

**Eliminación De La Tabla De Consumo De Drogas En La
Legislación Ecuatoriana Y Sus Consecuencias Jurídicas**

**Elimination Of The Drug Consumption Table In
Ecuadorian Legislation And The Legal Consequences**

Mishell Alejandra Velastegui-Guerra ¹
Universidad Tecnológica Indoamérica - Ecuador
abmgguerra97@outlook.com

Marco Xavier Rodríguez-Ruiz ²
Universidad Tecnológica Indoamérica - Ecuador
marcorodriguezruiz@hotmail.com

doi.org/10.33386/593dp.2024.5.2578

V9-N5 (sep-oct) 2024, pp 86-104 | Recibido: 05 de junio del 2024 - Aceptado: 27 de junio del 2024 (2 ronda rev.)

1 ORCID: <http://orcid.org/0009-0008-8138-2691>

2 ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3717-2650>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Velastegui-Guerra, M., Rodríguez-Ruiz, M., (2024). Eliminación De La Tabla De Consumo De Drogas En La Legislación Ecuatoriana Y Sus Consecuencias Jurídicas. 593 Digital Publisher CEIT, 9(5), 86-104, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.5.2578>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

En la actualidad, Ecuador está atravesando un período de transformación caracterizado por cambios legales y sociales que afectan significativamente la vida de sus ciudadanos. Uno de los principales desafíos es el aumento del tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, especialmente en las zonas más vulnerables. Esta situación ha generado preocupación en la población, lo que ha llevado al gobierno a reconocer la necesidad de implementar nuevas políticas, programas y planes que aborden el problema desde diferentes perspectivas; tales como: culturales, jurídicas y sociales.

Por consiguiente, el presidente Daniel Noboa decidió eliminar la "tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal", establecida en la Resolución No. 001-CONSEP-CD-2013, con el fin de reducir el tráfico ilícito de drogas. Esta medida dio lugar a un intenso debate a nivel nacional y, aunque inicialmente creó un vacío legal, fue rápidamente solventado por la resolución No. 14-2023 de la Corte Nacional de Justicia.

Palabras claves: consumo de drogas, regulación de drogas, tabla de drogas, tráfico

ABSTRACT

Ecuador is currently experiencing a period of legal and social changes that significantly impact its citizens' lives. One of the main challenges is the increase in the trafficking and consumption of psychoactive substances, especially in the most vulnerable areas. This situation has caused concern among the population, which has led the government to recognize the need to implement new policies, programs, and plans that address the problem from different perspectives, such as cultural, legal, and social.

Consequently, President Daniel Noboa has decided to abolish the "Table of Maximum Possession Amounts for Personal Consumption", established by Resolution No. 001-CONSEP-CD-2013, to reduce illegal drug trafficking. This measure led to intense debate at the national level, and although it initially created a legal vacuum, it was quickly resolved by Resolution No. 14-2023 of the National Court of Justice.

Keywords: drug consumption, drug regulation, drug table, trafficking

Introducción

En la historia de la humanidad, pocas guerras han durado tanto como la denominada “guerra contra las drogas”, dicho acontecimiento nació en Estados Unidos en 1914 con la Ley de Harrison seguida por La Marihuana Tax Act de 1937, estas leyes fueron los principales antecedentes que crearon las bases para la definición del opio, coca y cáñamo y sus derivados como drogas ilícitas tanto a nivel nacional como internacional y aunque en América Latina no existía el consumo de drogas con las características de la sociedad norteamericana, estos planteamientos tuvieron rápida acogida (Del Olmo, 1989, pág. 5).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha fracasado en sus esfuerzos por crear un “mundo libre de drogas” a pesar de su campaña de “guerra contra las drogas”; ni la oferta ni el consumo de drogas han disminuido; más bien, los narcotraficantes han establecido un mercado criminal altamente lucrativo en muchos países, criminalizando a muchos consumidores de drogas en el proceso (Collins, 2014, pág. 5).

La exploración de nuevas alternativas a la “guerra contra las drogas” forma parte de un debate a nivel regional. Las políticas y leyes antidrogas han generado inquietudes en América Latina a través de: i) la discusión sobre la legalización y la creación de instituciones para los consumidores mediante la autorización de dosis específicas (Colombia, Costa Rica y Guatemala); ii) el análisis de un nuevo marco normativo que proponga una transformación de la perspectiva prohibicionista, así como la implementación de procesos de excarcelación a través de indultos (Argentina, Ecuador y Bolivia); iii) la promoción en el ámbito parlamentario y la adopción de políticas de salud que establezcan umbrales más ajustados a la realidad de los usuarios (Brasil y México); y, por último, iv) la propuesta legislativa y gubernamental para la legalización de ciertas sustancias, como la marihuana (Chile y Uruguay). (Paladines J., La desproporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador, 2012, pág. 11)

Ecuador implementó su primera política de drogas a principios del siglo XX, pero no fue hasta 1970 que se comenzó a crear una estructura institucional que se ajustara a las nuevas leyes. Desde el principio, el sistema legal e institucional en Ecuador ha adoptado un enfoque de castigo, lo que muestra una falta de una perspectiva soberana. (Paladines J., La desproporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador, 2012, pág. 12).

Y es así que en 2008, el Estado ecuatoriano como política pública tomó una serie de medidas, entre las que resaltan las siguientes: 1) El indulto a las personas involucradas en el tráfico de drogas conocidas como “mulas”; 2) La Constitución de la República de Ecuador que prohíbe la criminalización del consumo de drogas, tal y como se recoge en el artículo 364; 3) La decisión tomada en 2009 de no renovar el contrato para el Centro de Operaciones Avanzadas (FOL) de los Estados Unidos en Manta; 4) En 2013, la introducción de umbrales (primera tabla) para evitar que se criminalizara a los consumidores de drogas; 5) La renuncia del Ecuador al programa: Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA) con Estados Unidos en 2013; 6) El uso de umbrales (segundas tablas) y penas que muestran las escalas de castigo por tráfico de drogas en 2015; 7) Por último, la creación de una nueva Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización en 2015. (Paladines J., 2017, pág. 10)

Cabe mencionar que la reforma de la política de drogas en 2015 en el Ecuador tuvo tres ejes principales: 1) En septiembre de 2015, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), en el Art. 220, redujo las cantidades y tipos de drogas para el narcotráfico, como consecuencia de una nueva revisión de los umbrales que determinan la severidad de la pena; 2) La aprobación en octubre de 2015 de la nueva Ley Orgánica de Prevención de Drogas, que incluía una cláusula de reforma que aumentaba la pena para los traficantes de mínima y mediana escala; y 3) La Resolución N.º 12-2015 de la Corte Nacional de Justicia, revocada por la Resolución N.º 02-2019,

que imponía penas de hasta 40 años por delitos relacionados con drogas basados en la posesión o tenencia de varios tipos de drogas. (Paladines J. , 2017, pág. 11)

El aumento del 60 % en el número de personas detenidas por delitos relacionados con las drogas se debió a la postura punitiva de la política penal de drogas de Ecuador. Sin embargo, esto no necesariamente significa una mayor efectividad de la política pública penal sobre drogas en el país. Por el contrario, ha generado problemas de hacinamiento en los centros penitenciarios del Ecuador, perjudicando la salud física y psicológica de las personas privadas de libertad y violando sus derechos constitucionales. Además, el país ha venido experimentando un lamentable fracaso en la lucha contra el narcotráfico, pasando de ser una ruta de tránsito a un centro de distribución de drogas. (Paredes, Galarza, & Vélez, 2017, pág. 13)

El 24 de noviembre de 2023, el presidente Daniel Noboa, mediante el Decreto Ejecutivo No. 28, dispuso al Ministerio del Interior la derogación de la Resolución Nro. 001-CONSEP-CD-2013, donde solicitó se elimine la primera “tabla de consumo de drogas”, denominada como: “Cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal”. También en dicho decreto, gestionó al Ministerio del Interior y al Ministerio de Salud Pública que, dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad, elaboren programas integrados para informar, prevenir y controlar el consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, además de brindar tratamiento y rehabilitación a consumidores ocasionales, habituales y con problemas de adicción que, hasta el momento, aún no han sido ejecutados (Redacción Primicias, 2023).

