

Bogotá D. C., 27 de julio de 2021

Honorable Representante

JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA

Presidenta

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes del Congreso de la República
Bogotá D.C.

Asunto: Proyecto de Ley N° ____ de 2021 *“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones”*

Respetada presidenta,

En mi condición de Congresista de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, radico el presente Proyecto de Ley que tiene como objeto visibilizar los enormes costos y las consecuencias adversas que la privación de la libertad ha acarreado de manera diferencial y acentuada en grupos poblacionales específicos, como es el caso de las mujeres indígenas, negras, jóvenes, campesinas y pobres; entender el fenómeno de las drogas en su dimensión humana; superar la lectura punitiva y fortalecer el principio de privación de la libertad como *ultima ratio*, y diseñar estrategias para minimizar las afectaciones diferenciales a las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto ***“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones”*** con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

De los Congresistas.



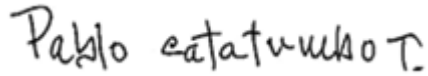
Jairo Reinaldo Cala Suárez
Representante a la Cámara por Santander
Partido COMUNES



Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido COMUNES



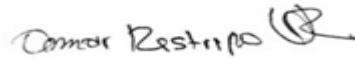
Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara por Valle
Partido COMUNES



Pablo Catatumbo
Senador de la República
Partido COMUNES



Iván Marulanda Gómez
Senador de la República
Partido Alianza Verde



Omar de Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido COMUNES



Criselda Lobo
Senadora de la República
Partido COMUNES



Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Partido COMUNES

PROYECTO DE LEY ____ DE 2021 CÁMARA

“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Conceder la libertad a mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo en detención preventiva sindicadas por delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000 y establecer acciones afirmativas en política criminal y penitenciaria sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

Parágrafo. En un periodo no mayor a tres (3) meses de entrada en vigencia de la presente Ley el Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para hacer efectiva la libertad de las mujeres de las que habla el presente artículo.

Artículo 2. Alcance. Mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo sindicadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000, que demuestren por cualquier medio de prueba que la presunta comisión del delito estuvo asociada a condiciones de marginalidad, escasas o nulas oportunidades de ingreso al mundo laboral y con necesidades económicas apremiantes.

Artículo 3. ADICIÓNENSE un parágrafo al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES.

PARÁGRAFO 3º. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.

Artículo 4. El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará en el término de seis (6) meses una política de reinserción laboral efectiva para las mujeres sindicadas de delitos de drogas que recuperen su libertad objeto de la presente ley y sus familias.

Artículo 5. El Consejo Nacional de Estupefacientes, el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia presentaran un informe anual al Congreso de la República sobre la situación de las mujeres

condenadas por delitos de drogas en Colombia, el impacto de las medidas privativas de la libertad en sus familias y las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que ya salieron de las cárceles para la discusión y formulación de la política de drogas en Colombia.

Artículo 6. El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia producirá boletines periódicos con indicadores claves tales como personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas por delitos de drogas, desagregando dicha información por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertinencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente Ley entra a regir a partir del día siguiente de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



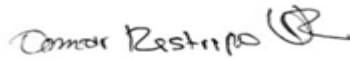
Jairo Reinaldo Cala Suárez
Representante a la Cámara por Santander
Partido COMUNES



Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido COMUNES



Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara por Valle
Partido COMUNES



Omar de Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido COMUNES



Pablo Catatumbo
Senador de la República
Partido COMUNES



Criselda Lobo
Senadora de la República
Partido COMUNES



Iván Marulanda Gómez
Senador de la República
Partido Alianza Verde



Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Partido COMUNES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Objeto y finalidad del proyecto de ley

Como bien se señala por Dejusticia, “La libertad es uno de los derechos más importantes para el ser humano. Por ello, el poder que tienen los Estados de privar a las personas de este derecho debe ejercerse de manera proporcional y solo como último recurso, una vez que otros han sido probados y han fallado”¹. Bajo este entendido, asegurar el equilibrio entre el deber del Estado de garantizar la seguridad y sancionar, por una parte, y la obligación de respetar los principios básicos del derecho penal, así como los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, por el otro, resulta esencial en cualquier estado social de derecho.

