



# ESTUDIO DIAGNÓSTICO COLOMBIA

## **Género en el Sistema de Justicia Penal**

Explorando Alternativas al Encarcelamiento  
basadas en la Evidencia para Delitos  
Relacionados con las Drogas



# ESTUDIO DIAGNÓSTICO COLOMBIA

## Género en el Sistema de Justicia Penal

Explorando Alternativas al Encarcelamiento  
basadas en la Evidencia para Delitos  
Relacionados con las Drogas

Coordinado por:



Financiado por:



### OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Drug Abuse Control Commission.

Estudio Diagnostico Colombia: Género en el Sistema de Justicia Penal: Explorando Alternativas al Encarcelamiento basadas en la Evidencia para Delitos Relacionados con las Drogas [Elaborado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas].

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/XIV.6.84)

ISBN 978-0-8270-7715-7

1. Drug abuse--Colombia. 2. Sex discrimination in criminal justice administration--Colombia. 3. Alternatives to imprisonment--Colombia. 4. Drug control--Colombia. I. Title. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security. Executive Secretariat of the Inter-American Drug Abuse Control Commission. III. Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP). Government of Canada. IV. Series.

OEA/Ser.L/XIV.6.84

#### Autoridades de Colombia

Néstor Iván Osuna Patiño, Ministro de Justicia y del Derecho

Camilo Eduardo Umaña Hernández, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Gloria María Miranda Espitia, Directora de Política de Drogas y Actividades Relacionadas

Jenny Constanza Fagua Duarte, Subdirectora Estratégica y de Análisis

#### Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (SE-CICAD/OEA)

Embajador Adam E. Namm, Secretario Ejecutivo

Angela Crowdy, Secretaria Ejecutiva Adjunta

#### Autores-investigadores principales

Dra. Sofía Cobo

Tania Gordillo

Angélica Velasquez

#### Equipo coordinador del Ministerio de Justicia y del Derecho

Angie Contreras

Stefhania Nieto

Germán Humberto Rodríguez

#### Director del proyecto

Antonio Lomba Maurandi

#### Colaboradores

Elisabet Arribas

Pilar Peralta Díaz

Adriana Henao

Daniela Barberi Torres

Daniela Escallon Vicaría

Jeffrey Zinsmeister

#### Comité editorial

Emmanuelle Pelletier

Fabio Hernán García Salazar

Eduardo Tisnes

ISBN 978-0-8270-7715-7: Estudio Diagnostico Colombia: Género en el Sistema de Justicia Penal: Explorando Alternativas al Encarcelamiento basadas en la Evidencia para Delitos Relacionados con las Drogas



Este estudio diagnóstico se llevó a cabo en coordinación con el Gobierno de Colombia, y bajo el liderazgo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (SE-CICAD) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La SE-CICAD recibe apoyo institucional y financiero del Gobierno de Canadá a través del Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP). Los contenidos expresados en este documento se presentan exclusivamente para fines informativos y no representan necesariamente la opinión o posición oficial alguna de la OEA, de su Secretaría General o de sus Estados Miembros.

**Importante:** La información que se presentan en este informe no representan la integralidad del contexto de Colombia, y no deben ser tomados como datos representativos a nivel nacional.

# ÍNDICE

---

<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>9</b>
<b>ACRÓNIMOS.....</b>	<b>10</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>13</b>
PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO .....	14
ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	15
<b>CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES.....</b>	<b>19</b>
DROGAS, GÉNERO Y JUSTICIA PENAL .....	21
ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA DELITOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS .....	22
<b>CAPÍTULO 3: MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE GÉNERO, DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS Y ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO EN COLOMBIA .....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 4: DELITOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS EN COLOMBIA .....</b>	<b>51</b>
<b>CAPÍTULO 5: ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS EN COLOMBIA .....</b>	<b>61</b>
MEDIDAS PRE-PROCESALES .....	63
MEDIDAS POST-PROCESALES .....	66
MEDIDAS ALTERNAS PARA DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS .....	72
<b>CAPÍTULO 6: INFRAESTRUCTURA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN COLOMBIA .....</b>	<b>79</b>
PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE GÉNERO .....	87
PLANES, POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO .....	92
PLANES, POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS...	94
PLANES, POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN MATERIA DE SALUD .....	97
<b>CAPÍTULO 7: HALLAZGOS Y OPORTUNIDADES.....</b>	<b>103</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>109</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>117</b>

## AGRADECIMIENTO

---

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (SE-CICAD) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desea agradecer al personal de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia por su inestimable apoyo, sin el cual no hubiera sido posible la realización de este estudio. También queremos expresar nuestra apreciación a las y los representantes de otras instituciones del sistema de justicia del Estado colombiano y de la sociedad civil que brindaron valiosa información para entender el contexto en el cual se implementan las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas en Colombia. Por último, la SE-CICAD expresa un sincero agradecimiento al Gobierno de Canadá por el apoyo financiero prestado a través del *Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP)*.

## ACRÓNIMOS

---

<b>ACCBP</b>	Anti-Crime Capacity Building Program
<b>CAD</b>	Centros de Atención en Drogadicción
<b>CICAD</b>	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
<b>CIM</b>	Comisión Interamericana de Mujeres
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CCICLA</b>	Comisión de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos
<b>CNE</b>	Consejo Nacional de Estupefacientes
<b>CT</b>	Comunidad Terapéutica
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>ERON</b>	Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>IDPC</b>	Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas
<b>LGBTI</b>	Personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex
<b>MIAS</b>	Modelo de Atención Integral en Salud
<b>ODC</b>	Observatorio de Drogas de Colombia
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organización de la Sociedad Civil
<b>OSIGD</b>	Orientación sexual e identidad de género diversas
<b>PAIS</b>	Política de Atención Integral en Salud
<b>PDET</b>	Planes de desarrollo con enfoque territorial
<b>PISDA</b>	Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo
<b>PNIS</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
<b>PSJTD</b>	Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas
<b>SE-CICAD</b>	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
<b>SISIPEC</b>	Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
<b>SG/OEA</b>	Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos
<b>SPA</b>	Sustancias psicoactivas
<b>SRPA</b>	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
<b>URI</b>	Unidades de Reacción Inmediata
<b>UNODC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## RESUMEN EJECUTIVO

---

El objetivo principal de este estudio diagnóstico es comprender de qué manera se incorpora la perspectiva de género y el enfoque interseccional en el sistema de justicia penal de Colombia cuando se ofrecen alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con drogas.

Los hallazgos del estudio diagnóstico tienen como finalidad informar y respaldar el diseño de intervenciones o ajustes apropiados a las alternativas al encarcelamiento actuales dirigidas a las mujeres y los hombres, así como a las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas<sup>1</sup>. Se espera que la información presentada pueda contribuir al desarrollo de políticas y programas de prevención de consumo y delitos de drogas que sean sensibles al género, abordando el problema de las drogas de manera efectiva, y sin ampliar la brecha de desigualdad de género.

La metodología del estudio incluyó entrevistas cualitativas con actores del sistema de justicia penal y de la sociedad civil colombiana a fin de comprender el contexto del país y una revisión y análisis de la normativa existente en relación con la justicia penal, los delitos relacionados con las drogas, las alternativas al encarcelamiento y el género, así como de otros documentos y fuentes de información relevantes en la materia.

El presente informe consta de siete capítulos que ofrecen un panorama del contexto internacional y regional sobre los delitos relacionados con las drogas y sus dimensiones de género en la justicia penal. Así mismo en el informe se analizan la situación específica de Colombia en cuanto a: los delitos relacionados con las drogas; las alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas; el marco jurídico en materia de género y alternativas al encarcelamiento, y; la infraestructura para la implementación de estas alternativas. En la última parte del documento se presentan los hallazgos del estudio así como las oportunidades para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el abordaje de los delitos relacionados con las drogas en el sistema de justicia penal colombiano.

Los principales hallazgos encontrados se describen a continuación:

1. Se identificó que en Colombia, el Código Penal no distingue los diferentes grados de participación que tienen las mujeres en los delitos relacionados con drogas; por lo tanto, no existe proporcionalidad respecto al daño efectivamente causado con la conducta penalizada.
2. La Corte Suprema de Justicia en Colombia cuenta con una línea jurisprudencial en materia de dosis personal y/o aprovisionamiento, bajo la cual una persona sólo puede ser penalizada si se evidencia la intención de vender o distribuir, considerándosele sujeto de protección constitucional.

---

1. Es importante resaltar que los datos e información que se presentan en este informe no representan la integralidad del contexto colombiano. En particular, se debe señalar que, debido a la pandemia de COVID-19, no fue posible realizar entrevistas con una muestra de la población imputada, con el fin de complementar la información recogida a través de las entrevistas con actores del sistema de justicia y la documentación analizada.

3. Debido a que existe cierta falta de claridad en las leyes internas sobre las cantidades permitidas para consumo de dosis personal y/o dosis de aprovisionamiento, se reportan aún casos donde se puede criminalizar el consumo.
4. Se advierte la ausencia de mecanismos procesales que identifiquen las especiales condiciones de vulnerabilidad de las mujeres con consumo problemático de sustancias psicoactivas.
5. En Colombia, el periodo aproximado en que una persona se encuentra vinculada a la justicia penal, en suspensión condicional del proceso, es de aproximadamente dos años; durante este periodo, no se cuenta con una ruta crítica o plan de trabajo para el seguimiento judicial, lo que se contrapone al principio de seguridad jurídica y expone a las personas al incumplimiento de las condiciones establecidas.
6. En Colombia, se creó el primer mecanismo de medidas alternativas al encarcelamiento específico para delitos relacionados con las drogas para la población adulta<sup>2</sup>, esto es la Ley 2292 de 2023 sobre la prestación de servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia como sustitutivo de la pena de prisión; la ausencia de otros mecanismos o mayores procesos de alternatividad pueden aumentar las barreras y brechas existentes para las mujeres dentro del sistema de justicia penal, debido a que este tipo de delitos es la primera causa de encarcelamiento para las mujeres en Colombia.
7. Por otro lado, existen alternativas al encarcelamiento que no son específicas para delitos relacionados con las drogas, las cuales se aplican principalmente en la fase procesal (programas preventivos, remisiones o desviaciones previas a la judicialización de la causa penal) y en etapa de ejecución de la sentencia estas alternativas se encuentran limitadas.
8. Existen varios programas para prevenir y abordar el consumo de drogas desde las instituciones públicas. Sin embargo, no se ha identificado la existencia de una red para brindar atención social y comunitaria integral, que incluya programas de rehabilitación, educación, trabajo, y vivienda entre otros servicios complementarios para las mujeres que cometen delitos relacionados con drogas y sus familias.
9. Resulta indispensable la presencia de las organizaciones de la sociedad civil que coadyuven en este tipo de redes de apoyo para la reinserción social de las personas que cometen delitos relacionados con las drogas.
10. La práctica de derivaciones a tratamiento o a medidas alternativas desde las URI en caso de comisión de delitos y relación con consumo de drogas es prácticamente inexistente.
11. En la última década, se ha transversalizado la perspectiva de género en la formulación de las políticas públicas en Colombia; sin embargo, aún falta fortalecer la igualdad de género dentro del sistema de justicia penal.

---

2. En este sentido, es importante mencionar que para población adolescente existe el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas (PSJTD) como una alternativa específica a este grupo etario por delitos relacionados con drogas.

12. La política penitenciaria y de reinserción social en Colombia no cuenta con una atención especializada y diferenciada para las mujeres, que evidencie sus necesidades específicas.
13. La oferta de centros de atención para personas consumidoras de drogas se encuentra centralizada en la Ciudad de Bogotá y otras capitales, dejando al resto del país con opciones limitadas de tratamiento especializado; en este sentido también resulta importante la existencia de opciones exclusivas para mujeres consumidoras y sus hijos/as.

A raíz de estos hallazgos, es importante resaltar que si bien los datos e información que se presentan en este informe no representan la integralidad del contexto colombiano, el presente estudio identifica que existen oportunidades para promover en Colombia una política pública de atención a las mujeres que han cometido delitos relacionados con drogas y a sus familiares dependientes en situación de vulnerabilidad, y trabajar en la concientización de las personas operadoras y de la sociedad en general, además de incluir dentro de la gestión judicial y administrativa prácticas que fomenten la implementación efectiva de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas con perspectiva de género.



# **CAPÍTULO 1**

## **INTRODUCCIÓN**

## Presentación del estudio

La Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2020) y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas (2021-2025) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobados por los Estados Miembros de la OEA, resaltan la necesidad de diseñar, adoptar e implementar alternativas al encarcelamiento para delitos menores o no violentos relacionados con las drogas, con perspectiva de género, teniendo en cuenta los sistemas nacionales, constitucionales, jurídicos de los Estados Miembros, los instrumentos internacionales pertinentes y aplicables, así como el respeto por los derechos humanos (OEA-CICAD, 2020).

Estos documentos sitúan a las personas en el centro de las políticas de drogas y toman en consideración aspectos relativos al género, edad y cultura, a fin de responder a las diferentes necesidades y contextos desde un enfoque de salud pública y derechos humanos.

Reconociendo que las cuestiones de género relacionadas con las drogas y el encarcelamiento merecen especial atención y consideración, la Secretaría Ejecutiva de la CICAD (SE-CICAD) inició el proyecto “Género en el Sistema Penal: Explorando Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con las Drogas” con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través del *Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP)*. El objetivo principal del proyecto fue comprender, en los Estados Miembros de la OEA participantes, de qué manera los sistemas de justicia penal incorporan la perspectiva de género al ofrecer alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con drogas.

De acuerdo con este propósito, la SE-CICAD realizó, en colaboración con el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, una investigación y análisis sobre el contexto e implementación de las medidas alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas que se ofrecen a las mujeres y los hombres, así como a las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas, en las etapas procesales del sistema de justicia penal en Colombia. El estudio, cuyos hallazgos son presentados en este informe, busca brindar datos de referencia en la materia, y así informar y respaldar el diseño de intervenciones o ajustes apropiados a las alternativas actuales al encarcelamiento para estas personas. En este sentido, se espera que los hallazgos de este estudio diagnóstico contribuyan al desarrollo de políticas y programas de drogas que sean sensibles al género, efectivos, y aborden el problema de las drogas sin ampliar la brecha de desigualdad de género.

Para la presentación y el análisis de la información obtenida en este estudio, se estructuró el presente informe en siete capítulos. El capítulo introductorio presenta el propósito del estudio y la metodología utilizada para su realización, mientras el segundo capítulo ofrece un panorama de la problemática de los delitos relacionados con las drogas y sus dimensiones de género en la justicia penal, y una explicación de lo que constituyen las medidas alternativas al encarcelamiento. Los capítulos siguientes constituyen la parte central del análisis. En el tercer capítulo se analiza el marco jurídico en materia de género y alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las

drogas en Colombia. En el cuarto capítulo se identifican, a partir de la información del Código Penal y de fuentes secundarias, las conductas tipificadas como delitos de drogas y algunas conductas relacionadas. En el quinto capítulo se describen las medidas alternativas que se ofrecen en el país, identificando aquellas que aplican para los delitos de drogas. Además, se detallan los requisitos y procedimientos para acceder a estas alternativas y se analiza si se tienen en cuenta criterios como el enfoque de género, la gravedad de las conductas delictivas y la proporcionalidad entre los daños y las penas, entre otros, al momento de aplicarlas. Para completar el análisis, el sexto capítulo identifica la infraestructura institucional existente para la implementación y/o coordinación de políticas, programas y proyectos de reintegración social, con un enfoque de género. El informe concluye, en su séptimo y último capítulo, con la presentación de una serie de hallazgos, los cuales resumen la información más relevante sobre la situación de Colombia en los temas abordados, y oportunidades que identifican cómo se podría fortalecer la implementación en Colombia de políticas y programas de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas con perspectiva de género.

## Aspectos metodológicos

Este informe presenta los resultados de un estudio diagnóstico que realizó la SE-CICAD sobre el contexto actual y la implementación de las medidas alternativas al encarcelamiento que se brindan a las personas de distintos géneros e identidades de género<sup>3</sup> que cometen delitos menores relacionados con las drogas en Colombia.

Para realizar este estudio diagnóstico, la SE-CICAD realizó una investigación documental con la finalidad de sistematizar y analizar la información existente en documentos públicos, de investigación y estadísticos sobre el marco jurídico, la existencia de medidas alternativas al encarcelamiento por este tipo de delitos y la infraestructura para la implementación de estas medidas desde un enfoque de género. Así mismo se llevó a cabo en noviembre del 2019 una visita *in situ* a Bogotá Colombia con el objetivo de planificar y preparar las actividades del estudio diagnóstico, en donde se realizaron cuatro entrevistas a profundidad a operadores judiciales (un fiscal, un defensor, un juez, y una agente judicial de investigación de la Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda), para identificar el contexto legal en la aplicación de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas y la incorporación de la perspectiva de género en la aplicación de la justicia. Con el fin de complementar y actualizar la información durante agosto del 2021 se realizaron entrevistas vía online con otros cuatro actores clave del Ministerio de Justicia y del Derecho, de la Fiscalía General de la Nación, del Ministerio Público.

---

3. La investigación en este estudio se ha realizado con un enfoque de inclusión de personas con orientación sexual e identidad de género diversa, sin embargo, durante el reporte se hace referencia a la población LGBTI para señalar a esta inclusión.

Durante la visita *in situ*, también se entrevistó a actores de la sociedad civil que trabajan en estos temas y otros actores clave del Sistema de Justicia Penal y de reinserción social a nivel nacional con la finalidad de entender la operatividad de la administración de justicia en el país. El equipo de la SE-CICAD se reunió con los enlaces de ocho instituciones, entrevistando un total de 10 personas (siete mujeres y tres hombres), a quienes se le realizaron entrevistas a profundidad para identificar los avances en leyes, políticas, programas y líneas de acción sobre el tema de justicia (alternativas al encarcelamiento), consumo de drogas y perspectiva de género (ver Anexo 1).

Con base en la información obtenida de la investigación documental y de las entrevistas a profundidad se realizaron las categorías y temas a desarrollar para el presente informe. Como ya se señaló anteriormente este no es un estudio representativo del contexto de Colombia, sin embargo, se espera que a través de las reflexiones brindadas a través del análisis de la información contribuyan y brinde elementos relevantes para el desarrollo de políticas y programas de alternativas al encarcelamiento sensibles al género para los delitos relacionados con las drogas y permitan abordar el problema de las drogas sin profundizar las brechas existentes.

Para los fines de este estudio, se considera importante definir, de entrada, dos conceptos que son fundamentales de la metodología de investigación del presente estudio diagnóstico: el de delitos relacionados con las drogas, que abarca más que las conductas penalizadas vinculadas al narcotráfico, y el de perspectiva de género, que es el hilo conductor desde el cual se busca entender el contexto y analizar la implementación de las medidas alternativas al encarcelamiento.

## Conceptos clave del estudio diagnóstico

### **Delitos relacionados con las drogas**

Se incluye en este concepto: (i) el consumo y tenencia para consumo, cuando esos comportamientos estuvieran penalizados, y el consumo problemático en casos de infractores drogodependientes; (ii) el cultivo y la producción en pequeña escala, en especial cuando se trata de campesinos e indígenas o para consumo personal; (iii) los pequeños transportistas, traficantes y distribuidores no violentos, como las denominadas “mulas” o los casos que algunos países califican de “narcomenudeo”; (iv) aquellas personas que han cometido otros delitos menores bajo la influencia de drogas de uso ilícito o para sufragar su adicción (OEA-CICAD, 2015).

### **Incorporación de la perspectiva de género (o transversalización de género)**

Se trata de una “estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante en la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas y de 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” (OEA, AG/RES.1732 (XXX-O/00), Programa Interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género, 2000).

### **Enfoque Interseccional**

Es “el fenómeno por el cual cada persona sufre opresión u ostenta privilegio en base a su pertenencia a múltiples categorías sociales, las cuales no son divisibles ni constituyen una sumatoria, sino que deben ser abordadas de manera integral y coexistente” (OEA-CIM 2021).

En este sentido y desde el contexto colombiano, la Corte Constitucional ha desarrollado un concepto amplio que incluye a la identidad de género tal y como se menciona a continuación:

**Identidad de Género**

Derecho que le asiste a toda persona de construir, desarrollar y expresar su vivencia de género de manera libre y autónoma, así como de reivindicar para sí la categoría social identitaria que mejor la represente.

**Género**

Es el término que se utiliza para describir las construcciones socio-culturales que asignan roles, comportamientos, formas de expresión, actividades y atributos “según el significado que se da a las características sexuales biológicas”, mientras que la identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento. Consiste en la experiencia personal y social de ser hombre, mujer o de cualquier género diverso<sup>4</sup>.

Además, cabe precisar que el género se aborda en este estudio desde un enfoque amplio e inclusivo, incorporando las experiencias de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas teniendo como fundamento el respeto de los derechos humanos de todos los grupos de la población.

---

4. Sentencia de la Corte Constitucional SU 440 de 2021.





## **CAPÍTULO 2** **ANTECEDENTES**

## Drogas, género y justicia penal

Se estima que hay actualmente más de 3,8 millones de personas en prisión en las Américas, aproximadamente un 8% de las cuales son mujeres (UNODC, 2021<sup>5</sup>).

A nivel mundial, se reporta que una cuarta parte de las personas que se encuentran privadas de la libertad lo están por delitos relacionados con drogas y, en varios países de la región latinoamericana, la proporción de mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con las drogas es mayor a la de los hombres (UNODC, 2016 y 2018<sup>6</sup>). Se ha argumentado que una mayoría de estas mujeres son detenidas por su involucramiento en delitos de bajo nivel, pero que reciben una atención desproporcionada por parte de las fuerzas del orden (UNODC, 2018). Las principales características de las mujeres privadas de libertad en Colombia son las siguientes: en cuanto a la edad, la mayoría (32.1%) oscila entre los 26 y 35 años, el 90% ha estado embarazada y tiene en promedio 3 hijas e hijos, en cuanto a la educación, el 70% terminó la secundaria y la gran mayoría de ellas no cuenta con estudios a nivel superior (91%), el 84.9% vivía en estratos bajos, más de la mitad contaba con un trabajo informal (70%) y era jefa del hogar (58%). En este contexto es importante evidenciar que casi la mitad de ellas había sido víctima de algún tipo de violencia previa a la privación de la libertad<sup>7</sup>. Según el Informe sobre las características de las condiciones socioeconómicas de las mujeres relacionadas con problemas de drogas en Colombia, publicado por ONUDC y el Ministerio de Justicia, el 28.9% de las mujeres privadas de la libertad en Bogotá, Medellín y Cali se encuentra por delitos relacionados con drogas, siendo éste el principal delito cometido por las mujeres privadas de la libertad, seguido por el de concierto para delinquir, hurto y finalmente homicidio<sup>8</sup>. Muchas de las mujeres detenidas por estos delitos se caracterizan por tener un bajo nivel de educación, vivir en condiciones de pobreza, ser responsables del cuidado de dependientes, entre otros factores de vulnerabilidad (CIM et al., 2016).

Aunque la mayoría de las personas privadas de libertad son hombres, algunos estudios han evidenciado que el encarcelamiento genera impactos diferenciales y desproporcionados sobre las mujeres (CIM et al., 2016) y otros grupos, como las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) (CIDH, 2015<sup>9</sup>), evidenciándose el estigma, la discriminación, la violencia y el rechazo social y familiar; fenómenos que se exacerban en una estructura penal creada bajo una óptica masculina.

5. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). Data Matters. Disponible en línea en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters1\\_prison.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters1_prison.pdf)

6. UNODC. (2018). Informe Mundial sobre las Drogas, Fascículo 5: La Mujer y las Drogas. Disponible en línea en: [https://www.unodc.org/doc/wdr2018/wdr2018\\_B5\\_S.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2018/wdr2018_B5_S.pdf)

7. ONUDC y Minjusticia (2019). Características de las condiciones socioeconómicas de las mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. Bogotá, Colombia, p. 12.

8. *Ibidem* p. 15.

9. OEA, CIDH. (2015). Violencia contra personas LGBTI. Disponible en línea en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó recientemente el Informe “Mujeres Privadas de la Libertad en las Américas”<sup>10</sup>, que entre otras cosas señala los impactos diferenciados y consecuencias desproporcionadas que la privación de la libertad implica por razón de género, principalmente ante la falta de atención a sus necesidades específicas, la ausencia de políticas penitenciarias con perspectiva de género y enfoque de reinserción social que incluyan propuestas para el mantenimiento de vínculos familiares, la extensión de los efectos negativos a las personas bajo su cuidado (principalmente hijas e hijos, debido a que la mayoría de ellas son madres y asumen las tareas de cuidado), los riesgos que enfrentan desde su detención y los obstáculos que se les presentan al momento de reinsertarse a la sociedad.

La imposición de penas de prisión, sin incluir una perspectiva de género, puede conducir a una mayor exclusión y desigualdad social, no sólo para las personas condenadas sino para sus familias. El encarcelamiento resulta en una fracturación de la unidad familiar. Diversos estudios han mostrado que los niños y niñas corren un mayor riesgo de convertirse en tutelados por el Estado cuando sus madres están encarceladas que cuando se trata de los padres (UNODC, 2018).

Por otro lado, la evidencia empírica ha demostrado que el encarcelamiento dificulta cualquier proceso de rehabilitación e integración social. Respecto a las personas que cometen un delito, y tienen un problema con el consumo de sustancias psicoactivas, el programa de tratamiento que se requiere muchas veces es incompatible con el internamiento en prisión (Germán, I. 2009). El uso de drogas tampoco se encuentra exento de los roles y estereotipos de género, sino que éstos influyen tanto en la forma en que se usan las drogas, como en los modos de inicio y continuación de su consumo, el contexto social en el que se consumen y las formas en las que se accede a los tratamientos.

La justicia alternativa, entendida como la posibilidad de llegar a la solución de conflictos mediante formas no convencionales de justicia, permite replantear la respuesta penal hacia opciones que fomenten el respeto de los derechos humanos, reduzcan el estigma al que son sometidas las personas en conflicto con la ley en los procedimientos de justicia tradicional, y minimicen los efectos negativos en su vida futura (Cobo, 2020). Éstos se caracterizan por su relativa rapidez, economía y eficacia, por disminuir la discriminación y, potencialmente, buscar un efecto terapéutico.

Para las personas en conflicto con la ley con uso problemático de drogas, las medidas alternativas al encarcelamiento permiten proponer programas integrales que combinen servicios de salud, sociales y terapéuticos, que respondan a las necesidades específicas y logren una integración social positiva, bajo la óptica del respeto a sus derechos humanos y perspectiva de género. Este tipo de respuestas busca cuando menos: reducir las oportunidades de delinquir (o reincidir), garantizar su contacto con las instituciones, permitir el desarrollo de hábitos o actitudes prosociales y neutralizar el factor criminógeno (Subijana, I. 2005).

