Bogotá D.C., septiembre de 2022

Honorable representante

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Presidente

**Comisión primera constitucional**

Cámara de representantes

**Asunto:** Informe para ponencia para primer debate al proyecto de Ley 042 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.”*

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representante, rindo informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 042 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.”*

Atentamente,

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la cámara

Ponente

**INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY 042 DE 2022 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 informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO.**
2. **OBJETO DEL PROYECTO.**
3. **PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER.**
4. **CONTEXTO NORMATIVO.**
5. **IMPEDIMENTOS.**
6. **PROPOSICIÓN.**
7. **PLIEGO DE MODIFICACIONES.**
8. **TEXTO PROPUESTO PARA EL DEBATE.**
9. **ANTECENTES DEL PROYECTO**

El proyecto de Ley 042 de 2022 *“Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones.”* fue radicado el 25 de julio de 2022 por parte los Honorables representantes Carlos Alberto Carreño, Jairo Reinaldo Cala, German Gómez López, Pedro Baracutao García Ospina y los honorables senadores Julián Gallo Cubillos, Omar de Jesús Restrepo, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramírez Lobo, Imelda Daza Cotes y el suscrito ponente.

El proyecto fue remitido a la comisión primera constitucional y se me designó como ponente único para el primer debate ante esta honorable Corporación.

De conformidad con la exposición de motivos que acompaña el presente proyecto de Ley se advierte que tiene su principal antecedente en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera uno de los temas centrales está relacionado con la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas el cual quedó establecido en el punto No. 4 del acuerdo. En este punto se indicó que “*(…) La persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico (…)”[[1]](#footnote-1)*

En consecuencia, se denotó la necesidad de:

*“(…) diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico. Que esta nueva visión implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, que utiliza indebidamente a las y los jóvenes. En tal sentido, se requiere de nuevas políticas que reflejen esa nueva visión y el tratamiento diferenciado, siempre en el marco de un enfoque integral y equilibrado para contrarrestar el problema mundial de las drogas ilícitas.”[[2]](#footnote-2)*

Igualmente, el Acuerdo señaló que *“(…) esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales (…)”[[3]](#footnote-3)*

De otra parte, sobre este aspecto de tratamiento diferenciado o de alternatividad a la medida preventiva de aseguramiento también puede encontrar asidero en las conclusiones que ha hecho la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) indicando que, en materia de opciones durante un proceso penal, puede pensarse por ejemplo en *“(…) i medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, ii la derivación de casos a tribunales o programas especiales, y iii las sentencias sin custodia tales como las órdenes de servicio comunitario (…)”[[4]](#footnote-4)*

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto garantizar el derecho a la libertad de mujeres que tengan las características de gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que sean capturadas y posteriormente investigadas por la comisión de delitos de conservación o financiación de plantaciones contemplado en el artículo 375 y de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes establecido en el artículo 376 del código penal.

1. **PROBLEMÁTICA PARA RESOLVER**

El diseño de política criminal que tiene Colombia, en materia de delitos relacionados con estupefacientes, permite concluir que hay una priorización en capturar y procesar a los actores menores de la cadena de narcotráfico. A esta conclusión llega luego de observar las cifras publicadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho y que fueron incorporadas en la exposición de motivos de este proyecto de Ley, de lo cual se resalta que:

*“(…) en el año 2019 fueron capturadas 25.707 mujeres de las cuáles 6.406 mujeres fueron capturadas por la comisión tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Art. 376 CP). Y del desarrollo de una encuesta realizada a 2.058 mujeres la principal edad de las detenidas oscila entre 18 y 35 años, de las cuales el 18,8% se declara como mujer negra o afrocolombiana, el 5,1% como indígena y el 0,4% como raizal o gitana. De las encuestadas el 83% de las privadas de la libertad vivían en estrato 0, 1 y 2, además de lo anterior, el 49,7% terminó sólo la primaria (…)”[[5]](#footnote-5).* Sobre esto, tal como lo ha dicho la academia *“(…) cabe resaltar que la privación de la libertad de estas mujeres que cumplen roles fácilmente sustituibles no afecta significativamente las redes de narcotráfico (…)”[[6]](#footnote-6).*