Partir de estas premisas resulta clave al momento de abordar los impactos que ha dejado la “guerra contra las drogas” adelantada desde mediados de la década de 1980 principalmente en el hemisferio occidental, dado que esta ha incidido en una distorsión del sistema penal producto de una escalada punitiva que ha privilegiado penas privativas de la libertad altas y desproporcionadas para sancionar toda clase de conductas relacionadas con drogas, tales como la siembra, la posesión e incluso el consumo.

En este orden de ideas, el objeto y la finalidad del presente proyecto de ley se asocia principalmente con la búsqueda de visibilizar los enormes costos y las consecuencias adversas que la privación de la libertad ha acarreado de manera diferencial y acentuada en grupos poblacionales específicos, como es el caso de las mujeres indígenas, negras, jóvenes, campesinas y pobres; entender el fenómeno de las drogas en su dimensión humana; superar la lectura punitiva y fortalecer el principio de privación de la libertad como *ultima ratio*, y diseñar estrategias para minimizar las afectaciones diferenciales a las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo.

B. Justificación

Existe una tendencia a maximizar el uso del derecho penal y con esta la privación de la libertad para atender los distintos problemas sociales que enfrentan nuestras sociedades. Esta tendencia, necesariamente ha tenido como correlato un incremento sistemático de las penas, con la pretensión de que este sea suficiente para persuadir a los infractores y al tiempo emitir un mensaje de compromiso con la seguridad pública. Así, se ha visto vulnerado el principio que reza que la privación de la libertad solo procede como *última ratio*.

En gran parte del continente americano, especialmente en Colombia, el derecho penal se ha vuelto sinónimo de encarcelamiento, pues la mayoría de las conductas terminan siendo sancionadas mediante privación de la libertad. Así, la amenaza de

¹ Chaparro Hernández, Sergio y Pérez Correa, Catalina. *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Bogotá. 2017. P. 11

la cárcel se ha presentado como la solución a la inseguridad y la violencia, a tal punto en países como el nuestro se han implementado regímenes de excepción constitucional y un visible incremento en años de las penas de diversos delitos, pero particularmente en aquellos casos de los delitos de drogas.

Debe destacarse que de acuerdo a los estudios del World Prison Brief, en América Latina la población carcelaria crece seis veces más rápido que la población general. Para el caso de Colombia, la tasa de encarcelamiento ha tenido un crecimiento constante desde mediados de la década de 1990, presentando un crecimiento del 74 desde 1972. Resulta central precisar que si bien América Latina y Colombia en particular, es un país de producción y tránsito de cultivos declarados de uso ilícito y sus derivados, “el aumento de la población carcelaria no es una realidad ni una consecuencia inevitable, ni tampoco una política racional y necesaria para enfrentar el desafío de una criminalidad creciente”², en tanto el uso del derecho penal y la privación de la libertad son producto de decisiones deliberadas para enfrentar problemáticas y conflictividades sociales. “Conforme a la evidencia, la política de encarcelamiento no solo no es necesaria para combatir la criminalidad, sino que es contraproducente bajo las circunstancias actuales de los sistemas penitenciarios de la región”³ y de Colombia, particularmente.

Resulta de especial importancia para el objeto de este proyecto de ley resaltar que el uso excesivo de las detenciones preventivas, la cual es obligatoria en algunos países para delitos de drogas como México, en Colombia tiende a aplicarse de forma extendida para los delitos de drogas, siguiendo entonces también un crecimiento constante en los últimos años. Tal como lo informa el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de 6.949 mujeres privadas de la libertad, 2.158 se encuentran sindicadas, de las cuales por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes se encuentran 920, representando entonces el 42,63% de las mujeres sindicadas con detención preventiva.

Es posible afirmar que la política de “guerra contra las drogas” ha fracasado, dado que se ha concentrado en criminalizar, penalizar y encarcelar a los eslabones más débiles del mercado de las drogas, hombres y mujeres que regularmente entran a participar en el mercado de drogas producto de sus condiciones de pobreza y la ausencia de oportunidades educativas y laborales. Estas personas suelen tener una participación marginal en el negocio dado que no tienen los conocimientos directos sobre el funcionamiento de las redes de tráfico y microtráfico. En razón a ello son fácilmente reemplazables, razón por la cual la privación de su libertad no ha contribuido a solucionar el problema de las drogas ilícitas.

Ahora, si bien es posible afirmar que la población femenina privada de la libertad representa un porcentaje bajo en relación a la generalidad de la población carcelaria, en el continente americano ese porcentaje es superior al promedio

² Ibid.; 23

³ Ibid.; 24

mundial y su crecimiento superior al encarcelamiento de la población masculina, lo cual indica que la presión punitiva sobre las mujeres ha sido reforzada y avanzado de manera más veloz.