En este contexto, parece necesario abordar el fenómeno de las alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas con un enfoque interdisciplinario, integral y diferenciado de género, que incluya aspectos tanto jurídicos o legales como de política pública e institucionales.

10. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>.

## Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas

Como se argumentó en líneas anteriores, la evidencia empírica ha demostrado que el encarcelamiento dificulta cualquier proceso de rehabilitación y reinserción social; de ahí que, considerando los principios de mínima intervención, extrema necesidad y subsidiariedad del derecho penal, la privación de libertad deba aplicarse como la *ultima ratio*.

Desde el enfoque internacional, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicoactivas (1988) dispone, en su artículo 3.4 respecto a los delitos relacionados con drogas, que cada uno de los Estados Parte deberá individualizar sanciones proporcionadas a la gravedad de éstos y podrá sustituir la declaración de culpabilidad o condena por medidas como la educación, rehabilitación o reinserción social<sup>11</sup>.

Por su parte, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre Medidas no Privativas de la Libertad, conocidas como Reglas de Tokio (ONU, 1990) promueven la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican las mismas, con el objeto de fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal.

En el ámbito regional, como se planteó en el capítulo introductorio, los Estados Miembros de la OEA establecieron como objetivo prioritario, en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2020 y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-2025, la formulación, adopción e implementación de alternativas al encarcelamiento para delitos menores o no violentos relacionados con drogas, con perspectiva de género y respetando los derechos humanos.

Adicionalmente, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), tanto a través de la SE-CICAD como de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres, ha publicado documentos en la materia. Así, el informe *Mujeres y Drogas en las Américas* (OEA-CIM, 2014) incluye información suministrada por los Estados Miembros sobre la participación de las mujeres en delitos relacionados con drogas, además de algunas reflexiones sobre la eficacia de las políticas actuales y sus consecuencias<sup>12</sup>. El *Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas* (OEA-CICAD, 2015), por su parte, identifica y analiza, a partir de la evidencia disponible, los diferentes tipos de medidas alternativas al encarcelamiento para estos delitos que se pueden implementar a fin de que las poblaciones en conflicto con la ley con uso problemático de drogas puedan recurrir a servicios de tratamiento e integración social, bajo un enfoque de salud pública y protección a los derechos humanos.

11. En: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf). Consultada el 02 de marzo de 2020.

12. En: <http://www.oas.org/en/cim/docs/womendrugamericas-es.pdf>. Consultado el 02 de marzo de 2020.

Las medidas al encarcelamiento se clasifican, por lo general, de acuerdo con la etapa procesal en la cual se desarrollan. Se incluyen a continuación dos tipos de clasificaciones: la de las Reglas de Tokio<sup>13</sup>, que categoriza las medidas en dos grupos - las aplicadas en fase de juicio y sentencia y las medidas posteriores a la sentencia, y la del *Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para delitos relacionados con drogas* de la OEA-CICAD (2015), que las clasifica en tres etapas - pre-procesal, procesal y post-procesal.

**Figura N° 1.**

**CATEGORIZACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO CON BASE A LAS REGLAS DE TOKIO**

Medidas en Fase de Juicio y Sentencia	Medidas Posteriores a la Sentencia
1. Sanciones verbales: amonestación, reprensión y advertencia.	1. Permisos y centros de transición.
2. Libertad condicional.	2. Liberación con fines laborales o educativos.
3. Penas privativas de derechos o inhabilitaciones.	3. Distintas formas de libertad condicional.
4. Sanciones económicas y penas en dinero: multas y multas sobre los ingresos por día.	4. La remisión.
5. Incautación o confiscación.	5. El indulto.
6. Mandamiento de restitución a la víctima o indemnización.	
7. Suspensión de la sentencia o condena diferida.	
8. Régimen de prueba y vigilancia judicial.	
9. Imposición de servicios a la comunidad.	
10. Obligación de acudir regularmente a un centro determinado.	
11. Arresto domiciliario.	
12. Cualquier régimen que no entrañe reclusión.	
13. Alguna combinación precedente.	

**Fuente:** Elaboración propia basada en las Reglas de Tokio.

13. En: [https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_es\\_part\\_01\\_03.pdf](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_01_03.pdf).

**Figura N° 2.**

**CATEGORIZACIÓN DE MEDIDAS ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO  
CON BASE AL INFORME TÉCNICO DE LA SE-CICAD**

Pre-procesal	Procesal	Post-procesal
<p>Descriminalización y despenalización de ciertas conductas.</p> <p>Derivación a sistemas administrativos de seguimiento y programas de desarrollo alternativo.</p>	<p>Programas específicos, como los Tribunales de Tratamiento de Drogas y Cortes Comunitarias.</p> <p>Criterios proporcionados en la determinación de medidas cautelares (alternativas a la prisión preventiva) y en las penas.</p>	<p>Modificación o disminución de condenas.</p> <p>Suspensión de la condena.</p> <p>Libertad condicional.</p> <p>Indulto.</p> <p>Libertad anticipada.</p>

**Fuente:** Elaboración propia basada en el *Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para delitos relacionados con drogas* de la SE-CICAD.

Desde un enfoque de género e interseccional, resulta indispensable diseñar alternativas al encarcelamiento apropiadas a las necesidades específicas de cada persona, es decir, desde un acercamiento holístico y comprensivo.

En este sentido, existen instrumentos internacionales que incluyen de manera específica las medidas alternativas como propuesta de justicia incluyente.

Así, las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes, también denominadas Reglas de Bangkok (ONU, 2010)<sup>14</sup>, consideran las particularidades de las mujeres que han entrado en conflicto con el sistema de justicia penal, partiendo de la idea de que se debe de evitar en la medida de lo posible su internamiento en instituciones. Estas reglas incluyen obligaciones específicas a fin de prestar una atención adecuada desde el procedimiento de ingreso; dentro de las mismas se incluye el asesoramiento jurídico, el derecho a tener contacto con el mundo exterior, reunirse con su familia y ser informadas del reglamento y las instancias a las que recurrir, en caso de necesitar ayuda, el derecho a ser enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar y contar con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, servicios de atención a la salud (incluyendo la salud mental) orientada expresamente a su género. Dentro de las obligaciones establecidas y respecto al tema en cuestión, es importante resaltar la regla 15 que delimita la obligación de suministrar programas de tratamiento especializado para el uso indebido de drogas y la regla 37 respecto a las mujeres menores de edad que incluye el derecho a la educación y formación profesional, garantizándoles programas y servicios correspondientes a su edad y género, incluyendo orientación respecto a problemas de abuso o violencia sexual.

14. ONU. Reglas de Bangkok. En: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf), consultadas el 20 de octubre, 2020.

Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, publicadas por la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB) en 2008 y actualizadas en 2018, tienen como finalidad garantizar las condiciones de acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad sin discriminación alguna, englobando para ello un conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos. Las Reglas de Brasilia inician definiendo a los grupos en condición de vulnerabilidad como aquellas personas que tienen dificultades para ejercer con plenitud ante el sistema de justicia sus derechos. Dentro de las condiciones de vulnerabilidad se incluye el género, la orientación sexual y la diversidad de género. Además, se plantea que la discriminación contra la mujer en determinados ámbitos supone un obstáculo para el acceso a la justicia<sup>15</sup> que se ve agravado cuando confluye alguna otra causa de vulnerabilidad. Las Reglas proponen el impulso de las medidas necesarias para la eliminación de la discriminación contra estos grupos en el acceso al sistema de justicia, a fin de lograr la igualdad efectiva de condiciones a través de la implementación de mecanismos eficaces destinados al acceso a procedimientos judiciales ágiles y oportunos.

Por último, la Declaración de Montevideo sobre medidas alternativas a la privación de la libertad, firmada por 150 representantes de más de 30 países europeos, latinoamericanos y del Caribe, publicada bajo el contexto de la pandemia de COVID-19, propone otro paradigma de cumplimiento de penas e inserción social y pone especial atención a las mujeres encarceladas y a la sistematización de estándares de calidad para el tratamiento del uso problemático de las drogas.

Todos estos documentos sirven de base para el análisis de la evidencia encontrada en Colombia, aunque es importante aclarar que ninguno de estos documentos incluye procedimientos especiales como el juicio penal abreviado o el procedimiento en flagrancia, debido a que éstos imponen reglas de procedimiento formal caracterizado por la celeridad procesal; su beneficio se fundamenta en la respuesta penal, la cual implica, regularmente, una reducción de la sentencia, por lo que para el presente estudio, estos supuestos serán considerados como alternativas a la justicia penal.

---

15. Op. Cit. p. 8.





# **CAPÍTULO 3**

MARCO JURÍDICO EN  
MATERIA DE GÉNERO,  
DELITOS RELACIONADOS  
CON DROGAS Y  
ALTERNATIVAS AL  
ENCARCELAMIENTO EN  
COLOMBIA

A fin de identificar el marco jurídico aplicable en materia de género y alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas en Colombia, en un primer momento se presentará el fundamento normativo referente a los delitos relacionados con drogas, posteriormente a las alternativas al encarcelamiento y por último el fundamento jurídico en materia de género.

## 1. Marco jurídico de los delitos relacionados con drogas en Colombia

En esta fase se agrupan las normas que definen los delitos y las penas de las conductas relacionadas con drogas, y permiten entender los cambios jurisprudenciales que se han desarrollado según el contexto histórico en el que se aprobaron.

Respecto al fundamento normativo de los delitos relacionados con drogas, en primer lugar, se destaca el artículo 49 de la Constitución Política la cual prohíbe de manera expresa el porte y consumo de este tipo de sustancias. Por su parte es importante destacar el contenido del artículo 16, el cual eleva a rango constitucional el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que ha sido considerado como fundamento de las sentencias de la Corte Constitucional que se expondrán a continuación y que en términos generales permiten el consumo y aprovisionamiento personal.

La Constitución Política en su artículo 250 establece la competencia de la Fiscalía General de la Nación para que de oficio o mediante denuncia o querrela, investigue los delitos y acuse a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:



1. *Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere el caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.*
2. *Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.*
3. *Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.*
4. *Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.*
5. *Cumplir las demás funciones que establezca la ley.*

Por su parte, el artículo 28 delimita la captura en flagrancia se establece:



*“El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él, para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador”.*

Específicamente por delitos cometidos en flagrancia, el Código de Procedimiento Penal (arts. 301 y 302) establece que la autoridad con funciones de policía judicial,<sup>16</sup> inicia con la identificación e individualización de la persona (art. 128), seguido por la lectura de sus derechos (art. 303), y dependiendo de la situación, las personas indiciadas son sometidas a procedimientos de registro personal (art. 208) e inspección corporal (art. 247).

Dentro del procedimiento de la investigación, se establecen como actos urgentes, que la Policía Judicial debe iniciar la cadena de custodia sobre las sustancias y demás elementos materiales probatorios del delito (arts. 254-266), y la incautación de sustancias requiere el procedimiento establecido por el Estatuto Nacional de Estupefacientes (art. 78).

La **Ley 30 de 1986** por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes<sup>17</sup>. Esta Ley se convirtió en un instrumento de control y represión, en donde el consumo de cocaína, marihuana o cualquier otra sustancia imponía penas que se traducían en arresto por 30 días hasta el internamiento en centro de rehabilitación, incluso sin el consentimiento de la persona.

Delimitó las conductas que configuran delitos incluyendo el cultivo, conservación y financiación (art. 32); la venta, distribución y tráfico (art.33) y el destino ilícito de bienes muebles o inmuebles para la elaboración, almacenamiento o transporte de drogas (art. 34).

De igual forma, asignó funciones de control a la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia a través del Ministerio de Salud quien coordina junto al Consejo Nacional de Estupefacientes, la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos de lucha contra las drogas.

Este Estatuto es posteriormente reglamentado mediante Decreto 3788 de 1986, en aspectos como el funcionamiento de Consejos Seccionales de Estupefacientes; crea los Comités Municipales de Drogas; regula la importación, exportación, fabricación, distribución de drogas y materias primas; y asigna funciones en el diseño y formulación de la política de prevención.

La postura represiva del Estatuto Nacional de Estupefacientes que establece pena privativa de libertad al porte de la dosis personal, y que adicionalmente, obliga a un “internamiento forzoso” por el “término necesario para su recuperación” de las personas usuarias, es una posición represiva que

16. Policía Nacional (art. 200) y el Cuerpo Técnico de Investigación – CTI- de la Fiscalía General de la Nación (art. 212)

17. Reemplaza el Estatuto de 1974.

cambia en 1994 cuando la Corte Constitucional da un giro a la política de drogas, porque aborda el problema del consumo de estupefacientes desde una perspectiva de derechos humanos de quienes consumen, y abre el paso para que Colombia desarrolle una política de salud pública en materia de drogas.

A pesar del abordaje jurisprudencial que se empieza a producir en materia de consumo, la legislación penal busca criminalizar toda actividad que pueda relacionarse de manera directa e indirecta con las drogas ilícitas a través de la expedición del Código Penal mediante **Ley 599 de 2000**<sup>18</sup>.

Como se consideró en el apartado correspondiente el Código Penal incluye once tipos penales con dos normas agravantes que castigan desde la conservación de plantaciones, la fabricación, el suministro de sustancias, pasando por el tráfico, hasta el uso de embarcaciones sumergibles y semisumergibles, señalando las conductas en los artículos 375 hasta el 385. Se resalta en el artículo 376, que el porte de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o drogas sintéticas, en una cantidad considerada como dosis para uso personal, no se encuentra comprendido dentro de la descripción del delito de “Tráfico, Fabricación y Porte de Estupefacientes” y por lo tanto, no se encuentra penalizada.

En 2002, se expide la **Ley 745**<sup>19</sup> que sanciona el consumo de drogas en presencia de menores o en establecimientos educativos o lugares aledaños como contravenciones penales con multas hasta de ocho salarios mínimos. Las sanciones se representan en multas según la gravedad de los hechos. Por su parte, el artículo 5 establece que: “En ningún caso procederá la privación de la libertad del imputado, salvo en el supuesto de renuencia a pagar la multa dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria de la providencia que la impusiere”.

Posteriormente, viendo la necesidad de proteger a las y los menores de edad, fue promulgada la **Ley 1098 de 2006** que expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Este Código adopta las restricciones y sanciones previstas en la Ley 745 de 2002<sup>20</sup>. En concreto las que se relacionan con la protección a los niños frente a las sustancias psicoactivas y reitera la prohibición del tráfico y consumo de todo tipo de sustancias psicoactivas dentro y alrededor de las instalaciones educativas, entre otras medidas.

La **Ley 1153 de 2007** por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal, retoma el articulado de la Ley 745 de 2002, pero nuevamente la Corte Constitucional la declara inexecutable a través de la Sentencia C879 de 2008, debido a la imposibilidad de que el sistema de pequeñas causas penales subsistiera sin un órgano competente para realizar la investigación e indagación.

---

18. La definición de los delitos establecidos por esta Ley se verán con detenimiento en el capítulo “Delitos relacionados con drogas en Colombia”.

19. Declarada inconstitucional mediante Sentencia C-101 de 2004.

20. Arts. 20, 39, 42, 44, 89 y 107 de la Ley 1098 de 2006

Estas posturas empiezan a radicalizarse con la aprobación del **Acto Legislativo 002 de 2009** que empieza a prohibir de nuevo el porte o consumo de estupefacientes, salvo prescripción médica. De esta forma, aunque la reforma no pretende volver a sancionar con pena privativa de la libertad el consumo de la dosis personal, impone a la persona infractora y a su familia medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas.

Este Acto Legislativo reforma el artículo 49 de la Constitución Política relativo al derecho a la salud, logrando prohibir la dosis mínima. Establece que “el Estado debe dedicar especial atención a la persona dependiente o adicta y a su familia fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos”.

El alcance jurídico de la reforma constitucional no establece la consecuencia jurídica del porte y el consumo sino que se limita a prohibirlo, generando indeterminación jurídica porque el concepto de “prohibición” no fue desarrollado con claridad. Sin embargo, esta Reforma delinea algunas decisiones jurisprudenciales que contradicen lo que se había consolidado en sentencias previas, en donde superar el límite de la dosis personal con un fin exclusivamente de consumo no era penalizado, mientras que portar con fines de comercializar cantidades inclusive menores a las permitidas si lo era.

A partir de esta modificación se empieza a hablar de la desaparición del concepto de dosis personal del ordenamiento jurídico colombiano, ante la prohibición del consumo y porte de cualquier sustancia estupefaciente. Sin embargo, se empieza a producir nueva jurisprudencia, en especial de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que en diversas ponencias expone “que establecer dicha conclusión sería tanto como avalar un procedimiento de carácter sancionatorio para el enfermo que padece de adicción a sustancias alucinógenas, y por vía de la pena, el Estado le exija al individuo el cuidado de su propia salud, privándolo de su derecho a la libertad de autodeterminación ha decidido abandonar la preservación de su salud física y mental, optando por el consumo de drogas”.<sup>21</sup>

En la misma lógica de la Reforma Constitucional, la **Ley 1453 de 2011**<sup>22</sup>, pretende penalizar el porte y consumo modificando el artículo 376 del Código Penal, suprimiendo la expresión “dosis personal”. Adicionalmente, establece sanciones a todo porte de sustancias alucinógenas, trayendo como consecuencia que el consumo de drogas no diferenciaba el consumo problemático del uso recreativo.

Esta Ley origina decisiones que le dan competencia a la Policía Nacional en relación con su intervención frente al porte y consumo. Por ejemplo, el Código Nacional de Policía y Convivencia expedido mediante **Ley 1801 de 2016** prohíbe el porte de estupefacientes en espacios públicos, tales como parques, colegios, estadios y centros de salud. Asimismo se sanciona la venta y distribución en centros educativos y en lugares comerciales. Las sanciones que se establecen son de tipo administrativo a través de multas e incautación.

---

21. Sentencia de Casación Radicado No 35978 del 17 de agosto del 2011.

22. por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Posteriormente, en 2018 mediante **Decreto 1844**<sup>23</sup> se faculta a la Policía Nacional que, ante una posible infracción sobre la prohibición de tenencia o porte de sustancias psicoactivas ilícitas, se pueda decomisar y destruir cualquier dosis de estupefacientes en espacios públicos.

En 2019, la **Ley 2000** modifica el artículo 34 y 140 Código Nacional de Policía y Convivencia, estableciendo los comportamientos que son contrarios al cuidado e integridad de los establecimientos educativos y al espacio público, relacionados con el porte y consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas, incluyendo la dosis personal.

Estas últimas reglamentaciones enfocan el accionar de las autoridades policiales en relación con sus intervenciones frente a consumidores en las zonas definidas por los gobiernos locales, en el marco de la percepción de inseguridad y la relación entre comisión de delitos y drogas. Sin embargo, muchas de estas personas son capturadas por el porte de dosis ligeramente mayores a las permitidas sin tener en cuenta la dosis de aprovisionamiento que establece la Corte.

La Corte Constitucional mediante **Sentencia C-221 de 1994**, decide una demanda de inconstitucionalidad del literal j del artículo 2, del artículo 51 de la Ley 30 de 1986 y del artículo 87, por unidad normativa, declarando inexecutable los artículos de la Ley 30 de 1986 que sancionan el porte y consumo de la dosis personal, permitiendo de esta forma, que cualquier persona “podría portar un límite de gramaje (20 gramos para marihuana y uno para cocaína y sus derivados), y no ser arrestado o multado por alguna autoridad civil”.<sup>24</sup>

Para la Corte Constitucional, el consumo de drogas es una actividad que concierne únicamente a la persona<sup>25</sup> y al no transgredir derechos de terceros, no puede ser objeto de sanción alguna. Establece que “los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen”.<sup>26</sup>

En este sentido, la Corte señala que el consumo de drogas prohibidas, e incluso un uso problemático a las mismas, no es en sí misma una conducta que dañe a terceros y, en algunos casos, ni siquiera implica una afectación a la salud personal. Por lo tanto, la persona puede decidir consumir estupefacientes y el Estado no puede prohibírselo<sup>27</sup>.

---

23. Por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.

24. Fundación ideas para la Paz –FIP-. Distribución de drogas ilegales y su consumo en Colombia ¿Cuál es el problema y qué hacer para enfrentarlo? En: [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_DistribucionDrogas\\_Final.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_DistribucionDrogas_Final.pdf)

25. Bajo el argumento de garantizar la realización efectiva del derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de Colombia.

26. Sentencia C-221 de 1994

27. La posición referida al consumo ha sido reiterada en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional (sentencias C-252 de 2003, C-491 de 2012, la C-253 de 2019) y por la Corte Suprema de Justicia (sentencias 29183 de 18 de noviembre de 2008 y 41760 de 09 de marzo de 2016).

Posteriormente, en la **Sentencia C-176 de 1994** en contravía con el enfoque menos punitivo frente al consumo, la misma Corte Constitucional declara exequible la Convención de Viena de 1988, enfatizando los deberes para el Estado colombiano de criminalizar la producción y distribución de las drogas internacionalmente prohibidas. Sin embargo, establece ciertos condicionamientos y límites a los deberes de penalización establecidos por la Convención precisando que “la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la identidad cultural de las comunidades indígenas, protegida por la Constitución”. De esta forma, es necesario diferenciar entre la hoja de coca y la cocaína, y en este sentido, la penalización debe respetar la diversidad cultural, lo cual es crucial en el desarrollo de las políticas frente a los cultivos ilícitos.

En 1996, en aplicación al precedente establecido por la Sentencia C-221 de 1994, la Corte Suprema de Justicia se pronuncia sobre la legalidad de la dosis personal y su atipicidad respecto del propio consumo mediante **Sentencia de Casación Penal Expediente No 11177**. Esta Sentencia señala que el consumo no tiene incidencia sobre los derechos ajenos individuales o colectivos, por lo que carece de trascendencia penal la salud del adicto, pues es un tema que para la Corte solo le corresponde decidir a él o ella. De esta forma, la Corte se pronuncia sobre la atipicidad del porte de sustancias psicoactivas cuando no superan lo establecido por la dosis personal, pero será ilícito el porte que pueda implicar tráfico de drogas.

A partir de 2008, en respuesta a los intentos de ciertas leyes de penalizar y/o sancionar la dosis personal, se refrenda la jurisprudencia relativa a la interpretación de las normas referentes a este derecho y a su penalización, estableciendo lineamientos para la judicialización, la cantidad de droga incautada y la condición de consumidoras de aquellas personas procesadas, admitiéndose como legal la dosis de aprovisionamiento, pero no la de distribución.

Dentro de las sentencias que se resaltan con esta postura se encuentra la **Sentencia de Casación 29183 del 18 de noviembre de 2008**, que da respuesta a un caso que ordena la libertad de un joven que portaba una cantidad ligeramente superior a la dosis personal. En este sentido argumenta la Corte que debe interpretarse “que en el porte de la dosis personal debe observarse la intención de la persona de consumir y no la cantidad estrictamente”. De esta forma, establece que si la persona acusada no afecta los derechos ajenos, entonces no altera efectivamente ningún bien jurídico. Por esta razón, el comportamiento que se le atribuye carece de antijuridicidad material, y en consecuencia, no podrá ser penalizado porque no alcanza la categoría de una conducta punible.

En **Sentencia de Casación 31531 del 18 de noviembre de 2009** se señala que cuando se analice la dosis de aprovisionamiento, debe tratarse de cantidades escasas que sobrepasen los topes legalmente permitidos, pues ese tipo de conductas no produce daño o peligro al bien jurídico de la salud pública.

En respuesta a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Ciudadana, la **Sentencia de C- 574 del 22 de Julio de 2011**, se inhibe de decidir de fondo sobre una demanda de la prohibición de la dosis mínima, sin embargo, ofrece una guía para interpretar cuáles son las reales consecuencias del Acuerdo 02 de 2009 en los siguientes términos:



- Aunque el porte y consumo de drogas esté “prohibido”, las únicas medidas que se pueden tomar contra quienes incumplan esta norma serán de carácter “administrativo” y deberán tener una orientación terapéutica. Es decir, nadie puede ser enviado a la cárcel por usar sustancias prohibidas.
- Cualquiera de las medidas debe contar con el “consentimiento informado” de la persona. Es decir, que incluso si es un caso de adicción, la persona no podrá ser obligada a dejar de usar drogas.

Por otro lado, en la **Sentencia C-491 del 2012** se señala que en los casos en los que el porte o conservación de sustancias psicoactivas si tenga la potencialidad de afectar algunos bienes jurídicos protegidos como el de salud pública, porque su objetivo no es el propio consumo sino la comercialización, tráfico e, incluso, la distribución gratuita, si debe ser penalizado.

En la **Sentencia C-387 de 2014** la Corte Constitucional hizo alusión a los argumentos que fundamentan el hecho de dejar por fuera de la prohibición penal a la conducta referida al consumo, utilizando para ello tres argumentos clave:



- En todo caso se debe distinguir entre las conductas constitutivas de narcotráfico y el de porte de sustancia para consumo personal porque la conducta referida al consumo simplemente no reviste idoneidad para afectar los bienes jurídicos de la salubridad pública, la seguridad pública y el orden económico y social, protegidos en las normas que penalizan el narcotráfico, en tanto se trata de una conducta que no trasciende el ámbito personal del individuo.

- Es desproporcionado y violatorio del principio de prohibición de exceso en materia penal el hecho de criminalizar un comportamiento que no tiene la capacidad de lesionar bienes jurídicos amparados por la Constitución.
- La modificación introducida por el Acto Legislativo 02 de 2009 en cuanto al porte y consumo de sustancia estupefaciente o psicotrópica, no conduce a la criminalización de la dosis personal, porque, *“no comporta una finalidad represiva frente a quien tenga la condición de adicto, sino de protección a través de medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, las cuales deben contar con el consentimiento informado del adicto”*.<sup>28</sup>

28. Sentencia C-387 de 2014

En la misma línea, la Corte Suprema de Justicia en diferentes sentencias ha sostenido que incluso el porte por encima de la dosis mínima debe ser considerado impune. Por ejemplo, en la ponencia de la **Sentencia SP 15519 de 2014** Radicación N° 42617 expone “(...) de concluirse que la presunción de lesividad es de derecho, en el porte de estupefacientes en cuantía que exceda las dosis establecidas en el artículo 2, literal j), de la Ley 30 de 1986, aun cuando su destino exclusivo sea el consumo personal; inexorablemente la tipicidad acarreará la antijuridicidad. Mientras que, si la conclusión es la opuesta, es decir, que la presunción es legal, la conducta será típica pero la demostración de que no existió interferencia ni siquiera remota en los derechos de terceros, sean éstos individuales o colectivos, excluye la dañosidad del comportamiento y, por ende, la responsabilidad penal”.

