Bogotá D.C., agosto de 2025

Doctor

**JAIME LUÍS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de ley *“Por medio de la cual se conceden medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes imputadas por delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal*

*y se establecen otras disposiciones”*

Respetado Secretario General,

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

De los Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **JAIRO REINALDO CALA SUAREZ**  Representante a la Cámara por Santander  Partido Comunes | https://lh7-us.googleusercontent.com/mXlvnPyVXrewDrfUm9DlBb9YWMHObBKmKcA25CIGLIKca9z1Qeg07dOHwZzMc1IUgRkF_J9lP020YZbEkr0vPtBrk5Zqq9LgC5BZQEA8yKN0Gks5WMBrjlMtTWQUuno7IwUlXOj4g1ebJjoeZ_dWag  **PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Comunes |
| **SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  Senadora de la República  Partido Comunes | **OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**  Senadora de la República  Partido Comunes |
| FirmaAlban  **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  Representante a la Cámara por Valle del Cauca  Partido Comunes | **JULIAN GALLO CUBILLOS**  Senador de la República  Partido Comunes |
| **CARLOS CARREÑO MARIN** Representante a la Cámara por Bogotá  Partido Comunes | **PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA**  Senador de la República  Partido Comunes |
| **GERMAN JOSE GOMEZ** Representante a la Cámara por Atlántico  Partido Comunes | **IMELDA DAZA COTES**  Senadora de la República  Partido Comunes |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO No. \_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2025 CÁMARA**

***“******Por medio de la cual se conceden medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes imputadas por delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal y se establecen otras disposiciones”***

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO**. Adoptar medidas afirmativas para las mujeres cabeza de familia en materia de medidas de aseguramiento durante el proceso penal, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, los numerales 3 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y las demás normas concordantes que les sean aplicables.

**ARTÍCULO 2º. ALCANCE.** La presente ley se aplicará, bajo un enfoque de género, a las mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes que sean imputadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, frente a las que se logre establecer, por cualquier medio de prueba, que se encontraban en condiciones de marginalidad al momento de ocurrencia del delito que se les imputa, y cumplan los requisitos establecidos en la presente ley y el artículo 308 de la Ley 906 del 2004, a quienes les podrán ser impuestas medidas de aseguramiento no privativas de libertad.

La medida de aseguramiento no privativa de libertad se podrá imponer a las mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes, de acuerdo con los requisitos de la presente ley, en los casos de concurso con conductas punibles respecto de las cuales proceda la detención domiciliaria o con el delito de concierto para delinquir (artículo 340 del C.P.), cuando el concierto esté relacionado con los delitos de los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal.

Lo dispuesto en la presente ley no aplicará en los casos en los que la investigación indique un rol de mando de las mujeres dentro de una organización criminal.

Las condiciones de marginalidad a las que hace referencia esta norma no dependerán de la acreditación de la causal de atenuación punitiva consagrada en el artículo 56 de la Ley 599 de 2000.

**ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.** Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Mujer gestante: mujer en estado de embarazo.

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

Adicionalmente, se adoptarán las definiciones de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” previstas en el artículo 38-I del Código Penal y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 315 de la Ley 906 de 2004**, el cual quedará así:

ARTÍCULO 315. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD. Cuando se proceda por delitos cuya pena principal no sea privativa de la libertad, o por delitos querellables, o cuando el mínimo de la pena señalada en la ley sea inferior a cuatro (4) años, satisfechos los requisitos del artículo 308, se podrá imponer una o varias de las medidas señaladas en el artículo 307 literal B, siempre que sean razonables y proporcionadas para el cumplimiento de las finalidades previstas.

Cuando la imputación se haya realizado respecto a una mujer cabeza de familia, gestante o lactante por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, y se demuestre por cualquier medio de prueba que la mujer se encontraba en condiciones de marginalidad al momento de ocurrencia del delito que se le imputa, se podrán imponer una o varias de las medidas señaladas en el artículo 307 literal b), siempre que sean razonables y proporcionadas para el cumplimiento de las finalidades previstas. Lo anterior no aplicará en los casos en los que la investigación indique un rol de mando de la mujer dentro de una organización criminal.

