



Bogotá D.C., agosto de 2023

Doctor

**JAIME LUÍS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

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

Respetado secretario general:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,



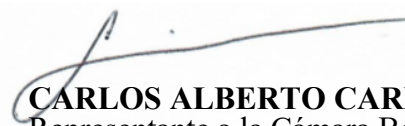
**JAIRO REINALDO CALA SUAREZ**  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Comunes Pacto Histórico



**OMAR DE JESUS RESTREPO**  
Senador de la República  
Partido Comunes Pacto Histórico



**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Partido Comunes Pacto Histórico



**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Comunes Pacto Histórico



**GERMAN JOSE GÓMEZ LÓPEZ**  
Representante a la Cámara Atlántico  
Partido Comunes Pacto Histórico



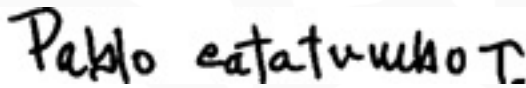
**PEDRO BARACUTAO GARCIA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Comunes Pacto Histórico



**JULIAN GALLO CUBILLOS**  
Senador  
Partido Comunes Pacto Histórico



**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora  
Partido Comunes Pacto Histórico



**PABLO CATATUMBO TORRES**  
Senador  
Partido Comunes Pacto Histórico



**IMELDA DAZA COTES**  
Senadora  
Partido Comunes Pacto Histórico

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ 2023 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 lo 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 de 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 de conocimiento 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. 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 3°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras y proveedoras de personas a su cargo condenadas por los delitos establecidos en los artículos 375 y 376 del código penal al momento de analizar la aplicación del beneficio o subrogado, en concordancia con lo establecido, entre otras, en la Ley 750 de 2002 y en la Ley 2292 de 2023.

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.

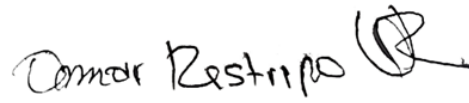
Artículo 11. El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho producirá boletines periódicos con indicadores tales como, personas detenidas, indiciadas, imputadas, absueltas, condenadas y sancionadas, por delitos de drogas, desagregando dicha información por sexo e identidad de género, situación jurídica, pertenencia étnica, edad, delito, nivel educativo, estado civil y personas a cargo, con el objeto de revisar, actualizar y ajustar, si se hace necesario, lo dispuesto en la presente Ley.

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.

Por los honorables congresistas,



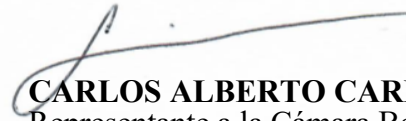
**JAIRO REINALDO CALA SUAREZ**  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Comunes Pacto Histórico



**OMAR DE JESUS RESTREPO**  
Senador de la República  
Partido Comunes Pacto Histórico



**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Partido Comunes Pacto Histórico



**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Comunes Pacto Histórico



**GERMAN JOSE GÓMEZ LÓPEZ**  
Representante a la Cámara Atlántico  
Partido Comunes Pacto Histórico



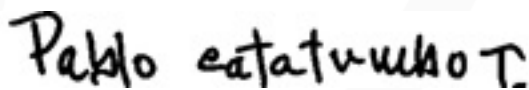
**PEDRO BARACUTAO GARCIA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Comunes Pacto Histórico



**JULIAN GALLO CUBILLOS**  
Senador  
Partido Comunes Pacto Histórico



**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora  
Partido Comunes Pacto Histórico



**PABLO CATATUMBO TORRES**  
Senador  
Partido Comunes Pacto Histórico



**IMELDA DAZA COTES**  
Senadora  
Partido Comunes Pacto Histórico

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Introducción

#### A. Objeto y finalidad de la ley

La presente 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.

Lo anterior, con el fin de que mientras se desarrolla la investigación y el juicio, las mujeres que reúnan las características mencionadas, puedan enfrentar el proceso en libertad y de esta manera continúen con su gestación, lactancia, actividad de cuidado y proveedora, y así su entorno familiar continúe recibiendo los beneficios de esa actividad, minimizando el impacto que pueda generar en la familia, la privación de la actividad de cuidado que desarrollan.

#### B. Justificación

En el marco del 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”<sup>1</sup>, por lo cual se consideró 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

---

<sup>1</sup> “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, Pág 98.

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.”<sup>2</sup>

Igualmente 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”<sup>3</sup>

Dentro de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, es evidente el encontrarse con mujeres que por necesidades económicas, se ven abocadas a incurrir en delitos relacionados con el narcotráfico. De acuerdo con cifras del Ministerio de Justicia y de Derecho en Colombia, en el año 2019 fueron capturadas 25.707 mujeres de las cuáles 6.406 mujeres fueron capturadas por la comisión de las conductas de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (Art. 376 CP).

De acuerdo con una encuesta adelantada el Ministerio de Justicia a 2.058 mujeres, se pudo evidenciar que 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<sup>4</sup>.

Los anteriores datos, nos dan un panorama sobre las características de las mujeres que se ven privadas de la libertad por la comisión de este delito, y evidencia, que quienes caen en estos avatares son las mujeres más vulnerables socioeconómicamente.