La Sentencia **CSJ SP-4131 de 2016** resalta la vigencia del concepto de dosis mínima para uso personal del artículo 2 de la Ley 30 de 1986, y se afirma que el consumidor puede portar una cantidad diferente a la legalmente establecida, siempre y cuando lo haga con la finalidad de su uso personal y aprovisionamiento, acorde con sus necesidades de consumo.

Finalmente, con el objetivo de diferenciar los conceptos de dosis personal y dosis de aprovechamiento mediante **Sentencia 2940 de 2016**, la Corte Suprema de Justicia establece la dosis de aprovisionamiento como relativamente superior a la dosis personal fijada por la ley, aunque sin especificar las cantidades. Su propósito es el consumo derivado de la enfermedad y responde a la adicción de quien la porta.

Podemos concluir en este sentido que, Colombia se ha caracterizado por ser un país con un marco jurídico abundante en materia de drogas; sin embargo podemos encontrar diferentes posturas al respecto, una parte la legislación colombiana prohíbe el consumo de sustancias (por ejemplo el Estatuto Nacional de Estupefacientes o Ley 30 de 1986 y la ley 599 del 2000 o Código Penal Colombiano), y por otra, las sentencias de la Corte Constitucional y alguna jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, protege la dosis personal y el aprovisionamiento, lo cual ha sido fundamental para marcar los antecedentes de una política pública con perspectiva de derechos en la materia.

Es importante considerar que mediante el **Acto Legislativo 03 de 2002**, se introduce a la Constitución Política el Sistema Penal Oral Acusatorio, como un procedimiento judicial estructurado sobre los principios de contradicción, inmediatez y concentración, enfocado en la garantía del respeto de los derechos de las personas para hacer más eficiente la acción penal. En este sistema, se separan las funciones de acusación y juzgamiento, en donde participan los siguientes actores en un proceso oral: la Fiscalía General de la Nación quien imputa, acusa y es responsable de la investigación preliminar; la Defensoría Pública del Ministerio Público, quien verifica que se lleve a cabo el debido proceso; la autoridad judicial de control de garantías, quien vigila los derechos de la persona imputada y autoriza la legalización de las actuaciones de la Fiscalía y de la autoridad que ejerza funciones de policía judicial.

El procedimiento establecido dentro del Sistema Penal Acusatorio, incluye un primer control de la legalidad de la captura, que inicia cuando la persona es puesta a disposición de la Fiscalía competente (en algunas ciudades y municipios existen Unidades de Reacción Inmediata –URI-), y de acuerdo con el interrogatorio (art. 282) y el informe que entrega la autoridad policial que realizó la captura (art. 208), se tienen tres opciones (art. 302).

- a. Si la Fiscalía concluye que no existe conducta típica, porque la sustancia incautada no es estupefaciente, o se encuentra dentro de la cantidad permitida, o porque se puede entender que es una dosis de aprovisionamiento, debe ordenar la libertad (art. 317) y archivar la investigación (art. 79).
- b. Si la Fiscalía concluye que la conducta no es grave y que no merece detención preventiva, o que la captura fue ilegal, puede dejar en libertad a la persona aprehendida, bajo el compromiso “escrito” de comparecencia cuando sea necesario.
- c. Si la Fiscalía concluye que hay una conducta punible y que esta es susceptible de medida de aseguramiento, debe llevar a la persona dentro de las 36 horas siguientes a la captura, para iniciar la etapa de judicialización que se enfoca en tres audiencias (de legalización de la captura, de formulación de la imputación y de solicitud de imposición de medida de aseguramiento).

La audiencia de legalización de la captura es presidida por la autoridad Judicial en función de control de garantías y requiere la presencia de la Fiscalía, de la persona capturada y su defensor/a, que puede provenir del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Después de realizar el interrogatorio sobre las condiciones de la captura, la autoridad Judicial puede declarar si el procedimiento fue ilegal, por violación de los derechos de la captura o de derechos humanos y se ordena la libertad inmediata e investigación para quién pudo cometer abusos. Si por el contrario se declara que fue legal la captura, el proceso continúa con la audiencia de formulación de imputación a través de una comunicación pública de cargos (art. 286), que requiere la presencia de la persona imputada y quien ejerce su defensa.

En la audiencia de formulación de la imputación, la persona capturada se vincula formalmente al proceso (art. 126); se inician las facultades de investigación de la defensa (art. 290); se interrumpe el término de prescripción de la acción penal (art. 292); se pueden imponer medidas de aseguramiento sobre personas (art. 306), sobre los bienes (arts. 83 a 85 y 92 - 101) y se abre la posibilidad del principio de oportunidad y negociaciones/preacuerdos (art. 350).

Esta audiencia es generalmente presidida por la misma autoridad judicial de control de garantías que “legalizó” la captura, posteriormente interviene la Fiscalía sobre la imputación, los hechos jurídicamente relevantes, y hace una oferta de aceptación de cargos (art. 288).

Quien preside constata el entendimiento de los cargos (art. 131) y pregunta a la persona cómo se declara. Si acepta los cargos, se renuncia al derecho de tener un juicio (art. 8 literal I) a cambio de obtener una rebaja hasta del 50 % de la pena (art. 351). Sin embargo, si la persona fue capturada en flagrancia sólo tendrá ¼ del beneficio.

Finalmente, en la última etapa de judicialización, la Fiscalía debe solicitar la imposición de la medida de aseguramiento personal cuando de los elementos materiales probatorios se infiera razonablemente que puede haber obstrucción de la justicia (art. 309); si se considera que la persona se considera peligro para la comunidad (arts. 310 y 311) o si existen indicios de no comparecencia (art. 312)

Después de escuchar los argumentos, la autoridad judicial decide si decreta la medida de detención preventiva, existiendo medidas privativas de la libertad (art. 313) y no privativas de la libertad (art. 315). En los delitos de estupefacientes procede la detención preventiva en establecimiento carcelario, en los casos en los que las conductas que se persiguen son de oficio y tienen una pena superior a 4 años (art. 313), o porque algunos son competencia de la autoridad judicial especializada del circuito<sup>29</sup>. Sin embargo, se puede suspender la medida en caso de que la persona sea cabeza de familia, tenga enfermedad muy grave, sea mujer gestante, o tenga más de 65 años y no represente un riesgo para la comunidad (art.314) .

Con relación a la imposición de medidas de aseguramiento, desde el Estado se han hecho esfuerzos por racionalizar la imposición de estas medidas con el objetivo de reducir la población carcelaria. En este contexto, la **Ley 1760 de 2015** establece que las medidas privativas de la libertad solo podrán imponerse cuando quien las solicite demuestre que las no privativas de la libertad son insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento, salvo lo previsto en los parágrafos 2° y 3° del artículo 317 del Código de Procedimiento Penal.

Esta Ley dispone que las medidas de aseguramiento privativas de la libertad solo podrán tener vigencia durante un año, el cual podrá ser prorrogado por otro más para un grupo específico de delitos que no involucren concurso o participación de varias personas. Entre las personas beneficiadas por esta Ley pueden entrar quienes estén siendo procesadas por delitos de drogas siempre y cuando no cubran alguno de estos supuestos. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 1760 de 2015 supuso muchos retos para su implementación en el corto tiempo planteado, generando su modificación mediante **Ley 1786 de 2016**.

Esta Ley racionaliza el plazo de la detención e impone a la Fiscalía y a la Judicatura la obligación de actuar con mayor diligencia, fijando un límite temporal máximo a esa forma de prisión previa a la sentencia. De esta forma, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad no podrá exceder de un (1) año cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de

29. De acuerdo con el numeral 28 del art. 35, cuando se trata de una persona capturada con mil kilos de marihuana, cien kilos de hachís, cinco kilos de cocaína, la competencia corresponde al juez especializado del circuito. El resto de los casos es tramitado por el juez del circuito (art. 36), que se encarga de conocer las conductas que no se asignaron ni a los jueces municipales, ni los jueces especializados del circuito.

investigación o juicio de actos de corrupción, el término podrá prorrogarse, hasta por el mismo término inicial, tiempo en el cual a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima podrá sustituir la medida de aseguramiento privativa de la libertad por otras medidas de aseguramiento no privativas de la libertad.

En este marco, la Fiscalía General de la Nación expide la **Directiva 013 de 2016**<sup>30</sup> que establece los lineamientos generales sobre la proporcionalidad de la detención preventiva. Para ello, “parte de la base de que el examen de procedencia de las medidas de aseguramiento está compuesto por dos procesos principales. El primero, consiste en verificar los requisitos de índole objetiva, probatoria y material previstos por la ley”. El segundo, “se refiere a la aplicación de un test de proporcionalidad que debe realizar la Fiscalía para solicitar la medida de aseguramiento”.

Este procedimiento establece que posteriormente se debe demostrar que la medida, además, es proporcional en sentido estricto. “Para ello, debe identificar la importancia de los bienes o derechos constitucionales en conflicto para realizar una comparación entre ellos, que permita precisar cuál es el bien más importante, que amerita prioridad y garantía constitucional”.

A pesar de existir este marco normativo de racionalización de las medidas de aseguramiento y de privación de libertad, el aumento en el número de capturas por delitos relacionados con drogas siguen en aumento, debido a prácticas selectivas de quienes operan dentro del sistema penal, en especial las autoridades policiales, y su desconocimiento sobre la prohibición o no, de la dosis personal y la dosis de aprovisionamiento.

En este contexto, la cotidianidad del ejercicio policial sigue presentando irregularidades que afectan las garantías y derechos que protegen a los consumidores deteniendo en forma masiva a personas que portan incluso dosis personal, y existe mucha discrecionalidad frente la determinación sobre cuándo es sancionable un porte que supere las cantidades permitidas (aprovisionamiento).

En respuesta a esta situación y en cumplimiento de lo establecido por las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia en diversas sentencias, se expiden a nivel interno dos Memorandos dirigidos a la optimización del servicio de Policía de Vigilancia y del proceso de judicialización de capturas en flagrancia desde las Unidades de Respuesta Inmediata.

De esta forma, los **Memorandos URI-CB No 001 y URI-CB No 7**, establecen que en los casos por delitos de drogas capturados en flagrancia, cuando la cantidad de la sustancia no supere la dosis permitida o de aprovisionamiento para uso personal, o cuando supere levemente esta cantidad y no se alleguen los elementos probatorios que evidencian que la persona tiene el objetivo de traficar, no se recibirán ni judicializarán en las Unidades de Reacción Inmediata (URI).

El procedimiento establecido incluye que se debe informar a la autoridad policial que realiza la captura, dejando constancia de la situación en el libro de novedades de la Secretaría de la URI, incluyendo una descripción de las características de la sustancia. De igual forma, con el objetivo de poner en conocimiento de los diferentes actores que intervienen en el proceso, cuáles conductas relacionadas con drogas, constituyen un delito, se dispuso una carpeta con la jurisprudencia en la materia.

30. “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales sobre la proporcionalidad de la detención preventiva”.

Correspondiente a la ejecución y cumplimiento de la sanción penal respecto de una persona declarada responsable de un delito, la **Ley 1709 de 2014**<sup>31</sup> que modifica el Código Penitenciario y Carcelario, establece en el artículo 28 que la ejecución de la pena privativa de la libertad se puede cumplir en el lugar de residencia de la persona condenada cuando haya cumplido la mitad de la condena, excepto cuando la condena haya sido por ciertos delitos incluyendo los relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2° del artículo 376.

Por otro lado, el artículo 32 modifica el artículo 68A del Código Penal excluyendo de los beneficios y subrogados penales cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, ni tampoco para condenas por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dinero; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión, lesiones personales con deformidad causadas con elemento corrosivo; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal.

Finalmente, el artículo 103 establece la obligatoriedad del sistema carcelario y penitenciario de velar por la efectiva rehabilitación de personas internas que consumen sustancias estupefacientes o psicotrópicas que exhiben un grado de dependencia acorde a los principios y procedimientos médicos pertinentes.

La **Resolución 6349 de 2016** que modifica el Reglamento General de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), define los principios que deben regir las actuaciones de las autoridades penitenciarias y carcelarias, y las relaciones de éstas con las personas privadas de la libertad.

31. "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones".

---

## 2. Marco jurídico sobre alternatividad penal para delitos relacionados con drogas

---

Las medidas alternativas al encarcelamiento en Colombia se encuentran reguladas por distintas normas. En relación con las negociaciones, pre acuerdos y el principio de oportunidad entre la Fiscalía General de la Nación y las personas imputadas, el Acto Legislativo 03 de 2002, que introduce el Sistema Penal Acusatorio y otorga funciones a la Fiscalía, se encuentra la posibilidad de realizar este tipo de acuerdos entre las partes.

Por su parte, el Código de Procedimiento Penal en el Título II, entre los artículos 348 y 354, señala las finalidades y el procedimiento para realizar estos acuerdos. En relación con el principio de oportunidad, se señala en el Título V en los artículos 321 al 330. Adicionalmente, la Resolución de la Fiscalía No. 04155 del 29 de diciembre de 2016 reglamenta la aplicación del principio de oportunidad. El panorama normativo de los subrogados penales parte de su consagración en el Código Penal y en las modificaciones introducidas por la Ley 1709 de 2014, que reformó el Código Penitenciario y Carcelario y otras disposiciones sobre el régimen de cumplimiento de la pena. De esta forma se establece que, la libertad condicional se encuentra estipulada en el artículo 64 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual fue modificado recientemente por la Ley 1709 de 2014, en su artículo 30. La reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave se encuentra regulada en el artículo 68 del Código Penal, Ley 599 de 2000 y el Sistema de Vigilancia Electrónica fue introducido a la legislación interna por la Ley 1142 de 2007 como mecanismo de control, acompañamiento, vigilancia y ejecución de la medida de aseguramiento y de la prisión domiciliaria, así como un mecanismo independiente de sustitución de la pena privativa de la libertad.

---

## 3. Marco jurídico en materia de género

---

El desarrollo jurisprudencial y constitucional colombiano en materia de género responde a los compromisos internacionales que ha adquirido el Estado y que poco a poco se viene incorporando en la normativa nacional. En este contexto, la Constitución Política de 1991 establece las siguientes disposiciones en materia de igualdad, derechos humanos, género y no discriminación:

- El artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana.
- El artículo 2º impone como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Adicionalmente, esta disposición establece que las autoridades deben proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.
- El artículo 5º reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona.
- El artículo 13 precisa que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por

razones de sexo. De igual manera, impone al Estado el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

- El artículo 16 establece que todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.
- El artículo 18 garantiza la libertad de conciencia, precisando que nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.
- El artículo 43 señala que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.
- El Artículo 70 establece que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las personas que conviven en el país.

Estas disposiciones constitucionales, sumadas a los compromisos internacionales, han permitido que se produzcan normas que consideran el enfoque de derechos, diferencial y de género como ejes transversales en la política pública que contribuyen a identificar las necesidades y los derechos particulares de las personas en diferentes esferas.

En la Constitución de 1991 se reconocen los derechos humanos como un asunto prioritario del Estado que debe garantizar condiciones para que la igualdad sea efectiva para aquellos grupos que tradicionalmente han sido marginados y excluidos.

El enfoque diferencial reconoce la diversidad y la existencia de alguna situación de especial vulnerabilidad, que como tal, requieren de un tratamiento preferencial. Por ejemplo, la formulación de las presunciones constitucionales de vulnerabilidad acentuada y de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia por parte de la Corte Constitucional en los **Autos 092 y 237 de 2008** se enmarcan en esa concepción. En ambos Autos la Corte ratifica: [...] “a) el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores que son víctimas del desplazamiento forzado y los diversos crímenes que lo rodean; b) el carácter masivo, sistemático

y profundo de la violación de sus derechos fundamentales a lo largo del territorio nacional; y c) el carácter apremiante de sus necesidades, a las cuales el Estado colombiano está obligado a responder en forma diferencial y prioritaria por mandato de la Constitución.”<sup>32</sup>

En la **Sentencia T-062 de 2011**, la Corte Constitucional establece la necesidad de “Adelantar campañas de sensibilización y capacitación a los funcionarios, personal de guardia e internos de establecimientos, sobre la protección de los derechos constitucionales de los reclusos y reclusas de identidad u opción sexual diversa.

La **Ley 1448 de 2011** en materia de mujeres víctimas del conflicto armado en el artículo 13 incluye el enfoque diferencial, afirmando que: “El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente Ley, contarán con dicho enfoque”<sup>33</sup>[...] “Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente Ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales”. Por su parte, el enfoque de género como categoría de análisis, permite identificar las diferencias que han sido construidas como desigualdades que generan relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres. Y en este sentido su incorporación es fundamental.

A nivel judicial se encuentran sentencias que incluyen el enfoque de género a la hora de tomar decisiones, resaltando las siguientes:

- La **Sentencia T-012 del 2016** recoge los criterios mínimos que las autoridades judiciales deberán analizar con relevancia cuando se presenten escenarios de difícil actividad probatoria. Para el alto tribunal, el Estado colombiano está en la obligación de eliminar cualquier forma de discriminación en contra de la mujer. De ahí que sea obligatorio incorporar criterios de género al solucionar sus casos.
- La **Sentencia T-126 del 2018** enfatiza que las autoridades judiciales deben reevaluar el uso del lenguaje en procesos de violencia contra la mujer. Por otro lado, recuerda que la jurisprudencia ha sostenido que deben ser invocadas las siguientes garantías al momento de presentarse esta conducta: (i) El derecho a que se valore el contexto en el que ocurrieron los hechos. (ii) El derecho a que se aprecie y valore el testimonio de la víctima, teniendo en cuenta el modus operandi de estos delitos. (iii) el derecho a que se les garantice una protección especial durante todo el proceso de investigación y que ésta se realice con la mayor seriedad y diligencia.

32. Corte Constitucional, Auto 237/08.

33. Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

- La **Sentencia T-267 del 2018** establece que se debe aplicar la perspectiva de género en materia de protección a la población penitenciaria y carcelaria. Señala que la autoridad judicial de tutela no puede, excusado en la existencia de un estado de cosas inconstitucional en esta materia, incurrir en un déficit de protección de los derechos fundamentales.

En materia de administración de justicia con perspectiva de género, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones. En este sentido, es importante destacar la **SU 80/20** sobre la protección a la mujer contra todo tipo de violencia en donde define a la violencia de género, precisando para ello tres características básicas: a) el sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce (siendo en mayor sentido de los hombres hacia las mujeres); b) la causa de la violencia (que se basa en la desigualdad histórica y universal, que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres); c) la generalidad de los ámbitos en que se ejerce (en todos los ámbitos de la vida, en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión y otros ámbitos de la vida y se puede expresar con actos de violencia psicológica. En una comprensión sistemática de la constitución, se exige que los actores sociales, eviten la comisión de hechos que discriminen y violenten a la mujer y solicita que se adelanten acciones que generen un ambiente propicio para que, de manera efectiva, la mujer encuentre en el Estado, sociedad y entre sus pares, la protección de sus derechos humanos concretamente el vivir libre de violencia y no ser discriminada.

También considera lineamientos, sobre el ejercicio abusivo del derecho al acceso a la administración de justicia y la necesidad de aplicar una perspectiva de género al resolver casos relacionados con escenarios de discriminación contra la mujer en la decisión 452/2022.

Recientemente, la sentencia número T-028-23 resalta la obligación de los y las juezas de incorporar la perspectiva de género al solucionar los casos y señaló que cuando menos se deben:

- Desplegar toda actividad investigadora en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres;
- Analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica su trato diferenciado;
- No tomar decisiones con base en estereotipos de género;
- Evitar la revictimización de la mujer;
- Reconocer las diferencias entre hombres y mujeres;
- Flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios, sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes;
- Considerar el rol transformador o perpetrador de las decisiones judiciales y;
- Efectuar un análisis rígido de las actuaciones de quien se presume comete violencia.

En este sentido haciendo un análisis sistemático de la Constitución exige, que la totalidad de actores sociales, se tenga como compromiso erradicar la comisión de actos que discriminen y violenten a la mujer y adelantar acciones para que, de manera efectiva, la mujer encuentre en el Estado y la sociedad, la protección de sus derechos, por lo que las decisiones tanto judiciales como administrativas, deberán partir desde el enfoque de género, a fin de corregir la visión tradicional del derecho. En el mismo sentido se insta al Consejo Superior de la Judicatura para que exija capacitación de los jueces de la jurisdicción de familia sobre el enfoque de género.

En términos de procedimientos policiales, el enfoque diferencial es incluido en la **Directiva Administrativa permanente No. 006/DIPON-INSGE-23.1** de la Dirección General de la Policía Nacional, la cual fija parámetros para que las y los agentes respeten y garanticen los derechos humanos desde un enfoque diferencial, respondiendo a un contexto de detenciones arbitrarias y violencia policial contra personas con Orientaciones Sexuales e Identidad de Género Diversas<sup>34</sup>. De esta forma, se espera que las acciones de policía, justificadas en la convivencia ciudadana, estén libres de prejuicio y estereotipos que generan situaciones de violencia.

Por su parte, el enfoque de género ha sido incluido en la normatividad nacional, encontrando como ejemplo en el **Código de Infancia y Adolescencia** que “[...] se reconocen las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social”<sup>35</sup>.

En relación con el enfoque de género en normativas penales y penitenciarias, la **Ley 1709 de 2014** en los artículos 3 y 3ª establece: “El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente ley, contarán con dicho enfoque”<sup>36</sup>.

La **Ley 1257 de 2008** reconoce el enfoque de género para su aplicación, a través del artículo 6 que establece los siguientes principios:

- Igualdad real y efectiva: Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.
- Derechos humanos: Los derechos de las mujeres son derechos humanos.
- Principio de corresponsabilidad: La sociedad y la familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de contribuir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.
- Integralidad: La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización.

34. De aquí en adelante OSIGD.

35. Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 12, Ley 1098 de 2006.

36. Ley 1709 de 2014 “por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

- **Autonomía:** El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas.
- **Coordinación:** Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.
- **No Discriminación:** Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional.
- **Atención diferenciada:** El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.
- La incorporación del enfoque de género en leyes, decretos e instrumentos administrativos y judiciales se encuentra referenciado en la **Ley 1709 de 2014** de la siguiente forma:
  - El artículo 11 reconoce, en la clasificación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, las cárceles y penitenciarías para mujeres.
  - El artículo 18 establece que las cárceles para mujeres deben contar con una infraestructura adecuada que garantice las necesidades particulares para todas, incluyendo a las mujeres gestantes, lactantes y un ambiente propicio para los niños y niñas menores de tres (3) años que conviven con sus madres.
  - El artículo 88 garantiza la permanencia y atención especial a los niños y niñas que se encuentran en los centros que conviven con sus madres.
  - El artículo 105 establece las disposiciones para que el servicio médico penitenciario y carcelario se base en un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria.

Posteriormente, el **Decreto 2553 de 2014** reglamentó los artículos 18 y 88 de la Ley 1709 de 2014, estableciendo las condiciones de reclusión de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de mujeres desde un enfoque diferencial, incorporando los requerimientos que garantizan las condiciones de permanencia de los niños y niñas menores de tres (3) años que conviven con sus madres al interior de los establecimientos de reclusión, de las mujeres gestantes y madres lactantes privadas de la libertad.

Uno de los grandes avances de incorporación transversal del enfoque de género y diferencial relacionado con normativas penitenciarias es la **Resolución 6349 de 2016**, que expide el nuevo Reglamento del INPEC.

Esta Resolución define los principios que deben regir las actuaciones de las autoridades penitenciarias y carcelarias, y las relaciones de éstas con las personas privadas de la libertad:

- Disposiciones generales: El Reglamento da cuenta de la diversidad sexual y de género como un fenómeno valioso para la sociedad. Además, reconoce la sexualidad y su fluidez al aclarar diversos términos relacionados con la diversidad sexual.
- Artículo 3. Igualdad: Se prohíbe toda forma de discriminación por razones de sexo, orientación sexual, identidad, diversidad corporal, expresión de género, raza, etnia, situación de discapacidad, origen nacional o familiar, lengua, religión y opinión política o filosófica.
- Artículo 4. Enfoque de derechos: El reglamento se enmarca dentro de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos, las obligaciones constitucionales y legales sobre la materia.
- Artículo 5. Enfoque diferencial: El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, sexo, religión, identidad, expresión de género, orientación sexual, diversidad corporal, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias y carcelarias del presente reglamento contarán con dicho enfoque.
- Artículo 26: La cartilla biográfica de cada persona privada de libertad tendrá dentro de sus datos personales información que incluye alias, pseudónimo o nombre identitario, garantiza la confidencialidad de la información sobre la orientación sexual y la expresión e identidad de género de las personas privadas de la libertad, su estado de salud, en especial en los casos de las personas que viven con VIH y relativa a la identidad de los niños, niñas y adolescentes.

- Artículo 28: Para las requisas se designará un/a funcionario/a del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del mismo género con el que se identifique la persona privada de la libertad. Para las personas trans, se les preguntará si prefieren ser requisados por un/a funcionario/a hombre o mujer.
- Artículo 29: El Modelo de Atención en Salud debe garantizar el tratamiento hormonal y/ transformación corporal de las personas privadas de la libertad con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD).
- Artículo 36: La orientación sexual, identidad y expresión de género de las personas privadas de la libertad no serán criterios para su clasificación por parte del establecimiento de reclusión.
- Artículo 49: Se debe permitir el ingreso de objetos que garanticen la identidad de género de personas con OSIGD.
- Artículo 71: Se garantiza el derecho a la visita íntima para todas las personas privadas de libertad sin importar su estado civil, orientación sexual ni identidad de género.
- Artículo 87: En temas de higiene personal, no está permitido el uso de barba y cabello largo, excepto en los casos en que estos sean necesarios para garantizar el derecho a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad de las personas con OSIGD, el derecho a la libertad religiosa y de cultos y los derechos a la diversidad cultural y étnica. El corte de cabello rapado no podrá aplicarse como sanción disciplinaria.
- Artículo 142: Las situaciones de discriminación en razón a la orientación sexual, identidad de género, violencia sexual, violación al derecho a la visita íntima a personas privadas de la libertad con OSIGD, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o cualquiera otra violación de derechos humanos deberá ser puesto en conocimiento del Área de Atención al Ciudadano y/o del Director del establecimiento quien de manera pronta adoptará las medidas de urgencia necesarias tendientes a evitar que continúe la amenaza o vulneración.

Adicional a este marco, es importante reconocer, en este estudio, cómo las dinámicas delictivas se encuentran vinculadas a la desigualdad social y a las estructuras que se encuentran atravesadas por las diferencias de género, y en este sentido, entender el contexto social de las mujeres y de las personas OSIGD que cometen delitos en Colombia.