**PARAGRAFO PRIMERO.** Lo previsto en el inciso segundo de este artículo podrá aplicarse en los casos en los que exista concurso de conductas punibles respecto de las cuales proceda la detención domiciliaria o cuando la mujer sea imputada por el delito de concierto para delinquir (artículo 340 del C.P.) y el concierto esté relacionado con alguno de los delitos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Para los efectos de lo previsto en esta norma, se aplicarán los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” previstos en los numerales 4 y 6 el artículo 38-I del Código Penal.

**ARTÍCULO 5º. INFORME BIANUAL.** El Ministerio de Justicia y del Derecho presentará un informe bianual al Congreso de la República con información desagregada sobre la caracterización y la situación de las mujeres privadas de libertad por delitos de estupefacientes, el impacto de las medidas privativas y no privativas de la libertad en ellas y sus familias, y sobre las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que egresan de los centros penitenciarios y carcelarios. Lo anterior, con el objetivo de revisar los efectos de la presente ley y nutrir la formulación de la política pública de drogas en Colombia basada en evidencia empírica.

**ARTÍCULO 6º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir del día siguiente a su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **JAIRO REINALDO CALA SUAREZ**  Representante a la Cámara por Santander  Partido Comunes | https://lh7-us.googleusercontent.com/mXlvnPyVXrewDrfUm9DlBb9YWMHObBKmKcA25CIGLIKca9z1Qeg07dOHwZzMc1IUgRkF_J9lP020YZbEkr0vPtBrk5Zqq9LgC5BZQEA8yKN0Gks5WMBrjlMtTWQUuno7IwUlXOj4g1ebJjoeZ_dWag  **PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Comunes |
| **SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  Senadora de la República  Partido Comunes | **OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**  Senadora de la República  Partido Comunes |
| FirmaAlban  **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  Representante a la Cámara por Valle del Cauca  Partido Comunes | **JULIAN GALLO CUBILLOS**  Senador de la República  Partido Comunes |
| **CARLOS CARREÑO MARIN** Representante a la Cámara por Bogotá  Partido Comunes | **PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA**  Senador de la República  Partido Comunes |
| **GERMAN JOSE GOMEZ** Representante a la Cámara por Atlántico  Partido Comunes | **IMELDA DAZA COTES**  Senadora de la República  Partido Comunes |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto adoptar acciones afirmativas que favorezcan y garanticen el derecho a la libertad de mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes que viven en condiciones de marginalidad y son investigadas por los delitos de hurto (art. 239 C.P), hurto calificado (art. 240 C.P), hurto agravado (art. 241 C.P), conservación o financiación de plantaciones (art. 375 C.P), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376 C.P) o destinación ilícita de muebles o inmuebles (art. 377 C.P).

El proyecto de ley incluye disposiciones relativas al (1) objetivo y alcance de la ley; (2) la definición de ciertos conceptos en la interpretación de la ley; (3) la modificación del artículo 38-I del Código Penal, adicionado por la Ley 2292 del 2023; (4) la modificación del art. 315 de la Ley 906 del 2004 para crear la posibilidad de imponer medidas de aseguramiento no privativas de libertad a mujeres que cumplan con algunos requisitos propuestos en esta la ley; y (5) la obligación del Ministerio de Justicia y del Derecho de presentar un informe bianual sobre el tema.

En esta exposición de motivos se justifica la necesidad de la medida legislativa propuesta, refiriéndose a cada uno de sus fundamentos en el siguiente orden: (1) presentación del marco normativo vigente y diagnóstico sobre la aplicación de las medidas de aseguramiento en Colombia; (2) enfoque de género en materia de política criminal y penitenciaria; (3) orientación de la política de drogas derivada del Acuerdo Final de Paz; (4) explicación y justificación de la reforma normativa propuesta en materia de medidas de aseguramiento, subrayando su coherencia con los fundamentos de las instituciones procesales que se reforman, así como el marco constitucional que las regula.

**MARCO NORMATIVO VIGENTE Y DIAGNÓSTICO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO EN COLOMBIA**

El Acto Legislativo 03 de 2002 introdujo el Sistema Penal Oral con tendencia Acusatoria al ordenamiento jurídico colombiano. Este sistema procesal, desarrollado por la Ley 906 del 2004 (CPP), aumentó la salvaguarda de la libertad personal y radicó en cabeza de un órgano jurisdiccional la competencia para decidir la imposición de una medida de aseguramiento.

