

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
Ministerio de Justicia y del Derecho



**46°Periodo Extraordinario de Sesiones de la Organización de los Estados  
Americanos en materia de Drogas**

**Septiembre 19 de 2014  
Ciudad de Guatemala, Guatemala**

**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

## ALTERNATIVAS AL TRATAMIENTO PENAL DE LOS DELITOS RELACIONADOS CON DROGAS

Informe de Avance de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)  
Preparado en ocasión del

**Cuadragésimo Sexto Período Extraordinario de Sesiones  
de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA**

Gobierno de la República de Colombia

### Introducción

Los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Estrategia Hemisférica sobre Drogas<sup>1</sup> y su Plan de Acción 2011-2015<sup>2</sup>, acordando considerar la posibilidad de llevar a cabo las medidas necesarias con miras a permitir alternativas a la privación de la libertad para los infractores de la ley, que a su vez son dependientes de drogas.

El Informe “El Problema de las Drogas en las Américas” elaborado por la OEA - por mandato de los Jefes de Estado Reunidos en la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias, en abril del 2014- identificó una serie de desafíos en la aplicación de las leyes de drogas que demandan respuestas de política pública por parte de los países del Hemisferio. Dentro los desafíos identificados en el Informe se encuentra el aumento de la población carcelaria por delitos de drogas y el consecuente hacinamiento; la falta de acceso a tratamiento y el difícil acceso a servicios sociales por parte de los usuarios dependientes de drogas, así como la vulnerabilidad y los riesgos a los que están expuestos determinados grupos sociales jóvenes, mujeres y población de escasos recursos.

Bajo este marco y con el objetivo de generar respuestas a estas realidades, en el Quincuagésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), realizado en el mes de diciembre de 2013 en Bogotá, Colombia, que en esa ocasión recibió la Presidencia - solicitó a la Secretaría Ejecutiva de la CICAD la creación de un **Grupo de Trabajo**, encaminado a generar propuestas alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas. En el Quincuagésimo Quinto Ordinario de Sesiones de la CICAD, que se llevó a cabo en Washington, en abril de este año, los Comisionados aprobaron en plenaria la creación de este Grupo.

El **Grupo de Trabajo** está conformado por expertos designados por los Estados miembros y cuenta con el apoyo de un **Grupo de Soporte Técnico**<sup>3</sup>. El Gobierno de Colombia está a cargo de la Coordinación del Grupo y el Ministerio de Justicia y

---

<sup>1</sup> Adoptada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su cuadragésimo séptimo período ordinario de sesiones, mayo de 2010.

<sup>2</sup> Adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su cuadragésimo primer período ordinario de sesiones en San Salvador, El Salvador, junio de 2011.

<sup>3</sup> Conformado por cinco especialistas, seleccionados por el Gobierno de Colombia y la CICAD, a partir de criterios vinculados a la experiencia y conocimiento, atendiendo a la diversidad regional. Diana Guzmán (Colombia), Corina Giacomello (México), Julius Lang (Estados Unidos), Mauricio Boraschi (Costa Rica) y Alberto Amiot (Chile)

del Derecho la Secretaría Técnica, para lo cual se apoya en un “Líder técnico legal”<sup>4</sup>. En desarrollo de su mandato el **Grupo de Soporte Técnico** se encuentra elaborando un **Informe Técnico** sobre “Alternativas al Encarcelamiento”, con apoyo de la CICAD.

El primer encuentro del **Grupo de Trabajo** y el **Grupo de Soporte Técnico** para avanzar en el **Informe**, se llevó a cabo en la ciudad de La Antigua, Guatemala, del 16 al 20 de julio de 2014, y contó con la participación de dieciséis (16) países del hemisferio. En tal ocasión, se compartieron experiencias en alternativas al encarcelamiento y las respuestas de los sistemas de justicia, desde un enfoque de Salud Pública y de los Derechos Humanos.