Cabe anotar que el encarcelamiento puede implicar, principalmente para las familias de bajos recursos, una mayor vulnerabilidad económica y una segura estigmatización que puede repercutir en la disolución de los núcleos familiares y la continuación de un círculo vicioso producto del rechazo social y acentuación de la vulnerabilidad económica en caso de depender de la mujer privada de la libertad que puede expulsar a estas personas a recurrir a delitos de drogas dada la ausencia de oportunidades educativas y laborales.

Tabla 1
Indicadores sobre encarcelamiento femenino

	Población total de mujeres en prisión	Aumento de la tasa de encarcelamiento por cada 100.000 mujeres - ICPS	Aumento de la tasa de encarcelamiento por cada 100.000 habitantes general - ICPS	Aumento porcentual tasa de encarcelamiento mujeres	</>	Aumento porcentual tasa de encarcelamiento general
Colombia⁴	6.891 (2021)	5,6 – 8,2 (2010 – 2015)	25,9 – 42,7 (2010 – 2015)	7,1%	<	24,5%

Bajo este panorama, “cada vez más mujeres son encarceladas por participar como eslabones débiles en los mercados de droga”⁵, tendiendo en su mayoría a ser mujeres pobres que tienen a su cargo personas dependientes de su cuidado.

En Colombia, desde 1991, el número de mujeres encarceladas se ha multiplicado 5.5 veces y, de ese porcentaje, casi 5 de cada diez mujeres están en prisión por delitos relacionados con drogas. De ellas, el 93% son madres y el 52% son madres cabeza de hogar. Con el fin de encontrar medios y recursos para cuidar y proveer a las personas a su cargo, estas mujeres se insertan en el mercado de drogas realizando tareas de bajo rango y alto riesgo que no las enriquecen, pero sí les dan lo necesario para satisfacer las necesidades diarias⁶.

Estando las cosas así, debe reconocerse que producto de la diferencia en el relacionamiento con los delitos de drogas entre hombres y mujeres, cuando estas son privadas de la libertad arrastran una serie de cargas y desigualdades que impactan de manera desproporcionada sus vidas y las de sus familias. Esto es así por una realidad inobjetable que nos remite a la asignación de roles y tareas específicas en el marco de sociedades como la nuestra, donde pese a transformaciones paulatinas, se sigue reproduciendo la noción que relega a las mujeres al espacio privado del hogar y las tareas que de este se derivan.

⁴ <https://www.prisonstudies.org/country/colombia> Recuperado el 26 de mayo de 2021

⁵ Uprimny, Rodrigo Et Al. *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá 2016; 8

⁶ *Ibíd.*; 8

Así, necesariamente los impactos desproporcionados de la cárcel sobre las mujeres responden a los roles, tareas y posiciones sociales también diferenciales en el mercado de drogas. Estas mujeres entonces mayoritariamente son pobres cabeza de hogar que se ven conminadas a entrar en el mercado de drogas producto del rol de cuidado de sus hijos, padres o hermanos (entre 2010 y 2014, el 93,4% tenían hijos); han tenido escasas o nulas oportunidades para ingresar al mundo laboral (74% de las internas a 2016 habían concluido bachillerato); y se encuentran en condiciones económicas apremiantes que acentúan su vulnerabilidad (el 52,8% no contaban con un compañero/a del núcleo familiar que les ayuda con sus hijos). “Estos elementos que ubican a las mujeres involucradas con delitos de drogas en una situación social de alta vulnerabilidad son los que, justamente, hacen que la cárcel se convierta en un escenario con impactos desproporcionados sobre la vida de las mujeres”⁷. Se resalta que este panorama tiende a ser más complejo para las mujeres rurales, en tanto sufren de una doble discriminación, primero, por ser campesinas y segundo por ser mujeres. Muchas de ellas, víctimas del conflicto armado, en muchas regiones apartadas del país terminan vinculándose a las plantaciones de hoja de coca, marihuana y amapola, viéndose por esa vía también apartadas de la oferta social dada por el Estado.

