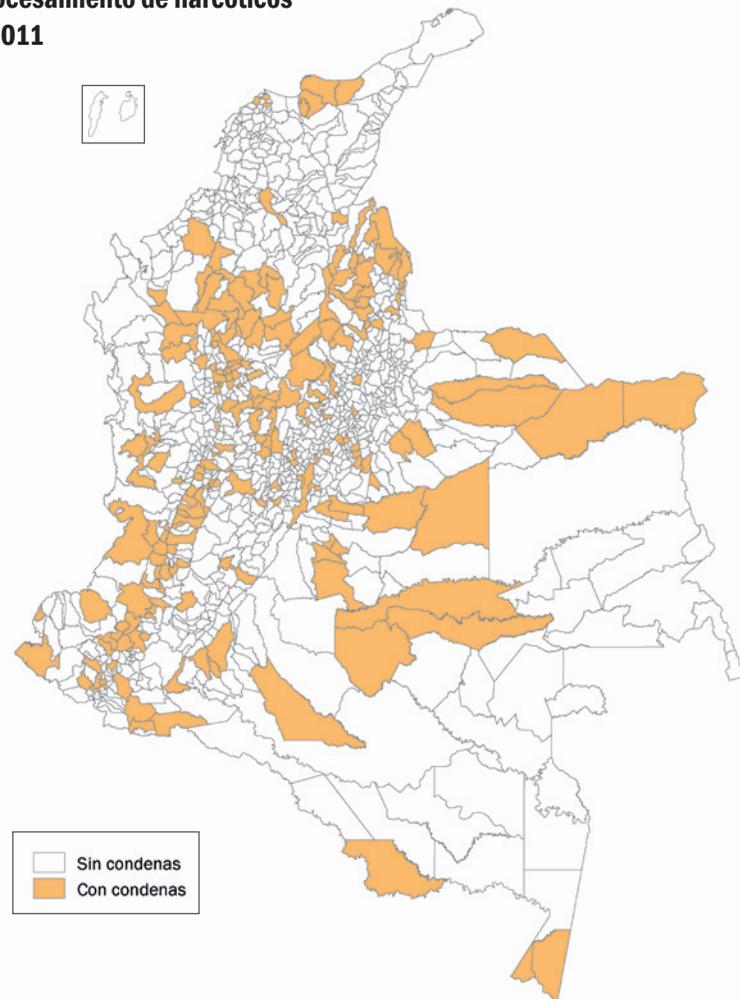
MAPA 11.
Municipios con imputaciones por tráfico de sustancias
para procesamiento de narcóticos
2005- 2011



Fuente: FGN (2012)

mapas muestran cómo salen perdiendo los territorios del suroriente del país. Sin embargo el mapa 11, sobre imputaciones, da algunas pistas sobre el origen de esta brecha. La diferencia entre los mapas de ingresos e imputaciones es mucho mayor a la que existe entre los mapas de imputaciones y condenas (ver el crecimiento de las zonas blancas). Esto coincide entonces con el doble patrón visto antes: existe una brecha regional en la eficacia del sistema, y esta brecha pareciera producirse especialmente en la etapa de investigación.

MAPA 12.
Municipios con condenas por tráfico de sustancias
para procesamiento de narcóticos
2005- 2011



Fuente: FGN (2012)

Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes

El artículo 376 sanciona el que sería el siguiente paso en la cadena de producción de narcotráfico y establece que, a quien “sin permiso de la autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia...”. Como muestra la redacción, este tipo penal es bastante amplio pues abarca varios de los eslabones de la cadena, desde la fabricación pasando por el tráfico hasta el

simple porte de estupefacientes. Por este delito sancionan, entonces, tanto a quienes producen sintéticamente las sustancias o cuidan los laboratorios como a quienes las trafican o las venden directamente a los consumidores.²⁰

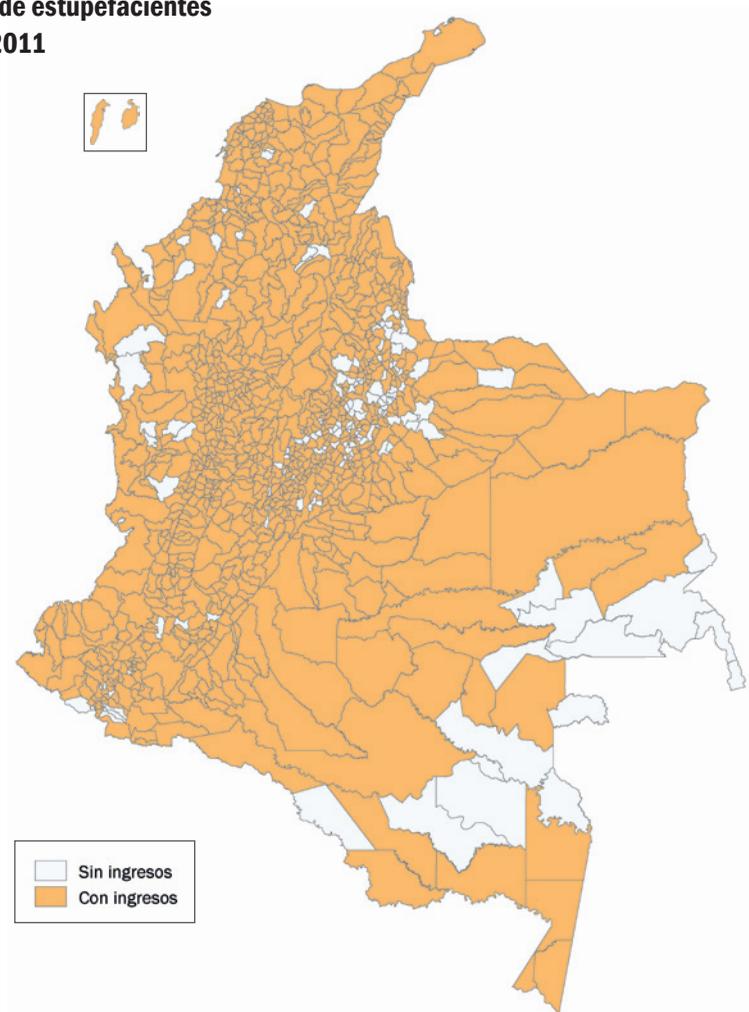
Esto explicaría los resultados del mapa 13, que muestra que en prácticamente todo el territorio nacional ha habido ingresos por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Las pocas zonas blancas se concentran en algunos municipios del extremo sur y sureste del país. Como en el caso anterior los ingresos son relativamente generalizados en todo el territorio nacional. Incluso, el mapa del anexo 2 muestra que los municipios con niveles altos de ingresos por este delito se tienden a concentrar tanto en la periferia como en el centro del país (especialmente en la zona que comprende las cordilleras occidental y central).

Estos mapas son interesantes cuando se comparan con el doble patrón presentado atrás. Por un lado, el patrón se repite en la medida en que los lugares en los que se frenan los procesos penales (en los que deja de haber imputaciones a pesar de haber ingresos, o condenas a pesar de haber imputaciones) tienden a concentrarse en la periferia geográfica del país. Sin embargo, muestran una diferencia relevante frente a los delitos anteriores (conservación o financiación de plantaciones y tráfico de sustancias para el procesamiento). Mientras que en el delito anterior se produce una brecha en la eficacia del sistema judicial a medida que avanza el proceso penal (del ingreso a la investigación, y de la investigación a la sanción), en este delito (tráfico, fabricación o porte de estupefacientes) esa brecha absoluta es mucho menor. En pocas palabras, mientras que para los delitos anteriores se producían ingresos en muchos municipios y condenas en pocos, para este delito de tráfico de estupefacientes se producen tanto ingresos como condenas en muchos municipios.

En resumidas cuentas, entonces, la disparidad regional en la persecución del delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes pareciera ser menor que en la persecución de los delitos de conservación y financiación de plantaciones y de tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos.

²⁰ Como muestran algunas investigaciones recientes, es en virtud de este delito que se judicializa injustamente a los consumidores cuando, a pesar de solo portar una cantidad de sustancias equivalente a la dosis personal, estos son detenidos y llevados a estaciones de policía (Albarracín y Lemaitre 2011). Otras investigaciones a las que nos referiremos más adelante muestran cómo la persecución de este delito se concentra especialmente en los actores más débiles del tráfico.

MAPA 13.
Municipios con ingresos por tráfico, fabricación
o porte de estupefacientes
2005- 2011



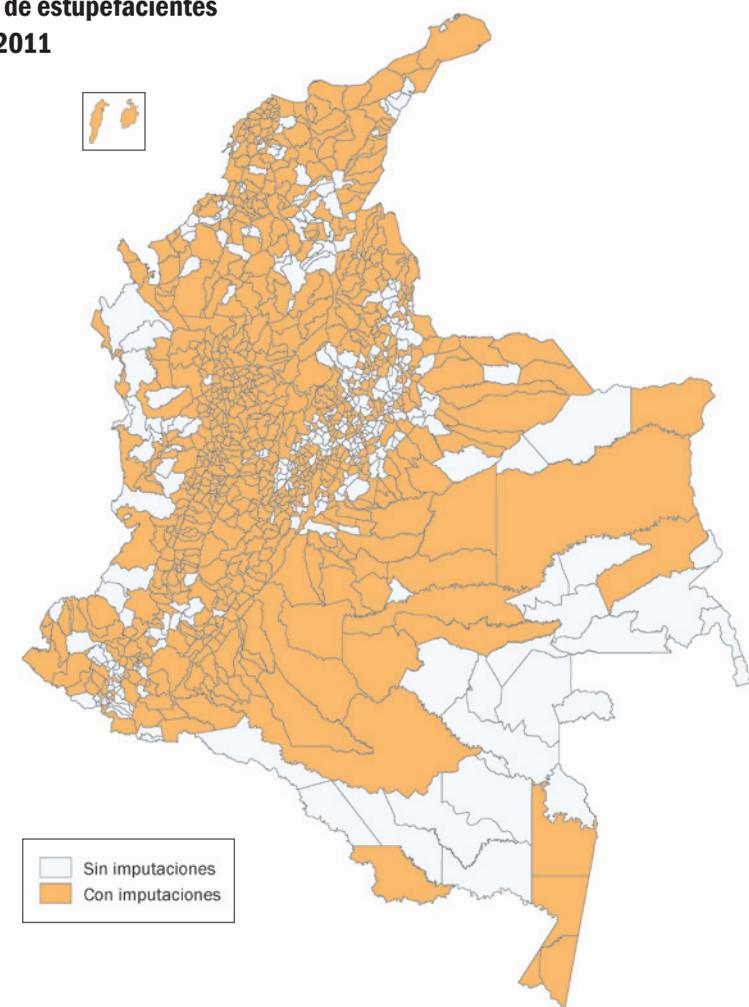
Fuente: FGN (2012)

Lavado de activos

El último delito que analizamos es el de lavado de activos, que consiste en darle apariencia de legalidad a los recursos económicos obtenidos a través de actividades ilegales. Este delito sanciona el último eslabón de la cadena: en el que los narcotraficantes buscan legalizar el capital obtenido a través de la serie de operaciones anteriores.

Aquí es necesario hacer una aclaración. Este delito es una excepción a la regla que definimos atrás para seleccionar los delitos estudiados pues no sanciona exclusivamente actividades ligadas con el narcotráfi-

MAPA 14.
Municipios con imputaciones por tráfico, fabricación
o porte de estupefacientes
2005- 2011

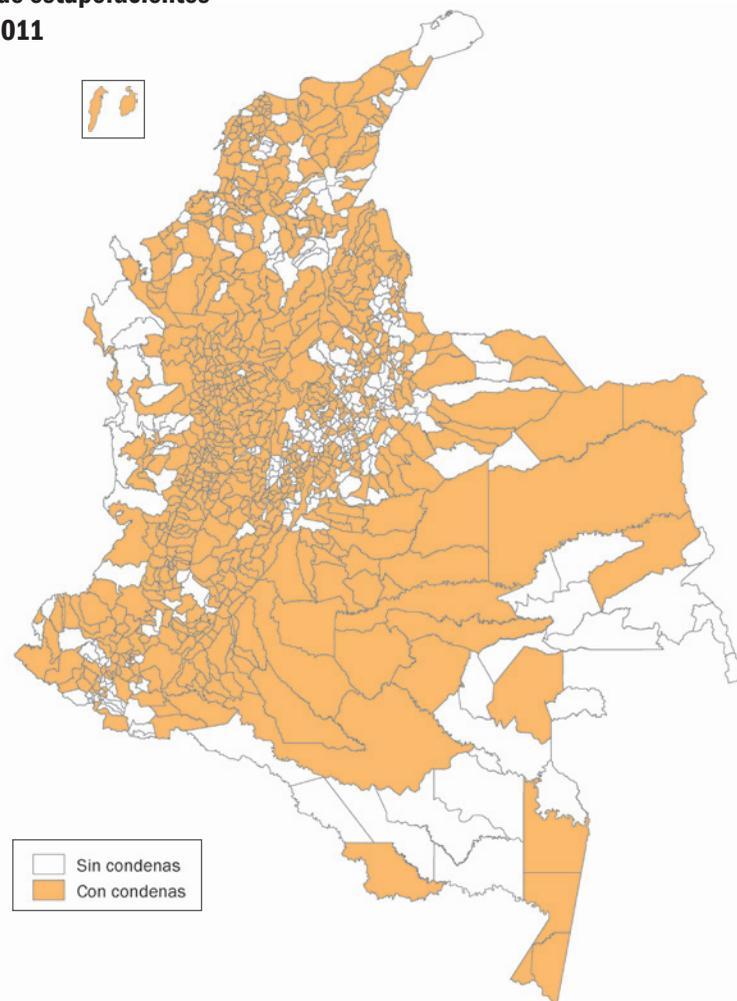


Fuente: FGN (2012)

co.²¹ El listado de actividades ilegales que contempla es bastante amplio, pues no solo incluye narcotráfico sino también tráfico de migrantes, extor-

21 El artículo 323 sanciona a quien “adquiera, resguarde, invierta, transporte, custodie o administre bienes que tengan su origen mediano o inmediato en actividades [ilegales]] [...] o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito”.