De esta forma, las pocas posibilidades educativas y económicas de esta población, sumado a diferentes formas de violencias y discriminación (incluyendo estructurales), ocasionan que algunas de estas personas busquen sustento en la economía informal, y a otras, a buscar lo que denominan “estrategias de supervivencia” que construyen desde las calles, llevándolas a involucrarse en actividades delictivas, como los circuitos de la prostitución, la venta de drogas, el hurto, y las actividades de microtráfico.

En este contexto, es importante tener como referencia las leyes en materia de prevención, judicialización, protección y garantías de no repetición de violencias que afecten de manera desproporcional a mujeres y personas con OSIGD que podrían evitar que se involucren en actividades delictivas. En este marco se destacan las siguientes:

- La **Ley 294 de 1996**, o Ley contra la violencia intrafamiliar, modificada parcialmente por la Ley 575 de 2000 y por la Ley 882 de 2004.
- La **Ley 985 de 2005**, denominada Ley de investigación y protección de víctimas de trata de personas.
- La **Ley 1257 de 2008** o normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
- La **Ley 1482 de 2011** o Ley Antidiscriminación.
- La **Ley 1639 de 2013** o Ley de protección a la integridad de víctimas de ataques con ácido.
- La **Ley 1719 de 2014** sobre medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado.
- La **Ley 1761 de 2015**, que tipifica el delito de feminicidio.

Tal y como se analiza en la presente capítulo existe en Colombia un marco legal avanzado en materia de género y diversidad sexual, sin embargo existe una importante distancia entre el discurso normativo y la realidad que enfrentan las mujeres dentro del sistema de justicia penal acusadas o sentenciadas por delitos relacionados con drogas. Es decir, el impacto de estas leyes de avanzada no ha llegado a materializarse en la aplicación de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas desde una perspectiva de género ni en estrategias que mejoren sus procesos de inserción social.

En este sentido, resulta indispensable la inclusión de un sistema de gestión coordinado y especializado de alternativas al encarcelamiento que garantice el control efectivo del cumplimiento de las mismas, que le den certeza a la autoridad jurisdiccional de aplicarlas y sean acordes a estrategias de reinserción social. En este sentido se recomienda además incluir una red de apoyo social y comuni-

tario que incluya programas de rehabilitación, educación, trabajo, vivienda y otros servicios complementarios para las mujeres, su familia y personas dependientes; para ello es importante promover mecanismos de derivación interinstitucionales.





# **CAPÍTULO 4**

## **DELITOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS EN COLOMBIA**

La tipificación de los delitos de drogas en Colombia ha sido sujeta a varias modificaciones en las últimas décadas, por lo que como introducción al presente capítulo se realizará un breve recorrido histórico, de la regulación de las drogas ilegales a fin de contextualizar la situación actual.

Los delitos relacionados con drogas en Colombia empiezan a ser regulados desde los años veinte, a partir de un enfoque preventivo, de control médico-administrativo, de decomiso de sustancias controladas y de interposición de multas a quien incumpliera las medidas<sup>37</sup>. Este enfoque cambia a comienzos de la década de los años sesenta, en respuesta a la influencia de los tratados internacionales en materia de drogas. De esta forma, se empiezan a tipificar y penalizar conductas como el cultivo, tráfico, elaboración y comercio de drogas como marihuana, cocaína y morfina, y se asignan sanciones de arresto.<sup>38</sup> Sin embargo, el porte de sustancias y su uso en lugares privados estaba despenalizado<sup>39</sup>. Las disposiciones de despenalización del consumo cambian con el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes de 1974, que imponía límites a la dosis personal<sup>40</sup> en los casos en los que no se demostrara que se trataba de una dosis terapéutica. Así mismo, señalaba la necesidad de diseñar y ejecutar políticas de prevención del consumo; regula los procedimientos para la destrucción de las sustancias incautadas; delimitaba los delitos y las contravenciones relacionados con la droga; aumentaba penas para el cultivo y tráfico de estupefacientes; y crea el Consejo Nacional de Estupefacientes.

En la década de los años 80, empieza una fase que marca una nueva postura que responde a la llamada “guerra contras las drogas”, que propuso una política estatal de “tolerancia cero”, mediante el uso constante y generalizado del derecho penal y de la fuerza, como formas de castigo en cualquiera de las fases del negocio de drogas. Inicia la prohibición estricta sobre la producción, tráfico, porte y consumo, penalizados de acuerdo con la Ley 30 de 1986, conocida como Estatuto Nacional de Estupefacientes. Esta ley establecía en el artículo 51 que una persona quien fuese sorprendida portando, conservando o consumiendo una cantidad determinada de droga y que se comprobara su adicción, a través de un examen médico legal ;se le imponía la sanción de reclusión en un establecimiento psiquiátrico o similar.

Esta situación cambia a partir de 1994 con la Sentencia C-221 de la Corte Constitucional sobre el porte de drogas ilícitas para uso personal, que establece que las personas no pueden ser penalizadas ni tampoco obligadas a recibir un tratamiento, teniendo en cuenta que el consumo, incluyendo el de tipo problemático, se inscribe en el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad<sup>41</sup> y que no es una conducta que dañe a terceros.

En el año 2009, mediante el Acto Legislativo 2, se aprueba la reforma al artículo 49 de la Constitución Política<sup>42</sup>, prohibiendo nuevamente el consumo de sustancias psicoactivas. Sin embargo, no se penaliza esta conducta, sino que se plantea la imposición de medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas, con el consentimiento de las personas.

---

37. Ley 11 de 1920; Ley 128 de 1928, Ley 05 de 1936.

38. Decreto 1188 de 1974.

39. Decreto 522 de 1971.

40. Marihuana hierba hasta 28 gramos y marihuana hachís hasta 10 gramos.

41. Consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política.

42. Consagra el Derecho a la salud.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, se encontró que esta norma genera incertidumbre en la práctica, debido a la falta de claridad sobre los límites de la prohibición constitucional, situación reforzada en la Ley 1453 de 2011 (o Estatuto de Seguridad Ciudadana), que elimina del Código Penal la excepción de la penalización a la dosis personal de sustancias psicoactivas.

Es decir, en la actualidad debido a pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, se reafirma que no es posible penalizar el porte para consumo, y se establece la dosis de aprovisionamiento, según la cual, si una persona es capturada con una cantidad levemente superior a la dosis personal, no debe ser penalizada, cuando se compruebe que las sustancias no van a ser distribuidas ni comercializadas. La Corte Constitucional señala esta postura en la sentencia C- 491 de 2012, que ratifica que el consumo de drogas es un problema de salud pública, por lo cual no se encuentra dentro del ámbito normativo del Código Penal y, por ende, no está penalizado. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia 2940-2016 de la Sala de Casación Penal, aprobada en Acta No. 71 diferencia los conceptos de dosis personal y dosis de aprovisionamiento, estableciendo que esta última es relativamente superior a la dosis personal fijada por la ley, aunque no especifica cantidad. En este sentido, mientras que la dosis personal tiene un límite, la dosis de aprovisionamiento está sujeta al análisis de cada caso, así como a las pruebas aportadas y a la condición de quien la porta.

Mientras se observa la existencia de una normativa de índole menos punitiva en lo que respecta al consumo, se identificó que las conductas vinculadas al cultivo, la fabricación, la producción, el transporte, el tráfico, el suministro, el uso de naves, aeronaves y embarcaciones sumergibles y semisumergibles se sancionan penalmente. El actual Código Penal Colombiano (Ley 599 del año 2000) señala 11 tipos penales con dos normas agravantes en el Libro II, Título XIII, Capítulo II denominada “Del tráfico de estupefacientes y otras infracciones”.

#### TIPOS PENALES EN MATERIA DE DROGAS DEFINIDOS EN EL CÓDIGO PENAL DE COLOMBIA

**Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones.** *El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y en multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la cantidad de plantas de que trata este artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.** [Modificado por la Ley 1453 de 2011<sup>43</sup>] *El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de droga sintética, sesenta (60) gramos de nitrato de amilo, sesenta (60) gramos de ketamina y GHB, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de droga sintética, quinientos (500) gramos de nitrato de amilo, quinientos (500) gramos de ketamina y GHB, la pena será de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de ciento veinte y cuatro (124) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles.** *El que destine ilícitamente bien mueble o inmueble para que en él se elabore, almacene o transporte, venda o use algunas de las drogas a que se refieren los artículos 375 y 376, y/o autorice o tolere en ellos tal destinación, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

43. La versión anterior de este artículo era la siguiente:

*Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a veinte (20) años y multa de (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de dos (2) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será de seis (6) a ocho (8) años de prisión y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 377B. Circunstancia de agravación punitiva.** [Artículo introducido por la Ley 1453, artículo 22] *Si la nave semisumergible o sumergible es utilizada para almacenar, transportar o vender, sustancia estupefaciente, insumos necesarios para su fabricación o es usado como medio para la comisión de actos delictivos la pena será de quince (15) a treinta (30) años y multa de setenta mil (70.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un Servidor Público o quien haya sido miembro de la Fuerza Pública.*

**Artículo 378. Estímulo al uso ilícito.** *El que en cualquier forma estimule o propague el uso ilícito de drogas o medicamentos que produzcan dependencia incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 379. Suministro o formulación ilegal.** *El profesional o practicante de medicina, odontología, enfermería, farmacia o de alguna de las respectivas profesiones auxiliares que, en ejercicio de ellas, ilegalmente formule, suministre o aplique droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años, multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, arte, oficio, industria o comercio de cinco (5) a diez (10) años.*

**Artículo 380. Suministro o formulación ilegal a deportistas.** *El que, sin tener las calidades de que trata el artículo anterior, suministre ilícitamente a un deportista profesional o aficionado, alguna droga o medicamento que produzca dependencia, o lo induzca a su consumo, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años.*

**Artículo 381. Suministro a menor.** *El que suministre, administre o facilite a un menor droga que produzca dependencia o lo induzca a usarla, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años.*

**Artículo 382. Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos.** [Modificado por la Ley 1453 de 2011<sup>44</sup>] *El que ilegalmente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder, desvíe del uso legal a través de empresas o establecimientos de comercio, elementos o sustancias que sirvan para el procesamiento de cocaína, heroína, drogas de origen sintético y demás narcóticos que produzcan*

44. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. La versión anterior de este artículo era la siguiente:

*Artículo 382. Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos. El que ilegalmente introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, tenga en su poder elementos que sirvan para el procesamiento de cocaína o de cualquier otra droga que produzca dependencia, tales como éter etílico, acetona, amoníaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, diluyentes, disolventes u otras sustancias que según concepto previo del Consejo Nacional de Estupefacientes se utilicen con el mismo fin, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de dos mil (2.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Cuando la cantidad de sustancias no supere el triple de las señaladas en las resoluciones emitidas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

dependencia, tales como éter etílico, acetona, amoníaco, permanganato de potasio, carbonato liviano, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, diluyentes, disolventes, sustancias contempladas en los cuadros uno y dos de la Convención de Naciones Unidas contra los Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y las que según concepto previo del Consejo Nacional de Estupefacientes se utilicen con el mismo fin, así como medicamentos de uso veterinario, incurrirá en prisión de 96 a 180 meses y multa de 3.000 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 383. Porte de sustancias.** El que en lugar público o abierto al público y sin justificación porte escopolamina o cualquier otra sustancia semejante que sirva para colocar en estado de indefensión a las personas, incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.

**Artículo 384. Circunstancias de agravación punitiva.** El mínimo de las penas previstas en los artículos anteriores se duplicará en los siguientes casos:

1. Cuando la conducta se realice: a) Valiéndose de la actividad de un menor, o de quien padezca trastorno mental, o de persona habituada; b) En centros educacionales, asistenciales, culturales, deportivos, recreativos, vacacionales, cuarteles, establecimientos carcelarios, lugares donde se celebren espectáculos o diversiones públicas o actividades similares o en sitios aledaños a los anteriores; c) Por parte de quien desempeñe el cargo de docente o educador de la niñez o la juventud, y d) En inmueble que se tenga a título de tutor o curador.
2. Cuando el agente hubiere ingresado al territorio nacional con artificios o engaños o sin autorización legal, sin perjuicio del concurso de delitos que puedan presentarse.
3. Cuando la cantidad incautada sea superior a mil (1.000) kilos si se trata de marihuana; a cien (100) kilos si se trata de marihuana hachís; y a cinco (5) kilos si se trata de cocaína o metacualona o dos (2) kilos si se trata de sustancia derivada de la amapola.

**Artículo 385. Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.**

Incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el dueño, poseedor, tenedor o arrendatario de predios donde:

1. Existan o se construyan pistas de aterrizaje sin autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.
2. Aterricen o emprendan vuelo aeronaves sin autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o sin causa justificada, a menos que diere inmediato aviso a las autoridades civiles, militares o de policía más cercana.

3. *Existan pistas o campos de aterrizaje con licencia otorgada por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, que no dé inmediato aviso a las autoridades de que trata el literal anterior sobre el decolaje o aterrizaje de aeronaves en las circunstancias previstas en el mismo numeral.*

Con respecto a esta tipificación, se pueden hacer las siguientes observaciones. En relación a la judicialización de la conducta de conservación o financiación de plantaciones, tipificada en el artículo 375, se ha identificado que muchas de las personas dedicadas a cultivos ilícitos, están en situaciones de vulnerabilidad que les lleva a involucrarse en el delito, sin tener una relación directa en la economía derivada del cultivo de coca. En este sentido, la aplicación del artículo de manera generalizada, sin tener en cuenta, entre otros factores, las necesidades socioeconómicas de las personas detenidas, puede ser considerada problemática desde una perspectiva de género y de derechos humanos.

En relación con el artículo 376 sobre tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, se observa que, aunque se tipifican tres delitos, estos tipos desarrollan 12 verbos rectores, lo que tiene como efecto la unificación de conductas que pueden tipificarse de forma aislada por pertenecer a etapas distintas del narcotráfico, como se ejemplifica en la siguiente figura.

**Figura N° 3.**

**CONDUCTAS PENALIZADAS EN EL ARTÍCULO 376 DEL CÓDIGO PENAL**

DELITO	VERBO RECTOR
 <b>TRAFICAR</b>	Introducir al país (así sea en tránsito) Sacar del país Transportar Almacenar Vender Ofrecer Adquirir Financiar Suministrar
 <b>FABRICAR</b>	Elaborar Financiar
 <b>PORTAR</b>	Transportar Llevar consigo Conservar

**Fuente:** Elaboración propia con información del Código Penal.

Dado que algunos verbos pueden ser ambiguos, es importante contextualizar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la descripción del tipo penal, así como describir el rol de las personas sujetas activas del delito, a fin de identificar sanciones proporcionales según las diferentes estructuras criminales y así garantizar una política criminal respetuosa a los derechos humanos.

Sumado a los problemas de interpretación, la Ley 1453<sup>45</sup> de 2011, conocida como el Estatuto de Seguridad Ciudadana para Combatir la Delincuencia Urbana y Evitar la Migración de los Problemas de Seguridad del Campo, incluyó modificaciones al articulado del Código Penal relacionados con el Título de Tráfico de Estupefacientes, siendo uno de estos, la modificación al tipo penal del artículo 376. Como se resaltó anteriormente, la modificación se enfocó en eliminar la excepción según la cual no estaba penalizado el porte para consumo.

Esta modificación podría generar incertidumbre tanto de la ciudadanía como de los/as funcionarios/as policiales, ministeriales y judiciales, en relación con la penalización y posterior privación de la libertad a una persona por portar la dosis personal o consumir drogas ilícitas, situación aclarada a nivel jurisprudencial, mediante sentencias de las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia, que enfatizan que a pesar de la reforma introducida por la Ley 1453 de 2011, no deben judicializarse las personas que sean sorprendidas portando cantidades que puedan ser consideradas como dosis personal o de aprovisionamiento.

Este articulado y las modificaciones sufridas por la Ley 1453 de 2011 evidencian la postura punitiva de la ley en Colombia de aumento de penas en este tipo de delitos. En efecto, mientras la Ley 599 del 2000 establece una pena mínima de 1 año y una máxima de 20 años, la Ley 1453 de 2011 mantiene la pena mínima pero incrementa a 30 años la pena máxima. Esta situación muestra la severidad de las penas para las conductas relacionadas con drogas en Colombia, las cuales llegan incluso al ser más altas que otras que afectan bienes jurídicos como la integridad física o la integridad sexual.

En este punto, es importante resaltar que más allá del hecho de que algunas de las conductas identificadas en los tipos penales descritos, tienen relación con el consumo de sustancias, en algunos casos, el uso de drogas y alcohol pueden incrementar (sin que ello sea una determinante) el riesgo de la violencia y la comisión de otro tipo de delitos. Esto evidencia la necesidad de recolectar evidencia empírica que permita diferenciar los delitos cometidos bajo los efectos del consumo problemático de sustancias de los cometidos para financiar una adicción, y los cometidos sistemáticamente debido al negocio de la producción, distribución y suministro de estupefacientes, con el objetivo de entender mejor el vínculo entre drogas, delitos y seguridad ciudadana.

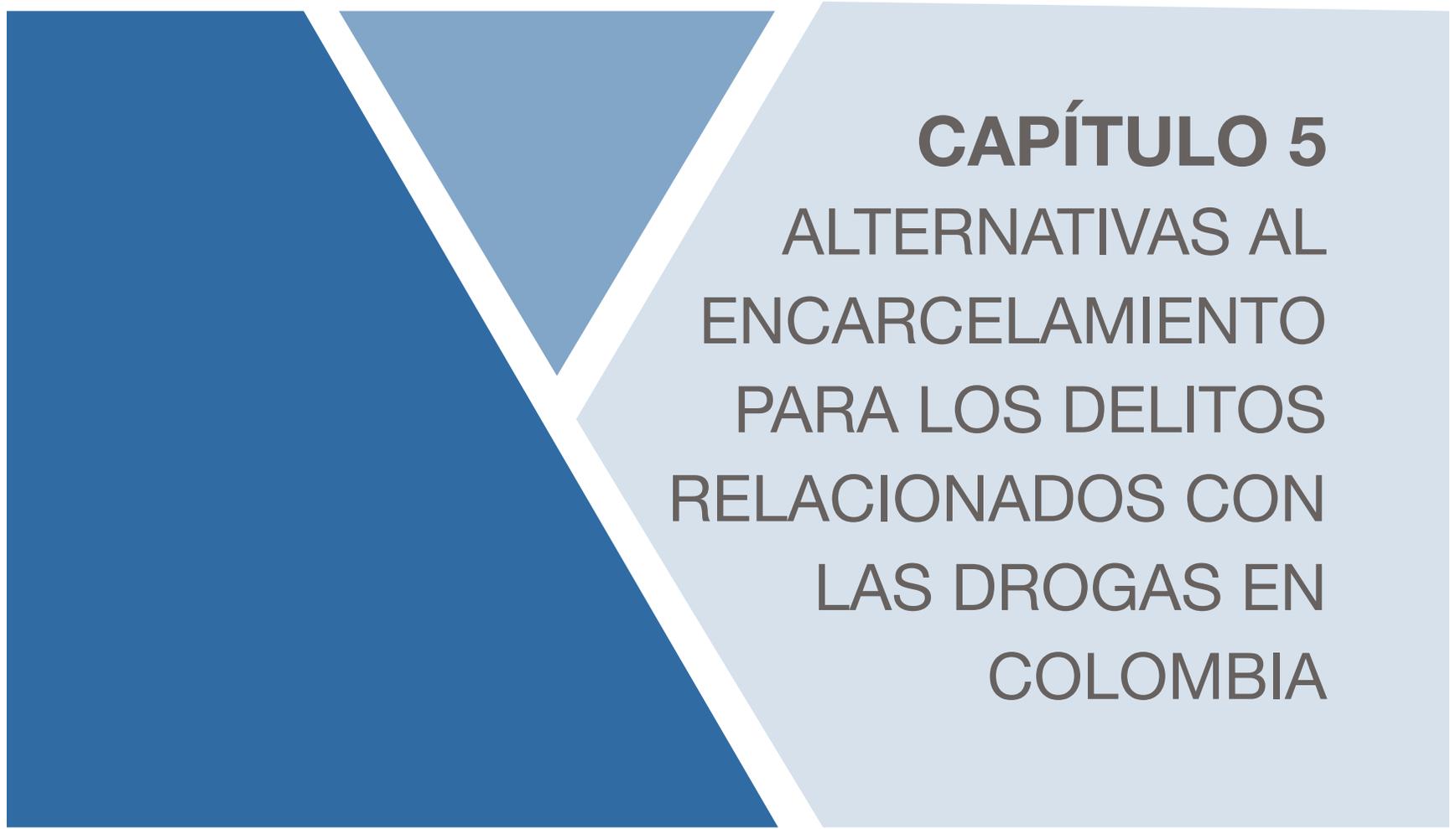
Este entendimiento diferenciado de la naturaleza misma de los delitos, articulado con un análisis, desde la perspectiva de género, de las causas, motivaciones y consecuencias de la comisión de los mismos, permitiría comprender en una forma más integral cómo el sistema de justicia puede abordar los delitos relacionados con las drogas, incluyendo medidas no privativas de libertad.

---

45. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

En este contexto, en el capítulo siguiente se presenta el panorama normativo y de procedimiento de las alternativas al encarcelamiento que existen en el país, indagando cuáles de estas medidas se pueden implementar para los delitos relacionados con las drogas incluyendo una perspectiva de género.





# **CAPÍTULO 5**

## ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO PARA LOS DELITOS RELACIONADOS CON LAS DROGAS EN COLOMBIA

El derecho penal tiene como principio orientador la mínima intervención, lo cual implica que el uso del poder punitivo debe minimizarse en pro de garantizar la protección de los derechos humanos y privilegiar que los bienes jurídicos tutelables puedan ser amparados por diferentes vías a lo penal como, por ejemplo, el uso de una política social preventiva o mecanismos policivos de control.<sup>46</sup>

En este sentido, se identificó que en Colombia, la jurisprudencia constitucional señala que el derecho penal debe regirse por el principio de subsidiariedad, en donde el uso de las penas y las medidas de seguridad, entre ellas la privación de la libertad, son legítimas sólo cuando han fallado otras formas de control social: “(...) La respuesta penal debe ser proporcional a la conducta objeto de la sanción, debe ser idónea, operar únicamente cuando no hay otras alternativas, y no debe ser criminógena, es decir, causar más problemas de los que resuelve”<sup>47</sup>.

Por su parte, el Código Penal consagra el principio de proporcionalidad en el artículo 3°: “La imposición de la pena o de la medida de seguridad responderá a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad. El principio de necesidad se entenderá en el marco de la prevención y conforme a las instituciones que la desarrollan”.

A pesar de estas posturas, la Corte Constitucional ha venido reconociendo que existe una violación “masiva y generalizada”<sup>48</sup> de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad como consecuencia del hacinamiento penitenciario, lo que evidencia que el derecho penal no ha sido utilizado como *ultima ratio*.

En este contexto, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en Colombia. En la jurisprudencia T-153/98, se delimita por primera vez que ante las condiciones de hacinamiento que impiden brindarle a todos los reclusos los medios para el proyecto de resocialización, se decreta por primera vez el ECI, el cual tiene como alcance general, remediar las situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas privadas de la libertad; en este sentido se delimitan nueve órdenes adicionales, dirigidas a las diferentes autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario en el país. En el mismo sentido, con la sentencia T-388 en el año de 2013 se declara un nuevo ECI, considerando ahora la crisis estructural que lleva a un desconocimiento de la dignidad humana, lo cual resulta incompatible con el estado social y democrático de derecho, sentencia que se confirma quince años después con la T-762/2015 que reconoce que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria amplió la cobertura sin embargo concluye que la crisis penitenciaria continúa vigente y se propone un mayor énfasis en la necesidad de adecuar la política criminal del país a los estándares y marcos de protección a derechos humanos de las personas privadas de la libertad a fin de lograr resultados más sostenibles. Finalmente, en el año de 2022 a través de la sentencia SU-122/22, se extiende el ECI a los centros de detención transitoria; en armonía con los criterios de la Corte IDH que establece que no pueden establecerse excepciones legales a los límites temporales de la detención preventiva, pues se trata de una medida cautelar y no punitiva que se enmarca dentro del principio de presunción de

46. Comisión Asesora de Política Criminal. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Junio de 2012. Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Unión Europea.

47. Corte Constitucional, Sentencia C-559 de 1999.

48. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013.

inocencia, por lo que deben de garantizarse condiciones dignas mientras se encuentra en custodia de agentes estatales.

Es decir, al declararse en el año 2013, mediante sentencia T-388, la Corte Constitucional el primer ECI se concluye que la política criminal colombiana ha estado marcada por un endurecimiento punitivo, colmado de penas excesivamente prolongadas, un uso indiscriminado de la prisión preventiva y la carencia de medidas alternativas al encarcelamiento. Reconoce además la importancia de acoger políticas públicas diferenciadas para las mujeres privadas de la libertad, señalando que “[...] Esta baja participación de las mujeres en la población reclusa en prisión, repercute[a] de forma grave en aquellas que son privadas de la libertad pues, como se indicó, se convierte en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas”<sup>49</sup>.

Posteriormente, la misma Corte reitera la ausencia de condiciones de vida digna dentro de las cárceles y ante la ausencia de una política criminal oportuna y respetuosa de los derechos humanos. De esta forma, mediante sentencia T-762 de 2015, la Corte reitera los argumentos respecto al endurecimiento punitivo y la carencia de medidas alternativas a la prisión y declara, adicionalmente, que debe adoptarse un enfoque diferencial para las personas que resultan más vulnerables, entre ellas “a las personas de la tercera edad, a las mujeres, la población LGTBI, los miembros de comunidades étnicas, las personas que profesan religiones minoritarias, las personas que padecen enfermedades crónicas o terminales, los extranjeros y las personas en condición de discapacidad [...]”<sup>50</sup>.

Dentro de su texto legal, Colombia cuenta con medidas alternativas a la privación de la libertad, fundamentadas en la Constitución Política que, en sus artículos 1°, 2°, 5°, 11, 12, 13, 28 y 29, consagra diferentes principios y derechos con relación a las penas, la libertad, el debido proceso y la igualdad.

Se encuentran medidas alternativas al encarcelamiento que pueden ser solicitadas en cualquier etapa del proceso penal, incluso en etapas previas o posteriores al mismo. A continuación, se describen las medidas que este estudio identificó pueden ser aplicadas en el contexto colombiano.