Con el fin de seguir avanzando en la construcción del **Informe Técnico** estamos organizando - un segundo encuentro, que consistirá en un Diálogo de Alto Nivel, que se llevará a cabo en la ciudad de Cartagena, Colombia, del 20 al 21 de octubre de 2014. Este evento tendrá como objetivo propiciar un diálogo político entre los Viceministros de Justicia de las Américas quienes tendrán a su disposición, como insumo para las deliberaciones los avances del **Grupo de Soporte Técnico**, a fin de identificar posibles alternativas y analizar los principales desafíos y oportunidades que en materia de alternativas al encarcelamiento, podrían aplicar en las Américas, los Estados interesados.

El Gobierno de Colombia, en ejercicio de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo y en ocasión de la Asamblea Extraordinaria de la OEA sobre Drogas, se permite presentar a los Cancilleres de las Américas, este informe de Avance, con el ánimo de ponerles al tanto sobre el proceso que se está adelantando. En las siguientes páginas se describen, de manera sucinta, los puntos de partida y los enfoques sobre los cuales se ha cimentado el trabajo del Grupo que ha tomado como eje central del análisis las perspectivas de salud pública y derechos humanos. Este documento, como se dijo en el párrafo anterior, será materia prima para el Diálogo de Alto Nivel de Viceministros de Justicia.

En una segunda parte de este documento, (II. Las medidas al encarcelamiento: un camino promisorio), de manera breve se reseñan los avances que, en el Hemisferio se están aplicando, como alternativas al abordaje punitivo y unos párrafos finales que ilustran acerca de lo que serán los productos del Grupo de Trabajo.

## **I. Las Alternativas al Encarcelamiento: Los puntos de partida**

### **1. Los desafíos que enfrenta el Hemisferio: Breve diagnóstico**

Las respuestas punitivas al problema de las drogas, especialmente la criminalización del consumo y del tráfico de pequeñas cantidades, generan múltiples consecuencias negativas en materia de derechos humanos, y cargas excesivas para los sistemas judiciales y penitenciarios.

---

<sup>4</sup> Rodrigo Uprimny Abogado, Doctor en Economía Política de la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en Sociología Jurídica de la Universidad de Paris II y un DEA (magíster) en Socio-economía del desarrollo de la Universidad de Paris I (IEDES). Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y como profesor de Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Teoría del Estado en la Universidad Nacional de Bogotá.

La evidencia indica que, no en pocos casos, la adopción de un enfoque predominantemente punitivo ha tenido como resultado el aumento de la población privada de la libertad, y con ello, el agravamiento de las condiciones de hacinamiento. Aunque este fenómeno se presenta en el contexto de un incremento general de la población reclusa, en un grupo importante de países de la región, las personas encarceladas por drogas constituyen una porción significativa y cada vez mayor de la población carcelaria.

Como lo han documentado estudios recientes, el aumento de la población carcelaria por drogas está relacionado con el aumento progresivo de los delitos y de las penas en materia de drogas.<sup>5</sup> Existe una tendencia a criminalizar todas las conductas relacionadas con drogas, sin distinguir con claridad entre ellas. Además, tienden a incluirse dentro de los mismos tipos penales conductas muy diversas, que generan distintos consecuencias muy diversas y que implican diferentes grados de responsabilidad, pero que son castigadas con las mismas penas.

Esta tendencia ha impactado de manera más significativa en los eslabones más débiles de la cadena del tráfico – como los consumidores, los pequeños cultivadores y las personas portadoras de pequeñas cantidades que, a su vez, tienden a ser personas en condiciones socioeconómicas precarias y con bajos niveles educativos.