MAPA 15.
Municipios con condenas por tráfico, fabricación
o porte de estupefacientes
2005- 2011



Fuente: FGN (2012).

sión y tráfico de armas, entre otros. A pesar de esto hemos seleccionado este delito porque sanciona un eslabón clave de la cadena del narcotráfico: el momento en el que los narcotraficantes pretenden legalizar el capital obtenido en el mercado ilegal. Este paso es uno de los más importantes, pues es el que permite que el poder económico de los criminales se infiltre en la sociedad y permee al poder privado y político.

Los mapas muestran dos cosas. Primero, a diferencia de los tres primeros delitos, los ingresos al sistema judicial tuvieron lugar en muy pocos municipios del país (en 170, específicamente). Sin embargo, a pesar

de que hubo ingresos en municipios de la periferia (como Uribia, en La Guajira, o municipios de la antigua zona de distensión, por ejemplo) la gran mayoría de los ingresos se refieren a hechos delictivos que tuvieron lugar en las principales ciudades del país (1822 de los 2790 ingresos totales, es decir, más del 66%, tuvieron lugar en Bogotá, Medellín y Cali).

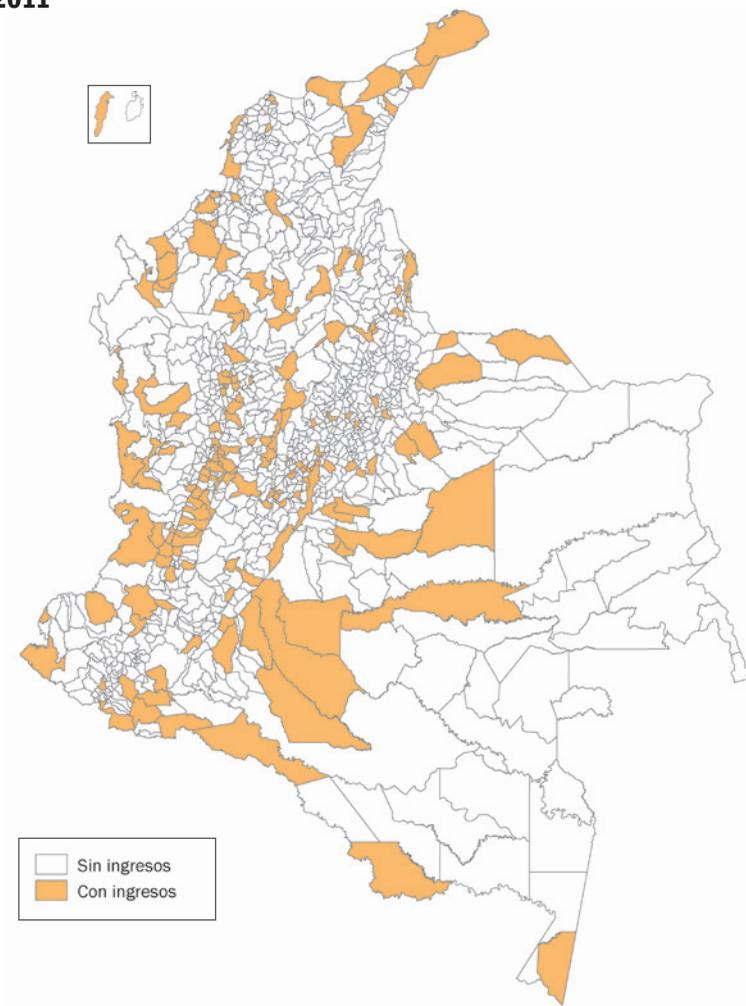
Segundo, como en los casos anteriores, pero en una versión más extrema, las condenas se concentran en algunos pocos municipios. A pesar de haber ingresos en 170 municipios (un total de 2790 ingresos), entre 2005 y 2011 solo hubo 18 condenas en seis municipios del país: 11 en Bogotá, 2 en Cali, 2 en Quibdó, y una en cada uno de los municipios de Rionegro (Antioquia), Ipiales (Nariño) y Villavicencio (Meta). Pero, como en los casos anteriores, esta disparidad entre los ingresos y las condenas se produce en el momento de la investigación. Si se compara entre los mapas es posible ver que la mayor reducción de zonas naranjas y amarillas (es decir, en las que hay eventos judiciales) tiene lugar en la transición de ingresos a imputaciones y no de imputaciones a ingresos. El cuello de botella radica en la disparidad en las capacidades de investigación más que en las disparidades en la etapa de juicio.

La persecución de los delitos de drogas y los actores de la cadena

Esta sección responde a la pregunta sobre qué tanto la disparidad institucional del Estado afecta de forma diferenciada a los distintos actores de la cadena. Para responderla, muestra la relación entre la persecución de los delitos de drogas y el funcionamiento de la justicia en general (medido a partir de indicadores que presentamos en la primera parte de este texto y que no están ligados al narcotráfico). La primera parte de la sección relaciona la persecución de delitos de drogas con el índice de desempeño de la justicia local que se presentó en la primera parte, mientras que la segunda hace lo mismo pero con mediciones de provisionalidad.

Con este análisis se pretende evaluar si la persecución de los diferentes eslabones de los delitos de drogas sigue el mismo patrón o no que el funcionamiento de la justicia en general. Tomamos este funcionamiento general como parámetro, y lo comparamos con la capacidad del Estado para perseguir delitos de drogas. Esto permite identificar qué tanto la capacidad para perseguir cada uno de los delitos —es decir, de cada uno de los actores de la cadena— se diferencia del parámetro colombiano de justicia. Como muestran los resultados, en algunos delitos la capacidad del

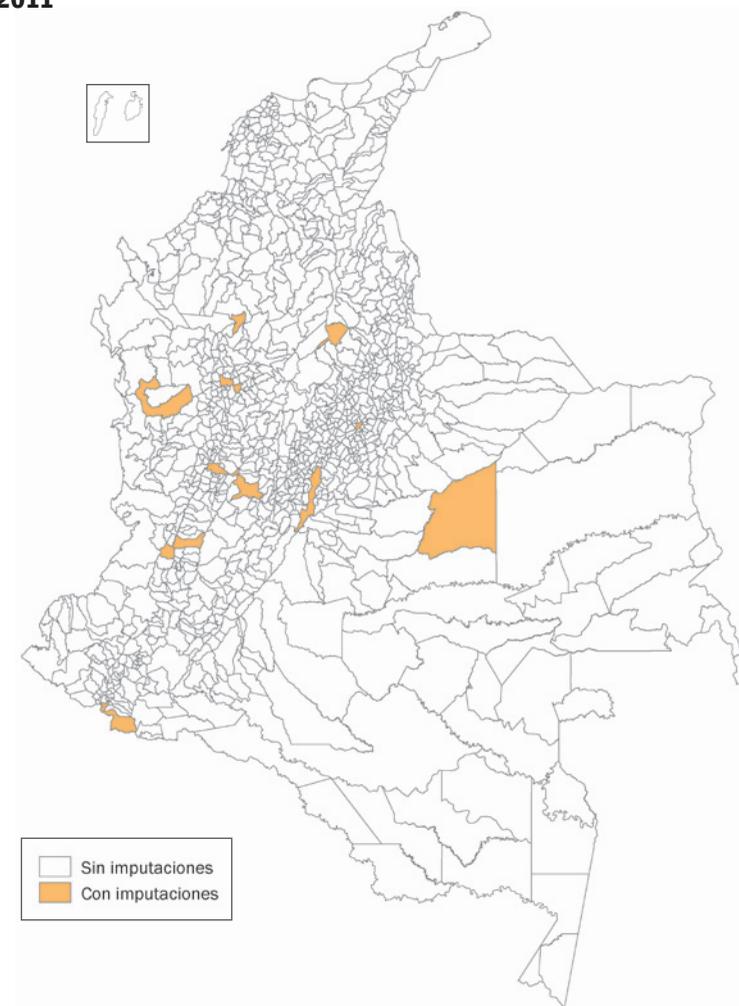
MAPA 16.
Municipios con ingresos por lavado de activos
2005- 2011



Fuente: FGN (2012)

Estado se ajusta al patrón general del funcionamiento de la justicia, pero en otros no. Si se tiene en cuenta que los delitos son representativos de los diferentes eslabones y actores de la cadena, el resultado es llamativo: la eficacia del Estado para perseguir delitos de drogas se concentra en algunos actores de la cadena y no a otros. Pero, además, el resultado es algo injusto e incluso discriminatorio y ello debido a que el Estado persigue menos, justamente, la etapa en la que los actores que más ganancias obtienen logran legalizar y gozar de esas ganancias.

MAPA 17.
Municipios con imputaciones por lavado de activos
2005- 2011

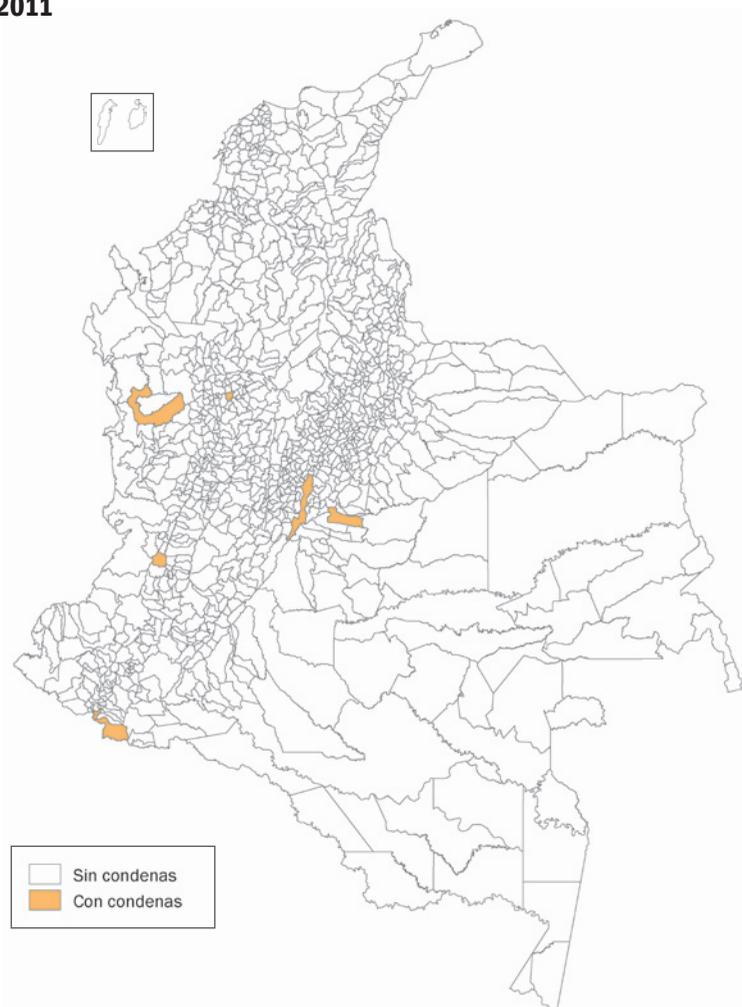


Fuente: FGN (2012)