---

## Medidas pre-procesales

---

### a) Negociaciones y preacuerdos

El Acto Legislativo 03 de 2002, que modificó el artículo 250 de la Constitución Política e introdujo el Sistema Penal Acusatorio, permite las negociaciones y preacuerdos entre la Fiscalía y la persona imputada. Con el objetivo de humanizar y lograr mayor eficiencia en la justicia, se busca que la persona se declare culpable del delito que se le imputa, a cambio de que la Fiscalía elimine algún cargo específico o alguna causal de agravación, o adecue típicamente la conducta con miras a disminuir la pena (art. 350).

---

49. Idem.

50. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.

En estos preacuerdos, la autoridad judicial realiza el control de legalidad, verifica la asistencia de la defensa en las negociaciones (art. 354) y, si decide que el acuerdo celebrado cumple con lo establecido en la Ley, el proceso sigue con la audiencia de individualización de la pena y sentencia (art. 447). Si, por el contrario, la autoridad judicial declara que los acuerdos no se ajustan al orden jurídico, el proceso continúa con la investigación formal. Si este es el caso, el procedimiento aclara que la información otorgada durante las negociaciones no puede aprovecharse.

#### b) Principio de oportunidad

Es la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, durante la investigación o en el juicio, hasta antes de la audiencia de juzgamiento. (art. 324). Se puede aplicar en los siguientes casos<sup>51</sup>:

- Cuando se tratare de delitos sancionados con pena privativa de la libertad cuyo máximo señalado en la Ley no exceda de seis (6) años o con pena principal de multa, siempre que se haya reparado integralmente a la víctima conocida o individualizada.
- Cuando la persona fuera entregada en extradición a causa de otra conducta punible y la sanción imponible en Colombia carezca de importancia comparada con la impuesta en el extranjero, con efectos de cosa juzgada.
- Cuando la persona imputada o acusada, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, colabore eficazmente para evitar que el delito continúe ejecutándose, o que se realicen otros, o cuando suministre información eficaz para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada.
- Cuando la persona imputada o acusada, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, se comprometa a servir como testigo de cargo contra los demás procesados, bajo inmunidad total o parcial.
- Cuando la persona imputada o acusada, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, haya sufrido, a consecuencia de la conducta culposa, daño físico o moral grave que haga desproporcionada la aplicación de una sanción o implique desconocimiento del principio de humanización de la sanción.
- Cuando proceda la suspensión del procedimiento a prueba en el marco de la justicia restaurativa y como consecuencia de este se cumpla con las condiciones impuestas.
- Cuando la realización del procedimiento implique riesgo o amenaza graves a la seguridad exterior del Estado.

51. Ley 1312 de 2009 "Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad".

- En los casos de atentados contra bienes jurídicos de la administración pública o de la recta administración de justicia, cuando la afectación al bien jurídico funcional resulte poco significativa y la infracción al deber funcional tenga o haya tenido como respuesta adecuada el reproche institucional y la sanción disciplinaria correspondientes.
- En delitos contra el patrimonio económico, cuando el objeto material se encuentre en tan alto grado de deterioro respecto de su titular, que la genérica protección brindada por la ley haga más costosa su persecución penal y comporte un reducido y aleatorio beneficio.
- Cuando el juicio de reproche de culpabilidad sea de tan secundaria consideración que haga de la sanción penal una respuesta innecesaria y sin utilidad social.
- Cuando se afecten mínimamente bienes colectivos, siempre y cuando se dé la reparación integral y pueda deducirse que el hecho no volverá a presentarse.

Cuando quien haya prestado su nombre para adquirir o poseer bienes derivados de la actividad de un grupo organizado al margen de la ley o del narcotráfico, los entregue al fondo para Reparación de Víctimas siempre que no se trate de jefes, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de la respectiva organización.

#### c) **Conciliación Pre-Procesal**

Procede obligatoriamente y como requisito de procedibilidad en los delitos querellables. Se podrá promover ante un fiscal, en un centro de conciliación o ante un conciliador reconocido. En caso de tramitarse ante el fiscal, se citará a una Audiencia de Conciliación y en caso de haber acuerdo, se procederá a archivar las diligencias; en caso de no existir acuerdo, se ejercerá la acción penal correspondiente sin perjuicio de acudir a algún mecanismo de mediación.

#### d) **Mediación**

Contenida en el artículo 523 de la Ley 906 de 2004, consiste en un mecanismo por medio del cual, un tercero neutral (particular o servidor público designado por el Fiscal General de la Nación o su delegado) conforme con el manual que se expida para la materia, trata de permitir el intercambio de opiniones entre la víctima y el imputado o acusado, para que se confronten puntos de vista y logren solucionar el conflicto que enfrenta. La mediación podrá referirse a la reparación, restitución o resarcimiento de los perjuicios causados, realización o abstención de determinada conducta; prestación de servicios a la comunidad; o pedimento de disculpas o perdón.

### a) Sustitución de la ejecución de pena y subrogados penales

La sustitución de la ejecución de pena de acuerdo con el artículo 461 del Código Procesal Penal procede previa caución en los mismos casos de la sustitución de la prisión preventiva y puede ser ordenada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. En este orden de ideas, se identificó que la sustitución de la detención preventiva procede en los siguientes casos<sup>52</sup>:

- Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el/la juez/a en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.
- Cuando la persona imputada o acusada sea mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.
- Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.
- Cuando la persona imputada o acusada se encuentre en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. En estos casos, el/la juez/a es la autoridad encargada de determinar si la persona imputada o acusada deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.
- Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o cuando el mismo sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que cumpla con estas características tendrá el mismo beneficio.

En todos los casos, la persona beneficiaria debe suscribir un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar indicado, a no cambiar de residencia sin previa autorización, y a concurrir ante las autoridades cuando sea requerido/a. Adicionalmente, se puede imponer a la persona la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga la autoridad jurisdiccional.

---

52. Artículo 314 de la Ley No. 906 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia está a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el cual debe realizar un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportar a la Fiscalía sobre los resultados, para advertir sobre posibles violaciones a las condiciones impuestas y así adoptar las correspondientes acciones.

Cabe señalar que la sustitución de la medida privativa de libertad no procede cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:

- Los de competencia de los juzgados penales del circuito especializados o quien haga sus veces.
- Tráfico de migrantes.
- Acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir.
- Violencia intrafamiliar.
- Hurto calificado.
- Hurto agravado.
- Estafa agravada.
- Uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados.
- Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concurra con el delito de concierto para delinquir o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos.
- Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas.
- Fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares.
- Peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.
- Concusión.
- Cohecho propio; Cohecho impropio; Cohecho por dar u ofrecer.
- Receptación repetida continua; Receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado; Receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir; Receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos.

Por su parte, el Código Penal establece dentro de los subrogados penales la suspensión de la ejecución de la pena, la libertad condicional, la reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave, y la prisión domiciliaria como mecanismo sustitutivo de la privación de la libertad en establecimiento penitenciario. Adicionalmente, para la prisión domiciliaria está establecida la vigilancia electrónica como una garantía facultativa, que se puede imponer para acompañar este mecanismo sustitutivo.

#### **b) Suspensión de la ejecución de la pena**

Es un mecanismo que se refiere a un aplazamiento del cumplimiento de la sentencia por un periodo de dos (2) a cinco (5) años, si se cumplen los siguientes requisitos:

- Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.
- Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, la autoridad judicial puede conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares de la persona sentenciada sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.
- Que el crimen por el que se juzgó no tenga nada que ver con graves violaciones de derechos humanos, delitos de alto impacto contra la seguridad pública, crimen organizado, delitos contra la administración de justicia y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes.

La suspensión de la ejecución de la pena es una medida otorgada por una autoridad judicial de ejecución de penas, previa valoración de la conducta punible, cuando la persona haya cumplido las tres quintas partes de la condena, cuando su comportamiento durante el tratamiento penitenciario permita inferir que no existe necesidad de continuar con la ejecución de la pena, y cuando además se tenga conocimiento de su arraigo familiar y personal.

La persona a la que se le otorgue la suspensión de la pena adquiere una serie de obligaciones establecidas en el artículo 65 del Código Penal, Ley 599 de 2000:

- Asistir a los requerimientos que establezcan por parte de las autoridades.
- En el caso de salidas del país, solicitar autorización de la persona juzgadora.
- Reparar la totalidad de los daños causados por el delito, salvo que se demuestre que la persona condenada es insolvente.
- Informar cualquier cambio de residencia.
- Observar buena conducta mientras se está en el periodo de libertad condicional.
- Todas las obligaciones deben estar garantizadas mediante caución.

Así mismo, el artículo 66 del Código Penal delimita que la suspensión de la pena puede revocarse cuando:

- Durante el periodo de prueba, la persona condenada viole cualquiera de las condiciones impuestas por la autoridad judicial.
- Si transcurridos noventa días contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, no se compareciese ante la autoridad judicial.

### c) Libertad condicional

Es una medida a través de la cual la autoridad jurisdiccional de ejecución de penas y medidas de seguridad permite recobrar la libertad antes del cumplimiento de la pena a una persona que ha sido condenada, previo cumplimiento de determinados requisitos:

- Que la persona haya cumplido las tres quintas partes de la pena.
- Que su adecuado desempeño y comportamiento durante el tratamiento penitenciario en el centro de reclusión permita suponer fundadamente que no existe necesidad de continuar la ejecución de la pena.
- Que demuestre arraigo familiar y social.

La libertad condicional está permitida para las personas condenadas por los delitos que se mencionan en el listado del artículo 68 A del Código Penal<sup>53</sup>, incluyendo los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones. Sin embargo, está excluida para los delitos establecidos en las siguientes leyes:

- Código de la infancia y la adolescencia: de acuerdo con el numeral 5 del artículo 199 de la Ley 1098 de 2006, no se puede otorgar la libertad condicional a quien ha sido condenado por los delitos de homicidio doloso, lesiones personales dolosas, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, o secuestro (simple o extorsivo), que hayan sido cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

---

53. Delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales.

- Ley 1121 de 2006 de lucha contra el terrorismo: el artículo 26 señala que “cuando se trate de delitos de terrorismo, financiación de terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y conexos, no procederán las rebajas de pena por sentencia anticipada y confesión, ni se concederán subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad de condena de ejecución condicional o suspensión condicional de ejecución de la pena, o libertad condicional.
- Ley 733 de 2002 de lucha contra el terrorismo, el secuestro y la extorsión: el artículo 11 de esta ley señala una exclusión “cuando se trate de delitos de terrorismo, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, y conexos”.

Según los artículos 301 y 351 del Código Penal, las personas capturadas por flagrancia tienen restricciones para la reducción de la pena respecto a los beneficios que reciben las personas imputadas al aceptar los cargos anticipadamente, lo que puede tener un impacto directo sobre las personas que cometen delitos relacionados con drogas debido a que un porcentaje significativo es detenida en flagrancia.

#### **d) Reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave**

Es la medida que permite que una persona condenada que se encuentre atravesando una enfermedad grave, y cuyo tratamiento resulte incompatible con las condiciones de reclusión en las que se encuentre en el centro penitenciario, sea remitida al lugar de residencia o a un determinado centro hospitalario, donde se continuará la ejecución de la pena privativa de la libertad.

Se trata de un mecanismo regulado por el artículo 68 del Código Penal, Ley 599 de 2000, que establece los siguientes requisitos para acceder a la medida:

- La enfermedad que aqueja a la persona debe ser considerada como “muy grave”, de acuerdo con los criterios del informe médico.
- La enfermedad debe ser incompatible con las condiciones concretas de reclusión en las que vive la persona condenada en el centro penitenciario.
- Debe haber un informe del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- En los casos en que no sea el INPEC el que determine el centro hospitalario, sino la misma persona sentenciada, los gastos que se generen correrán a cargo de la persona.

La ley también establece que la medida se revocará si con el tratamiento la persona condenada muestra mejoría, por lo que volverá a ser recluida. En este punto, se tendrá en cuenta que debe haber una compatibilidad entre el eventual tratamiento en reclusión y las condiciones concretas del centro penitenciario para volver a ser privada de libertad la persona.

En los casos en que no haya mejoría de la salud y ya se haya cumplido el tiempo de la pena privativa, la autoridad jurisdiccional deberá declarar extinguida la sanción penal.

#### e) **Prisión y detención domiciliaria**

Son los principales substitutivos a la pena privativa de libertad intramural. Para acceder a este beneficio, la persona debe haber cumplido la mitad de la condena, comprobar arraigo familiar y social, y pagar una caución, y la pena debe cumplirse en el lugar de residencia de la persona condenada excepto cuando pertenece al grupo familiar de la víctima. Adicionalmente, debe aceptar que el INPEC verifique el cumplimiento de la medida a través de diversas medidas para la vigilancia como:

- Visitas aleatorias de control a la residencia del penado.
- Uso de medios de comunicación como llamadas telefónicas.
- Testimonio de vecinos y allegados.
- Labores de inteligencia.
- Mecanismos de vigilancia electrónica.

La detención preventiva puede ser sustituida por la detención en el lugar de residencia en los mismos casos en los que procede la prisión domiciliaria, y se aplica en estos casos el mismo régimen previsto para este mecanismo substitutivo de la prisión.

El Código Penal también establece que no pueden acceder a este beneficio las personas que han sido condenadas por delitos que tienen que ver con graves violaciones de derechos humanos, delitos de alto impacto contra la seguridad pública, crimen organizado, delitos contra la administración de justicia y delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, el Código Penal aclara que para los delitos que tratan sobre drogas ilícitas en los artículos 375 e inciso 2 y el artículo 376, sí es aplicable la prisión domiciliaria substitutiva.

#### f) **Vigilancia electrónica**

Definida como un mecanismo de control, acompañamiento, vigilancia, seguimiento y ejecución de la medida de aseguramiento y de la prisión domiciliaria, de igual forma, se considera como un mecanismo independiente de sustitución de la pena privativa de la libertad.

Es un mecanismo implementado con el fin de lograr, entre otros, los siguientes propósitos:

- Disminuir los niveles de encarcelamiento.
- Aumentar la vigilancia sobre personas procesadas o condenadas cumpliendo su pena o proceso en libertad.
- Disminuir los costos del control de algunas medidas penales, entre estos, la supervisión antes del juicio, la prisión domiciliaria o la libertad condicional.
- Reducir la reincidencia de personas condenadas.

La vigilancia electrónica puede ser concedida por decisión de la autoridad judicial de Ejecución de Penas en los siguientes casos:

- Cuando la pena impuesta no supere los ocho años de prisión.
- Cuando se dé el cumplimiento de criterios subjetivos, tales como la verificación por parte de la autoridad judicial de una conducta adecuada de la persona infractora. La Ley excluye la posibilidad de aplicar dicha medida para casos de: desaparición forzada, secuestro extorsivo, tortura, desplazamiento forzado, entre otros.<sup>54</sup>
- Cuando la persona no haya sido condenada por algún delito doloso o preterintencional, que hayan sido reparados los daños ocasionados con el delito dentro del término que fije la autoridad judicial y que se haya garantizado mediante caución el cumplimiento de las obligaciones de la persona beneficiaria.
- Que se tenga en cuenta el desempeño personal, laboral, familiar o social del condenado y que el usuario haya realizado el pago total de la multa.

---

### Medidas alternativas para delitos relacionados con drogas

---

Las anteriores medidas y subrogados penales no son garantía de beneficio en todo tipo de delitos. En Colombia, existen límites para solicitar una medida alternativa o subrogado penal de la prisión para el caso de los delitos de drogas, los cuales están establecidos en la Ley 1709 de 2014. Así, se incluye dentro del catálogo de conductas punibles sobre las que no proceden subrogados penales las violaciones graves a los derechos humanos, las afectaciones a la seguridad pública y los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, se identificó que algunas personas sindicadas o condenadas por delitos de drogas pueden acceder a algunas de las siguientes medidas:

#### Negociaciones y pre acuerdos:

La persona imputada por este tipo de delitos puede negociar con la Fiscalía. Sin embargo, cuando se presente un incremento patrimonial como consecuencia del delito, no se puede celebrar el acuerdo hasta tanto se reintegre por lo menos el 50 % del valor equivalente (art. 349).

#### Principio de oportunidad:

El artículo 324 del Código de Procedimiento Penal establece que en casos de tráfico y porte de estupefacientes procede, hasta antes de que se inicie la audiencia de juzgamiento, en los siguientes casos: (i) Cuando la persona imputada o acusada, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, colabore eficazmente para evitar que el delito continúe ejecutándose, o que se realicen otros, o cuando suministre información eficaz para la desarticulación de bandas de delincuencia organizada. (ii) Cuando la persona imputada o acusada, hasta antes de iniciarse la audiencia de juzgamiento, se comprometa a servir como testigo

---

54. Ley 1142 de 2007, artículo 50. Adiciona el artículo 38A del Código Penal.

de cargo contra otras personas procesadas, bajo inmunidad total o parcial. Se excluye a jefes de las organizaciones, cabecillas, determinadores, organizadores promotores o directores de organizaciones delictivas.

Sin embargo, la aplicación exclusiva del principio de oportunidad a estas causales presenta dos problemas: (i) A las personas que se dedican al microtráfico les obliga a delatar a quienes controlan el negocio, exponiéndose a peligro. (ii) Si una persona ha sido capturada por porte superior a la dosis mínima, o con dosis de aprovisionamiento, no podrá otorgar información de la estructura criminal que le vendió la droga, porque desconoce este tipo de relaciones y conexiones.

En la audiencia de control de legalidad de aplicación del principio de oportunidad (art. 127), la Fiscalía con aprobación de la autoridad judicial puede establecer un periodo de prueba de hasta tres años e imponer las siguientes condiciones (art. 326):

- Residir en un lugar específico.
- Participar en tratamientos para superar problemas con drogas.
- Prestar servicio social.
- No portar armas.
- La cooperación activa para evitar la comisión del delito y la desarticulación de bandas criminales, y redes de narcotráfico.

#### **Prisión domiciliaria o detención domiciliaria:**

Procede este subrogado por cualquier delito no violento relacionado con drogas y si la persona imputada, procesada o condenada cumple alguno de los criterios establecidos en el artículo 304 de la Ley 906 de 2004:

- Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el/la juez/a en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.
- Cuando la persona imputada o acusada sea mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.
- Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.
- Cuando la persona imputada o acusada se encuentre en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. En estos casos, el/la

juez/a es la autoridad encargada de determinar si la persona imputada o acusada deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o cuando el mismo sufiere incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que cumpla con estas características tendrá el mismo beneficio.

**Reclusión domiciliaria u hospitalaria por enfermedad muy grave:**

Procede cuando existe informe médico legal, incluso cuando se trata de una persona juzgada por terrorismo, narcotráfico, genocidio o cualquiera de los delitos establecidos en el segundo inciso del artículo 68 A.

**Sustitución de la detención preventiva y la sustitución de la ejecución de la pena:**

Sin importar si la persona es sindicada o imputada por delitos relacionados con drogas, podrán solicitar este beneficio las personas mayores de 65 años, las mujeres a las que le faltan dos meses o menos para el parto o que estén dentro de los seis meses siguientes al nacimiento del bebé, las personas que estén en estado grave por enfermedad, y las madres o padres cabeza de familia de hijos/as menores o que sufran incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado.

Como se evidencia, a pesar de existir medidas alternativas al encarcelamiento en Colombia, existen límites para solicitar un beneficio por subrogado penal de la prisión para el caso de los delitos de drogas. Esto se debe en gran parte a la conexión entre los mercados de drogas ilegales y la inseguridad, por lo que la percepción de la ciudadanía trae como consecuencia que se formulen normas, políticas, programas y proyectos de intervención, que respondan a prácticas retributivas desde un enfoque penal, en contravía del uso de alternativas.

Sin embargo, existe desde el 2017 un programa alternativo para delitos relacionados con drogas dentro del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Formulado en el marco de la Ley 1098 de 2006 en los artículos 174, 177, 178 y 179 numeral 2 Y, el denominado Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas (PSJTD) es un programa diseñado como una alternativa a la privación de la libertad para adolescentes y jóvenes que cometen delitos como consecuencia del consumo problemático de drogas. Puede ser aplicado en las diferentes etapas procesales.

En la etapa preliminar se establece el siguiente procedimiento:

- a. Cuando el/la adolescente haya sido aprehendido/a en flagrancia o medidas de ejecución de una orden o captura, es susceptible para solicitar el principio de oportunidad (artículo 174 de la Ley 1098 de 2006), en la modalidad de suspensión de procedimiento a prueba.
- b. Cuando el/la adolescente se encuentra cobijado/a por una medida de intercambio preventivo. En cualquier momento del proceso y antes de la audiencia de juicio oral, el Juez de Control de Garantías, lo considera.

- c. Cuando el/la adolescente se encuentra cobijado/a por la medida de internamiento preventivo es susceptible de solicitar la aplicación del poder preferente del Principio de Oportunidad (artículo de la Ley 1098 de 2006), bajo la modalidad de suspensión de procedimiento a prueba, y derivarse al Programa, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de admisión.

En la etapa de conocimiento, cuando la sanción es una medida de privación de la libertad contemplada en el artículo 187 de la Ley 1098 de 2006, se solicita que sea sustituida por una medida no privativa de la libertad a fin de que pueda ser remitido al programa.

En la etapa de ejecución de la sanción, se puede solicitar la remisión del/a adolescente a un programa para sanciones no privativas de la libertad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El mantenimiento de dicha medida se condiciona a la asistencia al PSJTD, con la claridad de que el incumplimiento de los compromisos pactados le acarrea al/a la adolescente la pérdida de dichos beneficios y el cumplimiento del resto de la sanción inicialmente impuesta bajo privación de libertad.

La sanción incluye la prestación de servicios a la comunidad, la libertad vigilada o el internamiento en medio semi-cerrado, y la asistencia al Programa como medida complementaria a fin de que el/la adolescente cuente con un tratamiento médico-terapéutico, orientado a superar su consumo problemático de drogas, con el acompañamiento de un operador pedagógico del ICBF que se encargue de trabajar en aceptar su responsabilidad.

Para ingresar al programa las y los adolescentes deben cumplir con ciertos requisitos. Desde el ámbito judicial, los criterios son los siguientes:

- Que hayan cometido cualquier delito a partir del consumo problemático de drogas o para sufragar este. Se excluyen los crímenes de guerra y graves violaciones de derechos humanos (desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, entre otros).
- Que al momento de cometer el delito sean mayores de 14 años y menores de 18 años, en consideración a la intervención inmediata de atención al delito y para impedir su reiteración.
- Que hayan manifestado voluntariamente su compromiso con la participación y cumplimiento de los objetivos del programa.
- Que hayan sido vinculados/as a una investigación penal o se encuentren cumpliendo sanciones y les falte un período razonable de cumplimiento para poder vincularse al programa.
- Que el/la adolescente cuente con un diagnóstico de consumo problemático de drogas, por parte de un/a médico/a especialista.
- Que tengan una red de apoyo (familia, acudiente o tutor) que participe en el proceso como el acompañamiento a las audiencias.

- Desde el área de salud, los requisitos son:
- Que los/las adolescentes cuenten con adecuada identificación, afiliación al sistema general de salud y autorización para el tratamiento.
- Que se tenga un diagnóstico del trastorno por uso de sustancias de cualquier grado de severidad.
- Que no tengan enfermedades orgánicas o mentales descompensadas.
- Que manifiesten su consentimiento voluntario para el tratamiento y que cuenten con la aprobación de los padres.
- Que cuenten con un acudiente (preferiblemente familiar) que se comprometa a asistir a las citas, a los grupos educativos y a cumplir con los demás requerimientos del equipo terapéutico.

La duración del programa depende de los términos del tratamiento clínico y del mecanismo procesal que utilice la autoridad judicial para derivar al/la adolescente al programa, siendo el tiempo recomendado de hasta 18 meses.

La revocatoria de la participación en el PSJTD procede por el incumplimiento de las condiciones fijadas por la autoridad judicial para garantizar la eficacia de las medidas que permitieron su derivación al mismo. El incumplimiento se clasifica según la severidad de las faltas que pueden ser leves y graves, y de según las mismas se toman medidas disciplinarias de la siguiente forma ver Figura 4.

**Figura N°4.**

**FALTAS Y MEDIDAS DISCIPLINARIAS DEL PSJTD EN EL SRPA**

FALTAS LEVES	MEDIDAS DISCIPLINARIAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Violación a la prohibición de consumir drogas.</li> <li>b. La ausencia justificada en las audiencias de seguimiento.</li> <li>c. La prohibición de concurrir a lugares de consumo o expendio de drogas.</li> <li>d. La violación a las normas de disciplina del tratamiento clínico.</li> <li>e. La violación a la obligación de asistir ala escuela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amonestación</li> <li>• Imposición de normas para regula la buena conducta individual, familiar y social.</li> <li>• Aumento de la frecuencia de las audiencias de seguimiento.</li> <li>• Aumentar los controles toxológicos.</li> </ul>
FALTAS GRAVES	MEDIDAS DISCIPLINARIAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Reincidencia en el delito.</li> <li>b. La comisión de conductas delictivas.</li> <li>c. La reiteración en las faltas disciplinarias.</li> <li>d. El incumplimiento de las condiciones del tratamiento clínico.</li> </ul>	<p>La revocatoria del Programa de Seguimiento Judicial de las Drogas y la revocatoria de la medida alternativa a la privación de la libertad.</p>

**Fuente:** Documento metodológico para la implementación del Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En la actualidad la ley 2292 de 2023 incluye alternativas al encarcelamiento con perspectiva de género. Debido a que creó una medida de sustitución de la pena de prisión para mujeres condenadas que sean cabeza de familia. Esto significa que las mujeres que accedan a este beneficio podrán conmutar su condena –en libertad- a través de la prestación de servicios de utilidad pública también conocidos como servicios comunitarios.

Estos servicios se pueden definir como un mecanismo sustitutivo de la pena de prisión; una oportunidad para que mujeres cabeza de familia que hayan sido condenadas por la comisión de delitos en condiciones de marginalidad, relacionados con las drogas o con el hurto, o cuya pena de condena no supere los 8 años de prisión, ejecuten labores no remuneradas en instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro por un mínimo de cinco (5) horas semanales y máximo veinte (20) horas.

Los requisitos para acceder al beneficio son:

-  a. Ser mujer;
-  b. Estar condenada por delitos relacionados con las drogas, el hurto; o tener una condena de 8 años o menos;
-  c. Ser mujer cabeza de familia, es decir, estar a cargo económica, social y afectivamente de hijos/hijas o de personas en situación de discapacidad;
-  d. Haber cometido el delito en condiciones de marginalidad;
-  e. No tener antecedentes penales, salvo que se trate de delitos relacionados con drogas o hurtos;
-  f. No estar condenada por delitos de uso de menores o violencia intrafamiliar.