Tanto es así que se ha indicado que *“(…) la situación de la mayoría de las mujeres privadas de la libertad se caracteriza por la combinación de tres fenómenos: informalidad laboral, jefatura femenina del hogar y precariedad económica. Lo anterior conlleva una alta vulnerabilidad social (…)”[[7]](#footnote-7)*

En este momento es pertinente traer a colación lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que luego de advertir la necesidad de racionalizar el uso de la prisión en América Latina, indicó que las medidas que en este sentido se tomen y favorezcan a las mujeres, también serán garantes del interés superior de niños, niñas y adolescentes, pues *“(…) ha observado, por ejemplo, que en los hechos un alto porcentaje de las mujeres privadas de libertad que tienen niños a su cargo han sido detenidas por delitos no violentos, como el microtráfico de drogas (…)”[[8]](#footnote-8).*

El análisis de la Comisión se corresponde con lo relatado por el informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas, que deja de presente lo que sucede en la relación maternidad – prisión



**Gráfico 1.** Extraído del Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas presentado por la delegación en Colombia del CICR junto con la Pontificia Universidad Javeriana y el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México.

Según lo dicho en el documento en mención la relevancia de la cifra está en que *“(…) Uno de los problemas principales es la separación de las madres de sus hijos al cumplir los tres (3) años, de acuerdo con las normas vigentes, sin contar con el apoyo psicológico adecuado para manejar esta situación (…)”[[9]](#footnote-9).* Lo que provoca un impacto intergeneracional por la desarticulación familiar y la ruptura del vínculo madre e hijo, la presión y el estigma social. Sobre el particular las cifras señalan que:



**Gráfico 2.** Extraído del Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas presentado por la delegación en Colombia del CICR junto con la Pontificia Universidad Javeriana y el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México.

Para atender esa situación, los instrumentos internacionales sugieren que para mujeres privadas de la libertad deben adoptarse medidas alternativas a la prisión atendiendo a las condiciones de caso y en aplicación de un enfoque de género. Así es como las reglas 57, 58, 59 de Bangkok[[10]](#footnote-10) establecen que los ordenamientos jurídicos se deberán establecer medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.

Acerca de este aspecto, a modo de referencia téngase en cuenta que del perfil demográfico y socioeconómico de las mujeres privadas de la libertad se ha dicho que:

*“(…) La mayoría de las mujeres privadas de la libertad en Colombia cumplen con el siguiente perfil: se encuentran en edad productiva y reproductiva, se identifican como heterosexuales, son solteras y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos. Antes de su detención, los ingresos mensuales del hogar de un alto porcentaje de estas mujeres eran inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (s.m.m.l.v.). La mayoría de estas mujeres eran cabeza de familia (75%), es decir, tenía la responsabilidad económica exclusiva del hogar. Debido a su bajo nivel de escolaridad, estas mujeres se encuentran en condición de acceder a trabajos precarios. Con base en estos datos, es posible afirmar que la mayoría de las mujeres encuestadas tienen un estatus socioeconómico bajo (…)*

*El contexto familiar del hogar de la infancia de un alto porcentaje de las mujeres privadas de la libertad se caracteriza por la presencia de situaciones problemáticas. En este sentido, varias mujeres reportaron haber presenciado situaciones de violencia intrafamiliar en su infancia y un porcentaje significativo abandonó el hogar antes de los quince años. Se evidenció que la violencia intrafamiliar es una de las razones principales para abandonar el hogar a una edad tempana. Adicionalmente, más de la mitad de las participantes indicó que algún miembro de su familia había estado en prisión, principalmente por delitos relacionados con estupefacientes y hurto (…)*

*Un porcentaje considerable de las mujeres privadas de la libertad reportó haber sido víctima de las siguientes formas de violencia alguna vez en su vida.”[[11]](#footnote-11)*

Además, las reglas de Bangkok también se encargan de señalar que el diseño de la política criminal el Estado adoptará medidas que no impliquen la separación de las infractoras de la Ley penal de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares. Para el caso que ahora que se discute se tiene que:



**Gráfico 3.** Extraído del Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas presentado por la delegación en Colombia del CICR junto con la Pontificia Universidad Javeriana y el Centro de Investigación y Docencia Económicas de México.