Índice de desempeño de la justicia local

En este apartado se explora la relación entre el desempeño de la justicia local y el comportamiento del sistema penal en la persecución y sanción de los delitos del narcotráfico. De forma preliminar se muestra la relación que existe entre cultivos de coca y desempeño de la justicia. Luego, para cada uno de los delitos estudiados se calculan tres indicadores que hemos utilizado en otras investigaciones para evaluar la eficacia del sistema: una tasa de imputaciones, una tasa de condenas y una tasa de eficacia. La primera indica cuántas imputaciones se produjeron respecto del total de

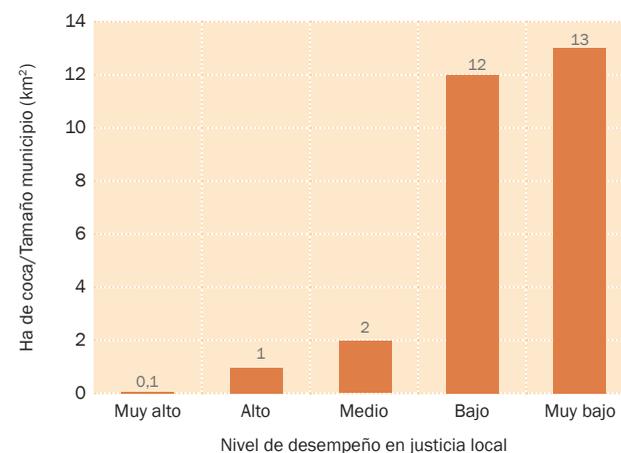
MAPA 18.
Municipios con condenas por lavado de activos
2005- 2011



Fuente: FGN (2012)

ingresos; la segunda, cuántas condenas se produjeron respecto del total de imputaciones; la tercera, cuántas condenas existieron frente al total de ingresos. La primera se puede entender como una medición de la etapa de investigación del proceso (pues mide para cuántos ingresos se produjo el resultado esperado de la etapa de investigación, esto es, la formulación de imputación). La segunda mide el éxito de la etapa de juicio (qué tantas condenas se produjeron respecto del total de formulaciones de imputación). La tercera mide la eficacia general del proceso y equivale al reverso de la impunidad: qué tantas condenas se producen del total de ingresos.

GRÁFICA 1.
Densidad de cultivos
y niveles de desempeño de la justicia local



Fuente: Simci. Cálculos propios.

Este tercer indicador es el equivalente al que presentamos anteriormente para el delito de homicidio (tasa de eficacia).²² Estas tasas, que miden la eficacia en las diferentes etapas del proceso penal, se relacionan luego con el indicador de desempeño de la justicia local.

Empecemos, entonces, por la relación entre cultivos ilícitos y los niveles de desempeño de la justicia local. La gráfica 1 expone la relación entre la densidad promedio de cultivos de coca en un grupo de municipios y el desempeño de la justicia local.²³ La diferencia de cultivos entre las cinco categorías del desempeño de la justicia local (muy alto, alto... etc.) es bastante llamativa. Los municipios catalogados con un desempeño bajo y muy bajo en materia de justicia local cuentan, en promedio, con una densidad de cultivos de 12 y 13% respectivamente (es decir, en promedio, el 12 y 13% de cada kilómetro cuadrado de esos municipios está dedicado a cultivos de coca), mientras que en los demás municipios la densidad no

22 Como en el caso anterior, hicimos un ajuste para que el indicador de eficacia fuera sensible a la magnitud de los ingresos.

23 La densidad corresponde a la relación de las hectáreas cultivadas con coca por kilómetro cuadrado. Un valor de densidad de cultivo de 12 hectáreas por kilómetro cuadrado significa que en ese territorio el 12% de cada kilómetro cuadrado está dedicado al cultivo de coca.

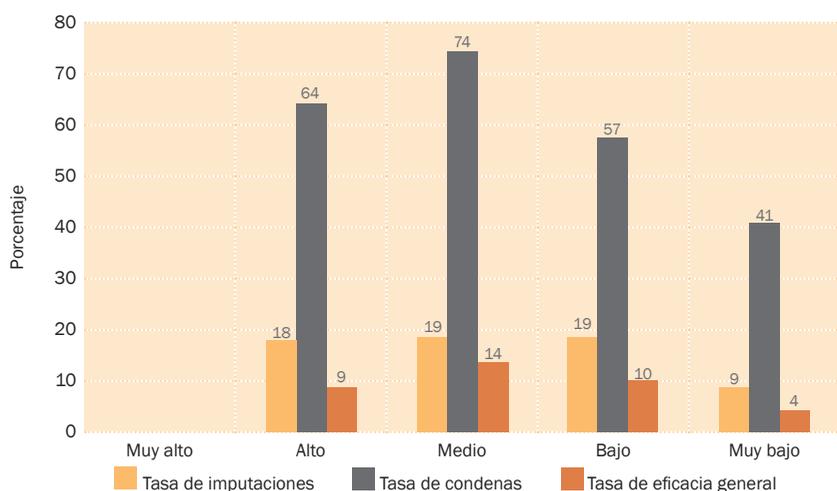
supera el 2%. Allí donde el desempeño de la justicia local es muy débil, la densidad de cultivos de coca es mayor.

Las gráficas que siguen se ocupan ya no de la relación entre la existencia de cultivos ilícitos y el desempeño de la justicia, sino entre este desempeño y el comportamiento del sistema penal para investigar, juzgar y sancionar los delitos de drogas que se vieron anteriormente. Cada una de las gráficas corresponde a cada uno de estos delitos. Las barras azul claro representan las tasas promedio de imputaciones para cada grupo de municipios según el nivel de desempeño en la justicia local. Las barras grises hacen lo mismo pero para la tasa de condenas, y las azul oscuro para la tasa de eficacia.

La gráfica 2 se ocupa del delito de conservación y financiación de plantaciones.

Esta gráfica muestra un patrón interesante. Primero, muestra que no hubo persecución por este delito en municipios con desempeño de la justicia muy alto. Esta falta de persecución, sin embargo, se explica no por un mal desempeño de la justicia en esos municipios sino porque no hubo ingresos por este delito. Segundo, la gráfica muestra que los municipios con desempeño muy bajo tienen tasas de persecución de este delito más

GRÁFICA 2.
Persecución de la conservación y financiación de cultivos e Índice de Desempeño de la Justicia Local (IDJL)



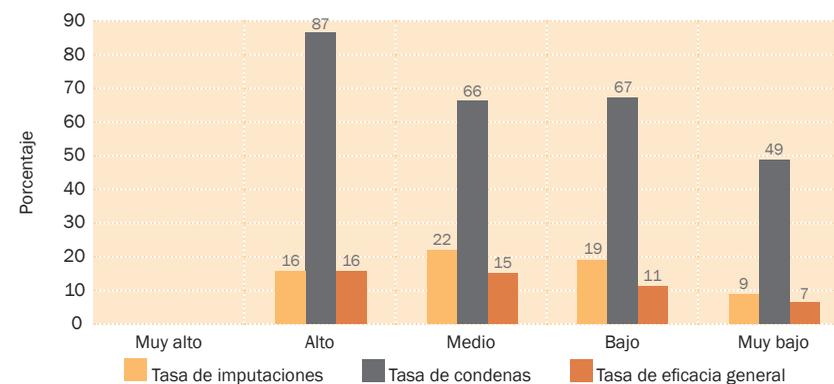
Fuente: FGN/CSJ. Cálculos propios.

bajas que los demás. Mientras que en municipios con desempeño de la justicia muy bajo hubo imputaciones en el 9% de los casos ingresados, en los demás municipios solo hubo imputaciones en el 18 o 19%. Lo mismo aplica para la tasa de condenas. Mientras que los municipios con desempeño muy bajo tienen en promedio una tasa de condenas del 41%, los demás tienen tasas promedio iguales o superiores al 57%. En materia de impunidad el resultado es el mismo: mientras la tasa de eficacia general de los municipios con desempeño muy bajo es 4% (es decir, habría una impunidad del 96%), en los demás municipios esta tasa no baja del 9%.

Una pequeña precisión para explicar por qué las barras grises son tan altas en comparación con las demás. Lo son porque el universo que se tiene en cuenta para calcular la tasa de condenas es mucho menor que el que se tiene en cuenta para calcular las tasas de imputaciones y de ingresos. En estos dos casos el denominador es el número total de ingresos mientras que en la tasa de condenas es el número total de imputaciones. Como muestra la gráfica, esa diferencia significa una reducción del universo que oscila entre el 81% (en los municipios con desempeño alto de la justicia) y el 91% (en los municipios con desempeño muy bajo de la justicia).²⁴

Pasemos ahora al delito de tráfico de sustancias para el procesamiento de estupefacientes (gráfica 3).

GRÁFICA 3.
Persecución del tráfico de sustancias para procesamiento e IDJL



Fuente: FGN/CSJ. Cálculos propios.

²⁴ Estos porcentajes corresponden a los casos que ingresan y para los cuales no se produce una formulación de imputación.

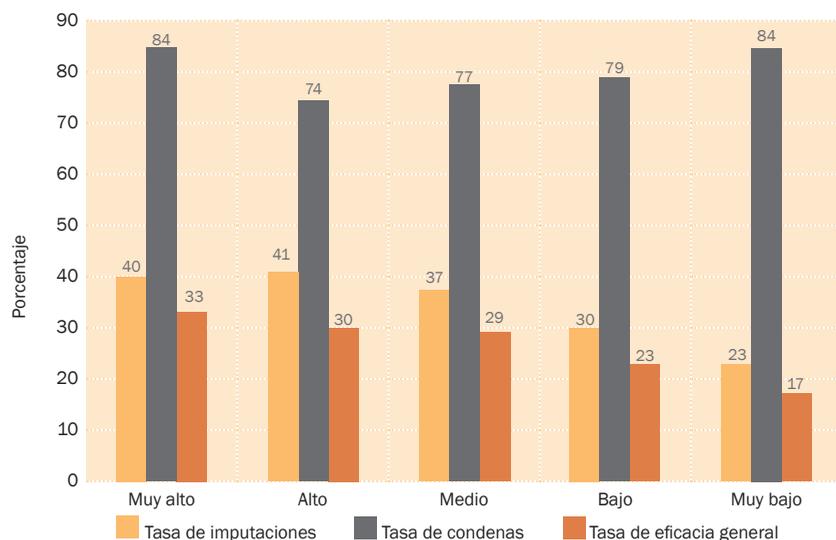
Esta gráfica confirma el patrón antes señalado. Primero, no hubo ingresos por este delito en municipios con desempeño muy alto en materia de justicia. Segundo, salvo en algunos casos puntuales, a medida que empeora el desempeño de la justicia las tasas de imputaciones, condenas y eficacia general tienden a reducirse. Los municipios con desempeño muy bajo en materia de justicia tienen también unas tasas de imputaciones, condenas y eficacia sustancialmente menores que los demás municipios.

La gráfica 4 muestra el caso del delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Esta gráfica es tal vez la más elocuente al mostrar las disparidades en la persecución de los delitos del narcotráfico. A medida que empeora el desempeño de la justicia disminuyen las tasas promedio de imputaciones y de eficacia general; es decir, se imputan y se condenan en una menor proporción frente al total de ingresos. La tasa de condenas muestra una tendencia relativamente opuesta: a medida que empeora el desempeño de la justicia tiende a aumentar la tasa promedio de condenas (definida como el número de condenas en relación con el total de casos imputados).

Este último resultado parece paradójico pero en realidad es lógico y eso se explica por dos razones que están estrechamente relacionadas.

GRÁFICA 4.
Persecución del tráfico, fabricación o porte de estupefacientes e IDJL



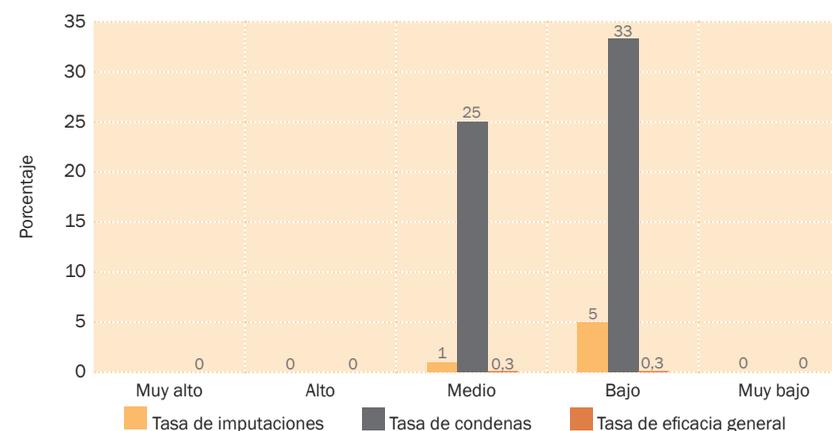
Fuente: FGN/CSJ. Cálculos propios.