Es una medida de política criminal con enfoque de género por delitos no violentos que incluye aquellos relacionados con drogas, modificando el régimen de exclusión de subrogados de la siguiente manera: el artículo 13 establece el listado de delitos a cuya pena se le puede conceder la pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública y se adiciona un párrafo que exceptúa de dicho beneficio a las mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en el artículo 375 del Código Penal; el artículo 14 adiciona un párrafo donde se exceptúa de la aplicación del beneficio de pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública a las mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos 377 e incisos 1º y segundo del artículo 376.

Como se advierte del análisis realizado, si bien es cierto que a partir de las reformas legales en materia penal existen en Colombia alternativas a la justicia penal y al encarcelamiento de acuerdo a los principios de mínima intervención y subsidiariedad; éstas se evidencian de manera limitada en materia de género y delitos relacionados con drogas, debido a que por ejemplo el PSJTD solo procede en materia penal juvenil sin que se extienda su ámbito de protección a las personas adultas que cuenten con esta relación causal.

Respecto a la justicia con enfoque de género, podemos concluir que con la aprobación de esta ley, en el caso de mujeres condenadas por hurto o estupefacientes y su condena no exceda de ocho años de prisión<sup>55</sup> en concurrencia con las agravantes o calificativos antes establecidas y en caso que la autoridad judicial establezca que por sus antecedentes personales, sociales y familiares no es necesaria la ejecución de la pena en establecimiento de reclusión, se otorgará una pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública.

---

55. Con algunas excepciones establecidas en los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal.



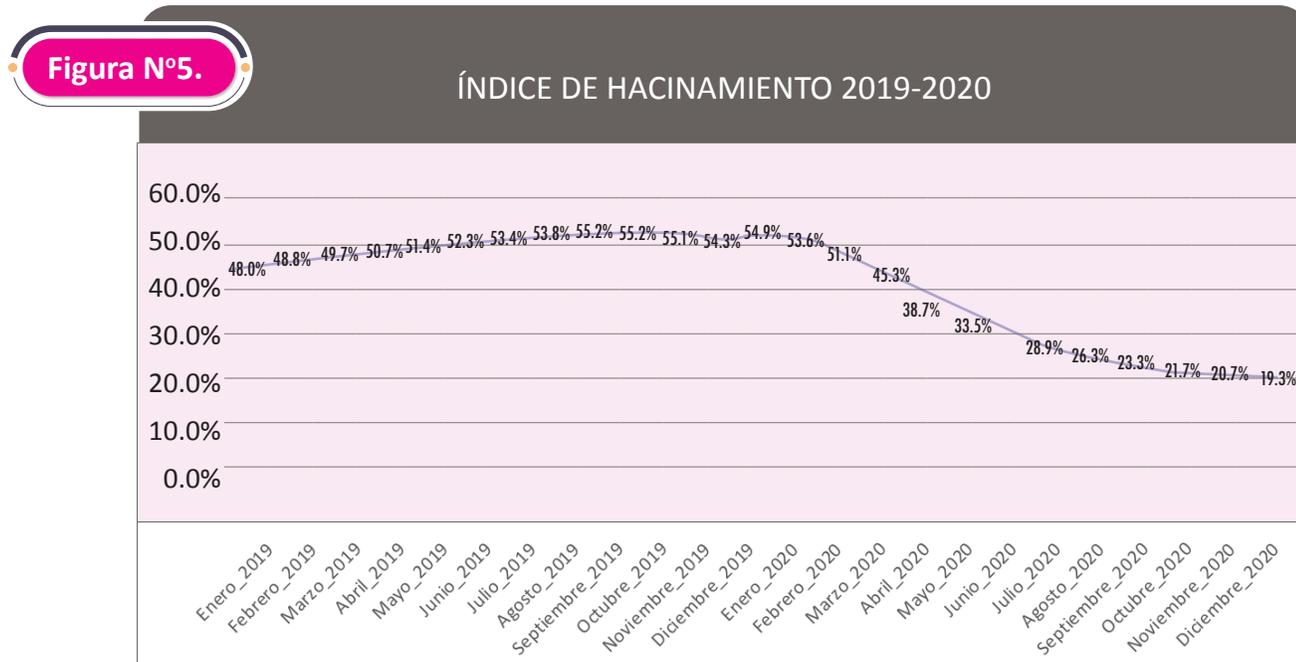
# **CAPÍTULO 6**

## **INFRAESTRUCTURA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ALTERNATIVAS AL ENCARCELAMIENTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN COLOMBIA**

La perspectiva de género dentro del sistema de justicia penal implica no sólo el establecimiento de normas legales, sino también el diseño e implementación de políticas y estrategias de atención diferenciadas que respondan a las necesidades de diferentes grupos de población en base a su diversidad de género. Este apartado presenta los actores institucionales clave, así como los planes, políticas y programas en materia de drogas, alternativas al encarcelamiento, género, reinserción social y en salud existentes en Colombia, con el objetivo de analizar de manera integral la infraestructura para la implementación de alternativas al encarcelamiento con enfoque de género.

Antes, de describir las políticas y programas existentes en Colombia, se considera útil presentar a continuación unos datos estadísticos sobre la población privada de la libertad. En Colombia, los datos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) a través del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) muestran que durante el periodo comprendido entre enero y octubre de 2019 el “tráfico, fabricación o porte de estupefacientes” es el tercer delito de mayor ocurrencia con 24.798 personas privadas de libertad representando el 22,3% de la población penitenciaria. Durante el mes de noviembre y hasta finalizar 2019, este delito desciende al cuarto lugar, siendo superado por el delito de “Concierto para delinquir”. En 2020, la tendencia se mantiene ubicando los delitos de drogas en el cuarto lugar después de la conducta de “Concierto para delinquir”.

La alta participación en delitos relacionados con drogas de las personas privadas de libertad en las cárceles colombianas, impacta directamente en las cifras de hacinamiento carcelario. En este contexto, la siguiente gráfica permite comparar los cupos penitenciarios a nivel nacional, representados en el índice de la capacidad de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) con la población detenida intramuralmente durante los años 2019 y 2020 en Colombia ver Figura 5.



Fuente: SISIPEC56

56. Fecha de consulta: 3 de octubre 2021

Como se observa, en los dos periodos se presentan niveles de hacinamiento. Durante todo 2019 la sobrepoblación se incrementa de un 48 a un 55%, cifras que descienden a partir del mes de marzo de 2020, finalizando el año con un 19.3%. Esta disminución en el porcentaje tiene una estrecha relación con el inicio de la pandemia del COVID-19, debido a que el Estado delimitó algunas medidas para controlar los contagios, entre estas: (i) Prohibición total de la movilidad de personas y el transporte público, exceptuando personal imprescindible para el manejo sanitario, lo que dificultó la comisión de delitos, especialmente en espacios públicos. (ii) Prohibición de ingreso de personas capturadas o condenadas en las cárceles para evitar y controlar la pandemia al interior de los establecimientos. (iii) La expedición de un decreto que permitió la sustitución de la pena de prisión y de la detención preventiva intramural a personas de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19 durante seis meses, es decir, se adoptaron medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encontraban en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptaron otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, aunque es importante resaltar la inaplicabilidad y exclusión de los beneficios de este Decreto para los delitos relacionados con drogas<sup>57</sup>. Respecto a los índices de hacinamiento en 2022 al finalizar el mes de diciembre, se presentó un índice de hacinamiento de 20.6%, lo que representa una disminución de 0.1 porcentual comparado a diciembre de 2021, cuyo porcentaje de hacinamiento era de 20.5%.

Esta disminución se observa de manera más evidente en la población sindicada y/o procesada pero no en la condenada, lo que nos hace concluir que existieron alternativas a la justicia penal y al encarcelamiento en este periodo en etapas previa al proceso y durante el proceso, no así en etapa de ejecución de la pena. Estas medidas inciden en las cifras de población sindicada y/o procesada, que disminuyen en un porcentaje los niveles de hacinamiento durante 2020, tal y como se describe en la Figura 6.

Figura N°6.

### CONSOLIDADO DE POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD SEGÚN SITUACIÓN JURÍDICA EN 2019 Y 2020

AÑO MES	2019			AÑO MES	2020		
	Sindicados	Condenados	Población Total		Sindicados	Condenados	Población
Enero	39.515	79.254	118.769	Enero	40.946	83.242	124.188
Febrero	39.775	79.638	119.413	Febrero	40.168	83.937	124.105
Marzo	40.026	79.996	120.022	Marzo	37.029	85.050	122.079
Abril	41.303	79.572	120.875	Abril	34.918	82.418	117.336
Mayo	40.364	81.123	121.487	Mayo	33.043	78.996	112.039
Junio	41.082	81.335	122.417	Junio	30.560	77.494	108.054
Julio	41.330	81.748	123.078	Julio	27.317	76.998	104.315
Agosto	41.463	82.255	123.718	Agosto	26.776	75.088	101.864
Septiembre	41.726	82.914	124.640	Septiembre	25.367	74.107	99.474
Octubre	41.071	83.654	124.725	Octubre	24.613	73.559	98.172
Noviembre	41.589	83.179	124.768	Noviembre	23.594	73.828	97.422
Diciembre	41.197	82.605	123.802	Diciembre	23.201	73.084	96.285
Promedio	40.870	81.439	122.310	Promedio	30.628	78.150	108.778

Fuente: SISPECS58

57. Decreto Legislativo No 546 del 14 de abril de 2020.

58. Fecha de consulta: 3 de octubre 2021.

El número de mujeres en prisión es inferior al de los hombres, representando solo el 8% de las personas privadas de libertad. En 2019, la población penitenciaria femenina en promedio fue de 8.533, mientras que la masculina de 113.777. En 2020 el promedio femenino fue de 7,474 y de 101.304 de población masculina, representando esta última, el 92% de la población. En 2021 el promedio de redujo considerablemente a 6,834 mujeres en comparación con años anteriores al igual que los hombres, los cuales llegaron a un promedio de 90,002. Para el año 2022 el promedio de mujeres privadas de la libertad fue 7.4% (6,703) en comparación a 90,473 hombres que representaban el 93%. Respecto a las cifras obtenidas a mayo de 2023 se observa que la tendencia en mujeres sigue disminuyendo con un promedio de 6,601 mujeres y la de hombres aumentó a 92,605 (ver Figura 7).

Figura N°7.

CONSOLIDADO DE POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD  
SEGÚN GÉNERO EN 2019 Y 2020

AÑO MES	2019			AÑO MES	2020		
	Masculino	Femenino	Población Total		Masculino	Femenino	Población Total
Enero	110.571	8.198	118.769	Enero	115.429	8.759	124.188
Febrero	111.171	8.242	119.413	Febrero	115.408	8.697	124.105
Marzo	111.772	8.250	120.022	Marzo	113.555	8.524	122.079
Abril	112.550	8.325	120.875	Abril	109.246	8.090	117.336
Mayo	113.049	8.438	121.487	Mayo	104.394	7.645	112.039
Junio	113.948	8.469	122.417	Junio	100.758	7.296	108.054
Julio	114.458	8.620	123.078	Julio	97.282	7.033	104.315
Agosto	115.071	8.647	123.718	Agosto	95.032	6.832	101.864
Septiembre	115.875	8.765	124.640	Septiembre	92.857	6.617	99.474
Octubre	115.894	8.831	124.725	Octubre	91.546	6.626	98.172
Noviembre	115.918	8.850	124.768	Noviembre	90.690	6.732	97.422
Diciembre	115.045	8.757	123.802	Diciembre	89.445	6.840	96.285
Promedio	113.777	8.533	122.310	Promedio	101.304	7.474	108.778

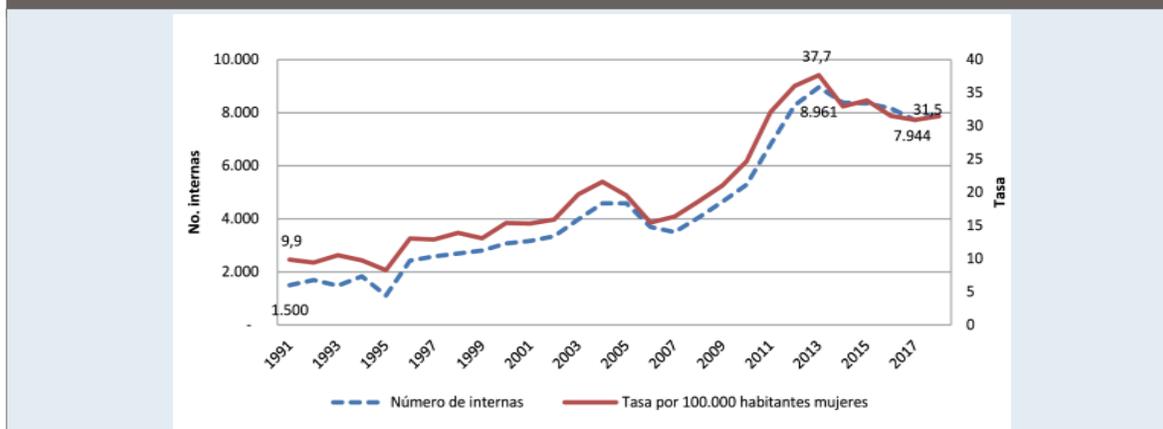
Fuente: SISIPPEC<sup>59</sup>

Como se observa en Figura 7, durante el periodo analizado, el número de mujeres privadas de la libertad disminuyó de 2019 a 2020, y así progresivamente hasta llegar a 6,601 mujeres al mes de mayo de 2023, sin embargo, dentro del análisis histórico, existe un aumento desproporcionado respecto a las mujeres privadas de la libertad a partir de 1991 tal y como los señalan los datos de la Figura 8.

59. Fecha de consulta: 3 de octubre 2021.

Figura N°8.

### CONSOLIDADO DE POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD SEGÚN GÉNERO EN 2019 Y 2020



Fuente: Mujeres y Prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género de acuerdo a datos del INPEC, Estadísticas, junio de 2018, DANE, proyecciones de población<sup>60</sup>.

Respecto a la población masculina según datos de 2022 existe una mujer por cada ocho hombres sindicados y una mujer por cada diecisiete hombres condenados tal y como se muestra a continuación (ver Figura 9).

Figura N°9.

### PPL INTRAMURAL POR SITUACIÓN JURÍDICA EN 2022

Sexo	Población colombiana >18 años	PPL sindicada	Participación PPL sindicada	Tasa PPL sindicada por 100 mil hb >18 años	PPL condenada	Participación PPL condenada	Tasa PPL condenada por 100 mil hb >18 años
Hombres	17.890.916	20.041	0,1%	112	71.690	0,4%	401
Mujeres	19.460.351	2.377	0,01%	12	4.263	0,02%	22
Total	37.351.267	22.418	0,1%	60	75.953	0,2%	203

Fuente: GEDIP-DANE-Noviembre 2022.

Como se describió al inicio del presente informe, las principales características de las mujeres privadas de libertad en Colombia son las siguientes: en cuanto a la edad, la mayoría (32.1%) oscila entre los 26 y 35 años, el 90% ha estado embarazada y tiene en promedio 3 hijas e hijos, en cuanto a la educación, el 70% terminó la secundaria y la gran mayoría de ellas no cuenta con estudios a nivel superior (91%), el 84.9% vivía en estratos bajos, más de la mitad contaba con un trabajo informal (70%) y era jefa del hogar (58%). En este contexto es importante evidenciar que casi la mitad de ellas había sido víctima de algún tipo de violencia previa a la privación de la libertad<sup>61</sup>. Según el Informe sobre las “Características de

60. Mujeres y Prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género, p. 32. En: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>.

61. ONUDC y Minjusticia (2019). Características de las condiciones socioeconómicas de las mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas. Bogotá, Colombia, p. 12.

las condiciones socioeconómicas de las mujeres relacionadas con problemas de drogas en Colombia”, publicado por ONUDC y el Ministerio de Justicia, el 28.9% de las mujeres privadas de la libertad en Bogotá, Medellín y Cali se encuentra por delitos relacionados con drogas, siendo el principal delito cometido por las mujeres privadas de la libertad, seguido por el de concierto para delinquir, hurto y finalmente homicidio<sup>62</sup>.

El INPEC es la autoridad pública del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, encargado de formular y ejecutar los planes y programas de gestión carcelaria y penitenciaria, así como ejercer la dirección, administración y control de los centros carcelarios y penitenciarios del orden nacional, entre otras funciones<sup>63</sup>. Su funcionamiento interno se enmarca en el **Plan de Direccionamiento Estratégico “Humanizando y transformando vidas” 2019 2022** y cuenta con dos ejes transversales, uno en derechos humanos y el otro, en información y comunicación, así como ocho dimensiones de intervención: (i) Talento humano; (ii) Direccionamiento estratégico y planeación; (iii) Gestión para el resultado con valores; (iv) Evaluación de desempeño institucional; (v) Gestión del conocimiento; (vi) Control interno; (vii) Atención y Tratamiento penitenciario y (viii) Seguridad penitenciaria.

En los dos últimos ejes se enmarcan las acciones y objetivos estratégicos de atención básica y medidas preventivas y correctivas que garantizan la seguridad de los establecimientos penitenciarios; sin embargo, no existe un eje que identifique las necesidades específicas de las mujeres privadas de la libertad y esto se refleje en una política penitenciaria con enfoque de género que responda a los efectos diferenciados que tiene el encarcelamiento de las mujeres respecto a los varones y garanticen un trato equitativo. En este sentido, el 67.5% de las mujeres que han estado en prisión manifiestan que las habilidades que adquirieron en los programas laborales o educativos en su anterior detención no fueron útiles para obtener ingresos económicos ni encontrar empleo al salir de la cárcel la última vez<sup>64</sup>, evidenciándose en este tipo de programas y talleres, los roles tradicionales de género que en la mayoría de las ocasiones no son eficaces en el mercado laboral. De ahí que la Corte Constitucional en sentencia T-267 de 2018, evidencie una nula perspectiva de género en la política pública penitenciaria y carcelaria.

El Código Penitenciario y Carcelario (Ley 1709 de 2014) en su artículo 2º, al delimitar los principios rectores del sistema incluye el enfoque diferencial, sin embargo, esta es una muestra más que el contenido de las normas no garantiza necesariamente los derechos humanos.

También se identificaron, en las entrevistas y revisión documental, programas de integración **pospenitenciarios**. Una de estas iniciativas es el **Programa nacional de prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria -Casa Libertad-**, cuyo objetivo es brindar acompañamiento y orientación exclusiva a personas en su proceso de reinserción a la vida en sociedad e ingreso al mundo laboral. Este programa es producto de un convenio entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, que contó en su inicio con la participación de la

62. *Ibidem* p. 15.

63. Decreto No 4151 de 2011 Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones

64. Mujeres y Prisión en Colombia. Op. Cit. p. 15.

Caja Colombiana de Subsidio Familiar -Colsubsidio- y la Fundación Teatro Interno (ahora Fundación Acción Interna), quienes integran un equipo interdisciplinario conformado por psicólogos de todo tipo de especialidades (ej. clínica, jurídica, comunitaria), trabajadores sociales, criminólogos y especialistas en políticas públicas.

El objetivo fundamental del Programa es brindar herramientas que faciliten la reintegración a la familia y a la sociedad, así como el acceso a nuevas oportunidades a las personas pospenadas, disminuyendo el riesgo de reincidencia y fomentando la cultura de la legalidad. Con este fin, se ofrecen servicios de preparación para el mundo laboral, apoyo en el proceso de culminación del bachillerato, atención individual psicológica y familiar, capacitaciones educativas y ocupacionales, apoyo a negocios propios y emprendimientos, apoyo jurídico, y redes de apoyo comunitario. En el año de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho aprobó los Lineamientos para la implementación del programa nacional de prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria “Casa Libertad” que tiene como fin tener un impacto positivo en la prevención de los ciclos de la delincuencia y violencia que se perpetúan pese al cumplimiento de una condena; los lineamientos pretenden unificar elementos que favorezcan los procesos de autoconfianza y reintegración, desde el trabajo con el individuo y sus entornos hasta procesos que generen confianza y validación entre la ciudadanía, empresarios y las instituciones. Este programa es operado por las entidades territoriales y el INPEC y cuenta con la asistencia técnica del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El tema de referencia cobra especial interés debido a que se dirige tanto a personas en preparación para la libertad como a personas que se encuentran cumpliendo medida de condena de ejecución condicional, personas que cumplen su sentencia en libertad y personas en prisión domiciliaria entre otras. Una vez la persona adentro del programa, se realiza una atención integral que se concentra en intervenir en las dimensiones individual, comunitaria, familiar y productiva, con la finalidad de minimizar las consecuencias negativas de vivir en privación de libertad, resignificar las conductas delictivas y facilitar procesos de reinserción social.

Dentro del Programa Casa Libertad, además de las instituciones del Estado, cuentan con convenio con empresas como Tostao y supermercados D1 con oferta de empleabilidad, la Caja de Compensación Colsubsidio y la Fundación Acción Interna que ha venido cumpliendo un importante rol.

Esta fundación fue creada con el objetivo de ayuda a mejorar la calidad de vida de la población carcelaria, pospenada y en condición de vulnerabilidad en Colombia, generando oportunidades de reconciliación y resocialización, a través del desarrollo de sus capacidades y la generación de proyectos productivos sostenibles social y económicamente.

En el mapeo de programas de resocialización de personas privadas de libertad, se identifican otras iniciativas como la **Fundación Transformado Libertad**, que nace en 2019 con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar común de la población privada de la libertad y drogo dependiente en Colombia. A través del acompañamiento continuo e integral a los procesos de resocialización y

rehabilitación, crea un espacio<sup>65</sup> en el que comercializan productos de 60 mujeres se encuentran en proceso de rehabilitación.

Desde la academia, algunas universidades colombianas también vienen apoyando procesos de intervención prestando servicios a la población reclusa. Por ejemplo, se creó el **Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes**, con el propósito actuar en favor del respeto de los derechos humanos y del acceso a la justicia de la población reclusa a través de la asesoría y representación jurídica, el litigio de alto impacto, la capacitación en defensa y ejercicio de los derechos ciudadanos, y la asesoría legislativa y en política pública. En este sentido, además de intervenciones jurídicas individuales y colectivas, el grupo realiza investigaciones y publicaciones, entre los que se destacan el documento “Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de política pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana”; la fotonovela La Cuarenta – Los clasificados, que busca hablar sobre las personas pospenadas y las posibilidades que tienen para recibir ayuda y capacitación en libertad; la fotonovela Los Derechos de Adriana, que busca informar y sensibilizar a la población privada de la libertad, así como al personal de custodia y vigilancia y al público en general, sobre los derechos de la población LGTBI y OSIGD privada de la libertad y los mecanismos legales y prácticos para garantizarlos; y la fotonovela Libertad a Domicilio, con el objetivo de informar a las personas privadas de la libertad sobre los subrogados penales y los beneficios administrativos.

De igual forma, existe el **Proyecto Inocencia**, de la Universidad Manuela Beltrán, que busca la liberación de personas condenadas injustamente, además de fomentar el estudio científico en áreas del derecho que propendan por la reducción significativa de condenas erradas.

---

65. Ver página <http://www.transformandolibertad.org/Tienda/>

## Planes, programas y políticas públicas en materia de género

Los documentos de política pública en materia de género en Colombia parten de la conjunción de variables que incluyen la obligatoriedad de incorporar el enfoque de género a partir de los compromisos adquiridos internacionalmente, del reconocimiento de la igualdad a nivel constitucional y de la intrusión del movimiento de mujeres y de organizaciones de la sociedad civil. En la Figura 10 se realiza una síntesis de las principales acciones que ha realizado Colombia en materia de género y posteriormente se describen con mayor detalle algunas de ellas.

**Figura N°10.**

### RESUMEN DE PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE GÉNERO EN COLOMBIA

Planes, programas y políticas públicas en materia de género	Descripción
Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres	Estos instrumentos se consideran referentes para el diseño y puesta en marcha de acciones sostenibles para la superación de brechas y la transformación cultural.
Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias	
CONPES 4080 Consejo Nacional de Política Económica y Social	Hoja de ruta de los próximos 8 años a fin de que para el 2030 se cumpla el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 5 en materia de igualdad de género.
Plan de desarrollo local de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Se incluyeron puntos clave en el plan como la creación de espacios de diálogo y concertación entre la policía y la comunidad LGBTI y OSIGD, y programas de capacitación dirigidos a funcionarios/as públicos/as y relacionados con la atención a la población LGBTI y contra la discriminación por razones de orientación sexual.
Política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas	Fue formulada de forma intersectorial y liderada por el Ministerio del Interior.
Acciones en Medellín	Se creó también la figura del oficial de enlace con el fin de promover una mejor convivencia entre la policía y la población LGBTI, y se desarrollaron estudios exploratorios de interés para el sector.
Consejería Presidencial para la Mujer	Es una dependencia adscrita a la Vicepresidencia de la República que entre otros logros, han logrado crear dentro del Poder Ejecutivo un Observatorio de Asuntos de Género y mecanismos territoriales.

Comisión de Género del Ministerio de Justicia	Es encargada de realizar acompañamiento técnico a la Dirección de Justicia Formal en la formulación de políticas públicas de justicia con enfoque de género concernientes a las mujeres y la población LGBTI, en articulación con las diferentes dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.
Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial Acuerdo No. PSAA08-4552 de 2008	Se encuentra encargada de proponer políticas, planes y acciones encaminadas a garantizar la igualdad y la no discriminación de las mujeres y las niñas en el acceso a la administración de justicia; promover la sensibilización, la formación e información en materia de género, de manera continua y sistemática para todos los servidores judiciales; mantener informadas a la altas corporaciones sobre las actividades de género que se adelanten para la rama judicial; y establecer directrices para la introducción de la perspectiva de género en la actuación y la formación judicial.
Política de Igualdad y No Discriminación de la Fiscalía General de la Nación	Establece estrategias relacionadas con la atención jurídica que además de formar y sensibilizar a los funcionarios y funcionarias en la aplicación del principio de igualdad y proporcionar herramientas prácticas para adoptar el enfoque diferencial y de género en sus actividades, desarrolla investigaciones con enfoque diferencial y de género en los casos de violencia contra las mujeres y poblaciones vulnerables.