En suma, el propósito de este proyecto de Ley se enmarca en el cumplimiento de los objetivos propuestos por las reglas de Bangkok que giran en torno a la reducción del uso de la pena privativa de la libertad para las mujeres, promover medidas alternativas a la privación y atender las necesidades especiales y abordan las causas detrás de la comisión de conductas sancionables por la Ley penal.

Dicho lo anterior, debe rememorarse lo dicho por que indica:

*“(…) Así, la mayoría de las mujeres, que suelen vivir en estrecha relación con su núcleo familiar, al ingresar a la prisión son abandonadas por sus parientes, lo que genera mayor angustia, tanto por la situación de abandono como por la ausencia de su entorno, en el que desempeñaban un rol central[[12]](#footnote-12). Y cuando recobran su libertad se enfrentan, como señala Lagarde, a estigmas mayores: mientras para los hombres el haber estado en prisión puede ser un elemento de prestigio machista, “las mujeres ex convictas quedan estigmatizadas como malas en un mundo que construye a las mujeres como entes del bien, y cuya maldad es imperdonable e irreparable”[[13]](#footnote-13) (…)”[[14]](#footnote-14)*

Así las cosas, lo que se busca con este proyecto de Ley es contemplar medidas dirigidas a las mujeres en consideración de sus condiciones socio – económicas particulares, con un enfoque de género para hacer un aporte sustancial para corregir desigualdades históricas otorgando mecanismos sustitutivos a la detención preventiva porque se les permitirá a las mujeres procesadas por la presunta comisión de delitos relacionados con estupefacientes mantener un vínculo laboral para la inserción social y no romper los vínculos con sus hijos o parientes, es decir, se adoptan mecanismos garantistas de los derecho humanos y se reconocen las tareas de cuidado que ejercen ella y por las cuales son acreedoras de beneficios relacionados con su libertad.

De otra parte, el objeto del proyecto de Ley contribuye a atender una grave situación de derechos humanos que se vive en las cárceles colombianas y que ha provocado un estado de cosas inconstitucional, pues de esta manera, disminuiría ostensiblemente el número de personas privadas de la libertad y se brindaría a las mujeres procesadas de continuar ocupando un rol, lo cual redunda también en la protección de derechos humanos niñas, niños y adolescentes, personas que son cuidadas y se potencia la función social del derecho penal, que no es otra cosa que la inserción social.

En atención a lo dicho por la Corte Constitucional:

*“(…) El nivel de hacinamiento ha generado que en los establecimientos de reclusión se vulneren de manera sistemática los derechos de las personas privadas de la libertad, pues impide que éstas tengan lugares dignos donde dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales e íntimas, ejercer actividades de recreación, de formación y de resocialización, entre otros”[[15]](#footnote-15)*

Pues bien, el mismo Tribunal evidenció tiempo atrás un sin número de condiciones que provocan una masiva violación de derechos humanos a las personas privadas de la libertad, lo cual repercute en el entorno familiar, sobre esto la Corporación recientemente ha señalado que:

*“(…) La violencia y la discriminación en contra de las mujeres tienen unas repercusiones concretas -a las que no suele prestársele suficiente atención- cuando ellas entran en contacto con el sistema penitenciario. No hay que hilar muy delgado para recordar que, en un marco como ese, están expuestas a situaciones que aumentan exponencialmente su vulnerabilidad, con un impacto claramente diferenciado.*

*Tampoco, que las mujeres reclusas tienen, en dicha esfera de privación de su libertad, unas necesidades especiales que suplir y unos problemas concretos que enfrentar, desde los ámbitos más básicos y vitales. Los riesgos iusfundamentales que una persona enfrenta al ingresar a un centro de esta naturaleza en Colombia, en el marco de estado de cosas inconstitucional que lo atraviesa, particularmente, en materia de violencia física, psicológica o sexual, se multiplican, en su intensidad e impacto, cuando se trata, entonces, de los derechos de las mujeres.*

*Lo anterior, máxime si el segmento poblacional de mujeres que ingresa al sistema penitenciario está compuesto por personas de bajos recursos e incursas en otras categorías de vulnerabilidad, quienes, en su vida cotidiana, vienen de enfrentar contextos de violencia y discriminación por razón del género (…)”[[16]](#footnote-16)*

Algunas cifras sugieren que las condiciones hacinamiento afectan de manera diferencial a las mujeres, limitando su acceso a algunos bienes indispensables para su salud sexual y reproductiva, pues hay una notoria dificultad para acceder a los productos usados por las mujeres en el periodo menstrual y tampoco hay un acceso oportuno a exámenes como la citología y la detección de enfermedades de transmisión sexual[[17]](#footnote-17).