La eliminación de la tabla de consumo por parte del presidente Daniel Noboa ha planteado un desafío jurídico, porque, aunque la tabla en sí no está contemplada en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), requiere un mecanismo para definir los límites que diferencien entre tráfico y consumo. Este evento ha tenido repercusiones

significativas en el Ecuador, incluyendo: 1) un desafío a la Constitución de 2008 y al principio de jerarquía normativa, 2) el incumplimiento de la Sentencia Constitucional No. 7-17-CN/19; y 3) la respuesta de la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia sobre el vacío legal.

El 20 de diciembre de 2023, la Corte Nacional de Justicia, mediante una Resolución del Pleno, ha abordado el vacío legal con nuevos criterios para que los jueces diferencien entre consumidores y traficantes de drogas. Se ha decidido que la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, en colaboración con las demás Funciones del Estado, la Academia y la Cooperación Internacional, desarrolle un proyecto de reforma al Código Orgánico Integral Penal (COIP), con el objetivo de mejorar las herramientas del sistema judicial para investigar, enjuiciar y sancionar el tráfico de drogas, así como identificar y tratar adecuadamente a los adictos y consumidores de drogas (Redacción Primicias, 2023).

En relación con este evento jurídico, también es importante considerar como referencia el modelo de regulación de consumo y mercado de drogas como pieza clave para combatir el narcotráfico, tomando como ejemplo a Uruguay, país que ha sido elogiado por el hecho de ser uno de los Estados que ha librado una batalla política y diplomática por el vínculo estrecho entre la fiscalización de drogas y los derechos humanos al haber implementado en su legislación una política alternativa a los esquemas prohibicionistas sobre el tema de drogas (Lissardy, 2019).

Con estos acontecimientos jurídicos, en nuestro país se abre un gran debate nacional, donde el presente Artículo Científico analiza el impacto legal y social que dejó la eliminación de la tabla de consumo que establece las cantidades máximas de droga que puede portar una persona, sin que esto signifique que pueda ser encarcelada y en su lugar se apliquen programas que permitan acceder a la atención médica o a una verdadera rehabilitación social, ya que se trata de un problema de salud pública. Desarrollando en el proceso de investigación su contexto histórico, la

evolución legislativa, las consecuencias jurídicas y la exploración de nuevas políticas, programas y planes, tomando como ejemplo el modelo de regulación de consumo de Uruguay.

Problema jurídico

¿Cómo impactó la derogación de la Resolución No? 001-CONSEP-CD-2013 a los consumidores de sustancias psicoactivas en la legislación ecuatoriana?

Objetivo central

Analizar las consecuencias jurídicas tras la derogación de la tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal en Ecuador.

Metodología

La metodología a ser emplear en este artículo científico es el método teórico “deductivo e inductivo”, siguiendo un proceso de obtención, representación, simplificación, análisis e interpretación sobre las repercusiones legales que causó la derogación de la Resolución No. 001-CONSEP-CD-2013, mediante el Decreto Ejecutivo No. 28, de fecha 24 de noviembre de 2023 emitida por el presidente Daniel Noboa.

Desarrollo

Contexto Histórico De La Tabla de Consumo De Drogas En El Ecuador

A principios del año 2000, el Ecuador se convirtió en una ruta internacional utilizada para el tráfico y lavado de dinero asociado al narcotráfico, lo que resultó en un aumento significativo en la distribución y consumo de drogas en el país. Estas conclusiones fueron compartidas por el extinto Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) según sus investigaciones nacionales. Para abordar esta problemática, en la Asamblea Constituyente del 2008 se dispuso la liberación de aproximadamente 1500 personas condenadas por tráfico de drogas que hubiesen traficado menos de dos kilos de drogas y pagado una pena de al menos un año, a través de una medida

conocida como el “indulto a las mulas”. Esta iniciativa fue presentada con el propósito de que no existían penas proporcionadas en relación con los delitos cometidos, considerando que buena parte de los condenados no eran grandes traficantes o distribuidores, sino personas conocidas como “mulas”, en su mayoría mujeres, que transportaban drogas a cambio de dinero sin tener relación directa con el narcotráfico, y en algunos casos desconociendo la cantidad de droga que transportaban (Metaal, 2009).

El objetivo de la medida: “indulto a las mulas” era corregir parte de los daños causados por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) vigente en ese momento, no obstante, causó discrecionalidad en la práctica judicial debido a que muchos operadores de justicia tomaron como base más de 2 kilos por tenencia para declarar la responsabilidad penal.

Igualmente, más del 40% de sus artículos se dedicaba a la represión, desplazando aspectos como la prevención, educación o rehabilitación. La Ley no distinguía entre consumidores de menor escala y traficantes de gran escala, por lo cual las penas por portación o tenencia de cantidades menores podían ser iguales a las de cantidades significativas de estupefacientes (Instituto Transnacional de Drogas y Democracia, 2013).

Actualmente, la Constitución de la República del Ecuador reconoce a las adicciones como un problema de salud pública. Además, resalta la necesidad de apoyar en la rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos, al tiempo que prohíbe su persecución defendiendo sus derechos constitucionales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Uno de los hechos, al que se le atribuye la proliferación del narcotráfico en Ecuador, fue la retirada de la base estadounidense ubicada en Manta en septiembre de 2009. En dicho año, el gobierno anunció que no renovarían el contrato de manera unilateral, afirmando que solo las autoridades de Quito tendrían “pleno control” sobre las instalaciones militares en la costa del

Pacífico. Esta decisión condujo a la prohibición de bases extranjeras en el país, y fue formalizada en la Constitución de 2008 con la pretensión de finalizar con la dependencia externa.

Como consecuencia, las operaciones que se realizaban en Manta se trasladaron a Colombia, lo que intensificó el narcotráfico y convirtió a Ecuador en una ruta o plataforma para la salida de drogas. Lo que hoy en día ha generado un aumento significativo de la corrupción y el crimen, así como un incremento en el consumo interno de drogas (Pichel, 2021).

Igualmente, el retiro de Ecuador del Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA) con Estados Unidos, el 27 de junio de 2013, fue otro hecho significativo. La administración ecuatoriana declaró que estos beneficios arancelarios se otorgaron inicialmente como recompensa a las naciones andinas por sus esfuerzos en la lucha contra las drogas. Sin embargo, el gobierno ecuatoriano decidió renunciar irrevocablemente a la (ATPDEA), ofreciendo a EE. UU. una compensación de 23 millones de dólares anuales para mitigar los impactos comerciales; esto con el fin de renovar el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde un paradigma más progresista, proporcionando en el proceso capacitación en derechos humanos para prevenir torturas, ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones a la dignidad humana (Bermeo Beltrán, 2013).