---

<sup>2</sup> Ibid. Pág 99.

<sup>3</sup> Ibid. Pág 99.

<sup>4</sup> <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/genero.aspx>



Ahora bien el papel que ha ejercido la mujer en la sociedad, ha estado tradicionalmente circunscrito al ámbito familiar, y a pesar de que ha ido asumiendo otros roles, esta ha sido reconocida históricamente como la cuidadora natural de la familia, labor que no solamente ha estado enfocada en la crianza de hijos, sino también en brindar atención, apoyo y cuidados a familiares que por enfermedad o discapacidad requieren de ayuda permanente para la realización de las actividades básicas de la vida.

Ante la importancia del cuidado, éste se considera como un derecho humano tanto de quien requiere atención como de quien lo provee<sup>5</sup>. Dentro de los cuidados que se desarrollan, encontramos; el suministro de alimentos, el mantenimiento del vestuario, limpieza y mantenimiento del hogar, cuidados y apoyo de personas con alguna capacidad diferente o en estado de vulnerabilidad (niños y personas de la tercera edad), compras y administración del hogar. En Colombia, el 76,2% del tiempo dedicado a estas actividades es desempeñado por mujeres.

Este panorama, nos evidencia la necesidad de otorgar 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, para que en el marco de la libertad puedan seguir garantizando los derechos de aquellas personas que reciben los beneficios de su cuidado y no se impacte de manera negativa su entorno familiar.

### **C. Marco Normativo**

Dentro de la mal llamada guerra contra las drogas, se ha utilizado el derecho penal como una herramienta para llevar a cabo dicha lucha. Por ello, las legislaciones penales contemplan delitos relacionados con el consumo, elaboración, tráfico, comercialización, almacenamiento, porte de estupefacientes.

Colombia no ha sido ajena esta tendencia y nuestro código penal contempla en el capítulo II del título XIII del libro segundo, los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. Dentro de este capítulo encontramos los artículos 375 y 376 que hacen referencia a la conservación o financiación de plantaciones y al tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, respectivamente. Dichos delitos contemplan penas privativas de la libertad entre 6 y 20 años, lo cual implica que durante la investigación y el juicio quienes cometan

---

<sup>5</sup> Tiempos de Cuidado: Las Cifras de la Desigualdad. Departamento Nacional de Estadística. 2020.

estos delitos, enfrenten su proceso privado de la libertad, bajo la figura de la detención preventiva como medida de aseguramiento.

La codificación penal establece que dicha medida de detención preventiva puede sustituirse por la detención preventiva en la residencia. Para el caso que nos ocupa, el numeral 5 del artículo 314 del código penal ofrece a las mujeres madres cabeza de familia de hijo mejor o que sufre incapacidad permanente, la posibilidad de obtener este beneficio.

Sin embargo, la obtención de este beneficio no es suficiente para aquellas mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras o proveedoras, toda vez que su libertad sigue restringida, lo cual les impediría desarrollar este tipo de actividades fundamentales en su núcleo familiar, lo cual conlleva a situaciones de desmejora en las condiciones, de vida, económicas, sociales y de cuidado al interior de sus familias.

En este sentido vale recalcar lo señalado por el artículo transitorio XX de la Constitución Política que señala:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

En este sentido, al determinar el Acuerdo Final la necesidad de un tratamiento penal diferenciado, se encuentra un soporte constitucional de interpretación para el desarrollo de esta norma.

Sumado a esto, el estado colombiano, ha ratificado 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”.

De ellas se desprenden obligaciones relativas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en diversos ámbitos. Así la convención contra la discriminación de la mujer contempla en el literal c del artículo 2:

“Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;”

Y el artículo 4 de la Convención interamericana determina:

“Toda mujer tiene 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. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley. Y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

Por lo tanto, el presente proyecto desarrolla las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos de la mujer relativos a una vida libre de violencia y discriminación, y específicamente, a aquellas que realizan actividades de cuidado y provisión que se han visto avocadas a cometer delitos relacionados con el narcotráfico.



Por los honorables congresistas,

**JAIRO REINALDO CALA SUAREZ**  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Comunes Pacto Histórico

**OMAR DE JESUS RESTREPO**  
Senador de la República  
Partido Comunes Pacto Histórico

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  
Representante a la Cámara Valle del Cauca  
Partido Comunes Pacto Histórico

**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
Representante a la Cámara Bogotá  
Partido Comunes Pacto Histórico

**GERMAN JOSE GÓMEZ LÓPEZ**  
Representante a la Cámara Atlántico  
Partido Comunes Pacto Histórico

**PEDRO BARACUTAO GARCIA**  
Representante a la Cámara Antioquia  
Partido Comunes Pacto Histórico

**JULIAN GALLO CUBILLOS**  
Senador  
Partido Comunes Pacto Histórico

**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora  
Partido Comunes Pacto Histórico

**PABLO CATATUMBO TORRES**  
Senador  
Partido Comunes Pacto Histórico

**IMELDA DAZA COTES**  
Senadora  
Partido Comunes Pacto Histórico