Primero porque, como mencionamos anteriormente, el universo de la tasa de condenas es diferente (y mucho menor) al universo de las tasas de imputaciones y de impunidad. Mientras que en estos dos casos el denominador es el total de ingresos, en la tasa de condenas el denominador se limita al total de imputaciones. Para los municipios de desempeño muy alto esto implica una reducción del universo en un 60% mientras que para los de desempeño muy bajo la reducción es de un 77%.

Esto nos lleva a la segunda razón. La gráfica sugiere que la disparidad en la condena de este delito se produce no en el momento del juicio sino en el de la investigación. Si se ignora la etapa de investigación y se toma exclusivamente el desempeño de los municipios en el juicio (que es justo lo que hace el indicador de tasa de condenas), la gráfica sugiere que no habría disparidad en la impunidad sino, al contrario, los municipios con desempeño muy bajo —en parte tal vez porque tienen menos casos que procesar, pues ha habido una proporción menor de imputaciones— serían más eficaces. Sin embargo, la etapa de investigación no se puede dejar de lado: los municipios con desempeño de justicia local muy bajo imputan en promedio 17 puntos porcentuales menos de los casos que los municipios con desempeño de justicia local muy alto (23% en el nivel muy bajo y 40% en el muy alto).

Pasemos, finalmente, a la gráfica sobre el delito de lavado de activos (gráfica 5).

GRÁFICA 5.
Persecución del lavado de activos e IDJL



Fuente: FGN/CSJ. Cálculos propios.

Esta gráfica rompe con el patrón anterior. Primero, solo hubo imputaciones en municipios con desempeño de la justicia medio y bajo. Esto se debe —como en los casos anteriores— a que no hubo ingresos por lavado de activos en los demás municipios e implica la dificultad de identificar patrones entre los diferentes niveles. En este delito las tasas de imputaciones y de condenas son mayores en los municipios con desempeño bajo pero la tasa de eficacia general es igual.

En conclusión, la debilidad en la investigación, en el juicio y, en general, en la producción de condenas por lavado no se ajusta a un patrón geográfico de desempeño institucional. En otras palabras, la incapacidad del Estado para sancionar el lavado de activos parecería ser generalizada y no exclusiva de territorios periféricos típicamente catalogados como débiles en términos institucionales.

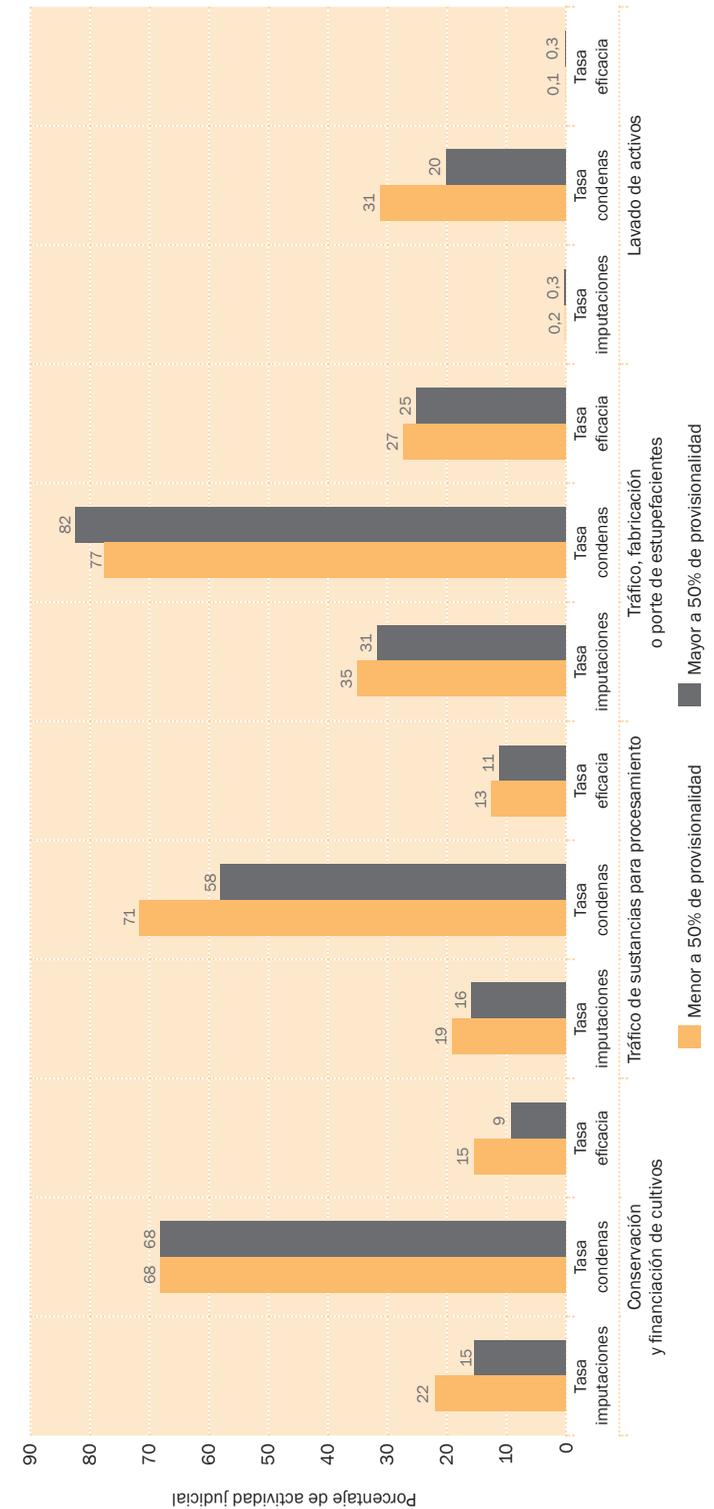
Provisionalidad

Como señalamos, el nivel de provisionalidad en los despachos judiciales es una variable que debe tenerse en cuenta en los análisis de política judicial en Colombia. La Constitución ha contemplado la carrera judicial como el mecanismo indicado para garantizar la meritocracia y excelencia en la función judicial. En teoría, los despachos judiciales deben ser ocupados por aquellas personas que han obtenido los primeros lugares en un concurso de méritos y solo en algunos casos excepcionales (licencias temporales o mientras tiene lugar el concurso) los despachos deben ser ocupados por jueces en provisionalidad. Pero, además, la provisionalidad representa un riesgo de clientelismo, pues los jueces encargados resultan siendo nombrados a dedo por los magistrados del respectivo tribunal jerárquicamente superior.

El mapa de la provisionalidad (mapa 3) indica que la distribución de estos jueces a lo largo del territorio es dispar, concentrándose especialmente en la periferia del país. Pues bien, las gráficas 6 y 7 muestran que en una buena parte de los territorios con niveles altos de provisionalidad el Estado enfrenta grandes desafíos en materia de drogas ilícitas y, no obstante, como muestran los mapas, es justo allí donde es menos eficaz.

La gráfica 6 muestra, para cada uno de los delitos, la relación entre las tasas de persecución (de imputación, de condenas y de eficacia) y el nivel de provisionalidad de los municipios. Las barras azules muestran los municipios con tasas de provisionalidad menores al 50% mientras que las barras grises muestran los municipios con tasas iguales o mayores al 50%.

GRÁFICA 6.
Persecución de delitos de drogas y niveles de provisionalidad



Fuente: FGN/Consejos seccionales de la judicatura. Cálculos propios.

En términos generales, las tasas de persecución tienden a ser mayores en municipios con niveles de provisionalidad menores al 50%. En materia de eficacia y de imputaciones, en todos los delitos las tasas fueron mayores en los municipios con niveles de provisionalidad menores al 50%. La única excepción a este patrón corresponde al delito de lavado de activos que, como hemos visto, es algo atípico pues la debilidad del Estado para perseguir este delito es generalizada. En materia de tasa de condenas el panorama es distinto. Además del delito de conservación y financiación de plantaciones (en el que las tasas de condenas fueron iguales), la excepción al patrón es en el delito de tráfico de estupefacientes. Esto coincide con los resultados anteriores, pues en este delito las tasas de condenas son incluso mayores en municipios con bajo desempeño en materia de justicia.

Los municipios con menores tasas de eficacia por delitos de drogas no solo obtienen puntajes bajos en el índice de desempeño de la justicia local sino, además, cuentan con mayores niveles de provisionalidad.

Esta relación entre provisionalidad y eficacia no necesariamente es una relación de causalidad. La incapacidad del Estado para producir imputaciones o condenas por delitos de narcotráfico puede estar relacionada, aunque no necesariamente, con la provisionalidad del juez. Como mostramos, esta incapacidad obedece también a factores como la capacidad de investigación por parte de la Fiscalía (ver mapa sobre la existencia de unidades locales en el territorio y mapas de la segunda parte) lo cual sería el cuello de botella que genera la disparidad en la capacidad del Estado. Sin embargo, sí existe un patrón relativamente claro de asociación entre falta de unidades locales, provisionalidad en los despachos judiciales y baja eficacia para perseguir el narcotráfico.

En la primera parte de este texto mostramos que el buen desempeño de la justicia local no está distribuido aleatoriamente a lo largo del territorio del país.²⁵ Por el contrario, el funcionamiento de la justicia cumple con un patrón geográfico que tiene dos características principales: primero, existe una disparidad entre el centro y la periferia, y segundo, esa disparidad se produce especialmente en la etapa de investigación (la disparidad es mayor en materia de tasa de imputaciones que en tasa de condenas).

25 Este resultado lo mostramos también, de una forma más extensa y detallada, en una investigación reciente. Al respecto ver García Villegas y Espinosa (2013).

Pues bien, la persecución de delitos de drogas se ajusta a un patrón geográfico similar al del funcionamiento de la justicia en general.

Primero porque, como muestran los mapas de la segunda parte, en general los delitos de drogas se sancionan más en el centro del país que en la periferia, a pesar de que en esta última se concentran los municipios con mayores niveles de ingresos por dos de los delitos analizados (conservación y financiación de cultivos y tráfico de sustancias para el procesamiento).

Esta conclusión también está respaldada por los resultados de la parte III: a medida que el desempeño de la justicia local empeora, también lo hace el desempeño en la persecución de los delitos de drogas. Y como mostramos al principio de este texto, el desempeño de la justicia local no está distribuido aleatoriamente a lo largo del país: en términos generales, el mal desempeño de la justicia se concentra en zonas periféricas, mientras que el buen desempeño se concentra en zonas del centro del país. En resumen, entonces, la persecución de los delitos de drogas es peor en aquellos municipios con mal desempeño de la justicia, que tienden a estar ubicados en la periferia del país.

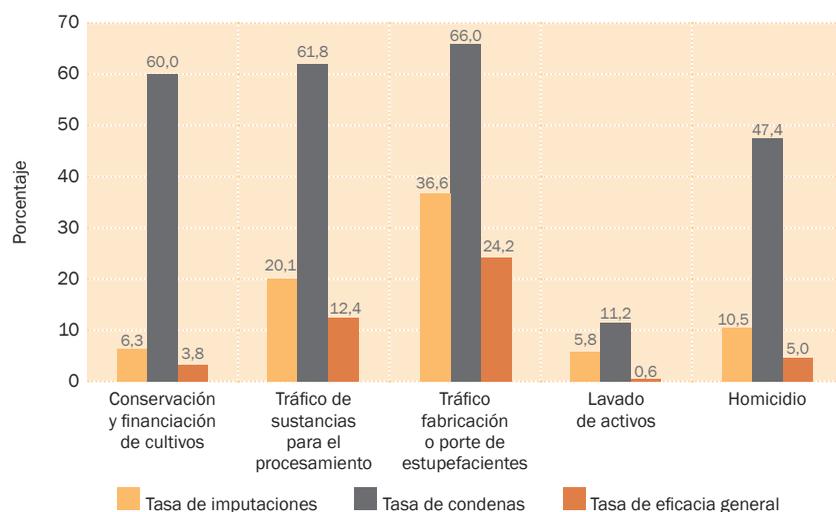
Segundo, esta disparidad en la persecución de delitos de drogas, tal como en el caso del funcionamiento de la justicia en general, tiende a producirse en la etapa de investigación. La judicialización de los delitos de drogas se tiende a frenar más en la etapa de investigación que en la de condenas.

Frente a este patrón geográfico, sin embargo, es necesario hacer una excepción. La incapacidad del Estado para perseguir el delito de lavado de activos es generalizada y no se ajusta al patrón geográfico anterior. Como muestra la gráfica 5, incluso en municipios con desempeño de la justicia muy alto (medido a través del indicador de desempeño de la justicia local) la eficacia del Estado es muy reducida.