Origen De La Tabla De Consumo De Drogas En El Ecuador

Dada su ubicación geográfica como país de tráfico de drogas y su proximidad a los países productores de cocaína, el Ecuador enfrentó un aumento significativo en el consumo de sustancias psicoactivas en su población, sobre todo en las áreas más desfavorecidas del país. Por este motivo y, por ser reconocida la adicción como un problema de salud pública y al consumo de sustancias como un derecho moral se creó la primera tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal en 2013, la cual fue implementada a través de la “Resolución No. 001-CONSEP-CD-2013”, por el ahora

desaparecido CONSEP (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, 2013).

Sin embargo, la normativa sobre el consumo de drogas en Ecuador llegó a destacar por ser una de las menos tolerantes en el continente debido a que las cantidades de tenencia establecidas eran muy bajas en comparación con otras naciones. Por ejemplo: con respecto a la tenencia de marihuana, países como Colombia y Uruguay permiten su consumo de hasta 20 gramos y 40 gramos mensuales respectivamente. Esto evidencia el miedo a la permisividad de sustancias psicoactivas generado por un paradigma prohibicionista que ha acompañado al Ecuador desde 1916 con la primera ley de control de las drogas, de nombre “Ley de control del opio”.

El sistema jurídico ecuatoriano a lo largo de los años ha estado influenciado por el régimen de control de drogas de la ONU. El cuál, se basa en tres tratados: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

A pesar de que las tres convenciones internacionales inician con preámbulos que manifiestan preocupación por la salud y el bienestar de los seres humanos, en la práctica, el sistema de control de drogas ha dado lugar a violaciones de los derechos humanos en diversas partes del mundo. En las últimas décadas, la estrategia predominante para abordar los problemas asociados con las drogas ha sido la represión, lo que ha reforzado considerablemente la obligación de los países de imponer sanciones penales para combatir todos los aspectos relacionados con la producción, posesión y tráfico ilícito de sustancias (Derechos humanos y políticas de drogas, 2016).

Por tal motivo, y en vista de que el prohibicionismo, el abstencionismo, el punitivismo, y la guerra contra las drogas han fracasado en sus intentos para combatir el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas. El gobierno

liderado por Rafael Correa llevó a cabo la búsqueda de nuevas políticas en materia de drogas, como la regularización del consumo, pero no del comercio respetando así los Tratados y tomando en cuenta lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 que señala en su artículo 3, letra a, numeral 4, que la tenencia solo es ilegal si está relacionada con alguna de las actividades que caracterizan el tráfico de drogas (Naciones Unidas, 1988). Lo cual, también ha sido reconocida en el país en la sentencia No. 7-17-CN/19 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, en la que se exige esta aplicación donde le corresponde a los operadores de justicia establecer que la persona en tenencia de sustancias psicoactivas tenga la intención de traficar en lugar de consumir (Corte Constitucional del Ecuador, 2019).

¿De qué se trata la tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal?

La llamada tabla de consumo, que debería denominarse correctamente como *umbrales de diferenciación*, en su estructura contiene un catálogo de umbrales que son parámetros técnicos sustentados en estudios científicos, donde se establecieron cantidades máximas de gramos que una persona que consume sustancias psicoactivas puede portar sin que se considere un delito. Está contemplada en la Resolución No. 001-CONSEP-CD-2013, y su objetivo era simple, establecer una herramienta que ayude a dividir a los consumidores de los traficantes. La tabla de umbrales de consumo no buscaba ni la prevención del consumo, ni de delitos de drogas. Ver Tabla 1

Tabla 1
Cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal

Sustancias	Cantidades (Gramos) Peso Neto
Marihuana	10
Pasta base de cocaína	2
Clorhidrato de cocaína	1
Heroína	0.1
Mda-N-entil-a-mentil-3,4-metilendioxi-fenilamina	0.015
MDMA-N-a-dimetil-3,4-metilendioxi-fenilamina (Éxtasis)	0.015
Anfetaminas	0.040

Nota. Recuperado de la Resolución 001-CONSEP-CD-2013.

Una singular observación sobre la Resolución Nro. 001-CONSEP-CD-2013, es que no abordaba el tratamiento de las adicciones ni la prevención de las adicciones, sino que se enfocaba únicamente en establecer las cantidades máximas que una persona puede portar sin que sea considerado un delito. Además, el texto indica que la resolución no contempla disposiciones sobre la evaluación médica, psicológica, biológica o toxicológica del individuo, a pesar de que en el informe presentado al CONSEP se menciona que estas evaluaciones fueron realizadas para determinar las cantidades máximas.

Asimismo, esta resolución se basa en un informe del Ministerio de Salud Pública que aborda aspectos secundarios relacionados con la tenencia, como el análisis de toxicidad y estudios psicológicos y biológicos. Sin embargo, los problemas asociados a la tenencia, consumo e incluso el consumo recreativo u ocasional involucran diversas disciplinas que, según un estudio publicado por el “Ministerio de Salud Pública”, serían las más adecuadas para tratar las cuestiones relacionadas con la adicción y su prevención. Figuran también la sociología, la psicología, la antropología, la economía, la geopolítica, la criminología y la seguridad, ya que la Constitución establece en el Art. 364 que es la adicción, más no el consumo, un problema de salud pública (Consejo Nacional de Control

de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, 2013).

En 2014, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108), que se promulgó en 1990 todavía seguía vigente, dicha ley era un gran obstáculo para la tabla de consumo pues generaba contradicciones normativas, puesto que reconocía que la mera posesión era suficiente para establecer la existencia de un delito y, por tanto, se imponían penas que oscilaban entre doce y dieciséis años de cárcel y un máximo de veinticinco años de prisión. A pesar de que dicha ley fue enmendada para abordar sus sanciones excesivas que llevaron a la criminalización del consumo de drogas y el castigo desproporcionado por delitos de drogas. La Ley 108 no mejoró significativamente el proceso judicial para distinguir entre consumidores y traficantes, causando muchos errores en la diferenciación entre ellos, y tampoco tuvo un impacto perceptible en las tendencias del mercado de drogas de Ecuador.

En consecuencia, en agosto del mismo año entró en vigencia el nuevo Código Orgánico Integral Penal, aprobado por la Asamblea, que introdujo una nueva tabla para sancionar el tráfico ilícito de drogas clasificándolo de la siguiente manera: mínima, mediana, alta y gran escala. Con el fin de equiparar proporcionalmente los delitos y sus penas, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) creó normas para reordenar la penalización de los actos que aún estaban prohibidos. Haciendo distinciones entre pequeños y grandes traficantes, graduando penas con relación a la participación en las actividades delictivas, utilizando un sistema de umbrales para hacer una distinción entre consumidores y traficantes (Granizo, 2015)

Reforma a la Tabla de Cantidades de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas para Sancionar el Tráfico Ilícito en el Ecuador (Año 2015).

La primera ronda de debate sobre el Proyecto de “Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de

Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización” tuvo lugar en enero de 2015. Posteriormente, en marzo de ese mismo año, este proyecto de ley fue discutido por la “Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud”. Como se menciona en el primer artículo de la nueva Ley Orgánica, los principales objetivos son especificar los deberes de control y las sanciones por infringir estas leyes, así como construir la estructura institucional relativa a las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Tras la aprobación de esta ley, se derogó la Ley 108 y se sustituyó el “Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas”. Los nuevos organismos encargados de hacer cumplir la ley serían un “Comité Interinstitucional” y una “Secretaría Técnica de Drogas (SETED)” (TNI, 2015)

Además, la SETED modificó la tabla para sancionar el tráfico en 2015 limitando la cantidad de droga permitida en las categorías de mínima, mediana y gran escala. Esta tabla detalla los pesos netos máximos y mínimos de las sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Es crucial destacar que esta tabla no autoriza el consumo de estas sustancias, sino que se utiliza para evaluar el gramaje de la sustancia que posee un individuo y tomar la decisión final de enviarlo a prisión.