Un balance de la aplicación de las políticas de drogas en la región muestra que mientras los sistemas de procuración de justicia han enfocado su atención en los delitos menores – también denominadas infracciones de carácter leve<sup>6</sup> -, aquellas conductas más graves, que involucran el uso de la violencia y que afectan de manera directa a amplios sectores de la población, no han recibido suficiente atención. Esta es una situación preocupante en una región que registra niveles de violencia muy superiores al promedio mundial y en donde el tráfico de drogas desafía a las instituciones y amenaza el bienestar de los ciudadanos. En este contexto, es importante definir prioridades y enfocar los recursos escasos hacia las amenazas más graves.

Un análisis de la población reclusa por drogas muestra que en su mayoría se trata de consumidores sorprendidos en posesión de drogas, mulas o pequeños distribuidores. Uno de los impactos más claros sobre grupos poblacionales excluidos y discriminados es el que tienen sobre las mujeres, en especial aquellas en condición de vulnerabilidad. Aunque quienes se encuentran encarcelados por drogas son, en su mayoría hombres, cada vez más mujeres participan en el negocio y son criminalizadas por esta razón. Se trata entonces de costos tanto personales como institucionales y democráticos, que los Estados de la región deberían enfrentar de manera integral.

Por otra parte, desde la perspectiva de la salud pública, tal como lo señala el Informe sobre el Problema de las Drogas de la OEA, la aplicación de un enfoque punitivo para responder al consumo, ha tenido como una de sus consecuencias

---

<sup>5</sup> Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina* (México, CEDD, 2014). Transnational Institute (TNI) & Washington Office for Latin America (WOLA), *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América* (Amsterdam/Washington DC, TNI & WOLA, 2010).

<sup>6</sup> Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

que las poblaciones más vulnerables al uso problemático se inhiban de recurrir a la información oportuna, a los servicios de salud pública y, en general, a los programas de prevención y tratamiento.

Dada esta realidad, es importante destacar que progresivamente los países de la región han venido impulsando respuestas alternativas al enfoque punitivo, especialmente para el consumo y porte para el consumo, entendiendo que el uso de drogas es un asunto que tiene que ser abordado desde la salud pública y que los limitados recursos con los que cuentan los Estados deben usarse de manera eficiente.

Dentro de las alternativas que ya se están aplicando en algunos países, se encuentran la descriminalización del consumo de drogas, la suspensión de sanciones penales al consumo y la adopción de sanciones administrativas, así como la derivación de estos casos al servicio de tratamiento y educación. Estas, entre otras alternativas, están siendo analizadas por el **Grupo de Trabajo**, que ofrecerá una mirada sistemática en el informe que se encuentra preparando, identificando los principales desafíos y oportunidades en su implementación.

Tal como lo señala la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, los Estados pueden adoptar medidas para el tratamiento, la rehabilitación o reinserción social, como alternativa a la condena o el castigo. Obra recordar que, en el mes de marzo pasado, en el marco del 57º. Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, la Oficina contra la Drogas y el Delito de Naciones Unidas, señaló que la despenalización del consumo de drogas puede ser una forma eficaz de descongestionar las cárceles, redistribuir recursos para asignarlos al tratamiento y facilitar la rehabilitación.<sup>7</sup>

Como resultado de las tendencias al manejo punitivo de los delitos menores relacionados con drogas, los países de las Américas enfrentan múltiples consecuencias negativas, sobrecarga en el sistema judicial, hacinamiento, mayor impacto en eslabones débiles e impacto desproporcionado en mujeres, entre otras. Las medidas punitivas han implicado enormes costos para los Estados, tanto desde el punto de vista institucional como económicas y en derechos humanos. Por otra parte, se ha afectado el principio de la proporcionalidad de las penas en muchos Códigos Penales de las Américas

## **2. Las bases para avanzar en la adopción de alternativas al encarcelamiento**

Los Estados miembros de la OEA han señalado que las respuestas al problema de las drogas deben ser integrales, poniendo en el centro de la política de drogas las perspectivas de Salud Pública y Derechos Humanos.<sup>8</sup> Cumplir con este propósito requiere superar los enfoques que se basan únicamente en la represión, para dar espacio a alternativas que pongan en el centro al individuo.