Esto nos lleva a un segundo tipo de análisis, con un enfoque ya no en la geografía sino en los tipos de delitos, mirados desde una perspectiva nacional. La gráfica 7 muestra, para cada uno de los delitos, las diferentes tasas que ya hemos utilizado anteriormente. Además, incluimos el delito de homicidio para tener un parámetro o una fuente de comparación en la eficacia del sistema penal. Como señalamos en la primera parte, la persecución del homicidio es una buena forma de evaluar la capacidad del sistema penal.²⁶

26 Adicionalmente, los datos sobre eficacia en homicidios (condenas/ingre-

GRÁFICA 7.
Persecución del homicidio
y de los diferentes eslabones de la cadena de drogas



Fuente: FGN (2012).

La gráfica muestra dos resultados llamativos. Primero, con respecto a las tasas de imputaciones y de condenas. La mayoría de los delitos tienen una tasa de imputaciones relativamente baja y, al mismo tiempo, tienen una tasa de condenas relativamente alta. Esto muestra que el problema de la ineficacia radica principalmente en la etapa de investigaciones y no en la de juzgamiento. Sin embargo, el delito de lavado de activos es, nuevamente, excepcional. Al igual que los otros delitos, la tasa de imputaciones es baja (y por tanto también hay problemas en la investigación) pero, a diferencia de los otros delitos, la tasa de condenas es muy baja. Esto significa que no solo hay un cuello de botella en la etapa de investigación (como en los otros delitos) sino además en la de juzgamiento.

El segundo resultado interesante es el siguiente: en Colombia existe una disparidad llamativa entre las tasas de eficacia entre los diferentes delitos de drogas, que corresponden al porcentaje de condenas respecto del total de ingresos. Mientras que para el tráfico de estupefacientes se produjeron condenas en el 24,2% de los casos, para el lavado de activos solo en el 0,6%. Si se asumen las tasas de homicidio como indicadores del sistema

son) son muy similares a los datos agregados de eficacia de todos los delitos.

penal en general, esta gráfica indica que el delito de conservación y financiación de cultivos tiene unas tasas similares a las del sistema en general, mientras que los delitos de tráfico de sustancias y de estupefacientes están muy por encima y el lavado de activos muy por debajo.²⁷

La alta tasa de eficacia en el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes es, en principio, un resultado positivo. Sin embargo, otras investigaciones han mostrado que la persecución de este delito es sesgada. Por ejemplo, Uprimny y Guzmán (2010) muestran que la criminalización recae esencialmente sobre los eslabones más débiles de quienes participan en este delito. Prácticamente el 98% de las personas privadas de la libertad por este delito lo estarían por pequeño tráfico, sin violencia, al que se acude en muchas ocasiones para enfrentar situaciones de pobreza y exclusión.²⁸

Esto muestra una capacidad dispar para sancionar los delitos de drogas. La eficacia del Estado es relativamente alta para perseguir el tráfico pero es muy baja cuando se trata de perseguir el lavado de activos. Esta disparidad está relacionada con los diferentes eslabones y actores de la cadena.

Veamos la tabla 2 para ilustrar esta idea. La tabla retoma los hallazgos de Mejía y Rico (2011) sobre la microeconomía del narcotráfico para el año 2008 y hace un paralelo entre los diferentes eslabones de la cadena y los delitos aquí analizados. Este paralelo no es perfecto pues un delito puede sancionar varios eslabones de la cadena. Por ejemplo, el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, al ser tan amplio, sanciona —en términos de Mejía y Rico (2011)— tanto la producción como el tráfico de la cocaína.²⁹ Sin embargo, es una buena aproximación y logra

27 Estas cifras nacionales son ligeramente distintas a las que presentamos en la primera parte de este texto. Esta diferencia se explica por el hecho de que las cifras que presentamos aquí corresponden no a la totalidad de municipios del país, sino solo a 848. Los demás los excluimos por problemas en la información de esos municipios.

28 No existe información disponible que permita distinguir entre el tráfico de las grandes redes y el microtráfico, pues el delito es bastante amplio y la Fiscalía General no hace distinciones. Sin embargo, Uprimny y Guzmán construyeron una medida proxy que permite hacer una distinción tentativa. Asumieron que quienes pertenecen a grandes redes de narcotráfico no solo son condenados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes sino también por concierto para delinquir. Al comparar las cifras encontraron que solo el 2% de quienes son condenados por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes también fueron condenados por concierto para delinquir.

29 Dos precisiones importantes. Primero, el trabajo de Mejía y Rico se limita

TABLA 2.
Eficacia en la persecución
y valor agregado por eslabones de la cadena

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

mostrar la relación paradójica entre eslabones más productivos y menor capacidad de sanción.

Esta tabla muestra una fuerte disparidad en la capacidad de sanción. Mientras que el Estado es relativamente eficaz para sancionar el tráfico de drogas (especialmente el pequeño tráfico), es **altamente ineficaz para sancionar la legalización de las rentas derivadas de ese tráfico**. Si se tiene en cuenta que una buena parte de las rentas están destinadas a financiar los diferentes eslabones de la cadena (a pagar los cultivos, los laboratorios, el transporte, etc.), esta tabla muestra cómo la incapacidad del Estado sería

al estudio de la microeconomía de la cocaína y no a la microeconomía de otros narcóticos. Esta diferencia, sin embargo, no afecta el paralelo pues la mayoría de los recursos del narcotráfico proviene del tráfico de la cocaína (Caballero y Amaya 2011; Mejía y Rico 2011). En segundo lugar, el trabajo de Mejía y Rico comprende desde el cultivo de la hoja de coca hasta el tráfico de cocaína y, por tanto, no se ocupa de etapas posteriores, como el tráfico minorista en otros países o el lavado de activos. Aquí, sin embargo, lo incorporamos en nuestro análisis y para eso adoptamos la misma estrategia utilizada por otros autores para calcular el monto de dinero del narcotráfico que se lava en un año (Caballero y Amaya 2011). En concreto, asumimos que el dinero que se lava es el dinero fruto de la exportación de cocaína al mercado estadounidense y europeo.

funcional al círculo vicioso de la financiación del narcotráfico: al no sancionar el lavado de activos no se corta con el financiamiento de los otros eslabones, que a la vez producen rendimientos que luego pueden ser reinvertidos, pues la eficacia es muy baja.

Las preguntas claves que surgen aquí son las siguientes: ¿qué explica esta disparidad en la sanción de los delitos de drogas? ¿Por qué la diferencia en la sanción del tráfico y el lavado de activos es tan amplia? La respuesta debe considerar una serie de variables que confluyen y actúan conjuntamente, como la complejidad del delito o la debilidad institucional, por ejemplo. Sin duda, la complejidad del lavado de activos es una variable clave, al menos por dos razones. Primero, porque no solo involucra el manejo de la mercancía sino que, además, involucra el manejo del capital, y segundo, porque en la medida en que el objetivo del delito es legalizar o dar apariencia de legalidad, este requiere de una cierta experticia jurídica y financiera que no es necesaria para la comisión de los otros delitos. Esta complejidad entraña entonces mayores retos probatorios para el sistema judicial, pues ya no solo tiene que probar la actividad ilícita (sancionada por los otros delitos) sino además desentrañar y reconstruir las operaciones jurídicas y financieras a través de las cuales se busca legalizar los recursos provenientes de esas actividades. Sin embargo, es llamativo el hecho de que el Estado sea altamente ineficaz para perseguir este delito incluso en territorios institucionalmente fuertes y en los que los otros delitos complejos sí son sancionados. Es llamativo, también, que a diferencia de los demás delitos y del patrón general de la justicia, la eficacia sea muy baja no solo en la etapa de investigaciones sino, además, en la de juzgamiento. ¿Qué explica que en territorios institucionalmente fuertes la sanción del lavado de activos sea tan baja? ¿Qué explica que la ineficacia no solo aplica en la etapa de investigación sino también en la de juzgamiento? Una posible respuesta, que debe ser estudiada con más detalle en investigaciones posteriores, sería la captura del Estado, que no es exclusiva de territorios periféricos: en territorios con instituciones fuertes los narcos han logrado capturar el sistema penal justo en el eslabón que les resulta más estratégico para aprovechar las rentas derivadas de su negocio ilegal.

En resumidas cuentas, los resultados mostrados hasta este punto señalan, entonces, que en Colombia existe una doble discriminación en la persecución de delitos de drogas.

Por un lado, existe una *discriminación territorial* pues —como en el caso del funcionamiento del sistema de justicia en general— la eficacia del

Estado es mayor para sancionar los delitos que ocurren en el centro que aquellos que ocurren en la periferia.

Por otro lado, existe una *discriminación por delitos*. La eficacia del Estado no solo es dispar en materia de cobertura territorial, sino en materia de delitos. El Estado es mucho más eficaz en la sanción de algunos delitos de narcotráfico que en otros. El contraste, en términos de sanción, entre la persecución del tráfico y porte de estupefacientes (24,2%) y el lavado de activos (0,06%) habla por sí solo. Este resultado sugiere que la eficacia del Estado —y no solo la cobertura— sería mayor para perseguir los delitos relacionados con el tráfico que aquellos que tienen que ver con el manejo de las rentas derivadas del mismo. Esta disparidad es preocupante por dos razones. Primero, porque si se tienen en cuenta otras investigaciones, la eficacia en la persecución del tráfico se concentra especialmente en el microtráfico, al que se acude muchas veces para enfrentar situaciones de pobreza y exclusión. Y segundo, porque la ineficacia en la sanción del lavado de activos es muy grave: justo allí —en el eslabón de la cadena en el que los narcos logran legalizar e infiltrar su capital (y el poder que de ahí se deriva) a la sociedad— la capacidad del Estado es más débil.

Esta diferencia en la sanción de los delitos entraña, a su turno, un tratamiento diferenciado de los delincuentes: mientras el Estado concentra todo su potencial represivo en los pequeños comerciantes ilegales, es casi indiferente frente a lo que ocurre con los delincuentes y las instituciones que lavan el dinero del narcotráfico y que están vinculadas con poderosos sectores de la población. Parecería entonces como si la política contra el narcotráfico estuviera más destinada a controlar poblaciones relativamente pobres que se salen de ciertas reglas, que a controlar y acabar con el negocio ilegal.³⁰

Conclusiones y recomendaciones

Esta sección tiene dos partes. En la primera presentamos las conclusiones generales de la investigación y en la segunda, a partir de estas conclusiones, formulamos unas recomendaciones generales sobre el funcionamiento de las instituciones de justicia y unas recomendaciones específicas sobre la sanción penal de los delitos de narcotráfico.

30 Un desarrollo de este punto puede verse en García Villegas (2013).

Conclusiones

Primero, los diferentes indicadores muestran un patrón de disparidad en el funcionamiento de la justicia en el país: las regiones periféricas tienen un desempeño peor que las regiones del centro. En los territorios apartados no solo hay menos funcionarios judiciales, sino que hay menos meritocracia en la función judicial (y más riesgo de clientelismo judicial) y la justicia es menos eficaz.

Segundo, esta disparidad en la eficacia tiene origen especialmente en materia de investigación. Esto coincide con otros estudios que indican que es en la etapa de investigación en donde se produce el cuello de botella en el proceso penal (García Villegas, Rodríguez Garavito y Uppimny 2006; La Rota y Bernal 2013; Santos y García Villegas 2001). Los resultados presentados atrás complementan esta conclusión y muestran que esos cuellos de botella no son iguales en todo el país y que, en sintonía con otras mediciones sobre la distribución del desempeño en el territorio, en las zonas más alejadas del centro del país los cuellos de botella son mayores.

Tercero, en muchas de las zonas periféricas del país existe una relación inversa entre capacidad judicial y necesidades de justicia. Esto ocurre, como se mostró en el libro *Jueces sin Estado* (2008), en aquellos territorios en donde operan las organizaciones criminales. En muchos de esos territorios los jueces son inexpertos o incapaces, muchos están en provisionalidad, y todo ello dificulta las labores de la justicia, allí justamente donde el Estado debería tener una atención particular para ofrecer justicia adecuada.

Ahora, específicamente para el caso de la persecución de delitos de drogas, es posible extraer las siguientes conclusiones.

Como muestran investigaciones anteriores —de Dejusticia y de otros autores— en Colombia existe una desproporción normativa en los delitos de drogas.³¹ Pero además de esta desproporción, esta investigación

31 Esta falta de proporcionalidad normativa podría ser vista como una forma de discriminación en el siguiente sentido: quienes son condenados por los delitos de drogas reciben una condena mucho más alta que quienes son condenados por delitos que producen daños sociales similares. Sin embargo, no llamamos a esta desproporcionalidad una discriminación en la medida en que al menos normativamente la falta de proporción entre el daño y la pena no afecta, en principio, a un grupo poblacional específico. Esto no significa que los delitos de drogas no operen como un mecanismo de control social. Este mecanismo se produce, como muestra este

muestra que la aplicación de esas normas sobre drogas es doblemente discriminatoria.