La tabla de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito se creó en base a la tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal, creando así una métrica que reúne a las *ramas ejecutiva, legislativa y judicial*. Ver Tabla 2

Tabla 2

Nuevos umbrales para sancionar el tráfico ilícito en el COIP (Vigente)

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	0,1	>0	2	>0	1	>0	20
Mediana escala	>0,1	0,2	>2	50	>1	50	>20	300
Alta escala	>0,2	20	>50	2000	>50	5000	>300	10000
Gran escala	>20	-	>2000	-	>5000	-	>10000	-

SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS						
Escala (gramos) Peso neto	Anfetaminas		Metilendioxifenetilamina (MDA)		Éxtasis (MDMA)	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	0,090	>0	0,090	>0	0,090
Mediana escala	>0,090	2,5	>0,090	2,5	>0,090	2,5
Alta escala	>2,5	12,5	>2,5	12,5	>2,5	12,5
Gran escala	>12,5	-	>12,5	-	>12,5	-

Nota: Recuperado de la Resolución No. 001-CONSEP-CD-2015

Además, las penas del Código Orgánico Integral Penal (COIP) de 2014 fueron aumentadas por la “Ley Orgánica de Prevención Integral de Drogas” a través de una cláusula reformativa. Esto se hizo en un esfuerzo por frenar la propagación de una epidemia focalizada de consumo de heroína de mala calidad que había causado gran alarma entre la población en general en algunas zonas marginales de Quito y Guayaquil. La percepción del consumo de heroína como un “flagelo” llevó a las políticas públicas a optar por un enfoque más punitivo, incluso a expensas de ignorar el principio constitucional que prohíbe la criminalización del consumo. En este contexto, el Código Orgánico Integral Penal, que previamente estableció criterios para diferenciar las penas de manera proporcional según el tipo y la cantidad de sustancias, ahora redefine estos límites hacia cantidades mínimas. Esto significa que lo que antes se consideraba tráfico de mínima escala ahora se clasifica como tráfico de mediana escala (Paladines J. V., 2020). Ver Tabla 3

Tabla 3

Primera y Segunda reforma de las penas para sancionar el tráfico ilícito

Escala	Primera Reforma	Segunda Reforma
Mínima	De 2 a 6 meses	De 1 a 3 años
Mediana	De 1 a 3 años	De 3 a 5 años
Alta	De 5 a 7 años	De 5 a 7 años
Gran	De 10 a 13 años	De 10 a 13 años

Nota. Recuperado de Cubo de información, Parametría, 2015.

Este cambio precipitó un proceso instantáneo de endurecimiento punitivo de toda la “Política de Drogas” del sistema jurídico. La Corte Nacional de Justicia (CNJ) del Ecuador emitió una sentencia de triple reiteración, estableciendo una interpretación jurídicamente vinculante para el sistema de justicia penal: una persona recibirá una pena privativa de libertad acumulada si comete un acto con uno o más verbos rectores, utilizando sustancias psicotrópicas, estupefacientes o preparados que las contengan, en diferentes formas y en cantidades iguales o diferentes.

La pena se determinará de acuerdo con el tipo de sustancia psicotrópica o estupefaciente, o preparado que la contenga, y a la cantidad de esta. Sin embargo, esta pena no podrá exceder el máximo establecido en el artículo 55 del Código Orgánico Integral Penal (COIP). Dicho de otro modo, los jueces se vieron abocados a una visión que acumula penas mientras “olvida que el ‘poli consumo’ también puede ser legítimo, negando además las diversas realidades de los consumidores de drogas” (Paredes y otros, 2017).

No obstante, esta resolución actualmente se encuentra revocada y fue enmendada por la Resolución No. 02-2019 de la Corte Nacional de Justicia, donde se deberá aplicar el concurso ideal de delitos en los casos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, cuya conducta delictiva se realice por uno o más verbos rectores, conforme el principio de absorción (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2019).

Como resultado de estos acontecimientos jurídicos el número de personas privadas de libertad (PPL) por delitos de drogas aumentaron causando grandes gastos para el Estado. En la obra Política de drogas en Ecuador: Un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas, sus autores exponen que: “Ecuador presentó un incremento del 60% en el número de personas detenidas en el primer semestre de 2016 frente al primer semestre de 2015, lo equivalente a 2784 personas más respecto del primer semestre de 2015, además, se utilizó un total de USD 183,7 millones para la aplicación de la ley por delitos relacionados con drogas, es decir, que con la segunda reforma se incrementaron los costos para mantener a personas detenidas, personas que inician un proceso y personas declaradas culpables” (Paredes y otros, 2017, págs. 25-103).

Sin dejar de lado que esta medida tuvo un impacto negativo en los consumidores, ya que, como señala (Paladines J. , 2016): “los umbrales que distinguían las escalas del tráfico fueron reducidos a cantidades que hacen más tenue la línea entre el microtráfico y el consumo” (p. 38).

De la información proporcionada por el “Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores” (SNAI), se observa que, tras ejecutar la tabla de consumo personal aprobado en mayo de 2013, se logra una *disminución* bastante marcada de delitos relacionados con drogas en el 2014; sin embargo, con la reforma a la tabla para sancionar el tráfico ilícito en enero de 2015, el número de PPL por delitos relacionados por drogas *aumenta* en un 19,39% manteniendo el alza hasta enero de 2024. En cuanto, al hacinamiento carcelario también se mantiene el alza, las prisiones terminaron con una población de 31869 privados de libertad, con 4155 plazas faltantes, ubicándose en el 14,99% con niveles desbordantes de sobrepoblación de entre el 50% y más del 100% en dos centros penitenciarios ubicados en Guayaquil y Machala, hasta el primer trimestre del 2024 (Primicias, 2024) Ver Tabla 4.

Tabla 4

Información de PPL por delitos relacionados con Drogas 2013 - 2024	
Año	Tasa de PPL por Drogas
2013	24,77%
2014	17,84%
2015	19,39%
2016	25,00%
2017	27,90%
2018	28,63%
2019	27,40%
2020	27,76%
2021	28,52%
2022	27,14%
2023	25,09%
2024	25,13%

Nota. Adaptado de *Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad, por Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)*, 26 de enero de 2024, SNAI.

La nueva reforma para sancionar el tráfico de drogas, al reducir los umbrales de manera que se desvanece la distinción entre microtráfico y consumo personal, ignoró por completo a la tabla de consumo y trasgredió el principio de proporcionalidad. Este principio debió haber sido el pilar fundamental en el diseño e implementación de dicha reforma, condenando a nuestra legislación a repetir los errores del pasado.

Un ejemplo de estos errores se evidencia en el artículo 62 de la derogada Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108). Dicha ley sostenía que cualquier persona que, sin autorización legal o receta médica, poseyera o tuviera en su poder sustancias sujetas a fiscalización, sería sancionada con penas de 12 a 16 años de prisión y multas de 60 a 8000 salarios mínimos vitales generales.