La **Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres** y el **Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias**<sup>66</sup>, responden a la necesidad de garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género. Estos instrumentos se consideran referentes para el diseño y puesta en marcha de acciones sostenibles para la superación de brechas y la transformación cultural, a través de lineamientos sectoriales y un plan de acción que fue concretado a través del **documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 161 de 2013**<sup>67</sup>, que precisa objetivos, alcances y acciones de las entidades involucradas para avanzar en la superación de las brechas de inequidad y garantizar una vida libre de violencias en el país. Dicho plan promueve:

66. En: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf>

67. En: <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Conpes-Social-161-de-2013-Equidad-de-Genero.pdf>

- La inclusión del enfoque de género en las políticas públicas y proyectos institucionales en materia de violencia contra la mujer.
- Estrategias de información, comunicación y educación que contribuyan a superar la tolerancia social frente a las violencias basadas en género.
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales y cualificación de sus funcionarios en estas temáticas.
- El fortalecimiento de las instituciones encargadas de la atención en salud y en justicia a las mujeres víctimas de violencia.
- El fortalecimiento de los espacios de articulación nacionales en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- La adecuación normativa sobre legislación relevante en materia de violencia contra las mujeres.
- Los sistemas de información y gestión del conocimiento en materia de violencia contra las mujeres.

En abril del 2022, Colombia aprobó el CONPES 4080 que consiste en una hoja de ruta de los próximos 8 años a fin de que para el 2030 se cumpla el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 5 en materia de igualdad de género. El documento plantea acciones dirigidas a: (i) Aumentar las oportunidades de autonomía económica para las mujeres desde diversos ámbitos, eliminando las barreras aún existentes y dando continuidad a las políticas adelantadas en este ámbito; (ii) Avanzar hacia la paridad en participación de las mujeres en los cargos de elección popular, cargos directivos del sector público a nivel nacional y territorial y su liderazgo en el escenario comunal; (iii) Generar intervenciones públicas que mejoren la salud física y mental de las mujeres; (iv) Fortalecer la política para prevenir y atender de manera integral las violencias contra las mujeres; (v) Afianzar el rol de las mujeres en la construcción de paz y la agenda de seguridad en el marco de la Resolución 1325; (vi) fortalecer la institucionalidad para la transversalización del enfoque de género en asuntos estratégicos del Estado y transformación cultural.

De entre las barreras que tienen las mujeres para ejercer liderazgo en la construcción de la paz y agenda de seguridad, evidencia las condiciones de vulnerabilidad económica y la pobreza de las mujeres, lo que aumenta el riesgo a su vinculación en los diferentes eslabones de las cadenas de las economías ilícitas, resaltando datos del INPEC de 2015 que establecen que el 46% de las mujeres encarceladas, lo están por delitos relacionados con drogas y de acuerdo con el Observatorio Colombiano de las Drogas, con base en una encuesta realizada con mujeres recluidas por delitos de drogas, 83 % de las encuestadas vivía en estrato 0, 1 y 2, 60 % fueron madres antes de los 18 años, 50 % sólo terminó la primaria, 48 % manifestó haber sido víctimas de algún tipo de violencia de género.

Las administraciones de las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali) desde hace varios años se han comprometido con el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la población LGBTI. La Alcaldía Mayor de Bogotá inició varios procesos como la inclusión de puntos clave en el “Plan

de desarrollo local”, la creación de espacios de diálogo y concertación entre la policía y la comunidad LGBTI y OSIGD, y programas de capacitación dirigidos a funcionarios/as públicos/as y relacionados con la atención a la población LGBTI y contra la discriminación por razones de orientación sexual. La Alcaldía apoyó también actividades y campañas, y dio marcha a varios estudios para sustentar políticas y programas contra la discriminación y la homofobia y a favor del ejercicio de los derechos humanos de lesbianas, hombres gays, bisexuales y trans de la ciudad. Medellín por su parte, emprendió acciones y programas de capacitación dirigidos a funcionarios/as públicos/as, y lanzó campañas de comunicación contra la discriminación por razones de orientación sexual y en favor del reconocimiento de las personas homosexuales y de sus derechos. Se creó también la figura del oficial de enlace con el fin de promover una mejor convivencia entre la policía y la población LGBTI, y se desarrollaron estudios exploratorios de interés para el sector. En relación con políticas de garantías para la población LGBTI, se encuentra, en primer lugar, la **Política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas**,<sup>68</sup> formulada de forma intersectorial y liderada por el Ministerio del Interior.

Desde el Poder Ejecutivo se han creado instancias como la **Consejería Presidencial para la Mujer**, dependencia adscrita a la Vicepresidencia de la República que entre otros logros, ha logrado crear dentro del Poder Ejecutivo un Observatorio de Asuntos de Género y mecanismos territoriales.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho también cuenta con una Comisión de Género, encargada de realizar acompañamiento técnico a la Dirección de Justicia Formal en la formulación de políticas públicas de justicia con enfoque de género concernientes a las mujeres y la población LGBTI, en articulación con las diferentes dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. Para ello cuenta con la obligación de recolectar y sistematizar información para la formulación de políticas públicas de justicia con enfoque de género y fortalecer la transversalidad del enfoque de género en todas las direcciones y/o dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. También desarrolla planes o programas de capacitación y brinda capacitación a funcionarios de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, servidores del sector justicia, comisarios de familia, inspectores de policía acerca del enfoque de género, los derechos de las mujeres y de la población LGBTI.

Sin duda una de las funciones primordiales para el presente estudio es la de promover la articulación interinstitucional del sector justicia para la implementación efectiva de la normatividad, las políticas públicas y los planes de acción existentes en materia de justicia con enfoque de género. En el marco de estas funciones, desarrolló la herramienta virtual **Caja de Herramientas Género**<sup>69</sup> que reúne documentos, lineamientos, guías, videos y material relacionado con la materia y que son insumos importantes en el marco del presente estudio.

---

68. En: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto\\_762\\_politica\\_publica\\_garantia\\_de\\_los\\_derechos\\_sectores\\_sociales\\_lgbti.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_762_politica_publica_garantia_de_los_derechos_sectores_sociales_lgbti.pdf)

69. En: <https://www.minjusticia.gov.co/programas/conexion-justicia/caja-herramientas-genero>

Dentro de la Rama Judicial se destaca la **Comisión Nacional de Género**, que entre otras cosas, se encuentra encargada de proponer políticas, planes y acciones encaminadas a garantizar la igualdad y la no discriminación de las mujeres y las niñas en el acceso a la administración de justicia; promover la sensibilización, la formación e información en materia de género, de manera continua y sistemática para todos los servidores judiciales; mantener informadas a las altas corporaciones sobre las actividades de género que se adelanten para la rama judicial; y establecer directrices para la introducción de la perspectiva de género en la actuación y la formación judicial. Estas funciones se encuentran establecidas dentro del Acuerdo No. PSAA08-4552 de 2008 por medio del cual, se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la rama judicial<sup>70</sup> que señala la estructura de la Comisión, los propósitos encaminados a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por género en las decisiones judiciales, en el servicio público de la administración de justicia, y en el funcionamiento interno de la Rama Judicial.

Dentro del proceso de implementación de esta política, la Comisión Nacional de Género logró incorporar dentro del proceso de formación de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”,<sup>71</sup> el **Subprograma de Formación en Incorporación de la Perspectiva de Género**, con el objetivo de fortalecer las competencias teórico-prácticas de los servidores y servidoras judiciales para la aplicación del enfoque diferencial desde la perspectiva de género en las decisiones judiciales, con el análisis del desarrollo normativo y jurisprudencial en la materia y su utilidad para la práctica judicial en los diferentes despachos judiciales del país, así como de las autoridades indígenas y de los jueces de paz.

La Fiscalía General de la Nación, por su parte, adoptó la **Política de Igualdad y No Discriminación**<sup>72</sup>, la cual establece las siguientes estrategias relacionadas con la atención jurídica que además de formar y sensibilizar a los funcionarios y funcionarias en la aplicación del principio de igualdad y proporcionar herramientas prácticas para adoptar el enfoque diferencial y de género en sus actividades, desarrolla investigaciones con enfoque diferencial y de género en los casos de violencia contra las mujeres y poblaciones vulnerables.

Por su parte, la **Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres** de la Procuraduría General de la Nación, bajo la Dirección de la Procuradora Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales, se enfoca en intervenir de manera discrecional en las diferentes etapas de procesos de mujeres imputadas, evidenciando situaciones de vulnerabilidad con enfoque de género con el objetivo de lograr reducir penas en los casos en los que se logren demostrar casos de violencia estructural, necesidades económicas que motivan delitos, entre otras circunstancias.

70. En: [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/0/ACUERDO\\_4552\\_DE\\_2008.pdf/f7e7875c4-1df6-409c-b7ba-ae0477dd2da5](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/573203/0/ACUERDO_4552_DE_2008.pdf/f7e7875c4-1df6-409c-b7ba-ae0477dd2da5)

71. Centro de formación inicial y capacitación continuada de la Rama Judicial, cuyo propósito fundamental es contribuir significativamente al mejoramiento de la administración de justicia mediante un sistema integrado de aprendizaje construido con la participación activa de los magistrados, jueces y empleados de la Rama Judicial y las autoridades de las jurisdicciones especiales, a través de los Comités Nacionales y Zonales y los Grupos Seccionales de Apoyo.

72. En: [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion\\_fiscalia\\_0450\\_2012.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_fiscalia_0450_2012.htm)

En el marco del PNIS<sup>73</sup>, creado a partir del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el gobierno se comprometió a tramitar ajustes normativos necesarios a fin de proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo ilícito cuando, dentro del término de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, siempre y cuando manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito<sup>74</sup>. El Acuerdo establece que el ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito<sup>75</sup>.

Sin embargo, se observa que la reglamentación del tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores hasta el momento de presentar el presente estudio, no había sido aprobada por el Congreso de la República, a pesar de que desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se han radicado dos versiones de Proyecto de Ley ; el proyecto de Ley 055 de 2022 que se encuentra pendiente por discutir en el senado y el proyecto de ley 381 de 2023 que se encuentra en trámite en Comisión. El objetivo es el establecer medidas diferenciadas, transitorias y condicionadas, que permiten que esta población se comprometa a erradicar voluntariamente sin temor a ser criminalizada.

Por otra parte, el **Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en el SPRA**<sup>76</sup> es el único programa específico que brinda una alternativa a la judicialización y a la utilización excesiva de medidas privativas de la libertad para adolescentes que han cometido delitos como consecuencia del consumo problemático de drogas.

Por su parte, el **Plan Nacional de Política Criminal**<sup>77</sup>, plantea dentro de sus prioridades<sup>78</sup> visibilizar, prevenir y perseguir la violencia basada en el género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA. Desde el enfoque trasversal para una política criminal efectiva y de transición de paz con legalidad, incluye el enfoque diferencial y una serie de acciones que reconozcan y atiendan las múltiples condiciones y reivindicaciones sociales presentes en la sociedad colombiana (enfoque de género e identidades diversas, enfoque étnico, enfoque de diversidad sexual y enfoque de discapacidad). Dentro de su estructura propone diseñar e implementar salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales,

---

73. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

74. En: [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)

75. *Ibíd.*

76. Se expone su estructura y objetivos en el capítulo de Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas en Colombia

77. En: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

78. Concretamente la número dos.

siendo este un punto fundamental para el diseño de política pública de sanciones alternativas con perspectiva de género.

Finalmente, es importante reconocer el papel de la sociedad civil en la generación de planes, políticas y programas con enfoque de género. En Colombia, la incidencia de las intervenciones de organizaciones de mujeres, feministas, de población OISGD, ha sido fundamental para reconocer e incorporar las necesidades diferenciales y el enfoque de género en las acciones.

De esta forma, en relación directa con este informe, la **Corporación Humanas** es un centro de estudios y acción política feminista, conformado por un equipo interdisciplinario, que trabaja desde un enfoque interseccional en la promoción y garantía de los derechos humanos y la justicia de género para las niñas, adolescentes y mujeres en el ámbito nacional, regional e internacional. Esta organización maneja diversas líneas de acción, destacándose el **Grupo Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento** que, con la participación del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por su acrónimo en inglés), Dejusticia, WOLA y en colaboración con la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, aborda el tema de mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas a fin de promover la protección de los derechos de este grupo en condiciones de vulnerabilidad para acabar con la criminalización injusta de personas que han cometido crímenes no violentos relacionados con drogas. En conjunto con la Corporación Humanas Chile y Equis Justicia para las mujeres de México (organizaciones de la Articulación Regional Feminista), con el apoyo de *Open Society Foundations*, la Corporación Humanas de Colombia ha desarrollado el proyecto **Mujeres, política de drogas y cárceles**<sup>79</sup> en los tres países a fin de proponer políticas de drogas con perspectiva de género y medidas alternativas a la privación de la libertad en delitos de drogas cometidos por mujeres. De igual forma, la Corporación Humanas hace parte de la **Comisión de Seguimiento de la sociedad civil al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario**, espacio creado con el fin de generar acciones tendientes a promover el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en materia de hacinamiento y condiciones de reclusión; presentar informes especializados en la materia; evaluar políticas públicas; proponer alternativas de política criminal y constituirse en un espacio para la consulta, entre otros<sup>80</sup>.

Otra organización con incidencia en la temática es **Dejusticia**, un centro de estudios jurídicos y sociales dedicados al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global. Este centro se ha enfocado en realizar investigaciones en materias relacionadas con el tema, dentro de las que se destaca la **Guía para proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que usan drogas**<sup>81</sup>, diseñada para que las mismas conozcan sus derechos y para que el personal de salud conozca sus obligaciones; con *Open Society Foundations* y WOLA publicó en 2016 otro documento muy importante para el tema analizado, denominado **Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la reforma de políticas en Colombia**<sup>82</sup>, cuyo objetivo fundamental consiste en visibilizar el impacto diferenciado

79. En: <https://www.humanas.org.co/?s=%E2%80%9CMedidas+alternativas+de+privaci%C3%B3n+de+la+libertad+en+delitos+de+drogas+cometidos+por+mujeres%E2%80%9D+>

80. En: <https://www.humanas.org.co/decimo-informe-de-la-comision-de-seguimiento/>.

81. En: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/CARTILLA-DSR-VERSION-WEB.pdf>.

82. En: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_834.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf).

que el encarcelamiento tiene en las mujeres respecto a los varones y formula recomendaciones a fin de disminuir ese impacto aplicando como metodología la incursión de la perspectiva de género en el análisis de las políticas públicas en materia de drogas y el libro ***Mujeres, calle y prohibición: cuidado y violencia a los dos lados del Otún***<sup>83</sup>, el objetivo consiste en conocer experiencias de mujeres en torno al consumo de drogas, su trayectoria de vida.

En relación con organizaciones especializadas en derechos de personas OSIGD, **Colombia Diversa**<sup>84</sup> se crea en 2004 para trabajar a favor de los derechos humanos de este colectivo. Cuentan con diferentes áreas entre ellas la investigación, incidencia en política pública y litigio estratégico en la materia. De entre las investigaciones que ha realizado, se encuentra la publicación ***Del amor y otras condenas: personas LGBTI en las cárceles de Colombia***<sup>85</sup>, cuyo propósito fundamental consiste en evidenciar las situaciones de violencia y discriminación al interior de las cárceles para este grupo por demostraciones de afecto, y según información obtenida en las entrevistas, el documento ha sido fundamental para la modificación del reglamento del INPEC en todo lo relacionado con inclusión del enfoque de género.

Como se analiza dentro del presente capítulo, Colombia se caracteriza por un amplio sentido de responsabilidad social, es decir, las Organizaciones de la Sociedad Civil cuentan con representación en temas de género, justicia penal y alternativas al encarcelamiento. La incidencia que la misma ha tenido, se ha visto reflejada en algunos fallos de la Corte Suprema y la Corte Constitucional; existen publicaciones que reflejan la realidad de la situación que viven las mujeres y las personas OSIGD en Colombia; incluso existen Guías y Manuales de actuación en la materia, sin embargo la ausencia de coordinación entre Organismos de la Sociedad Civil, Academia y Estado a la luz del principio de corresponsabilidad hace que este trabajo no se vea reflejado en acciones concretas.

---

### Planes, políticas y programas contra los delitos relacionados con drogas

---

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en dos ejes: por un lado, en el control de la oferta, mediante el diseño y ejecución de intervenciones dirigidas a disminuir la producción de sustancias psicoactivas ilegales, tanto para el mercado interno, como para su exportación a nivel internacional; y, por el otro, en el desarrollo de políticas frente al consumo a través de estrategias de promoción en salud y prevención del riesgo y del daño, y en la reducción de daños colaterales asociados al consumo de drogas.

En este contexto, el marco político actual de las acciones en materia de drogas, parte del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera<sup>86</sup>, firmado en noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

---

83. En: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/08/Mujeres-calle-y-prohibicion.pdf>.

84. En: <https://colombiadiversa.org/quienes-somos/>.

85. En: <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa/documentos/informes-dh/colombia-diversa-personas-LGBT-en-carceles-de-colombia-2013-2014.pdf>

86. En: [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)

Este acuerdo establece en el Punto 4, denominado “Solución al problema de las drogas ilícitas”, una serie de estrategias y programas que permitirá al Estado concentrarse en combatir a las grandes organizaciones criminales y a los eslabones más fuertes del narcotráfico, siendo la principal estrategia incluir un enfoque de género, con el diseño e implementación del **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito** (PNIS)<sup>87</sup>.

Este programa se establece en el punto 4.1 del Acuerdo, y nace con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular para las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de esos cultivos, y que han sido criminalizadas por esto. Se busca, a través del programa, soluciones sostenibles y definitivas al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ello.

En este contexto se establece entre los elementos para la correcta implementación el tratamiento penal diferencial bajo la decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito, la construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo.

Como segundo marco político de acción en materia de drogas, resalta el **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”**<sup>88</sup>, que fija los programas, inversiones y metas del Gobierno para el cuatrienio. En el Objetivo No. 3 denominado “Política integral de lucha contra las drogas”, se buscan implementar estrategias para la reducción del consumo y la disponibilidad de drogas, haciendo énfasis en cultivos ilícitos; la desarticulación de organizaciones criminales; afectar las economías y rentas ilícitas; y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas”.

Otro instrumento es la **Política Paz con Legalidad**<sup>89</sup>, en la cual se crea una mesa de dirección estratégica que involucre las políticas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes.

Desde el Poder Ejecutivo, se vienen desarrollando otras políticas lideradas por ministerios – en primer lugar desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos<sup>90</sup>. Como cabeza del sector de justicia, el Ministerio lidera la implementación del **Plan Decenal de Justicia 2017-2027**, documento que establece los lineamientos de los proyectos, programas y demás acciones en materia de justicia. Adicionalmente, plantea dimensiones de intervención, siendo una de éstas, la política de lucha contra las drogas que incorpora como objetivo estratégico apoyar la atención integral al consumo de

87. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

88. En: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/documentos/BasesPND2018-2022.pdf>

89. [https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica\\_PAZ\\_CON\\_LEGALIDAD\\_Consejeria\\_Estabilizacion.pdf](https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/Politica_PAZ_CON_LEGALIDAD_Consejeria_Estabilizacion.pdf)

90. Decreto 1427 de 2017

sustancias psicoactivas y reducir la afectación a la población por la producción y consumo de drogas.

Así mismo, como objetivo transversal No. 2, propone “Fortalecer la generación de evidencia técnica, los sistemas de seguimiento y evaluación y la comunicación efectiva” y para lograrlo, propone la realización anual de un estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas (SPA) en diferentes poblaciones.

Además de este plan, el Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con dos direcciones con competencias en materia de lucha contra las drogas. En primer lugar, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria<sup>91</sup> que administra el Observatorio de Política Criminal y propone los lineamientos para la formulación de las políticas e iniciativas del Estado, con enfoque diferencial y especializado, en materia criminal y penitenciaria, prevención del delito, estrategias contra la criminalidad organizada, la corrupción, la trata de personas, el lavado de activos, y los demás aspectos relacionados, en coordinación con las entidades correspondientes del orden nacional y territorial. También elabora estudios correspondientes y presentar y apoyar el trámite de las propuestas sustantivas y de procedimiento en materia de política criminal y penitenciaria y del tratamiento normativo de la libertad individual.

La Dirección de Política Criminal y Penitenciaria viene consolidando el Observatorio de Política Criminal<sup>92</sup> como instancia administrativa diseñada con el objetivo de centralizar los procesos de recolección, análisis y construcción de información para la toma de decisiones en materia de política pública, y para la gestión de la información necesaria para su implementación, seguimiento y evaluación. Incluye información del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), así como la relacionada con el Consejo Superior de Política Criminal, encargado de asesorar al Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal a nivel nacional.

El Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con una Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas; es la dependencia del Ministerio de Justicia y del Derecho encargada de <sup>93</sup> formular, adoptar, promover, coordinar, liderar, hacer seguimiento y evaluar la política pública y estrategias en materia de drogas y actividades relacionadas, en articulación con las instancias correspondientes. Entre otras funciones, promueve el cumplimiento de políticas, planes y estrategias en materia de drogas y actividades relacionadas, a través del fortalecimiento y articulación entre las instancias competentes, siendo esta de gran trascendencia para la implementación de Programas de Alternativas al encarcelamiento desde un enfoque de género. Esta dirección, a través de Subdirección Estratégica y de Análisis, lidera la **Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas**, que plantea estrategias efectivas dirigidas a reducir el consumo de sustancias psicoactivas, la disponibilidad de drogas, desarticular organizaciones criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas. En desarrollo de los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) 2017, en los que se destaca la inclusión del enfoque derechos y salud pública en las políticas de drogas, la denominada **Ruta Futuro** ha formulado en su plan de acción

91. *Ibíd.*

92. En: <https://www.politicacriminal.gov.co/Observatorio/Observatorio-de-Pol%C3%ADtica-Criminal>

93. Decreto No. 1427 de 2017

una categoría denominada “sujetos de especial protección”, la cual es transversal a todos sus pilares y acciones que buscan la garantía, respeto y protección de los derechos humanos de estos grupos. Esta estrategia busca formular, implementar y evaluar estrategias y acciones de intervención, a la luz de los fenómenos que afectan de manera diferencial a las personas que se ven afectadas por el mercado ilegal de las drogas como es el caso de las mujeres, niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes, grupos étnicos, consumidores problemáticos y población rural vulnerable. Por lo anterior, se formularon 28 actividades específicas dentro del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro que tiene el propósito de prevenir y reparar los daños que el sistema de drogas ilegales arroja sobre estas poblaciones.

En lo que se relaciona con los programas de alternativas al encarcelamiento, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Drogas y Actividades Relacionadas, se encarga de acompañar a los entes territoriales y autoridades en el diseño, alistamiento e implementación del **Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el SRPA**, mediante un apoyo técnico especializado. Así mismo, en coordinación con las entidades aliadas, genera línea técnica y gestiona el acompañamiento y capacitación en los temas que se requieran fortalecer en cada territorio. Este programa plantea una modalidad de juzgamiento especial que otorga opciones de tratamiento voluntario a la población mayor de 14 años y menor de 18 años que ingresa al SRPA por la presunta comisión de un delito, motivado por el consumo problemático de drogas ilícitas, tal y como se desarrolló en líneas anteriores.

---

## Planes, políticas y programas en materia de salud

---

Finalmente, en este sentido, es importante analizar la infraestructura en materia de salud; el artículo 206 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, señala que se creará la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, la cual debe “Formular e implementar rutas integrales de atención que articulen y armonicen la oferta pública y privada, incluyendo las relacionadas con prevención de la violencia juvenil y el consumo de sustancias psicoactivas y estupefacientes”<sup>94</sup>. De igual forma, se plantea la necesidad de establecer las condiciones institucionales, técnicas y financieras para la puesta en marcha de una oferta de atención especializada a niños, niñas y adolescentes con dependencia funcional permanente, y de aquellos que presenten consumo problemático de sustancias psicoactivas.

En el mapeo de actores con competencias en el abordaje del tema salud y drogas, nuevamente se presenta el papel preponderante del Ministerio de Salud y Protección Social, entidad encargada de conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación de

94. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

actores de salud con el fin de mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud y sostenibilidad del sistema, incrementando los niveles de satisfacción de los pacientes, familias, comunidades y habitantes del territorio nacional<sup>95</sup>. En relación con esta última función, es posible identificar, en primer lugar, el **Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021**<sup>96</sup>, que establece estrategias orientadas a fortalecer factores protectores, prevenir el uso de sustancias psicoactivas, realizar tratamiento y rehabilitación integral, y desarrollar de planes territoriales de reducción del consumo.

El Plan define la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) y el Modelo de Atención Integral en Salud (MIAS), los cuales tienen como objetivo la generación de las mejores condiciones de la salud de la población, mediante la regulación de la intervención de los responsables de garantizar la atención de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad<sup>97</sup>. Reconocen las condiciones de vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales y establece la articulación sectorial y comunitaria para la reducción de condiciones de vulnerabilidad en poblaciones mayormente afectadas con discriminación por razones de orientación sexual o identidad de género, hombres que tienen relaciones sexuales con hombres, mujeres transgénero, mujeres trabajadoras sexuales, usuarios/as de drogas intravenosas, personas privadas de la libertad, personas en situación de calle, mujeres y jóvenes en contextos de vulnerabilidad, y víctimas de violencia .

El **Plan Nacional de Promoción de la Salud y Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021**<sup>98</sup>, ejecutado por los ministerios de Salud y Protección Social, y de Justicia y del Derecho tiene por objetivo reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido, dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables; a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas; y el fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud.

Por su parte, la **Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas**<sup>99</sup>, tiene como objetivo garantizar la atención integral de las personas, familias y comunidades con riesgos o consumo problemático de sustancias psicoactivas, mediante respuestas programáticas, continuas y efectivas, en su reconocimiento como sujetos de derechos. En esta política, el Ministerio de Salud y Protección Social genera compromisos en temas como la reducción del daño para personas en situación de vulnerabilidad con énfasis en inyectables y bazuco, así como programas de mantenimiento con metadona. Así mismo, hace un llamado a emprender acciones de prevención selectiva e indicada para consumidores no problemáticos orientada a la reducción de riesgos y daños. De esta forma, la Política propone cinco ejes que contienen 12 líneas de acción enfocadas en el fortalecimiento de las tareas para prevenir el consumo en todos los ciclos de vida de las personas y en todos sus entornos o niveles sociales, proponiendo terapias sustitutas, la creación

95. Decreto No 4107 del 2011

96. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/PDSP.pdf>

97. Ídem.

98. En: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/politica-consumo/OD1012014-plan-nacional-prevencion-consumo-sustancias-psicoactivas.pdf>

99. En <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-prevencion-atencion-spa.pdf>

de redes de asistencia en salud pagadas por el sistema y trabajos integrales de rehabilitación e inclusión social: Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas, prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas, tratamiento integral, rehabilitación integral e inclusión social, y gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial.