Desde el mismo momento de gestación del Código de Procedimiento Penal, se hizo explícito el interés de supeditar la restricción del derecho fundamental de la libertad únicamente a los fines específicos que se consagran en la Constitución, conservando la armonía de la naturaleza de las medidas de aseguramiento con “la filosofía que inspira el sistema acusatorio y acorde con la jurisprudencia constitucional sobre la materia”[[1]](#footnote-1). Por esto, uno de los efectos esperados de la reforma procesal era la disminución en los índices de restricción de libertad por medidas cautelares personales.

Como fundamento de la reforma introducida en la propuesta de reforma legislativa, cabe citar instrumentos internacionales como los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela); Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio); Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok); Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, preparada por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad; y Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas.

Algunos de los principales estándares internacionales que se derivan de los anteriores instrumentos y resultan aplicables a la detención preventiva son la presunción de inocencia, excepcionalidad, proporcionalidad, inferencia razonable de autoría o participación con sustento probatorio, los fines del aseguramiento preventivo sustentados probatoriamente, la provisionalidad de la medida, su plazo razonable y gradualidad[[2]](#footnote-2).

Observando las disposiciones internacionales y desarrollando el mandato constitucional contenido en el numeral 1º del art. 250 de la Constitución Política[[3]](#footnote-3), el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 del 2004) consagró dos tipos de medidas de aseguramiento: las privativas de libertad y las no privativas. Las privativas de libertad pueden ser en un establecimiento de reclusión (detención preventiva intramural) o el lugar de residencia del imputado (detención preventiva domiciliaria)[[4]](#footnote-4). Por su parte, se crearon nueve medidas no privativas (aunque sí restrictivas) de la libertad: la obligación de someterse a un dispositivo de vigilancia electrónica o a una persona o autoridad determinada; presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante un juez o autoridad designada; la prohibición de salir del país, del lugar en el que reside, del ámbito territorial que fije el juez o del lugar de habitación en determinadas horas, la prohibición de concurrir a determinados lugares; la imposición de reglas de conducta, entre otras[[5]](#footnote-5).

Tal como ha reiterado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, las medidas de aseguramiento son mecanismos cautelares de tipo personal, preventivos, eminentemente excepcionales, provisionales y orientados por fines procesales precisos[[6]](#footnote-6). El carácter cautelar de las medidas se deriva de los precisos fines constitucionales que están llamadas a cumplir: asegurar la comparecencia de las personas, garantizar la preservación de la prueba y proteger a la comunidad y a la víctima. Su naturaleza preventiva implica, a su vez, que estas medidas puedan ser sustituidas o revocadas cuando desaparecen o cambian los fundamentos que dieron lugar a su imposición.

Las medidas de aseguramiento pueden ser solicitadas por la Fiscalía, la víctima o su apoderado al juez de control de garantías (art. 306 CPP). Para elevar esa solicitud, se deben argumentar en audiencia los siguientes requisitos (art. 308 del CPP) sustentados probatoriamente: (i) inferencia razonable de autoría o participación en el delito investigado; (ii) cumplimiento de una finalidad constitucional (comparecencia del imputado, conservación de los elementos materiales probatorios o protección de la comunidad y de las víctimas); y (iii) cumplimiento de las condiciones específicas de procedencia de la medida que se solicita.

Atendiendo a la excepcionalidad de la detención preventiva y al principio de gradualidad de las medidas de aseguramiento[[7]](#footnote-7), ante una solicitud de medida de aseguramiento, el juez debe privilegiar aquella que, siendo adecuada para cumplir los fines que le son propios[[8]](#footnote-8), resulte ser la menos restrictiva de derechos, en cumplimiento de los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. De esta manera, se procura acudir a la detención preventiva como última opción[[9]](#footnote-9).

En este sentido, la ley dispone que la detención preventiva tiene un carácter excepcional (art. 295 de la Ley 906 del 2004) y trae como requisito que, al solicitar la detención preventiva, se deba probar que las medidas no privativas de la libertad son insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines perseguidos[[10]](#footnote-10). Al respecto, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) desarrollan en su regla número 6 “la prisión preventiva como último recurso”.