Bajo esta normativa, si el procesado tenía únicamente 2 gramos, no era sujeto de sanción penal. Sin embargo, si la cantidad superaba esos 2 gramos, se le impondrían las mismas penas y multas que a quien tuviera un kilo o una tonelada, sin importar si se trataba de marihuana, cocaína, heroína u otra sustancia. Esta falta

de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones lesionaba gravemente el principio de proporcionalidad, impidiendo que en los delitos relacionados con drogas se lograra un equilibrio en la correcta administración de justicia penal (Proaño Guamán, 2013, pág. 2).

A pesar de las controversias generadas por esta última reforma, tanto la tabla de sanciones para el tráfico de drogas como la de consumo personal se mantuvieron sin cambios hasta que se derogó una de ellas. Durante su vigencia, estas tablas nunca fueron analizadas ni actualizadas para reflejar la realidad social del país, lo que pone de manifiesto la falta de investigaciones en Ecuador sobre el fenómeno de las drogas que permitan abordarlo de manera efectiva. Además, a lo largo de los años, la política de drogas en Ecuador ha sido inestable debido a varios factores, entre los cuales se destacan: a) la eliminación de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas en mayo de 2018, que era responsable de desarrollar políticas públicas sobre el consumo de estas sustancias; b) la transformación del Ministerio de Justicia en una Secretaría de Derechos Humanos en noviembre de 2018, lo que afectó negativamente los derechos humanos de las personas privadas de libertad; c) la promulgación de una nueva Ley Orgánica Contra el Consumo y Microtráfico de Drogas en 2020, que vulnera derechos de los consumidores, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art. 66.5 CRE), el derecho a no ser discriminado por decisiones personales o estilos de vida (Art. 11.2 CRE), el derecho a mantener el estado de inocencia (Art. 76.2 CRE) y la protección jurídica contra la criminalización del consumo (Art. 364 CRE); y d) Por último, el incremento de penas en los delitos relacionados con el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas en 2024. Ver Gráfico 1

Gráfico 1



Nota: línea de tiempo de la política de drogas en el Ecuador.

Análisis De La Legislación Ecuatoriana En Materia De Sustancias Catalogadas Sujetas A Fiscalización.

Decreto Ejecutivo No. 028

El 24 de noviembre de 2023, mediante el Decreto Ejecutivo No. 28 emitido por el presidente Daniel Noboa, solicitó a los Ministerios del Interior y de Salud Pública que revocuen la Resolución 001-CONSEP-CD-2013. Esta resolución establecía los límites máximos permitidos de drogas estupefacientes y psicotrópicas para uso personal. Además, el decreto presidencial ordenó que los ministerios fomenten la creación de programas coordinados de prevención, información, y control del consumo de estupefacientes y psicotrópicos, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, se instruye a otorgar tratamiento y rehabilitación a los consumidores habituales, ocasionales y problemáticos (Redacción Primicias, 2023)

Este evento provocó debates tanto en el ámbito público como jurídico, generando opiniones encontradas entre los juristas. Algunos señalaron que el Decreto en cuestión era inviable,

ya que transgrede la sentencia No. 7-17-CN/19 de la Corte Constitucional y el artículo 364 de la Constitución. Se cuestionaba cómo se podría implementar dicho Decreto si el Código Orgánico Integral Penal (COIP) no había sido modificado, y mucho menos la Constitución. Desde un punto de vista legal, se consideraba que era impracticable, más bien se percibía como un acto político con la única intención de cumplir con las promesas de campaña.

Los críticos han manifestado que, al eliminar esta guía de referencia, se ha dificultado a los operadores de justicia diferenciar entre consumidores y traficantes vulnerando el principio de seguridad jurídica, lo cual se consideraba inaceptable e irresponsable por parte del Poder Ejecutivo.

Asimismo, el presidente Daniel Noboa en varias ocasiones calificó a la tabla como uno de los elementos “más tóxicos” para la sociedad porque fomentaba el microtráfico, sin embargo, los resultados que arroja el SNAI muestran lo contrario. Puesto que el número de PPL por delitos relacionados con drogas se mantiene al alza, lo que evidencia que la tabla de consumo no es la causante del aumento del microtráfico en el país.

Además, el gobierno ignora factores que se encuentran determinados en el Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas de la OEA (2023), donde se menciona que Ecuador enfrenta varios desafíos en la implementación de políticas efectivas contra las drogas en:

Formulación de políticas basadas en evidencia. - No se ha utilizado evidencia como base para formular y actualizar las políticas y estrategias nacionales sobre drogas.

Colaboración intersectorial. - No se han involucrado entidades del sector privado en el desarrollo de enfoques innovadores o el intercambio de información y mejores prácticas.

Difusión de mejores prácticas. - Ecuador no comparte mejores prácticas o lecciones aprendidas para mejorar las respuestas

institucionales a las necesidades de grupos vulnerables, a través de publicaciones, reuniones, talleres, etc.

Justicia penal. - El país no cuenta con juzgados o tribunales especiales para delitos menores relacionados con drogas.

Monitoreo y evaluación. - No se han realizado estudios sobre uso de drogas aplicando la metodología SIDUC o una metodología nacional armonizada con el SIDUC.

Ecuador carece de un Observatorio Nacional de Drogas y una red nacional de información sobre drogas (RID).

No se han llevado a cabo estudios para evaluar programas de tratamiento y prevención.

Sistemas de alerta temprana. - Ecuador no cuenta con sistemas de alerta temprana (SAT) o mecanismos similares para identificar nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y otras amenazas emergentes relacionadas a drogas.

Recopilación de información. - No se recopila información sobre precio, pureza, concentración o características químicas de las drogas, etc.

Por otro lado, un aspecto fundamental que a menudo es pasado por alto por algunos juristas y políticos es que el Decreto Ejecutivo No. 28 dispone la revocatoria de la Resolución 001-CONSEP-CD-2013, la cual regulaba exclusivamente los límites máximos de tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso personal. Por otro lado, la Resolución 001-CONSEP-CD-2015, que modifica la Resolución 002-CONSEP-CD-2014, es la que contiene la tabla con las cantidades de drogas, psicotrópicos y estupefacientes para penalizar el tráfico ilegal a varias escalas. Esta resolución no ha sido alterada, ni su eliminación ha sido ordenada por el Decreto Ejecutivo No. 28, por lo tanto, continúa vigente (Delgado & Muentes, 2018).

También, hay que tener en cuenta que es muy común creer que los límites que establece

la “famosa” tabla eran parámetros exactos para determinar casos de tráfico de drogas o exonerar por consumo personal. Sin embargo, la Corte Constitucional, en su sentencia 7-17-CN/19, indicó que tanto la Resolución 001-CONSEP-CD-2013 como el último inciso del artículo 220 del COIP son compatibles con el artículo 364 de la Constitución, lo que se interpreta de la siguiente manera:

El hecho de superar las cantidades máximas establecidas no constituye por sí solo el delito de tenencia y posesión, ni presunción de responsabilidad penal.

No se puede bajo ningún concepto criminalizar a una persona que está enferma por problemas de adicción.

Le corresponde al Estado lanzar un gran programa para acceder a la atención médica y de rehabilitación social, ya que se trata de un problema de salud pública.

Es necesario un umbral para guiar a los jueces a diferenciar entre un consumidor habitual, ocasional y problemático de un micro traficante.

Los operadores judiciales tienen potestad para determinar si el individuo aprehendido pretendía traficar en lugar de consumir, de acuerdo con las garantías procesales, si su posesión de droga para consumo personal supera las cantidades máximas permitidas.