También debe tenerse presente, que algunas cifras sugieren que el gran número de mujeres privadas de libertad ha contribuido ostensiblemente a que se empeore la situación de hacinamiento en los centros de reclusión. Para junio de 2018 la tasa de hacinamiento era cercano al 48.5%, según lo mostró en su momento el DANE en las Proyecciones de población con base en el Censo 2005.[[18]](#footnote-18)

Ante este panorama complejo se evidencia que el otorgamiento de un tratamiento penal diferenciado a aquellas mujeres que desarrollan actividades de gestación, lactancia, cuidado y provisión en sus familias que se vean enfrentadas a una investigación o juicio por delitos relacionados con el narcotráfico, permitirá la protección efectiva de los derechos de ellas, permitiéndoles que en libertad gocen del beneficio de continuar inmersas en la sociedad, apoyo a su entorno familiar y se sumará en medidas para contrarrestar el estado de cosas inconstitucional que ha evidenciado la Corte Constitucional en materia carcelaria y penitenciaria.

1. **CONTEXTO NORMATIVO**

En primer lugar, debe tenerse presente que en el sistema universal, los derechos de las personas privadas de libertad y las obligaciones que tiene el Estado están contenidas, entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y su protocolo facultativo, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, y el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

Para esta oportunidad, es importante resalar dos instrumentos internacionales en materia de derechos de la mujer, “La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” y “La Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer”. Estos elementos del bloque de constitucionalidad traen consigo obligaciones en cabeza del Estado para garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres y en especial, contemplan la necesidad de que los Estados parte.

En ese orden de ideas, se establece la necesidad de brindar protección jurídica a los derechos de las mujeres con fundamento en la igualdad y por conducto de los tribunales e instituciones públicas competentes[[19]](#footnote-19). Asimismo, se estipula el derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, lo cual comprende entre otras cosas. Estos derechos comprenden, entre otros, la garantía a la libertad, seguridad personal e igualdad de protección ante la ley y de la ley.[[20]](#footnote-20)

Por su parte la Constitución Política en el artículo 20 transitorio estipuló que el compromiso del Estado de realizar todos los ajustes normativos necesarios, de acuerdo con derecho internacional humanitario y derechos fundamentales, para dar alcance al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera. Consecuentemente, como uno de los compromisos del Acuerdo fue construir caminos para un tratamiento diferenciado, el Legislador cuenta con la herramienta jurídico – constitucional para dar alcance a las medidas que propone el proyecto de ley que ahora ocupa a esta Corporación.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es el código penal colombiano contempla en el capítulo II del título XIII del libro segundo los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes aquí están contenidos los artículos 375 y 376 que hacen referencia a la conservación o financiación de plantaciones y al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, respectivamente. Para estos tipos penales se contemplan penas privativas de la libertad entre 6 y 20 años, en consecuencia, de acuerdo con el artículo 68 A de la normatividad sustancial penal quienes estén siendo procesadas por las conductas punibles en mención quedarán excluidas de cualquier beneficio y subrogado penal.

Si bien es cierto, que tales exclusiones no aplican, entre otras, para el numeral 5 del artículo 314 del código penal que ofrece a las mujeres madres cabeza de familia de hijo mejor o que sufriere incapacidad permanente la posibilidad de una detención domiciliaria, esto no es suficiente para salvaguardar a las mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras o proveedoras, toda vez que su libertad sigue restringida lo cual les impediría desarrollar las actividades de cuidado y provisión a cabalidad.