Estas políticas evidencian que el consumo, el abuso y la adicción se consideran un asunto de salud pública que debe ser atendido de forma integral por parte del Estado, a través de un modelo de aseguramiento social, con integración público-privado y dos regímenes de aseguramiento: subsidiado para aquellos sin capacidad de pago, y contributivo para la población del sector formal y los independientes con capacidad de pago. En relación con el acceso a tratamientos y/o rehabilitación por consumo problemático de drogas, se requiere del consentimiento informado de la persona, a través de un formulario en el que se informa sobre el tipo de tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos, la eficacia del tratamiento ofrecido, las restricciones establecidas durante el proceso de atención y toda aquella información.<sup>100</sup>

Los tratamientos se brindan en **Centros de Atención en Drogadicción (CAD)** y servicios de farmacodependencia, definidas como instituciones de carácter público, privado o mixto que prestan servicios de salud a personas con adicción a sustancias psicoactivas. Cada centro decide su modelo de atención, enfocándose en diferentes orientaciones terapéuticas para brindar tratamiento, entre éstas se destacan: la comunidad terapéutica (tradicional/renovada), 12 pasos, espiritual-religioso, médico-clínico-psiquiátrico, psicológico-interdisciplinario, pedagógico-reeducativo y terapias alternativas. Los CAD prestan sus servicios de forma ambulatoria o residencial. En la modalidad ambulatoria, los Centros desarrollan su modelo o enfoque de atención sin ofrecer servicio de alojamiento nocturno a las personas. En la modalidad de tratamiento residencial por el contrario, la atención requiere alojamiento nocturno.

Estos centros son regulados y vigilados por el Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que según lo establecido normativamente debe hacer inspecciones con regularidad a los servicios de atención, de la siguiente manera:

- a. Continúa: Desde el ejercicio de autoevaluación por parte de las instituciones prestadoras de servicios de salud. El prestador que habilite un servicio es el responsable del cumplimiento y mantenimiento de todos los estándares y criterios aplicables a ese servicio.
- b. Periódica: Cada 4 años o cuando la autoridad sanitaria lo considere necesario o ante una queja de alguna persona que ha sido usuaria.

100. Establecido en la Resolución No 4750 DE 2005 "por la cual se definen las condiciones de habilitación para los Centros de Atención en Drogadicción y servicios de farmacodependencia, y se dictan otras disposiciones".

A pesar de que el tratamiento para el consumo de sustancias está protegido dentro del derecho fundamental a la salud, lo que garantiza la provisión integral de servicios desde la prevención hasta la rehabilitación, los cuales deben ser abordados desde los entornos familiar, educativo, laboral, institucional y comunitario, en relación con la existencia de CAD y servicios de farmacodependencia se han identificado barreras de acceso, como la escasa oferta especializada en instituciones públicas; la mayor parte de esta oferta se focaliza en Bogotá. Al ser la mayor parte de la oferta de carácter privado, se dificulta el acceso de personas con dificultades socioeconómicas, las cuales han denunciado situaciones de discriminación, abusos y retrasos de ingreso.

El Estudio Nacional de Sustancias Psicoactivas Colombia 2019, realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho a través del ODC y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), evidencia el aumento de mujeres consumidoras, mostrando que la prevalencia en el consumo de sustancias en 2008 fue del 0.98% y del 1.33% en 2019. A pesar del evidente aumento, la oferta de centros para tratamiento a las mujeres consumidoras es mucho menor que la de hombres.

En relación con el rol de las instituciones judiciales en el manejo de problemas de consumo problemático de sustancias psicoactivas y comisión de delitos, la información obtenida en las entrevistas con el personal que trabaja en las URI indica que la derivación de estas personas a tratamientos de rehabilitación o mecanismos alternativos es inexistente salvo en el caso de la derivación al PSJTD a las personas jóvenes sujetas al sistema.

En cuanto al tratamiento a personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas privadas de libertad dentro de los establecimientos del INPEC, a través de la Dirección de Atención y Tratamiento y la Subdirección de Atención Psicosocial, se encontró que, en respuesta a la necesidad de fortalecer las estrategias para la implementación de acciones tendientes a la prevención, la reducción y la superación de los efectos adversos del consumo de Sustancias Psicoactivas en el ámbito carcelario, se ha implementado el **Programa de atención del consumo de sustancias psicoactivas en la población privada de la libertad**, el cual se desarrolla principalmente bajo cuatro ejes operativos que son prevención, mitigación, superación y capacidad de respuesta institucional. Este Programa se fortaleció en los años 2019, 2020, 2021 y 2022 gracias a un convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la UNODC, que establecieron el componente 1.4. sobre “Prevención y atención al uso de sustancias psicoactivas en el sistema penitenciario y carcelario”, a través del cual se implementaron procesos de formación al personal con el apoyo de la Escuela Penitenciaria Nacional y la Universidad “La Salle” (por ejemplo, el curso virtual “Prevención y atención para reducir el consumo de sustancias psicoactivas en el entorno penitenciario basado en la evidencia”) con el fin de dejar instalada la capacidad en los centros penitenciarios intervenidos para que puedan seguir ampliando el fortalecimiento de capacidades en los equipos psicosociales del INPEC, así como asistencias técnicas que permitan comprender e intervenir las dinámicas de consumo de sustancias psicoactivas y la implementación de dispositivos de escucha en centros penitenciarios.

Por su parte, entendiendo que las personas en situación de calle están expuestas, además de discriminación, a riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas, la Alcaldía de Bogotá creó el grupo ‘Ángeles Azules’, en el que personal de la administración, recorre las calles de la ciudad

y trabaja a diario en los CAD, brindándole a esta población los servicios necesarios, entre éstos, el traslado a los hogares de paso, comunidades de vida y centros transitorios. Así mismo, realizan jornadas de sensibilización y prevención del consumo y la habitabilidad en calle a la ciudadanía en general como comerciantes, vendedores, transeúntes, estudiantes de colegios y universidades, entre otras personas, reciben a diario información sobre los servicios que se ofrecen para la recuperación de esta población.

Para la definición y eficacia de un programa de esta naturaleza, resulta indispensable contar con la infraestructura necesaria para su puesta en marcha. El presente capítulo pretende identificar la existencia de la misma desde el ámbito de justicia, salud y reinserción social como componentes necesarios para su puesta en marcha. La perspectiva de género en la formulación de políticas públicas en Colombia se ha transversalizado en los últimos años, sin embargo falta fortalecerla dentro del sistema de justicia penal; se evidencia la existencia de programas para prevenir y abordar el consumo de drogas desde las instituciones públicas, sin embargo se identifica la ausencia de una red que brinde atención social y comunitaria integral, que incluya la rehabilitación, educación, trabajo, vivienda entre otros servicios complementarios para las mujeres que cometen delitos relacionados con drogas y sus familias, siendo indispensable su creación y con ello la coordinación de las instituciones públicas y privadas para lograrlo; todo esto aunado con la limitación en la oferta de centros de atención para personas consumidoras, además de la ausencia de un enfoque de género y de derivaciones a tratamiento o a medidas alternativas desde las URI en caso de comisión de delitos y relación con consumo de drogas, lo cual nos hace concluir que resulta indispensable articular a todos los componentes del sistema a fin de promover una política efectiva de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con drogas desde una perspectiva de género.





# **CAPÍTULO 7**

## HALLAZGOS Y OPORTUNIDADES

Dentro del presente informe, se ha argumentado que las políticas punitivas en materia de delitos relacionados con las drogas tienen un impacto de género diferencial y afectan de forma desproporcionada a las mujeres, sus familias, y a otros grupos de la población en situación de vulnerabilidad, haciendo más difícil romper el ciclo de violencia, discriminación, pobreza y desigualdad en la que viven.

Por lo tanto, resulta indispensable brindar una atención especializada y respuestas integrales con perspectiva de género de acuerdo con las necesidades específicas de estas poblaciones.

El análisis realizado a través de la visita *in situ*, entrevistas con actores clave e investigación documental sobre el marco normativo, la política pública y la infraestructura que existe en Colombia para la implementación de alternativas al encarcelamiento permitieron encontrar los siguientes hallazgos.

---

## Hallazgos

---

### EXISTENCIA DE UN MARCO LEGAL ARMÓNICO

1. Se identificó que en Colombia, el Código Penal no distingue los diferentes grados de participación que tienen las mujeres en los delitos relacionados con drogas; por lo tanto, no existe proporcionalidad respecto al daño efectivamente causado con la conducta penalizada; las penas son similares entre pequeños/as distribuidores/as y grandes narcotraficantes porque se procesan dentro del mismo supuesto normativo: el tráfico, la fabricación o el porte de estupefacientes.
2. La Corte Suprema de Justicia en Colombia ha proferido una línea jurisprudencial en materia de dosis personal y/o aprovisionamiento, bajo la cual una persona sólo puede ser penalizada si se evidencia la intención de vender o distribuir, considerándose como sujeto de protección constitucional.
3. Debido a que existe cierta falta de claridad en las leyes internas sobre las cantidades permitidas para consumo de dosis personal y/o dosis de aprovisionamiento, algunas personas operadoras de justicia reportan que aún hay casos donde se puede criminalizar el consumo.

### PRÁCTICAS PROCESALES

4. Se advierte la ausencia de mecanismos procesales que identifiquen las especiales condiciones de vulnerabilidad de las mujeres con consumo problemático de sustancias psicoactivas.
5. En Colombia, el periodo aproximado en que una persona se encuentra vinculada a la justicia penal, en suspensión condicional del proceso, es de aproximadamente dos años; durante este periodo, no se cuenta con una ruta crítica o plan de trabajo para el seguimiento judicial, lo que se contrapone al principio de seguridad jurídica y expone a las personas al incumplimiento de las condiciones establecidas.

## ALCANCE DE LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS

6. En Colombia, existen pocas alternativas al encarcelamiento específicas por delitos relacionados con las drogas para la población adulta; esto puede aumentar las barreras y brechas existentes para las mujeres dentro del sistema de justicia penal, debido a que este tipo de delitos es la primera causa de encarcelamiento para las mujeres en Colombia.
7. En 2023 se creó el primer mecanismo de medidas alternativas al encarcelamiento específico para delitos relacionados con las drogas (concretamente respecto a los delitos contenidos en los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal sobre la conservación y financiación de plantaciones, tráfico, fabricación y porte, así como la destinación ilícita de muebles e inmuebles) para la población adulta, esto es la Ley 2292 de 2023 sobre la prestación de servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia como sustitutivo de la pena de prisión.
8. Las alternativas al encarcelamiento se aplican principalmente en la fase procesal; los programas preventivos, remisiones o derivaciones previas a la judicialización de la causa penal y etapa de ejecución de la sentencia se encuentran limitados.
9. Existen varios programas para prevenir y abordar el consumo de drogas desde las instituciones públicas. Sin embargo, no se ha identificado la existencia de una red para brindar atención social y comunitaria integral, que incluya programas de rehabilitación, educación, de trabajo, vivienda entre otros servicios complementarios para las mujeres que cometen delitos relacionados con drogas y sus familias.
10. En este sentido, es indispensable la presencia de las organizaciones de la sociedad civil que coadyuven en este tipo de redes de apoyo para la reinserción social de las personas que cometen este tipo de delitos; aunque se evidencia la existencia de este tipo de organizaciones, el número es limitado respecto a este tipo de intervenciones.
11. La práctica de derivaciones a tratamiento o a medidas alternativas desde las URI en caso de comisión de delitos y relación con consumo de drogas es prácticamente inexistente.

## APLICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

12. En la última década, se ha transversalizado la perspectiva de género en la formulación de las políticas públicas en Colombia; sin embargo, aún falta fortalecer la igualdad de género dentro del sistema de justicia penal, y no se identificó un modelo integral que brinde atención a las mujeres vinculadas al proceso penal y a sus familiares dependientes en situación de vulnerabilidad.
13. La política penitenciaria y de reinserción social en Colombia no cuenta con una atención especializada y diferenciada para las mujeres que evidencie las necesidades específicas de las mujeres privadas de la libertad.

La oferta de centros de atención para personas consumidoras de drogas se encuentra centralizada en la Ciudad de Bogotá y otras capitales, dejando al resto del país con opciones limitadas de trata-

miento especializado; en este sentido también resulta importante la existencia de opciones exclusivas para mujeres consumidoras y sus hijos/as. **Oportunidades**

A partir de estos hallazgos, se identificaron algunas propuestas para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en el abordaje de los delitos relacionados con las drogas en el sistema de justicia penal colombiano:

1. Se sugiere promover estrategias para las personas que han cometido un delito relacionado con las drogas desde una visión de justicia terapéutica y reinserción social, evitando recurrir de manera exclusiva a procesos tradicionales que delimitan como consecuencia prioritaria la privación de la libertad.
2. Se sugiere promover una política integral y coordinada de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, bajo un enfoque de salud pública, respetando en todo momento los derechos humanos de las personas imputadas e incorporando la perspectiva de género.
3. Se observa la necesidad de capacitar y sensibilizar a las personas operadoras del sistema de justicia penal, a fin de lograr una racionalización de la política y las prácticas en la materia.
4. Es importante promover la aplicación de los principios de proporcionalidad, racionalidad, igualdad sustantiva, flexibilidad y el uso del derecho penal como *ultima ratio* al momento de individualizar las consecuencias jurídicas derivadas del delito y, en todo momento, observar las necesidades específicas de las mujeres desde una perspectiva de género y derechos humanos.
5. Se sugiere impulsar un rol más activo de la Procuraduría General de la Nación que incluya una estrategia de intervención a través de la Coordinación Nacional de Intervención Penal en Defensa de los Derechos de las Mujeres en Colombia, incorporando criterios que deben tenerse en cuenta, como la vulnerabilidad socioeconómica, responsabilidad en el cuidado de dependientes, participación en los eslabones más débiles de las organizaciones de tráfico, ausencia de circunstancias agravantes como la violencia en la comisión del delito, situación de dependencia frente a sustancias, afectación a derechos de terceros a cargo, cantidad de droga involucradas, vulnerabilidades adicionales por razones etarias, étnicas o de procedencia, entre otras circunstancias específicas.
6. Se sugiere considerar reducir el tiempo para la decisión de las causas judiciales de tal manera que sea emitida en un plazo razonable, por lo que resulta prioritario reducir plazos, trámites y/o dilaciones en la tramitación de los casos, debido a que las consecuencias de tener mucho tiempo a una persona esperando la resolución de su causa, desestimula la integración social y familiar.
7. Respecto a la duración de las medidas alternativas al encarcelamiento, se sugiere no superar el plazo establecido por la autoridad competente ni tendrá mayor duración a la pena que le correspondería en caso de no haberse derivado a alternativas.

8. Se propone explorar la implementación de un Servicio Nacional de Medidas Alternativas a la Prisión, debido a que la efectividad en la aplicación de dichas medidas radica en la existencia de instituciones encargadas de darles seguimiento y ejecutarlas. Este servicio debería estar integrado por personal capacitado en materia de alternativas al encarcelamiento, incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos.
9. Debido a la especialización que se requiere en esta materia, resulta necesario que las personas encargadas de estos temas cuenten con vinculaciones laborales más estables, y adicionalmente sean capacitadas en temas de derechos humanos, perspectiva de género, diversidad, justicia alternativa, delitos relacionados con las drogas, y atención a grupos con necesidades especiales, entre otros. Estos procesos de formación deberían ser obligatorios para todas las personas operadoras del sistema.
10. Se sugiere fomentar la sensibilización a la sociedad en general acerca de la importancia y eficacia de la aplicación de medidas no privativas de la libertad en cierto tipo de delitos, así como involucrar su participación para fortalecer la aplicación de las alternativas al encarcelamiento.
11. Se sugiere crear un mecanismo de monitoreo y evaluación (M&E) con información segmentada por género en donde se evalúen indicadores de impacto hacia la consolidación de una política pública de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas.
12. Se sugiere consolidar un Proyecto de Ventanilla Única a fin de estar en posibilidades de contar con información oficial de cada caso en concreto y dar un adecuado seguimiento y respuesta oportuna.
13. Se sugiere promover la capacitación, asistencia técnica y el intercambio de información, mediante la participación de organismos nacionales e internacionales en la materia.
14. Resulta importante tener en cuenta las necesidades específicas de la población LGBTI en los programas de alternativas al encarcelamiento, identificando estándares de protección especializados a fin de garantizar su acceso a la justicia y prevenir la violencia estructural.

En conclusión, es importante resaltar que los datos e información que se presentan en este informe no representan la integralidad del contexto colombiano, sin embargo se identificó a través de este estudio la necesidad de promover en Colombia una política pública de atención a las mujeres que han cometido delitos relacionados con las drogas y sus familiares dependientes en situación de vulnerabilidad, y trabajar en la concientización de las personas operadoras y de la sociedad en general, además de promover dentro de la gestión judicial y administrativa prácticas que fomenten la implementación efectiva de alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas con perspectiva de género.





# FUENTES DE INFORMACIÓN

- Caicedo, L. (2017). Mujeres en prisión por delitos de drogas: Espejo de las fisuras del desarrollo. Corporación Humanas. Bogotá, Colombia.
- Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Pontificia Universidad Javeriana y Comité Internacional de la Cruz Roja. (2018). Mujeres y Prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. Bogotá, Colombia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. En: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
- Cobo, S. (2020). Alternativas a la Justicia Penal para Adolescentes, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México.
- Colombia Diversa (2015). Del amor y otras condenas: personas LGBT en las cárceles, 2013-2014. Bogotá, Colombia.
- Colombia Diversa (2017). Muchas veces me canso de ser fuerte: ser lesbiana, gay, bisexual o transen las cárceles de Colombia, 2015-2016. Bogotá, Colombia.
- Dávila, M. (2020). Guía para proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que usan drogas. DEJUSTICIA. Bogotá, Colombia.
- Uprimny, R., Martínez, M., Cruz, L., Chaparro, S. & Chaparrap N. (2016). Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una Guía para la reforma de políticas en Colombia. Colombia. Dejusticia, WOLA y Open Society Foundations.
- Fundación Ideas para la Paz. Distribución de drogas ilegales y su consumo en Colombia ¿Cuál es el problema y qué hacer para enfrentarlo? En: [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NE\\_DistribucionDrogas\\_Final.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_DistribucionDrogas_Final.pdf) (consultado en octubre de 2021).
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018). Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización 2018. Bogotá, Colombia.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida 2014-2017. Colombia.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2019). Guía para atención de grupos en condiciones excepcionales. Bogotá, Colombia.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2020) Serie doctrinal institucional 2019. Bogotá, Colombia.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2021). Serie doctrinal institucional 2020. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Unión Europea. (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Colombia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). Lineamientos para la Prevención de la reincidencia desde un modelo de Atención Pospenitenciaria y Pos Egreso. Colombia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia. (2017). Documento guía de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el SRPA para los territorios. Colombia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Fiscalía General de la Nación. (2019). Documento metodológico para la implementación del programa de seguimiento judicial al tratamiento de drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SRPA- Bogotá, Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Y Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). Características de las condiciones socioeconómicas de las mujeres relacionadas con problemas de drogas: las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Bogotá, Colombia.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). Data Matters. Disponible en línea en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters1\\_prison.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/DataMatters1_prison.pdf)
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018). Informe Mundial sobre las Drogas, Fascículo 5: La Mujer y las Drogas. Disponible en línea en: [https://www.unodc.org/doc/wdr2018/wdr2018\\_B5\\_S.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2018/wdr2018_B5_S.pdf)
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA-CIDH). (2015). Violencia contra personas LGBTI. Disponible en línea en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA-CIDH). (2023). <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>.
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Mujeres (OEA-CIM). (2021), Guía de comunicación inclusiva para la Secretaría General de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/GuiaComunicacionInclusivaOEA-ES.pdf>
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA-CICAD). (2020). Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2020.
- Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA-CICAD). (2015). Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para los Delitos Relacionados con Drogas.

Subijana, (2005). El juez en la ejecución de las penas privativas de libertad. Revista electrónica de ciencia penal y criminología, ISSN-e 1695-0194, Nº. 7.

Temblores ONG. (2019). Que maricada con nuestros derechos. Pa'fuera, pa' la calle. Bogotá, Colombia.

Temblores ONG. (2020). Bolillo, Dios y Patria. Bogotá, Colombia.

Temblores ONG. (2021). Sin Curas Ni Remedios. Diagnóstico sobre las barreras de acceso a la salud para sexualidades y géneros disidentes. Bogotá, Colombia.

### **Leyes, Decretos y Documentos Nacionales**

---

Acto Legislativo No. 03 de 2002 “Por el cual se reforma la Constitución Nacional”.

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Constitución Política de Colombia de 1991

Decreto No. 1118 de 1970 “Por el cual se expide el Estatuto de Contravenciones”.

Decreto No. 522 de 1971 “Por el cual se restablece la vigencia de algunos artículos del Código Penal, se definen como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones, se incorporan al Decreto-ley 1355 de 4 de agosto de 1970 determinadas contravenciones y se determina su competencia y procedimiento, se modifican y derogan algunas de las disposiciones de dicho Decreto, se deroga el Decreto-ley 1118 de 15 de julio de 1970 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto No. 3788 de 1986 “Por el cual se reglamenta la ley 30 de 1986 o estatuto nacional de estupefacientes”.

Decreto No. 2770 de 2004 “Por el cual se corrigen yerros de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Decreto No. 4151 de 2011 “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 4107 de 2011 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”.

Decreto No. 2553 de 2014 “Por el cual se reglamentan los artículos 26 y 153 de la Ley 65 de 1993, modificados por los artículos 18 y 88 de la Ley 1709 de 2014”.

Decreto Ley No. 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-”.

Decreto No. 1427 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”.

Decreto No. 1844 de 2018 “Por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”.

Ley No. 11 de 1920 “Sobre importación y venta de drogas que formen hábito pernicioso”.

Ley No. 128 de 1928 “Establece sanciones represivas y posibilita el decomiso de sustancias”.

Ley No. 95 de 1936 “Sobre Código Penal”.

Ley No. 30 de 1986 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”.

Ley No. 294 de 1996 “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”.

Ley No. 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal”.

Ley No. 745 de 2002 “Por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro”.

Ley No. 906 de 2004 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

Ley No. 985 de 2005 “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”.

Ley No. 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

Ley No. 1142 de 2007 “Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana”.

Ley No. 1153 de 2007 “Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal”.

Ley No. 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

Ley No. 1312 de 2009 “Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad”.

Ley No. 1453 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”.

Ley No. 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Ley No. 1482 de 2011 “Por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones”.

Ley No. 1639 de 2013 “Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”.

Ley No. 1709 de 2014 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

Ley No. 1719 de 2014 “Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”.

Ley No. 1760 de 2015 “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad”.

Ley No. 1761 de 2015 “Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)”.

Ley No. 1786 de 2016 “Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015”.

Ley No. 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Ley No. 2000 de 14 de 2019 “Por la cual se modifica el Código Nacional de Policía y el Código de Infancia y Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad”.

Documento CONPES Social 161 de 2013.

Paz con Legalidad.

Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Plan Decenal de Salud Pública 2012 - 2021.

Política Pública Nacional de Equidad de género para las Mujeres y el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

Plan Nacional de Promoción de la Salud y Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021.

Plan Decenal de Justicia 2017-2027.

Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025.

Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.

## Sentencias

---

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 1994.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-176 de 1994.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-559 de 1999.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-101 de 2004.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de C- 574 del 22 de Julio de 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-062/11.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 del 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 388 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-387 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-387 de 2014

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-762 de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-012 del 2016.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-126 del 2018.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-267 del 2018.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación Radicado No 29183 del 18 de noviembre de 2008.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación Radicado No 31531 del 18 de noviembre de 2009.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación Radicado No 35978 del 17 de agosto del 2011.

Corte Suprema de Justicia Sentencia. SP 15519 de 2014.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación Penal Expediente No 11177 de 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia CSJ SP-4131 de 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia 2940 de 2016.

## Resoluciones, Directivas y Memorandos

---

Resolución No 4750 DE 2005 “Por la cual se definen las condiciones de habilitación para los Centros de Atención en Drogadicción y servicios de farmacodependencia, y se dictan otras disposiciones”.

Resolución No 0643 de 2016 “Por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON- a cargo del INPEC

Directiva No 13 de 2016 de la Fiscalía General de la Nación: establece lineamientos generales sobre la proporcionalidad de la detención preventiva.

Resolución No 213 de 2012 “Por medio de la cual se crea la Coordinación Nacional de intervención penal en defensa de los derechos de las mujeres”.

Directiva Administrativa permanente No. 006/DIPON-INSGE-23.1 de 2010: Garantías y Respeto a los derechos de la comunidad LGBT.

Memorandos URI-CB No 001: Optimización del servicio de Policía de Vigilancia y proceso de judicialización.

Memorandos URI-CB No 7: Optimización del servicio de Policía de Vigilancia y proceso de judicialización.

## ANEXO 1

### Instituciones entrevistadas

---

#### 1. DEJUSTICIA

**Objetivo:** Conocer sobre el proyecto “Voces desde el cocal” un texto que mezclando narración y análisis busca amplificar las voces de las mujeres cultivadoras para visibilizar sus condiciones de vida, sus trayectorias personales y su liderazgo.

#### 2. Colombia DIVERSA

**Objetivo:** Conocer sobre su trabajo con relación a la creación de un precedente constitucional sobre los derechos de la población LGBTI aplicable a casos de discriminación y violencia y sobre la inclusión de los derechos de las personas LGBTI en leyes estratégicas como la ley de víctimas.

#### 3. Fundación SENTIIDO

**Objetivo:** Contar con información sobre la opinión pública en Colombia sobre los temas relacionados con la población LGBTI, justicia y drogas.

#### 4. Fortalecimiento de la Justicia con Enfoque de Género Ministerio de Justicia

**Objetivo:** Conocer los esfuerzos que se están realizando para fortalecer la transversalidad del enfoque de género en todas las direcciones y/o dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho y conocer sobre las acciones que se realizan para promover la articulación interinstitucional del sector justicia para la implementación efectiva de la normatividad, las políticas públicas y los planes de acción existentes en materia de justicia con enfoque de género.

#### 5. Colombia Diversa: Organización de defensa de derechos humanos de las personas LGBT

**Objetivo:** Conocer sobre sus esfuerzos y la realidad de la promoción de la plena inclusión, el respeto de la integralidad de los derechos, el reconocimiento y la movilización de Lesbianas, Gay, Bisexuales y personas Trans (LGBT) en los ámbitos económico, social, político y cultural.

#### 6. Centro de Investigación en Justicia y Estudios Críticos del Derecho.

**Objetivo:** Discutir sobre la realidad y las oportunidades con relación a la gestión en política pública de equidad de género y diversidad sexual.

#### 7. PINK Consultores

**Objetivo:** Identificar los derechos y oportunidades en materia de justicia de la población LGTBI

#### 8. Cámara de Comerciantes LGTB

**Objetivo:** Identificar la realidad y las oportunidades de crecimiento económico de la población LGTBI y su inserción en el desarrollo de negocios y emprendimiento en Colombia.



OEA | CICAD



Canada 