Por esta razón, la sentencia constitucional No. 7-17-CN/19 es de gran relevancia dentro del contexto constitucional ecuatoriano, debido a varios factores, entre ellos su carácter innovador. Esta sentencia establece parámetros para que no todas las personas aprehendidas o investigadas por el delito de tenencia de sustancias sujetas a fiscalización sean juzgadas automáticamente como tales. En su lugar, se debe tomar en cuenta a aquellas personas que sufren de problemas de salud, específicamente adicción a las drogas.

Además, la sentencia constitucional No. 7-17-CN/19 indica que en caso de que una persona sea encontrada con cantidades superiores

a las establecidas en la tabla para consumo personal, le corresponde a la Fiscalía, a través de sus operadores, buscar los elementos de cargo y descargo. Posteriormente, será el juzgador quien los valore, recayendo en los operadores de justicia la obligación de determinar si la conducta del procesado se adecúa o no al tipo penal y si existe una posible responsabilidad (Corte Constitucional del Ecuador, 2019).

Resolución No. 14-2023 de la Corte Nacional de Justicia

La Corte Nacional de Justicia (CNJ), a través de una Resolución del Pleno, tras la decisión del presidente Daniel Noboa de eliminar la denominada “tabla de consumo de drogas” abordó el vacío legal. En un comunicado emitido el 20 de diciembre de 2023, este alto tribunal presentó una nueva herramienta con parámetros que los jueces deberán aplicar para diferenciar a los consumidores de los traficantes de drogas (Redacción Primicias, 2023).

Lo más relevante de esta Resolución son las disposiciones sobre su vigencia. Existe cierta confusión, ya que, por un lado, la Corte Nacional indica que la resolución entrará en vigor desde su publicación en el Registro Oficial, pero, por otro lado, establece que deberá aplicarse en las causas penales iniciadas después del 24 de noviembre de 2023. Además, señala que las causas abiertas en investigación previa o en procesos penales antes de esa fecha también deberán considerar esta resolución. Las causas anteriores al decreto deberán considerarlas como un elemento adicional o valorativo para poder acusar, en el caso de la fiscalía, o en el caso de la defensa, siendo el juez o jueza unipersonal o de un tribunal quien tomará la decisión.

La siguiente consideración que es importante aclarar es lo que la Corte Nacional sugiere a los jueces que deben tomar en cuenta para poder esgrimir o discernir si la conducta de una persona es punible según el Art. 220 del COIP o si se trata de un consumidor o adicto según el Art. 228 del mismo cuerpo normativo, ante esto la Resolución dice que el juez deberá valorar y fiscalía deberá practicar si es que existe

una Prueba de Identificación Preliminar de Homologación de la cantidad de droga (PIPH), es decir, determinar si la sustancia encontrada es una droga catalogada sujeta a fiscalización y cuál es el peso neto y peso bruto que la misma contiene, situación que en la práctica ya se hacía y los abogados solicitaban en la mayoría de casos a la fiscalía para que se haga este procedimiento y en muchos casos la fiscalía lo hacía de oficio.

Otro de los parámetros establecidos es la realización de un examen psicosomático que determina la edad en que una persona empezó a consumir, el entorno social, trastornos, frecuencia de consumo y modalidad. Además de valoraciones químicas en toxicología, psicológicas, entre otras, con el fin de establecer si la persona es realmente un consumidor, un adicto, o un expendedor.

Por último, y quizás el más importante, es el examen toxicológico, que deberá realizarse siempre y cuando el aprehendido o procesado lo consienta. Este examen tiene como objetivo determinar si existen rastros de sustancias en la sangre u orina de la persona. De esta manera, se podrá comprobar en flagrancia si la persona ha consumido y establecer si es un adicto o no.

Cabe mencionar que estas tres disposiciones valorativas ya existían en la práctica habitual en el ejercicio profesional, la investigación de la Fiscalía y los elementos de valoración de los jueces, pero se requeriría que estuviese positivizado. Es importante no confundir la tabla que sanciona la tenencia desde 0, con la tabla de umbrales para consumidores puesto que la Resolución No. 14-2023 de la Corte Nacional no resuelve el tema de la tabla de tenencia desde 0, más allá de lo descrito que “será aplicable en lo relativo a catalogar las penas” por lo que se la considera más bien un complemento de la Sentencia No. 7-17-CN/19 emitida por la Corte Constitucional.

Regulación Del Consumo De Drogas Como Estrategia Para Combatir El Narcotráfico Siguiendo El Modelo Regulatorio De Uruguay

Ecuador no cuenta con una política de drogas estable y coherente que esté orientada a regular el consumo de sustancias psicoactivas y estupefacientes, así como a combatir efectivamente el narcotráfico. De hecho, desde la eliminación de los umbrales de consumo, el país ha experimentado cambios en las leyes a través de decretos y reformas, como lo establece el Plan de Trabajo del presidente Daniel Noboa. Este plan se centra en cinco ejes principales en materia de seguridad: (a) un Programa de Desarrollo Socioeconómico Inclusivo; (b) Reformas en el sistema judicial y policial; (c) Programa de Participación Comunitaria; (d) Mejoras en el sistema penitenciario; y (f) Ciberseguridad (Alianza Acción Democrática Nacional, 2023)

No obstante, hasta la fecha no se han planteado políticas públicas concretas y efectivas para abordar la problemática de las personas adictas y consumidoras de drogas. Por esta razón, es necesario buscar soluciones alternativas para este problema, como lo hace el Gobierno de Uruguay, el mismo que es considerado un referente mundial en la regulación de drogas, legislación que permite el uso de cualquier sustancia y no castiga la posesión para consumo personal, a excepción del cannabis, donde la ley 19172 establece un límite de 40 gramos para posesión con fines personales; en cuanto a otras drogas, no se especifican cantidades, dejando esta determinación a discreción de los jueces.

Además, la ley no detalla procedimientos legales para adquirir estas sustancias, salvo en el caso del cannabis, que se puede obtener a través del autocultivo (se puede cultivar hasta seis plantas en los hogares de sus residentes), comprando en farmacias, en el Ministerio de Salud o como miembro de un club de cannabis que deberán ser autorizados previamente por el Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). (Ley 19.172, 2013).

Este paso fue significativo a nivel internacional, convirtiendo a Uruguay en el primer país en aprobar una legislación que regula la producción y venta de marihuana en 2013, marcando un hito histórico, ya que coincidió con

un cambio en la retórica de apoyo a la reforma de las políticas de drogas por parte de líderes latinoamericanos y exlíderes de gobierno.

Este acontecimiento fue felicitado por La Comisión Latinoamericana y la Comisión Global de Drogas, así como la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la OEA en 2013, que reconocieron la regulación del cannabis como una opción viable para América Latina.

¿Cómo se elaboró el diseño de la ley de cannabis?

En octubre de 2013, una delegación uruguaya visitó Denver, Colorado (EE. UU.), para participar en la Reform Conference y en un taller sobre la regulación del cannabis. Durante estas visitas, se observaron los sistemas regulatorios de Colorado y Washington, donde se permite la posesión y venta de cannabis de manera diferente. Uruguay optó por prohibir la publicidad del cannabis y de requerir un registro previo (licencias) para los usuarios que deseen acceder al producto (Musto, 2023, pág. 56)

Uruguay implementó una serie de estrategias para promover la cultura del cannabis en la población: el etiquetado, el encuadre, el triángulo de comunicación, la definición de emisarios y la definición estética.