Por un lado, una discriminación geográfica, pues la eficacia del Estado para sancionar delitos de drogas es mayor en el centro que en la periferia del país. En este sentido, esta disparidad no es sino un ejemplo más de la capacidad desigual del sistema judicial en el territorio, que mostramos en la primera parte y de forma más amplia en otras investigaciones.

Pero no solo hay una discriminación geográfica; hay también una discriminación penal fáctica. El Estado se concentra en perseguir ciertos delincuentes de drogas y no a otros. El contraste entre la eficacia para perseguir a quienes trafican, fabrican y portan estupefacientes (especialmente a los pequeños traficantes) y a quienes lavan activos es notable. El Estado se concentra en perseguir los delincuentes más visibles, y deja de perseguir lo más oculto y especializado.

Esto conlleva una cierta discriminación de clase al interior de los actores de la cadena. El Estado es prácticamente ineficaz en la sanción de la etapa que permite a los grandes narcotraficantes legalizar y disfrutar tranquilamente de su dinero. Así, logra sancionar a los pequeños traficantes de drogas, pero cuando se trata de sancionar a los grandes narcos y el goce de esas enormes utilidades del tráfico, es prácticamente ineficaz.

Esto es aún más grave si se tiene en cuenta que el eslabón menos visible de la cadena (el lavado) es el que más daño social produce. El dinero ilegal logra entrar, también ilegalmente, al mercado, a la sociedad y a la política. Es ahí donde el narcotráfico logra no solo corromper y capturar las instituciones sino también deteriorar la cohesión social y la cultura cívica del cumplimiento de reglas y obediencia al Estado. Pero también es dañino porque con ese dinero que se lava es que se financian los otros eslabones de la cadena (se pagan los jornales de los cultivos, los insumos para el procesamiento, la construcción de los laboratorios, el transporte, la seguridad, etc.). La falta de eficacia del Estado para sancionar este delito facilita entonces la captura de las instituciones y reproduce el círculo vicioso de las finanzas de la cadena del narcotráfico.

A partir de estas conclusiones formulamos las siguientes recomendaciones generales de política pública. Estas recomendaciones son tanto

documento, no en la definición normativa sino en la aplicación e implementación de las normas. Es ahí, en la práctica, en donde se produce la discriminación.

estructurales, relacionadas con el funcionamiento general de la rama judicial, como específicas a la persecución de los delitos de narcotráfico.

Recomendaciones

De lo señalado en este texto se desprende una recomendación evidente: la necesidad de pensar seriamente en una política dirigida a regular la producción y el consumo de drogas, evitando así los problemas que se derivan de un prohibicionismo que ya se ha probado nocivo e inconveniente (Uprimny, Guzmán y Parra 2013; Uprimny y Guzmán 2010).

Ahora bien, dadas las dificultades que existen en los momentos actuales para implementar una política semejante, empezando por el contexto político internacional, es necesario asumir al menos por ahora la penalización de las drogas como un hecho. En ese sentido, las recomendaciones que siguen asumen la existencia de dicho hecho, no sin dejar de señalar su inconveniencia.

La primera parte presenta unas recomendaciones estructurales que se refieren al fortalecimiento del sistema de justicia en general. Estas recomendaciones serían pertinentes aun en el escenario en el que se lograra la despenalización del mercado de drogas y se implementara una política de liberalización regulada. La segunda parte ofrece unas recomendaciones puntuales a la problemática de la persecución de los delitos de drogas.

Generales

En primer lugar, es necesario diseñar una política pública judicial dirigida a cerrar la brecha regional en materia de eficacia de la justicia. Es conveniente que las diferentes entidades involucradas en el funcionamiento del sistema de justicia (al menos el Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda, Fiscalía, Policía – DIJIN) diseñen y ejecuten un plan coordinado, con enfoque regional, dirigido a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios periféricos. Esta política pública debería estar dirigida no solo a aumentar la presencia de funcionarios judiciales en el territorio, sino a aumentar la meritocracia en la asignación de funcionarios y, teniendo en cuenta que es aquí donde se producen los mayores cuellos de botella, a fortalecer las capacidades investigativas en el sistema penal. Esta política pública, además de i) crear nuevas plazas de jueces, funcionarios, investigadores del CTI y de la SIJIN; ii) aumentar la capacitación y iii) dotar de la infraestructura necesaria y adecuada a los funcionarios, debería apuntar a iv) reformar la carrera judicial y la carrera administrativa de la Fiscalía para implementar un siste-

ma de incentivos que atraiga a funcionarios idóneos (y se reduzca el riesgo de clientelismo judicial) hacia las zonas periféricas del territorio nacional

Caben aquí dos comentarios sobre la presencia y la meritocracia en el sistema judicial.

Primero, sobre la presencia. El mapa 1, en el que se señala la presencia de jueces (controlando por población y territorio) muestra una concentración dramática de la oferta judicial en el país. Esta concentración es aún más grave si se tiene en cuenta que los datos utilizados incluyen los juzgados que fueron creados recientemente por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. La Sala ordenó la creación de juzgados promiscuos en aquellos municipios en los que hasta hace unos meses no había juzgados, para que así existiera al menos uno en todos los municipios del país. Sin embargo, como muestra el mapa, estos nuevos juzgados no resolverán el problema. *Para que exista una convergencia entre los municipios con alta y baja presencia de jueces es necesario adoptar indicadores de presencia que incorporen criterios de población y territorio, como lo hemos hecho aquí, pues eso permite hacer comparaciones adecuadas —bajo el mismo lenguaje— entre los diferentes municipios del país. Ello implica aumentar la presencia de jueces en los municipios periféricos, especialmente en algunas regiones específicas (ver más adelante).*

Pero los problemas de presencia no se limitan a los jueces. La cobertura de unidades locales de la Fiscalía es también bastante baja. Como señalamos, esto no significa que en los municipios en los que no hay unidades locales no opere esta entidad. Lo que significa es que en esos municipios la capacidad de la Fiscalía es menor. *Por esa razón, es conveniente crear unidades locales en los municipios en los que no hay, para así fortalecer y ampliar el rango de acción de la Fiscalía en el territorio del país.* Esto permitiría que un juez de un municipio como Sipí (Chocó), por ejemplo, en el que no existe una unidad local de la Fiscalía, no tenga que ordenar la libertad de un capturado porque no se le pudo llevar a Isthmina para hacer la audiencia de legalización de captura. Con un fiscal en Sipí la audiencia se podría hacer allí mismo, el traslado se evitaría y no habría orden de libertad (al menos no por esa razón).

Segundo, sobre la carrera judicial. Es importante no solo tener en cuenta la presencia numérica de funcionarios sino su calidad. Por esta razón es necesario hacer una evaluación detallada del funcionamiento de la carrera judicial en los municipios periféricos del país. Los datos que presentamos aquí sobre la distribución de las tasas de provisionalidad son

elocuentes. De acuerdo con la investigación cualitativa que hemos realizado a lo largo de varios años y territorios, esta diferencia se explicaría por el hecho de que los municipios periféricos son menos atractivos para los concursantes, quienes prefieren ocupar cargos en municipios institucionalmente más fuertes. *Por esa razón, recomendamos incorporar a los sistemas de ascenso de las diferentes instituciones involucradas en el sistema judicial (al menos las principales, rama judicial, Fiscalía General de la Nación, DIJIN de la Policía Nacional) incentivos (económicos o de otro tipo) para que quienes ganan el concurso de méritos decidan ocupar plazas en municipios periféricos del país.*

Tanto los mapas como los análisis estadísticos muestran que existen patrones de concentración del bajo desempeño institucional. Esto representa un problema para el funcionamiento del sistema judicial, pero al mismo tiempo una oportunidad para el diseño de una política pública que busque responder al problema. Aquí es donde tiene sentido el enfoque regional al que nos referimos anteriormente. En la medida en que existen patrones regionales de bajo desempeño en materia de justicia —relacionados con patrones de otros tipos de desempeño institucional— el plan coordinado puede focalizarse en regiones específicas que sean institucionalmente débiles.

En segundo lugar, es importante medir adecuadamente la eficiencia y eficacia de los jueces. Hay que superar la visión formal de las instituciones y complementarla con el estudio de los impactos reales que dichas instituciones tienen. Más que la presencia y las rutinas formales de la justicia, se debe medir el grado de control social que logra el Estado con el aparato de justicia en las regiones. *Por esa razón, es conveniente construir indicadores de evaluación de la justicia a nivel local.* Es necesario incorporar indicadores de oferta, de demanda, de eficiencia, de eficacia, de calidad y de legitimidad (percepción). En este documento hicimos un esfuerzo por proponer nuevos indicadores en materia de oferta (presencia controlada por población y territorio), eficacia (en investigación, tasa de imputaciones; en condenas, tasa de condenas; tasa de eficacia general) y calidad y riesgo de clientelismo judicial (a través de la tasa de provisionalidad). Estos indicadores pueden servir como punto de partida; sin embargo, se quedan cortos frente a las diferentes necesidades de información que requiere una política adecuada de gestión del sistema de justicia a nivel local. Esta idea está relacionada con el siguiente punto.

En tercer lugar, a partir de las respuestas recibidas a las solicitudes de información que presentamos a las diferentes entidades, de nuestras entrevistas y conversaciones con funcionarios, de nuestras visitas a juzgados y sedes de la rama judicial, pudimos observar que el Consejo Superior de la Judicatura (y en menor grado la Fiscalía) no cuenta con un sistema de información adecuado que permita diagnosticar, diseñar, ejecutar y evaluar de forma amplia y precisa las diferentes políticas públicas en materia de justicia. *Por esta razón, es necesario construir un sistema que permita obtener información detallada y precisa —y en lo posible en tiempo real— del funcionamiento de la justicia a nivel local.*

En sintonía con las recomendaciones anteriores creemos que —con el objeto de darle visibilidad y hacerle seguimiento al propósito de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios periféricos— *sería conveniente que las diferentes entidades involucradas incorporaran en sus informes periódicos de gestión un aparte dedicado a dar a conocer las acciones y los resultados relacionados con este propósito.*

Específicas

En cuanto a la persecución de delitos de drogas formulamos las siguientes recomendaciones.

Primero, al pensar la capacidad del Estado para responder al narcotráfico es necesario concebir este delito como un fenómeno multidimensional. Los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico no solo tienen retos probatorios distintos, sino que tienen expresiones regionales diversas. Debe superarse la visión que, deliberadamente o no, se concentra en sancionar el narcotráfico en sus manifestaciones más explícitas que son, en muchos casos, las menos complejas. Desde esa perspectiva, por un lado, el sistema penal debe dedicar esfuerzos a sancionar eslabones de la cadena en los que hoy es ineficaz y a extender su cobertura a territorios en los que hoy es inexistente. Pero, por el otro lado, más allá del sistema penal, los proyectos de construcción de Estado (como, por ejemplo, el plan nacional de consolidación) deben entender que los retos de su consolidación no se limitan a los lugares en los que hay cultivos ilícitos. Es posible, incluso, que la existencia de cultivos ilícitos no sea el indicador más relevante a la hora de priorizar el fortalecimiento del Estado para perseguir el narcotráfico: hay que darle una mayor importancia a la conexión del narcotráfico con los poderes civil y político.

Esto nos lleva a la segunda recomendación: en caso de continuar con una política de prohibición de las drogas (ver más adelante) es necesario

aumentar la capacidad del Estado para sancionar el lavado de activos. En este caso, sin embargo, la estrategia no debe ser la misma que la utilizada para fortalecer la capacidad del Estado en zonas apartadas, pues aquí uno de los problemas no necesariamente es su presencia (la debilidad es especialmente llamativa en zonas centrales del país). Aquí, al igual que para el sistema de justicia, también es necesario aumentar las capacidades de investigación para un delito especializado como este pero, además, debe pensarse en estrategias que busquen romper y evitar la captura de los organismos de investigación por parte de los narcotraficantes al alto nivel. A nuestro juicio, este es el eslabón más dañino de toda la cadena, pues es el que permite que el dinero del narcotráfico se infiltre en la sociedad y, por esa vía, que penetre y capture las instituciones. Irónicamente, es este el eslabón en el que el Estado tiene una menor capacidad de sanción.