Sobre este tema la Corte Constitucional ha insistido en que la política criminal del Estado deben adecuarse a estándares que sean garantes de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad[[21]](#footnote-21) y en el análisis de la situación carcelaria del país, se ha dicho que el ingreso de las mujeres aumenta las vulnerabilidades con un impacto diferenciado por las necesidades que ostentan debido al género, se hace mención a que las mujeres privadas de la libertad se enfrentan a sistema de cárceles que carece de perspectiva de género.[[22]](#footnote-22)

De igual manera, es válido traer a esta discusión los planteamientos hechos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el uso de la detención preventiva enfatizando sobre:

*“(…) la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia. Pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva.”[[23]](#footnote-23)*

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con la detención preventiva son los siguientes:

*“(i) La detención preventiva debe ser la excepción y no la regla; (ii) los fines legítimos y permisibles de la detención preventiva deben tener carácter procesal, tales como evitar el peligro de fuga o la obstaculización del proceso; (iii) consecuentemente, la existencia de indicios de responsabilidad no constituye razón suficiente para decretar la detención preventiva de una persona; (iv) aún existiendo fines procesales, se requiere que la detención preventiva sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; (v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; (vi) la detención preventiva debe decretarse por el tiempo estrictamente necesario para cumplir el fin procesal, lo que implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a su procedencia; (vii) el mantenimiento de la detención preventiva por un plazo irrazonable equivale a adelantar la pena; y (vii) en el caso de niños, niñas y adolescentes los criterios de procedencia de la detención preventiva deben aplicarse con mayor rigurosidad, procurándose un mayor uso de otras medidas cautelares o el juzgamiento en libertad; y cuando sea procedente deberá aplicarse durante el plazo más breve posible.”[[24]](#footnote-24)*

1. **CONFLICTOS DE INTERES**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que se no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”[[25]](#footnote-25)*

En ese sentido, se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

A su vez, el reconocimiento legal de derechos consagrados en la Constitución Política, y en este caso las disposiciones relativas a garantizar el derecho a la libertad de mujeres que tengan las características de gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que sean capturadas y posteriormente investigadas por la comisión de delitos de conservación o financiación de plantaciones contemplado en el artículo 375 y de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes establecido en el artículo 376 del código penal, no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |
| --- | --- |
| **Texto del proyecto** | **Propuesta de modificación** |
| **Artículo 2. Alcance.** La presente ley se aplicará a mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que se encuentren imputadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000.  | **Artículo 2. Alcance.** La presente ley se aplicará con enfoque de género a mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que se encuentren imputadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000.  |
| **Sustentación.** La incorporación explicita del enfoque de género garantizará que las autoridades judiciales puedan hacer un análisis de cada caso en concreto y atendiendo a los parámetros que han sido decantados por la jurisprudencia constitucional.  |
| **Artículo 3. Definiciones.** Para efecto de los dispuesto en la presente ley. Se adoptan las siguientes definiciones: **Mujer gestante:** Entiéndase por mujer gestante la mujer en estado de embarazo. **Mujer lactante:** Entiéndase por mujer lactante la mujer que posterior a su parto inicia el proceso de alimentar al recién nacido a través de sus senos. Dicho proceso se entiende por un plazo de dos años contados a partir del nacimiento. **Mujer cuidadora:** Entiéndase por mujer cuidadora, la mujer que tiene a su cargo el cuidado y atención de personas ya sean familiares o terceros por razones de salud, situación de discapacidad o minoría de edad. **Mujer proveedora:** Entiéndase por mujer proveedora, la mujer que provee en su hogar las alternativas para suplir las necesidades económicas de alimentación, transporte, vivienda, servicios públicos y demás requeridas en el hogar. | **Artículo 3. Definiciones.** Para efecto de los dispuesto en la presente ley. Se adoptan las siguientes definiciones: **Enfoque de género:** conjunto de herramientas que permiten identificar y caracterizar las particularidades contextuales y situaciones vivenciadas por las personas de acuerdo con su sexo y a los constructos sociales asociados con dicho sexo, con sus implicaciones y diferencias económicas, políticas, psicológicas, culturales y jurídicas, identificando brechas y patrones de discriminación.**Perspectiva de género:** estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros.**Mujer gestante:** Entiéndase por mujer gestante la mujer en estado de embarazo. **Mujer lactante:** Entiéndase por mujer lactante la mujer que posterior a su parto inicia el proceso de alimentar al recién nacido a través de sus senos. Dicho proceso se entiende por un plazo de dos años contados a partir del nacimiento. **Mujer cuidadora:** Entiéndase por mujer cuidadora, la mujer que tiene a su cargo el cuidado y atención de personas ya sean familiares o terceros por razones de salud, situación de discapacidad o minoría de edad. **Mujer proveedora:** Entiéndase por mujer proveedora, la mujer que provee en su hogar las alternativas para suplir las necesidades económicas de alimentación, transporte, vivienda, servicios públicos y demás requeridas en el hogar. |
| **Sustentación:** incluir la definición hecha por la Corte Constitucional no solo contribuye a saldar la deuda histórica que tiene el Estado colombiano en cerrar las brechas de desigualdad que han soportado las mujeres, sino que vinculará a los operadores judiciales a acatar la obligación de hacer un análisis diferenciado para cada caso.  |
| **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. | **Artículo 12.** 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. |
| **Sustentación:** es un error aritmético que debe corregirse para prevenir dificultades en la aplicación de la Ley y que esto produzca efectos sobre la eficacia de la norma. |