En primer lugar, cambiaron la terminología de “legalización de la marihuana” a “regulación del cannabis” para evitar asociaciones negativas. Luego, identificaron aspectos de la ley que eran mejor recibidos por la población, siguiendo argumentos de regulación utilizados en Colorado adaptados para su campaña en Uruguay, como la prohibición de la venta a menores, la prohibición de conducir bajo los efectos de la droga y la prohibición del consumo en espacios cerrados, siendo el fracaso de la Guerra contra las Drogas en América Latina, el argumento menos popular en la población destinataria. También establecieron un triángulo de comunicación en base a estas tres prohibiciones para cohesionar el mensaje y designaron emisarios adecuados para representar la nueva imagen de la regulación del cannabis.

Finalmente, crearon una estética específica para la campaña “Regulación Responsable” que evitaba los símbolos tradicionales de la legalización del cannabis. Estas estrategias buscaban cambiar la percepción pública de la reforma y fortalecer la legitimidad de la nueva ley entre los legisladores. La campaña se centró en cambiar la construcción social del debate sobre el consumo de cannabis y enmarcar la cuestión de manera que la oposición se volviera legítima y se reconociera la naturaleza redistributiva de la política. (Musto, 2023, págs. 63-65).

La regulación del cannabis en Uruguay se basó en el control responsable de un mercado existente, en lugar de promover un comportamiento inmoral.

El respeto por las decisiones de consumo de drogas, las preferencias personales y los objetivos vitales de las personas es la piedra angular de la estrategia de reducción de daños de Uruguay, que reconoce que el consumo de sustancias psicoactivas es común e inevitable en todas las sociedades. El respeto a las personas, a sus libertades individuales, a los derechos humanos y a la salud pública es lo que está en juego.

Una de las políticas públicas que este país también implementa es la plataforma virtual: Sistema de Alerta Temprana en Drogas (SATdrogas), gestionada por el Observatorio Uruguayo de Drogas. Su misión es facilitar y mejorar la recolección, análisis, intercambio y devolución de información de alta calidad, confiable, precisa y necesaria para la ejecución eficiente y rápida de las funciones de las agencias que trabajan en el área de las drogas.

Actualmente, la plataforma SATdrogas funciona de la siguiente manera: a través de publicaciones y alertas a la ciudadanía, advierte sobre la circulación de nuevas sustancias psicoactivas NSP que representan un nuevo riesgo para la salud. Es aquí donde el *Homo prudens*, es decir, la persona que es consumidora activa de drogas utiliza las herramientas que el Estado provee, como esta plataforma virtual, para informarse sobre posibles adulteraciones

o sustituciones en las drogas que desea consumir, sin dejar de lado la aparición de nuevas sustancias, las cuales serán detectadas y vigiladas a través del SAT. Esto implementa políticas de sensibilización sobre los riesgos para la salud asociados a estas sustancias, generando usuarios de drogas capaces de gestionar los riesgos y autorregularse, incluso en un contexto de ilegalidad (Deheza-Gargiulo, 2022, págs. 82-83).

Por lo que, en este Artículo Científico, se enfatiza que la *regulación de consumo de drogas* representa una opción eficaz para combatir el negocio del narcotráfico, lo cual se relaciona estrechamente con nuestra realidad nacional, debido a que el uso terapéutico, la comercialización y la producción de cannabis no psicoactivo están actualmente regularizados, lo que constituye un avance hacia una política más progresista en relación con las sustancias psicoactivas.

Conclusiones

La derogación de la tabla de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal trajo consigo una serie de repercusiones jurídicas; entre ellas tenemos:

Inseguridad jurídica. - La eliminación de la tabla implica que un consumidor ya no cuente con un instrumento que le permita distinguirse de los narcotraficantes. Cualquier persona detenida con drogas quedará sujeta a la discrecionalidad con la que actúe el juez. El operador de justicia podrá determinar, según su criterio, quién es consumidor y quién no.

Inaplicabilidad del Art. 220 del COIP. - La derogación de la tabla de consumo implicaría directamente en la inaplicabilidad del artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), dado que este artículo se fundamenta en las sustancias psicoactivas establecidas en dicha tabla para imponer sanciones por tráfico de drogas. Esta situación podría resultar en una incoherencia dentro de la legislación penal y complicaría la efectiva persecución del tráfico de estupefacientes.

Elevados costos para el sistema judicial.
- Se están incrementando las responsabilidades de fiscales y jueces, lo que generará una mayor carga de trabajo para peritos e investigadores. Además, se requerirán más recursos financieros, lo que resultará en un gasto significativo para el Estado.

Hacinamiento carcelario. - El incalculable coste social de los sistemas penitenciarios es otro factor que debe afrontar el Ecuador, por lo que toda medida que se adopte generará profundos efectos sobre la población. El hacinamiento va cada vez en aumento ubicándose actualmente en el 14,99% con niveles desbordantes de sobrepoblación de entre el 50% y más del 100% en dos centros penitenciarios ubicados en Guayaquil y Machala, lo que indica una clara vulneración a los derechos de los PPL y en consecuencia los de los consumidores de drogas.

La segunda reforma a la tabla para sancionar el tráfico ilícito de drogas, que implicó la reducción de las cantidades máximas permitidas y el incremento de las penas privativas de libertad, infringió el principio de proporcionalidad. Según nuestra Constitución, la pena impuesta por un delito se basa en tres aspectos: la necesidad, la racionalidad y las consecuencias generadas, de modo que la sanción es el resultado lógico de la infracción cometida y se aplica en función de la conducta realizada. La falta de cumplimiento de este principio condujo inevitablemente al *hacinamiento carcelario*, aumentando significativamente el número de PPL por delitos relacionados con drogas.

Al analizar el pasado, se observa que la tabla de consumo de drogas creada en 2013 debió haber mantenido coherencia con la tabla de sanciones para el tráfico ilícito, garantizando así el derecho a no criminalizar al consumidor. Es decir, si no se hubieran alterado los umbrales y las penas en la tabla de sanciones por tráfico ilícito, la situación en Ecuador podría haber sido diferente. Ambas tablas deberían haber sido complementarias, y si se hubieran implementado junto con herramientas adicionales para combatir el tráfico, los resultados habrían sido positivos. Esto se respalda en el informe del

SNAI, que indica que las tablas de 2013 y 2014 estaban presentando resultados positivos hasta su modificación en 2015.

La Resolución No. 14-2023 emitida por la Corte Nacional de Justicia establece directrices para que fiscales, jueces o tribunales actúen en los procedimientos penales relacionados con el tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Sin embargo, estos parámetros no abarcan un paradigma progresista y ya eran utilizados en la práctica profesional. Además, su aplicación queda incompleta en relación con la tabla de sanciones para el tráfico ilícito de drogas.

Aunque actualmente Ecuador no cuenta con una política pública de drogas para regular el consumo y combatir el narcotráfico, la eliminación de la tabla de consumo de drogas puede considerarse como un nuevo comienzo. Es decir, es necesario que una nación tenga una política pública con respecto a las adicciones y el consumo de drogas, y este acontecimiento puede utilizarse para incluirse en otras medidas de política de drogas.

Un claro ejemplo es el caso de Uruguay, que adoptó la regulación del consumo de cannabis e innovó con un sistema de comercialización legal de esta droga, quitándole el negocio a los narcotraficantes. Esta medida no está lejos de la realidad ecuatoriana y puede ser posible, siempre y cuando se utilicen las estrategias adecuadas para fomentar la “Regulación Responsable” en la población.