---

<sup>7</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, *Contribution of the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime to the high-level review of the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem, to be conducted by the Commission on Narcotic Drugs in 2014* (Vienna, UNODC/ED/2014/1, 2013).

<sup>8</sup> Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”. 7 de junio de 2013.

La búsqueda de alternativas al encarcelamiento es importante porque contribuye a alcanzar, al menos, cuatro objetivos fundamentales para los países de la región: i) racionalizar el uso del derecho penal y hacerlo más garantista y compatible con la idea del castigo penal como última ratio; ii) reducir los impactos de la privación de la libertad, así como el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos que se derivan del mismo; iii) lograr una respuesta más humana y efectiva a los delitos relacionados con drogas; y iv) enfrentar de manera adecuada el consumo de drogas asociado a la comisión de delitos.

## **2.1 Enfoques fundamentales en la adopción de medidas alternativas al encarcelamiento**

La adopción y desarrollo de alternativas al encarcelamiento gira entorno a cinco enfoques fundamentales, que al articularse permiten a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales, generar políticas de drogas más eficaces y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos.

### **a) Compatibilidad de las alternativas al encarcelamiento con el régimen internacional de fiscalización de drogas**

Un análisis cuidadoso del régimen internacional de fiscalización de drogas frente a las alternativas al encarcelamiento permite afirmar que las Convenciones dan cierta flexibilidad a los Estados frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas. Así, por ejemplo, los Estados tienen libertad para no penalizar el consumo, aceptar ciertas formas de producción, imponer penas no muy altas o reducir las existentes e incluso adoptar medidas destinadas a reducir la población carcelaria por drogas.

### **b) Enfoque de Salud Pública**

La Convención Única de 1961 establece en su artículo 38 que los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para prevenir el abuso de drogas, y brindar “tratamiento, educación, cuidado, rehabilitación y reintegración social” a las personas consumidoras. Esto ha sido interpretado por diversas instancias como un compromiso con la salud y las intervenciones sociales. La adopción de este enfoque implica, entre otros elementos, optar por políticas no punitivas ni represivas frente al consumo y conductas relacionadas, y diseñarlas e implementarlas a partir de los contenidos del derecho a la salud.

### **c) Enfoque de Derechos Humanos**

La adopción de un enfoque de Derechos Humanos implica humanizar la política de drogas al establecer la protección del individuo en un entorno de acceso a oportunidades e inclusión social como el objetivo principal. Tal como lo señala la resolución adoptada en la Cuarenta y cuarta Asamblea General de la OEA “La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo de la implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas” (AG/RES. 2868 -XLIV-O/14), las políticas de drogas deben realizarse con el pleno respeto de las leyes nacionales y el derecho internacional, incluyendo el debido proceso, y el irrestricto respecto de los derechos humanos, que abarcan sus obligaciones con respecto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

#### **d) Enfoque diferencial**

Este enfoque tiene su base en el derecho a la igualdad, que exige tratar idéntico aquello que lo es, y de manera distinta aquello que tiene diferencias relevantes para el derecho. En esa medida, algunas características personales como la raza, el género y la edad pueden contribuir a que las personas se vean sometidas a exclusión, marginalización, discriminación o violencia, y por ello, para garantizar plenamente sus derechos, en condiciones de igualdad, se requieren de medidas diferenciadas que permitan igualar su situación. Lo anterior, especialmente en el caso de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas de la tercera edad, minorías étnicas y raciales, y personas con capacidades diversas.

#### **e) Fundamentación en evidencia empírica**

Las políticas de drogas deberían fundamentarse en evidencia empírica con el fin de que sean más adecuadas para las realidades concretas, puedan ser crecientemente efectivas, y no afecten los derechos humanos. La adopción de este enfoque implica analizar e intercambiar experiencias, bajo una perspectiva rigurosa que permita identificar qué ha funcionado y qué se debe mejorar. Este enfoque implica reconocer que en los últimos años varios países han desarrollado diversas alternativas al encarcelamiento. Esto genera un amplio margen de posibilidades que pueden ser exploradas por los Estados con el fin de avanzar en el diseño e implementación de alternativas que sean útiles y adecuadas para las realidades que enfrentan.