Sobre el resto del articulado del proyecto de ley no se proponen modificaciones.

1. **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables representantes que integran la Comisión Primera de esta Cámara, dar Primer Debate al Proyecto de Ley 042 de 2022 Cámara “*Por medio del cual se otorga la libertad a mujeres en detención preventiva relacionadas con delitos de drogas y se establecen otras disposiciones"* conforme al Pliego de Modificaciones y el texto propuesto para primer debate adjuntos.

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la cámara

Ponente

**TEXTRO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL**

**PROYECTO DE LEY 042 DE 2022 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 COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Conceder la libertad a mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que se encuentren en detención preventiva imputadas por los 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.

**Artículo 2. Alcance.** La presente ley se aplicará con enfoque de género a mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo, que se encuentren imputadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del Código Penal Ley 599 de 2000.

**Artículo 3. Definiciones**. Para efecto de los dispuesto en la presente ley. Se adoptan las siguientes definiciones:

**Enfoque de género:** conjunto de herramientas que permiten identificar y caracterizar las particularidades contextuales y situaciones vivenciadas por las personas de acuerdo con su sexo y a los constructos sociales asociados con dicho sexo, con sus implicaciones y diferencias económicas, políticas, psicológicas, culturales y jurídicas, identificando brechas y patrones de discriminación.

**Perspectiva de género:** estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros.

**Mujer gestante**: Entiéndase por mujer gestante la mujer en estado de embarazo.

**Mujer lactante:** Entiéndase por mujer lactante la mujer que posterior a su parto inicia el proceso de alimentar al recién nacido a través de sus senos. Dicho proceso se entiende por un plazo de dos años contados a partir del nacimiento.

**Mujer cuidadora:** Entiéndase por mujer cuidadora, la mujer que tiene a su cargo el cuidado y atención de personas ya sean familiares o terceros por razones de salud, situación de discapacidad o minoría de edad.

**Mujer proveedora:** Entiéndase por mujer proveedora, la mujer que provee en su hogar las alternativas para suplir las necesidades económicas de alimentación, transporte, vivienda, servicios públicos y demás requeridas en el hogar.

**Artículo 4. Procedimiento.** Las mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras que se encuentren en detención preventiva en establecimiento carcelario o en su residencia, podrán solicitar al juez de control de garantías del municipio en el que se encuentren detenidas la aplicación del beneficio establecido en el artículo 1 de la presente ley, quién analizará la prueba y procederá a decidir sobre su aplicación.

Parágrafo: Para probar la condición de mujer gestante, lactante, cuidadora o proveedora bastará prueba sumaria tales como declaraciones de terceros, interposición de acciones de tutela como agente oficiosa, contratos, recibos de pagos y cualquiera que permita corroborar su condición.

**Artículo 5. Aplicación para la imposición de la medida de aseguramiento.** Al momento de analizar la procedencia de la medida de aseguramiento privativa de la libertad dentro de las investigaciones adelantadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del código penal, el juez de control de garantías se abstendrá de imponerla en caso de que la imputada reúna la condición de mujer gestante, lactante, cuidadora o proveedora.