En definitiva, la eliminación de la tabla de consumo de drogas en Ecuador puede ser una oportunidad para desarrollar una nueva política pública integral en materia de adicciones y consumo, inspirada en ejemplos como el de Uruguay, que busca regular el mercado y reducir el poder de los grupos del narcotráfico.

Recomendaciones

1. El Gobierno debe crear una nueva política pública para regular el consumo de drogas, a su vez debe asignar recursos en las áreas

de salud, educación y empleo, especialmente en las poblaciones vulnerables, reconociendo que el consumo de drogas está influenciado por factores socioeconómicos y ambientales. En los siguientes ejes:

Salud: Elaboración de planes, programas, proyectos y actividades de promoción, prevención y tratamiento de la salud integral, tratar trastornos por consumo de sustancias y los trastornos del comportamiento;

Educación: Mejorar la infraestructura donde se desarrollen los centros de rehabilitación, contar con material educativo gratuito, promover el interés a fin de evitar la deserción, implementar el Bachillerato Acelerado en carreras técnicas, necesidad de más docentes capacitados, contar con los recursos a fin de evitar problemas presupuestarios;

Empleo: Realización de actividades laborales, ocupacionales, productivas y de servicios para cultivar capacidades, habilidades y destrezas artesanales, intelectuales, manufactureras o productivas en planes, programas y proyectos que apoyen la educación y capacitación para el trabajo, así como la producción y comercialización de bienes, servicios y productos.

2. Cabe destacar la importancia de estrategias preventivas con información adecuada y respaldo gubernamental para las personas con adicciones; así como la necesidad de establecer tribunales especializados en adictos infractores con jueces capacitados en materia de drogas.

3. La adopción de un enfoque de reducción de daños que se fundamente en un sólido compromiso con la salud pública y los derechos humanos, buscando beneficiar tanto a las personas que consumen drogas como a sus familias y comunidades.

4. Las políticas sobre drogas deben ser consideradas como parte fundamental de la agenda de desarrollo sostenible, en lugar de enfocarse únicamente en disminuir la oferta o demanda de drogas, o en promover cultivos

alternativos. El desarrollo sostenible debe ser el eje central de estas políticas.

Referencias bibliográficas

- Alianza Acción Democrática Nacional. (2023). *PLAN DE TRABAJO PLURIANUAL PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR*. Quito: Banco Central del Ecuador. Entidad de certificación de información. ECIBCE.
- Anónimo. (2015). *Reforma de la ley de drogas en Ecuador: guía básica*. Quito: tni.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Lexis.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014 Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf.
- Bermeo Beltrán, I. D. (2013). *¿Por qué ATPDEA es beneficioso tanto para Ecuador como para Estados Unidos?* Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Bermeo Beltrán, I. D. (2013). *¿Por qué ATPDEA es beneficioso tanto para Ecuador como para Estados Unidos?* Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Collins, J. (2014). *Acabando con la guerra contra las drogas*. México: LSE IDEAS.
- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. (2013). *Resolución No. 001-CONSEP-CD-2013*. Quito: Registro Oficial.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2019). *Sentencia No. 7-17-CN/19*. Quito.
- Corte Nacional de Justicia . (2023). *Resolución No.14-2023*. Quito: Recuperado de <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/resoluciones/2023/2023-14-Aclara-dudas-respecto-Arts-220-y-228-COIP.pdf>.
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2019). *Resolución No. 02-2019*. Quito.
- Deheza-Gargiulo, R. d. (2022). *Gubernamentalidad y riesgo en el campo de las nuevas sustancias psicoactivas en el Uruguay*. Uruguay: Revista Cultura y Droga.
- Del Olmo, R. (1989). *Drogas: distorsiones y realidades*. México D.F: Nueva Sociedad.
- Delgado, O., y Muentes, B. (2018). *El Silo-gismo Roto: Los Efectos Legales de la Tenencia y el Consumo de Droga en el Ordenamiento Interno Ecuatoriano*. Manabí: Espacio Abierto, vol. 27, núm. 4, pp. 45-58, 2018.
- Ecuador, C. N. (2019). *Resolución No. 02-2019*. Quito.
- El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. (2013). *Ley 19.172*. Uruguay: Diario Oficial N° N° 28.878. LEX-FAOC129780.
- El Transnational Institute (TNI). (2016). *Derechos humanos y políticas de drogas. Drug Law Reform in Latin America*. Recuperado de <https://www.druglawreform.info/es/item/5023-derechos-humanos-y-politicas-de-drogas>.
- Granizo, E. P. (2015). *LA RACIONALIZACIÓN DE LA PENALIDAD ANTIDROGAS EN ECUADOR*. Revista Pensamiento Penal.
- Instituto Transnacional de Drogas y Democracia. (2013). Recuperado de <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/ecuador/item/246->.
- Justicia, C. N. (2019). *Resolución No. 02-2019*. Quito.
- Lissardy, G. (2019). *Uruguay: cuánto ha cambiado realmente el mercado de las drogas en el país con la legalización de la marihuana*. Uruguay: BBC Mundo.
- Metaal, P. (2009). *Indulto de mulas en Ecuador; una propuesta sensata*. Washington, DC: Transnational Insitute (TNI).
- Musto, C. (2023). *El rol de la transferencia internacional*. Madrid: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales.
- Naciones Unidas. (1988). *CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS*. Viena.
- Paladines, J. (2012). *La desproporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*. Quito: Colectivo de Estudios

- Drogas y Derecho y Defensoría Pública de Ecuador.
- Paladines, J. (2016). *En busca de la prevención perdida: Reforma y contrareforma de la política de drogas en Ecuador*. Quito: FES-Ildis Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12566.pdf>.
- Paladines, J. (2017). *Matemáticamente detenidos, geoméricamente condenado: la punitividad de los umbrales y el castigo al microtráfico*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador.
- Paladines, J. V. (2020). *La legalización de la prohibición: El proyecto de ley contra el consumo de drogas en Ecuador*. Quito: idpc International Drug Policy Consortium.
- Paredes, M., Galarza, M., y Vélez, R. (2017). POLITICA DE DROGAS EN ECUADOR: UN BALANCE CUANTITATIVO PARA TRANSFORMACIONES CUALITATIVAS. Quito: Friedrich Ebert Stiftung Ecuador.
- Pichel, M. (2021). *Cómo Ecuador pasó de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos)*. BBC News Mundo.
- Primicias. (2024). *Hacinamiento: Cárceles pierden más de 2.200 cupos por inseguridad o falta de adecuaciones*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/hacinamiento-sobrepoblacion-carceles-plazas-inseguridad-snai/>
- Proaño Guamán, Y. (2013). *Necesidad de establecer reformas legales al art. 62 de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para garantizar el principio constitucional de proporcionalidad*. Loja: Recuperado de <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/4609/1/Proa%c3%b1o%20Guam%c3%a1n%20Yolanda.pdf>.
- Redacción Primicias. (2023). Corte Nacional de Justicia soluciona vacío legal sobre tabla de drogas.
- Redacción Primicias. (12 de enero de 2023). *Presidente Noboa dispone la eliminación de la tabla de consumo de drogas*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/daniel-noboa-eliminacion-tabla-drogas/>
- TNI. (2015). *Reforma de la ley de drogas en Ecuador: guía básica*. Quito: Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/reforma-de-la-ley-de-drogas-en-ecuador-guia-basica>.