C. Marco normativo

Partimos de la constatación ya hace muchos años establecida por la Honorable Corte Constitucional mediante las Sentencias T-163 de 1998 y T-816 de 2016: en las cárceles de Colombia prima un estado de cosas inconstitucional producto del hacinamiento y las condiciones indignas de reclusión a las cuales injustificadamente están sometidos los reclusos, hombres y mujeres. “Si hay un lugar donde la vigencia de los derechos y la Constitución queda exceptuada es precisamente en las cárceles”⁸.

En adición, considero central valorar esta situación a la luz de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes más conocidas como las *Reglas de Bangkok*, las cuales son el primer instrumento para visibilizar a los hijos e hijas de las personas encarceladas y analizar el impacto de las medidas privativas en ellos y ellas.

También debe tenerse presente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, esto, sobre la base de que la detención preventiva de mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras por delitos de drogas son desproporcionadas y acarrear, tal como se señaló en líneas superiores, una serie de impactos desproporcionados derivados del rol social asignado a la mujer, que en concurrencia con ausencia de oportunidades en el mundo laboral y la vulnerabilidad económica, las expone de manera diferencial al mercado de drogas,

⁷ *Ibíd.*; 23

⁸ *Ibíd.*; 33

viéndose esta realidad reforzada y reproducida en caso de ser privadas de la libertad.

Así mismo, opera en esta materia la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, en particular, lo atinente a la violencia que la detención preventiva puede ocasionar en el plano psicológicos las mujeres, dado que como lo he advertido, al ser la cuidadora y proveedora de sus familias.

En consonancia, resulta de primer orden destacar que a partir de la Sentencia T-815 de 2013, la Honorable Corte Constitucional estableció que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional dentro del sistema carcelario, reconociendo especialmente que “la cárcel no está pensada ni construida para atender las necesidades específicas de las mujeres”⁹, lo cual tiene impactos negativos sobre sus vidas y la de las personas a su cargo, tema no menor dada la “feminización de los delitos de drogas”.

⁹ *Ibíd.*; 43

ARTICULADO

PROYECTO DE LEY ____ DE 2021 CÁMARA

“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Conceder la libertad a mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo en detención preventiva sindicadas por delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000 y establecer acciones afirmativas en política criminal y penitenciaria sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, en el numeral 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes que le sean aplicables.

Parágrafo. En un periodo no mayor a tres (3) meses de entrada en vigencia de la presente Ley el Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para hacer efectiva la libertad de las mujeres de las que habla el presente artículo.

Artículo 2. Alcance. Mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo sindicadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000, que demuestren por cualquier medio de prueba que la presunta comisión del delito estuvo asociada a condiciones de marginalidad, escazas o nulas oportunidades de ingreso al mundo laboral y con necesidades económicas apremiantes.

Artículo 3. ADICIONESE un parágrafo al artículo 68A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 32 de la Ley 1709 de 2014, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES.

PARÁGRAFO 3º. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de las mujeres gestantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones.

Artículo 4. El Ministerio del Trabajo, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará en el término de seis (6) meses una política de reinserción laboral efectiva para las mujeres sindicadas de delitos de drogas que recuperen su libertad objeto de la presente ley y sus familias.

Artículo 5. El Consejo Nacional de Estupefacientes, el Consejo Superior de Política Criminal y la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia presentaran un informe anual al Congreso de la República sobre la situación de las mujeres condenadas por delitos de drogas en Colombia, el impacto de las medidas privativas de la libertad en sus familias y las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que ya salieron de las cárceles para la discusión y formulación de la política de drogas en Colombia.

Artículo 6. El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia producirá boletines periódicos con indicadores claves tales como personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas por delitos de drogas, desagregando dicha información por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertinencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente Ley entra a regir a partir del día siguiente de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



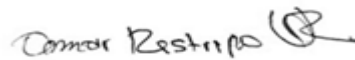
Jairo Reinaldo Cala Suárez
Representante a la Cámara por Santander
Partido COMUNES



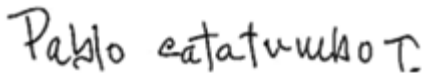
Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido COMUNES



Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara por Valle
Partido COMUNES



Omar de Jesús Restrepo Correa
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido COMUNES



Pablo Catatumbo
Senador de la República
Partido COMUNES



Criselda Lobo
Senadora de la República
Partido COMUNES



Iván Marulanda Gómez
Senador de la República
Partido Alianza Verde



Julián Gallo Cubillos
Senador de la República
Partido COMUNES