**Artículo 6. Compromiso.** En caso de obtención la libertad, la beneficiaria suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización del juez de control de garantías, a concurrir ante las autoridades cuando sea requerida, a presentarse a las audiencias del proceso y a aceptar los mecanismos de control y vigilancia electrónica o institucionales que el juez disponga.

Parágrafo: En caso de incumplimiento de los compromisos, el Fiscal General de la Nación o su delegado podrá solicitar la revocatoria del beneficio.

**Artículo 7. Permisos**. La aplicación de este beneficio comporta el permiso para trabajar y desarrollar las actividades de cuidado y provisión que adelanta la imputada**.**

**Artículo 8. ADICIÓNESE 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 mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por delitos relacionados con los artículos 375 y 376 del código penal al momento de analizar la aplicación del beneficio o subrogado.*

**Artículo 9.** 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 imputadas por delitos de drogas que recuperen su libertad objeto de la presente ley y sus familias.

**Artículo 10.** El Ministerio de Justicia y del Derecho presentará 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 11.** El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho producirá boletines periódicos con indicadores 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, pertenencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo**.**

**Artículo 12.** 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.

**Atentamente,**

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

**Representante a la Cámara**

**Ponente**

1. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, Pág 98. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibid. Pág 99. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid. Pág 99. [↑](#footnote-ref-3)
4. CICAD. Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas, 2015, p. 19 – 20, 23 – 38. [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponible en versión web <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/genero.aspx> [↑](#footnote-ref-5)
6. SÁNCHEZ Astrid, RODRÍGUEZ Leonardo, FONDEVILA Gustavo y MORAD, Juliana. Mujeres y Prisión en Colombia. Mujeres y prisión en Colombia Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género Pontificia Universidad Javeriana, 2018, p. 14. Versión Web disponible en <https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia> [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibid. P. 49 [↑](#footnote-ref-7)
8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13 30 diciembre 2013 [↑](#footnote-ref-8)
9. SÁNCHEZ Astrid, RODRÍGUEZ Leonardo, FONDEVILA Gustavo y MORAD, Juliana. Op. Cit. p. 16. [↑](#footnote-ref-9)
10. Asamblea General de las Naciones Unidas. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios. 16 de marzo de 2011. [↑](#footnote-ref-10)
11. SÁNCHEZ Astrid, RODRÍGUEZ Leonardo, FONDEVILA Gustavo y MORAD, Juliana. Op. Cit. p.p. 9 – 12. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver, Mujer y cárcel en América Latina, María Noel Rodríguez - ILANUD, 2004. [↑](#footnote-ref-12)
13. LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela. Los cautiverios de las mujeres: madres, esposas, monjas, putas, presas y locas. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. P. 676. [↑](#footnote-ref-13)
14. BRICEÑO-DONN, Marcela. Mujeres y prisión en Colombia. Procuraduría Delegada en lo Preventivo para Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios. Apoyo técnico y financiero del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM. Bogotá D.C. 2006. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional, sentencia T-267 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido, par. 31. [↑](#footnote-ref-16)
17. SÁNCHEZ Astrid, RODRÍGUEZ Leonardo, FONDEVILA Gustavo y MORAD, Juliana. Op. Cit. p.p. 9 – 12. [↑](#footnote-ref-17)
18. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/demografia-y-poblacion/proyeccionesde-poblacion> [↑](#footnote-ref-18)
19. Convención contra la discriminación de la mujer. Artículo 2 literal c. Versión web disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> [↑](#footnote-ref-19)
20. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Artículo 4. Versión web disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte Constitucional de Colombia. Ver, entre otras, sentencias [T-388 de 2013](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm), [T-762 de 2015](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm), [A -121 de 2016](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/a121-16.htm) y [A -110 de 2019](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a110-19.htm). [↑](#footnote-ref-21)
22. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido. Parágrafos 31 a 35. [↑](#footnote-ref-22)
23. Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, párr. 121; Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párr. 180; Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 77. [↑](#footnote-ref-23)
24. CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 2013, párr. 21. [↑](#footnote-ref-24)
25. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 10 de noviembre de 2009. Radicado N° PI. 01180-00. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. [↑](#footnote-ref-25)