La fuerte tensión de derechos fundamentales que implica la imposición de la detención preventiva explica la necesidad imperiosa de garantizar que la restricción de la libertad sea una verdadera excepción en el proceso penal, observando en su regulación y aplicación principios como la estricta legalidad (reserva legal y judicial), proporcionalidad, temporalidad (término razonable), pro homine y pro libertatis. De ahí que la Corte Constitucional en Sentencia C-425 del 2008 reiterara que “la restricción de la libertad no puede convertirse en la regla general ni en el único instrumento que tiene el juez para asegurar el éxito de la investigación y juzgamiento penal” (párr. 43).

A pesar de que la misma regulación de nueve medidas de aseguramiento no privativas de libertad demuestra que el cumplimiento de los fines asignados a esta medida cautelar no implican en todos los casos la privación de la libertad, los datos revelan una aplicación significativa de la detención preventiva intramural y domiciliaria, y un escaso uso de las nueve medidas de aseguramiento no privativas de libertad.

En el 2015, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) en el Balance al Sistema Penal Acusatorio, evaluó negativamente los resultados respecto al fin de convertir el sistema procesal penal en uno más garantista para los derechos de los procesados con una prevalencia de su libertad. Lo anterior, por cuanto la Corporación encontró, en los diez años de implementación y a partir de la comparación de personas condenadas y sindicadas en 1996, 2004 y 2014, un predominio en el uso de la detención preventiva sobre las demás medidas de aseguramiento. A pesar de que en ese periodo temporal se muestra una tendencia decreciente del porcentaje de población sindicada, subrayan que este continúa siendo representativo sobre el total de población penitenciaria.

De acuerdo con datos suministrado por la Fiscalía General de la Nación, para el periodo 2014-2024, fueron capturadas 265.663 mujeres, por los delitos objeto del presente Proyecto de Ley, (ver cuadro anexo).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CAPTURAS** | | |
| **AÑO** | **Delitos: 239, 240, 241, del Código Penal Ley 599 de 2000** | **Delitos: 375, 376 y 377 del Código Penal Ley 599 de 2000** |
| 2014 | 11158 | 12139 |
| 2015 | 14085 | 14107 |
| 2016 | 14369 | 14585 |
| 2017 | 14765 | 15931 |
| 2018 | 15425 | 16568 |
| 2019 | 14109 | 15602 |
| 2020 | 8066 | 10731 |
| 2021 | 7729 | 11400 |
| 2022 | 8236 | 11870 |
| 2023 | 7822 | 10526 |
| 2024 | 6969 | 9471 |
| **SUBTOTALES** | **122733** | **142930** |
| **TOTAL** | **265663** | |

Datos de la Fiscalía General de la Nación, 21-05-2025.

Igualmente, se impusieron 48.760 medidas de aseguramiento, siendo la de mayor implementación, la intramural con 29.912 medidas, seguida de la detención domiciliaria con 16.828 medidas, y en último lugar, la medida de internamiento preventivo, propia de los menores de edad con 2.020 medidas. Ver cuadro anexo.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO** | | | |
| **PERIODO 2014-2024** | TOTAL, DE MEDIDAS 48760 | DETENCION DOMICILIARIA | 16828 |
| INTRAMURAL | 29912 |
| INTERNAMENTO PREVENTIVO | 2020 |
| TOTAL | 48760 |

Datos de la Fiscalía General de la Nación, 21-05-2025.

La data señalada evidencia la magnitud de la problemática, pues al capturar y posteriormente imponer una determinada medida de aseguramiento, en los delitos objeto del presente proyecto respecto a las mujeres, se está impactando la posibilidad de que ellas sigan asumiendo sus responsabilidades ya como madres, cuidadoras y/o proveedoras del hogar, pero además el Congreso de la República expidió la Ley 2292 de 2023, Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, la cual establece que:

*“Las mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos*[*239*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#239)*,*[*240*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#240)*,*[*241*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#241)*,*[*375*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#375)*,*[*376*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#376)*y*[*377*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#377)*del Código Penal, o condenadas a otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión, en los cuales se demuestre por cualquier medio de prueba que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, podrán obtener como medida sustitutiva de la pena de prisión, de oficio o a petición de parte, el servicio de utilidad pública.”*

En términos concretos, las mujeres sujetas de dicha Ley no cumplirán su pena con una medida privativa de la libertad, sino con un servicio de utilidad pública, entonces, si siendo condenada no estará sujeta de una medida de seguridad, porque si cuando está siendo procesada, de ahí la conveniencia del presente proyecto, buscando armonizar lo establecido la Ley 2292 de 2023.