## **II. Las medidas al encarcelamiento: un camino promisorio**

El gobierno de Colombia, en su calidad de Secretaría Técnica del grupo y en ocasión de la Asamblea Extraordinaria sobre Drogas, expresa su convicción de que las respuestas al problema de las drogas deben ser integrales, poniendo en el centro de la política de drogas las perspectivas de salud pública y de derechos humanos. Lo anterior requiere superar los enfoques que se basan únicamente en la represión, para dar espacio a alternativas que pongan en el centro al individuo.

La adopción de alternativas al encarcelamiento y al tratamiento penal de los eslabones más débiles, es un paso concreto en el que los países del Hemisferio están avanzando y pueden continuar, -a partir del reconocimiento de lo que no ha funcionado, en la implementación de opciones de política criminal y de justicia penal que podrían arrojar mejores resultados. En esta dirección, el Grupo de Trabajo Alternativas al Encarcelamiento, se propone la elaboración de un menú de posibilidades que cada Estado pueda adecuar a su contexto particular, a partir del reconocimiento de las realidades distintas que cada uno enfrenta.

### **Las alternativas al encarcelamiento de acuerdo con la etapa procesal**

Las alternativas al encarcelamiento pueden agruparse en tres grandes categorías, de acuerdo con la etapa procesal en la cual operan.

En primer lugar, existen alternativas *pre-procesales*, que son aquellas que permiten que

la persona no entre al sistema judicial. Pueden ser reformas legales tendientes a despenalizar ciertos comportamientos o reducir las penas previstas; puede también tratarse de modificar la forma de las intervenciones de la policía en drogas, a fin de que remita estos casos a respuestas distintas a la penal, como podrían ser ciertos mecanismos administrativos.

La segunda categoría es la de alternativas *procesales*, que son aquellas que operan a lo largo del proceso penal, y tienen como finalidad evitar que la persona vaya a la cárcel, aunque puede comparecer ante el juez y puede incluso recibir una condena.

La tercera categoría es la de alternativas *post procesales*. Se trata de aquellas que operan cuando la persona ya ha sido sancionada y privada de la libertad y que tienen como finalidad promover el tratamiento o reducir el tiempo que pasa la persona en la cárcel.

Es importante hacer dos aclaraciones metodológicas, que permiten ilustrar el sentido del trabajo que está desarrollando el Grupo. La primera es que el informe hará una apuesta por mostrar que existen diferentes alternativas al encarcelamiento y no pretende presentar una de ellas como la mejor o más adecuada. La segunda es el reconocimiento de que toda alternativa, por más exitosa que haya sido en otro país, requiere de un análisis detallado e incluso de ajustes para su adopción en otro país. Esto se debe a que el contexto juega un papel central en el funcionamiento de las normas e instituciones, y por eso, diferencias relevantes entre los países pueden implicar que una alternativa con buenos resultados en uno no necesariamente los tenga en otros.

Es fundamental reconocer la relevancia del contexto e iniciar todo proceso de diseño e implementación de alternativas al encarcelamiento con un conocimiento profundo del mismo, en especial en lo que se refiere a la oferta institucional existente, su funcionamiento y las particularidades de los fenómenos criminales que se quieran enfrentar.

El sentido último de la responsabilidad que ha asumido el Grupo de Trabajo es proveer una mirada sistemática que ponga a disposición de los Estados miembros alternativas al tratamiento penal de los delitos relacionados con drogas, con el objetivo de dar respuestas al problema de las drogas desde un enfoque de salud pública y con pleno respeto a los derechos humanos.