En tercer lugar, esta investigación pone de presente los enormes retos institucionales que debe superar el Estado colombiano para hacer menos arbitraria la persecución del narcotráfico. Estos esfuerzos, seguramente siempre insuficientes, se ameritan cuando hay plena certeza de que la persecución penal es necesaria y conveniente. Sin embargo, como Dejusticia lo ha defendido en múltiples espacios, la política criminal de drogas debe ser revaluada para, en lugar de fortalecer el prohibicionismo, implementar un régimen de libertad regulada en el comercio de drogas. Una política alternativa de drogas de este tipo le evitaría al Estado la carga de perseguir penalmente las prácticas nocivas que se derivan de estas, no por ser malas en sí mismas, sino por estar prohibidas (el caso del delito de lavado de activos es un ejemplo). Adicionalmente, la sociedad colombiana se ahorraría todos los problemas de discriminación y falta de proporcionalidad que hemos anotado y que hacen parte de la política criminal del Estado contra el narcotráfico. Hay muchas otras razones para defender una política alternativa de liberalización regulada del narcotráfico. Son tantas que resulta inevitable preguntarse si el Estado (si los Estados en el mundo global de hoy) se encuentra realmente interesado en evitar las fallos que se derivan de esa política.

Referencias

- Albarracín, M. y Lemaitre, M. 2011. "Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia". En Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (eds.). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 237-269). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Ariza, L. y Iturralde, M. 2011. "El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos". En *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 271-300). Bogotá: Uniandes.
- Caballero, C. y Amaya, A. 2011. "La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos". En Gaviria, A. y Mejía, D. (eds.). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 301-328). Bogotá: Uniandes.
- Duncan, G. 2013. "La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado". En *Economía criminal y poder político* (pp. 113-160). Medellín: Eafit.
- Fergusson, L., Vargas, J. F. y Vela, M. 2013. *Sunlight Disinfects? Free Media in Weak Democracies*. Bogotá: Uniandes.
- García Villegas, M. 2008. *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre - Dejusticia.
- García Villegas, M. 2013. *La eficacia simbólica del derecho. Sociología política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá: Random House.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. 2013. *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. y Espinosa Restrepo, J. R. 2012. *Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Rodríguez Garavito, C. A. y Uprimny, R. 2006. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Gaviria, A. y Mejía, D. (eds.). 2011. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- La Rota, M. y Bernal, C. 2013. *Investigación penal de delitos graves y difíciles. El delito de homicidio en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- López, C. 2013. *Tras medio siglo de intentos para "llevar el Estado a las regiones", ¿qué deberíamos preguntarnos? ¿Cómo deberíamos avanzar?* Bogotá (inédito).
- Mejía, D. y Rico, D. M. 2011. La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia. En Gaviria, A. y Mejía, D. (eds.). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 15-39). Bogotá: Uniandes.
- Palou, J.C. y Arias, G. (coords.). 2011. *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Ricaurte Villota, A. I. 2012. "Comportamiento del homicidio. Colombia, 2011". *Forensis*, 13(1): 66-100.
- Rubio, M. 2001. "La justicia Penal" (Anexo capítulo X). En *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*, 1. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.
- Santos, B. de S. y García Villegas, M. 2001. *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.
- Thoumi, F. 1999. *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Uprimny, R. y Guzmán, D. 2010. "Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia". En Metaal, P. y Youngers, C. (eds.). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 40-50). Washington: Washington Office on Latin America.
- Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. 2013. *Penas alucinantes. La desproporción de la penalización de las drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, R., Rodríguez, C. A. y García Villegas, M. 2006. "Las cifras de la justicia". En *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

ANEXO 1

En este anexo se presentan los valores de referencia utilizados para construir las diferentes categorías utilizadas en los mapas de las siguientes variables: i) presencia de funcionarios judiciales, ii) tasa de eficacia, iii) indicador de desempeño de la justicia local, iv) niveles de ingresos para cada uno de los delitos (anexo 2). Para construir estas categorías tomamos como medidas de referencia el promedio y la desviación estándar de la distribución. Los rangos se construyeron a partir de la creación de intervalos entre el promedio y 0,5 unidades de la desviación estándar. Así, la categoría media se encuentra entre el promedio y $\pm 0,5$ desviaciones estándar, y las categorías subsiguientes tienen un rango que oscila desde el valor máximo de la categoría inferior y ese mismo valor más 0,5 desviaciones estándar.

Esta metodología es útil porque permite, en primer lugar, identificar cuáles municipios se encuentran más alejados del promedio nacional y, en segundo lugar, permite agrupar municipios en categorías similares. La desviación estándar es una medida de dispersión que tiene en cuenta qué tanto los valores se acercan o se alejan del promedio, en este caso, el nacional. De esta manera, las categorías *muy alta* o *muy baja* son aquellas que contienen los valores más alejados del promedio nacional; la primera agrupa aquellos que se encuentran por encima de dicho promedio y que, a su vez, están más alejados de este; la segunda agrupa los valores que se encuentran por debajo del promedio nacional y que, a su vez, se encuentran más alejados del mismo. Las categorías intermedias (*baja*, *media*, *alta*) agrupan valores más centrales, es decir, valores que no están tan alejados del promedio nacional.

Presencia de jueces (mapa 1)

Valor	Rango +	Rango -
Muy baja	0,00043887	0
Baja	0,04170036	0,00043887
Media	0,04170036	0,16548485
Alta	0,20674634	0,16548485
Muy alta	1	0,20674634
Promedio	0,082961859	
Desviación estándar	0,082522989	
1/2 desviación	0,041261494	

Tasa de eficacia (mapa 4)

Valor	Rango -	Rango +
Muy alto	8,31309637	100
Alto	5,14413724	8,31309637
Medio	1,9751781	5,14413724
Bajo	0,39069854	1,9751781
Muy bajo	0	0,39069854
Promedio	3,55965767	
Desviación estándar	3,16895913	
1/2 desviación	1,58447957	

Índice de desempeño de la justicia local (mapa 5)

Valor	Rango +	Rango -
Muy baja	0.39	0
Baja	1.9751	0.39
Media	5.1441	1.9751
Alta	8.3130	5.14415
Muy alta	39.9	8.3130
Promedio	3.559	
Desviación estándar	3.1689	

Los valores obtenidos tienen un rango que va de 0,0005 a 39,9. Con este rango decidimos, al igual que las anteriores variables, construir 5 categorías de acuerdo con la dispersión de los datos utilizando como referencia el promedio y las unidades de 0,5 desviaciones estándar. Los valores y rangos para cada categoría fueron:

CATEGORÍAS	Conservación y financiación de cultivos		Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes		Tráfico de sustancias para el procesamiento		Lavado de activos	
	Rango -	Rango +	Rango -	Rango +	Rango -	Rango +	Rango -	Rango +
Muy bajo	10,4400958	0	94,9515389	0	12,5537048	0	2,94351136	0
Bajo	10,4400958	47,9137931	94,9515389	221,670921	12,5537048	23,8494108	2,94351136	4,30031807
Alto	47,9137931	85,3874905	221,670921	348,390303	23,8494108	35,1451167	4,30031807	5,65712479
Muy alto	85,3874905		348,390303		35,1451167		5,65712479	
PROMEDIO	47,9137931		221,670921		23,8494108		4,30031807	
DESVEST	74,9473948		253,438764		22,5914119		2,71361342	
1/2 DESVEST	37,4736974		126,719382		11,2957059		1,35680671	

ANEXO 2

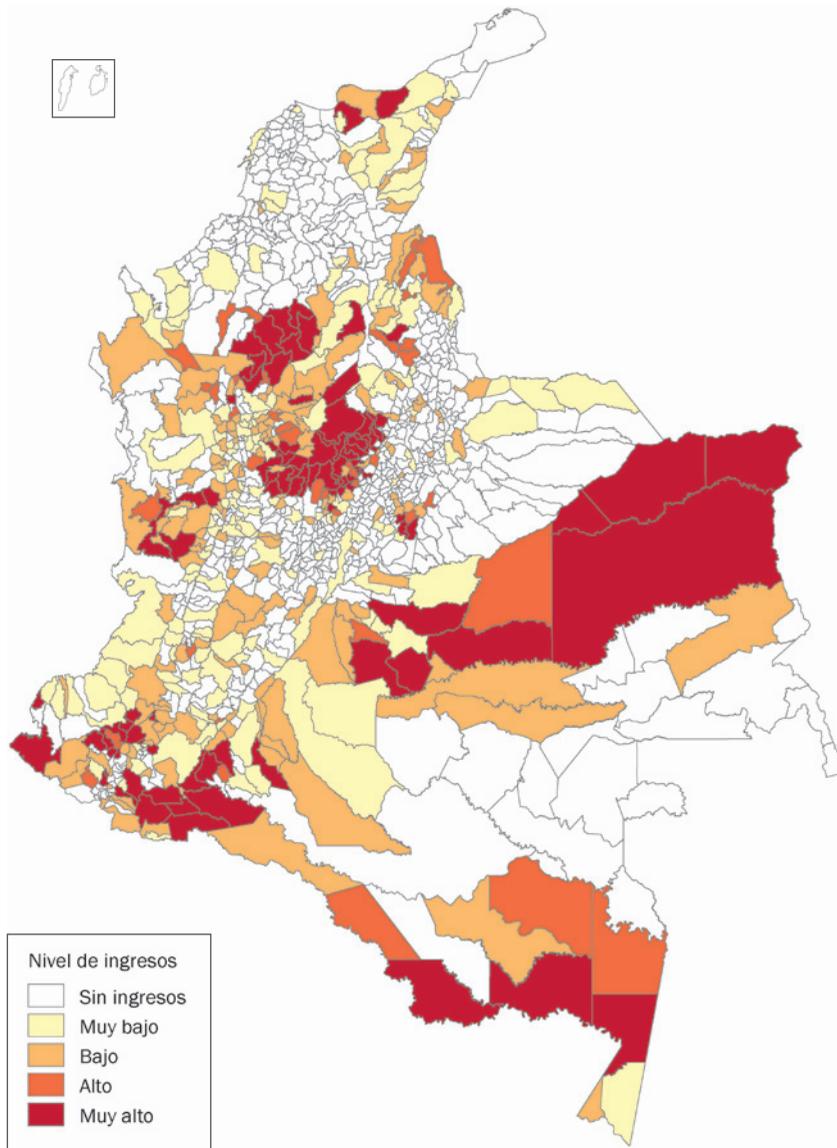
Geografía de la cadena del narcotráfico

En Colombia no existen cifras sistemáticas que den cuenta de la ocurrencia de delitos de drogas a nivel municipal. El SIMCI de UNODC produce información confiable sobre la existencia de cultivos ilícitos en el país, pero hasta ahí llega la disponibilidad de información. Para otros eslabones — como el tráfico o el lavado— la información es bastante precaria y se limita a algunas zonas del país. En este apartado tratamos de llenar ese vacío.

Los mapas que siguen a continuación muestran cómo están distribuidos los ingresos para cada uno de los delitos estudiados que, vistos en conjunto, son una buena aproximación a la cadena del narcotráfico. Así, cada uno de los mapas muestra en cuáles territorios los ingresos por cien mil habitantes por el respectivo delito fueron muy altos, altos, bajos o muy bajos.

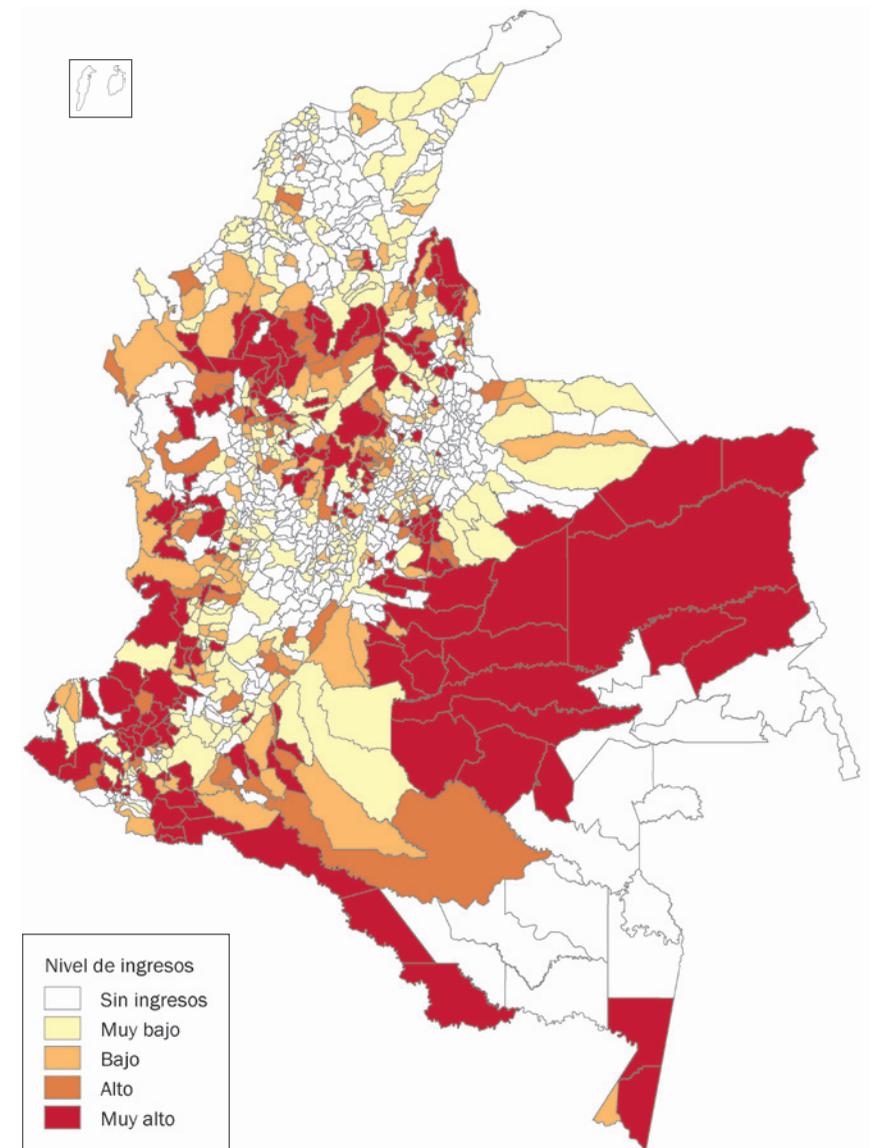
Este esfuerzo, sin embargo, no es perfecto. Los mapas que presentamos se limitan a mostrar los lugares y las cantidades de delitos que ingresaron al sistema, y no necesariamente los que efectivamente ocurrieron. En ese sentido, estos mapas pueden subregistrar los delitos de drogas en el país (es decir, algunos delitos pueden pasar desapercibidos para el sistema) y, teniendo en cuenta las disparidades institucionales que mostramos en la primera parte, este subregistro puede ser mayor en unos territorios que en otros. Por esa razón los mapas deben ir acompañados de esta advertencia: la información que presentamos se refiere a los delitos que ingresaron al sistema y no a los que efectivamente ocurrieron.

Distribución de los ingresos del delito de conservación y financiación de cultivos 2005-2011



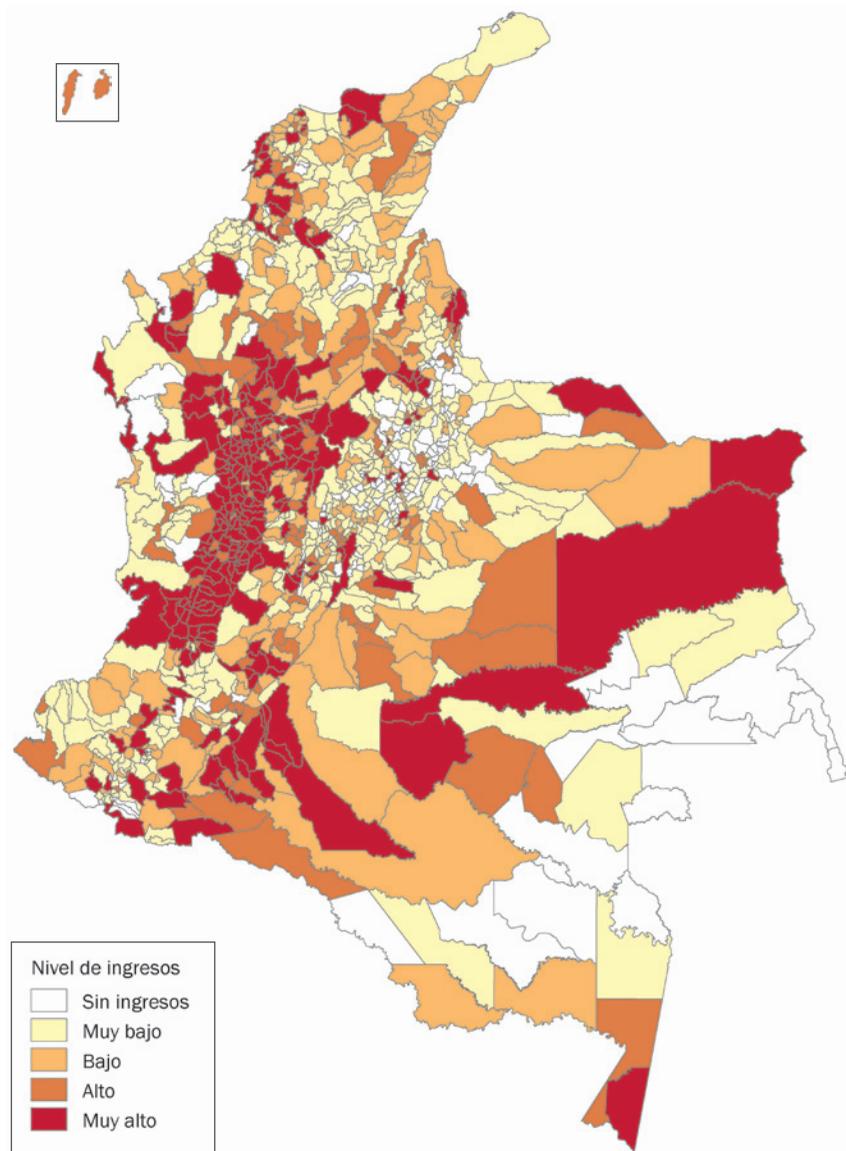
Fuente: FGN (2012)

Distribución de los ingresos del delito de tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos 2005-2011



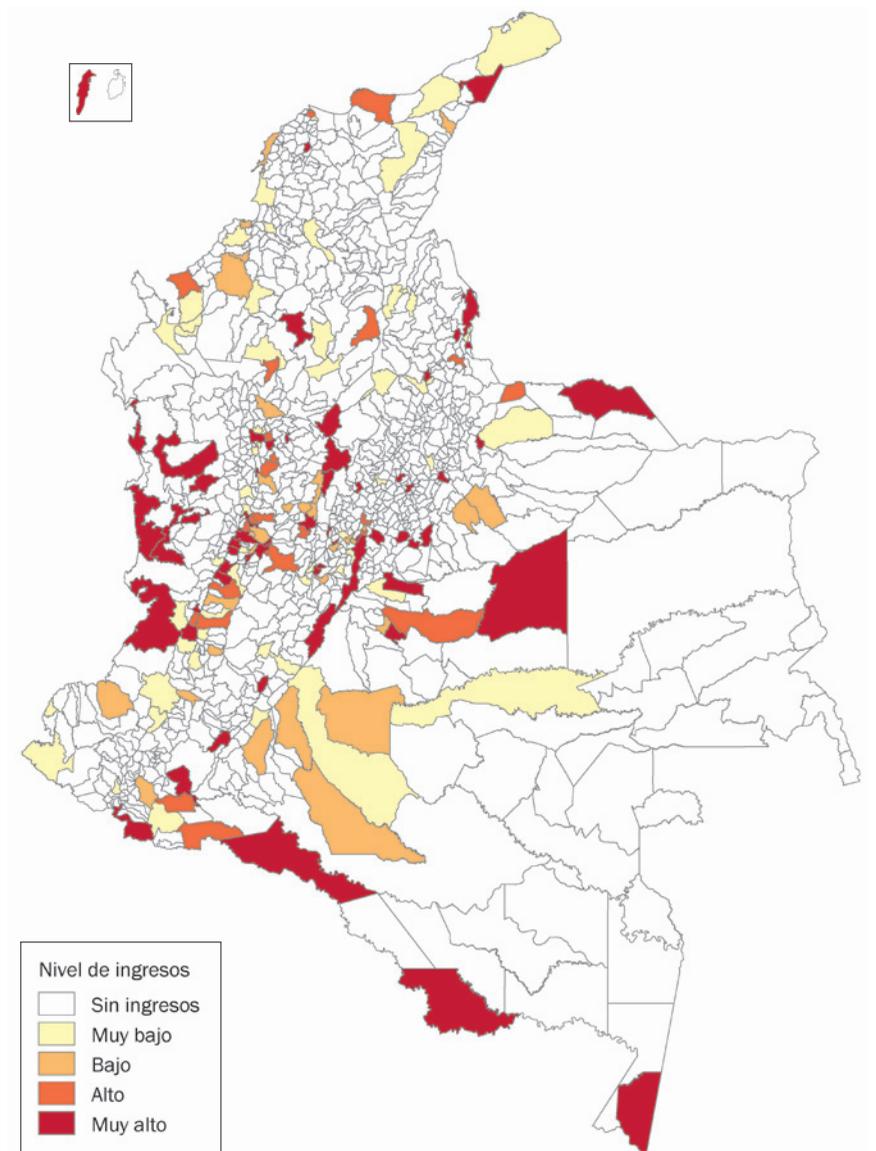
Fuente: FGN (2012)

**Distribución de los ingresos del delito
de tráfico, fabricación
o porte de estupefacientes
2005-2011**



Fuente: FGN (2012)

**Distribución de los ingresos del delito
de lavado de activos
2005-2011**



Fuente: FGN (2012)

Los cuatro mapas, vistos en conjunto, muestran al menos dos resultados llamativos.

En primer lugar, los delitos de drogas no ocurren de forma homogénea en el territorio nacional. Esta afirmación es algo obvia pero muchas veces suele ser ignorada al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Algunos delitos ocurren en casi todo el país, como el de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, mientras que otros —como el lavado de activos— solo ocurren en pocos municipios. Sin embargo, esto no es solo un asunto de cobertura de los delitos sino también de intensidad: es cierto, por ejemplo, que en casi todo el país hay ingresos para el delito de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, pero los ingresos son mucho mayores en unas zonas que en otras.

En segundo lugar, los mapas permiten focalizar regionalmente la cadena del narcotráfico. Los ingresos por el delito de conservación y financiación de cultivos se concentran en el suroccidente, en la Amazonia, en el suroriente del país y en algunas zonas del Magdalena Medio, Caldas, Antioquia y en la Sierra Nevada de Santa Marta. Los altos niveles de ingresos por el delito de tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos se distribuyen por casi toda periferia del país. El centro del país (principalmente Cundinamarca, Eje Cafetero, Tolima y Boyacá) aparece en blanco, sin ingresos, mientras que la periferia y el corredor que conecta el Catatumbo con el Occidente a través del Sur de Bolívar, Córdoba y Urabá aparece con niveles muy altos. Este mapa coincide en términos generales con los de desempeño institucional que hemos elaborado en otros textos (García Villegas y Espinosa 2011, 2013). Por el contrario, los ingresos altos por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes están distribuidos a lo largo del país, tanto en el centro como en la periferia. En efecto, una buena parte de las zonas del centro del país (ver por ejemplo los departamentos entre las cordilleras Occidental y Central, que suelen tener buenos indicadores de desempeño institucional) aparecen con ingresos muy altos. Finalmente, los ingresos por el delito de lavado de activos no siguen un patrón geográfico claro. En ese sentido hay dispersión tanto en la existencia como en la intensidad de los ingresos.

En resumidas cuentas, desde el punto de vista de los ingresos al sistema penal, la cadena del narcotráfico podría describirse desde una perspectiva geográfica, así: los delitos representativos de los eslabones más primarios en la cadena del narcotráfico (conservación y financiación de cultivos, y tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos) ocurren en

todo el país pero con niveles más altos en lugares periféricos, con instituciones débiles. A medida que la cadena se complejiza (tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y lavado de activos) se disuelve el patrón, pues hay ingresos altos tanto en zonas centrales como periféricas del país.

• DOCUMENTOS 1

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

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

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

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA:

La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:

experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

En los últimos años ha aumentado

considerablemente la represión del consumo de drogas: el Estado colombiano no solo ha creado y ampliado conductas penales, endurecido los procedimientos, restringido las garantías y los beneficios de los procesados y otorgado atribuciones excepcionales a autoridades administrativas, sino que todo eso lo ha hecho de forma desproporcionada, reprimiendo de manera injustificada a unos más que a otros, lo que ha creado una gran irracionalidad en el sistema penal.

Este texto muestra cómo, además de la desproporción normativa que tiene la penalización de las drogas en Colombia —que otras investigaciones de Dejusticia ya han hecho evidente—, la manera como el Estado aplica y hace efectivas esas normas es discriminatoria. A una desproporción normativa se suma, entonces, una discriminación fáctica. Y peor aún, esta discriminación es doble: por un lado, dicha aplicación es selectiva en el territorio, pues tiende a concentrar su eficacia en algunos territorios y no otros y, por el otro, es selectiva en los delitos, pues se concentra en la sanción de unos delitos y no de otros.

A partir de este diagnóstico el documento formula algunas recomendaciones generales de política pública, tanto estructurales al sistema de justicia como específicas al problema del narcotráfico en el país.

978-958-57978-2-6



9

789585

797826