Al analizar los datos de la población privada de libertad debido a la imposición de una medida de aseguramiento privativa de libertad, según los datos publicados por el INPEC en sus tableros estadísticos, se tiene que al 03 de febrero del 2025 la población en calidad de sindicada es de 59.937 personas, representando el 35,4% del total de personas privadas de libertad (169.168 personas) a cargo del INPEC. La composición de las personas privadas de libertad, de forma preventiva, es la siguiente:

**Tabla. Población privada de libertad en calidad de sindicada a cargo del INPEC distinguiendo por sexo (febrero 2025)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Población sindicada a cargo del INPEC | Modalidad de privación preventiva de la libertad | | |  |
| **Detención intramural** | **Detención domiciliaria** | **Vigilancia electrónica** | **Total** |
| Hombres sindicados | 19.697 | 30.605 | 1.965 | 52.267 |
| Mujeres sindicadas | 1.615 | 5.794 | 261 | 7.670 |
| Total | 21.312 | 36.399 | 2.226 | 59.937 |

Elaboración propia con datos publicados por el INPEC en los Tableros Estadísticos “Población Intramural Nacional” y “Población Extramural Nacional” - SISIPEC

Fecha actualización y consulta: 03 de febrero de 2025.

Sumado a lo anterior, en centros de detención transitoria, al 05 de febrero del 2025, según los datos reportados por la Policía Nacional (CEPOL) en el “Tablero de control detenidos”, se encuentran un total de 18.317 personas en detención preventiva intramural: 17.258 en estaciones de policía y 1.059 en URI. Estas personas representan el 82% de la población privada de libertad en centros de detención transitoria (22.285 personas) en el país. De las personas que se encuentran en estos centros de detención transitoria, 777 son mujeres.

De tal manera que son más de 39.000 personas las que se encuentran en detención preventiva intramural en el país a inicios del 2025, tanto en establecimientos de reclusión orden nacional (21.312) como en centros de detención transitoria (18.317).

**ENFOQUE DE GÉNERO EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA**

Las últimas decisiones de la Corte Constitucional referidas al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario[[11]](#footnote-11) han sido enfáticas en la necesidad de ampliar y potencializar el uso de penas y medidas alternativas a la prisión. Además, han reconocido a las mujeres como sujetos de especial protección constitucional que presentan, en contextos de privación de libertad, discriminaciones, barreras e impactos diferenciales. Esto, sumado a los hallazgos de múltiples estudios socio-jurídicos acerca de las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, ha llevado a establecer la necesidad de una política penitenciaria y carcelaria que tenga una perspectiva de género y a la importancia de crear políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las mujeres.

En materia internacional, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), señalan en la regla número 57 que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros “deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas”[[12]](#footnote-12). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifiesta lo siguiente: “Considerando que la prisión preventiva afecta de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres, los Estados deben adoptar medidas especiales que contemplen una perspectiva de género y que permitan respetar y garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad”. Por esto, promueve la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, principalmente a mujeres cuidadoras y a cargo de hogares monoparentales, que busquen reducir el uso de la prisión preventiva[[13]](#footnote-13).

En Colombia y América Latina no son pocos los estudios que se han preguntado por las condiciones de las mujeres privadas de libertad por delitos asociados al narcotráfico y en general por aquellos delitos que representan a la población privada de la libertad desde un punto de vista del género. En Colombia, se ha constado, en términos generales, que las mujeres criminalizadas por estos delitos son, principalmente, de estratos socioeconómicos bajos, solteras, que tienen la jefatura del hogar y asumen labores de cuidado y roles de proveedoras, se encuentran en edad productiva y reproductiva, presentan un bajo nivel educativo, tienen trabajos precarios con bajos ingresos y no registran antecedentes penales[[14]](#footnote-14).

Todo lo anterior resulta, en últimas, en una vulnerabilidad funcional a la cooptación de mujeres para roles y eslabones débiles en el tráfico de estupefacientes[[15]](#footnote-15). Al respecto, la UNODC manifestó que “si bien son muchos los factores que explican la participación de las mujeres en el comercio de drogas, se ha demostrado que esta está condicionada por la vulnerabilidad socioeconómica, la violencia, las relaciones íntimas y las consideraciones de índole económica”[[16]](#footnote-16).

Las mujeres se enfrentan a específicas necesidades y barreras una vez son privadas de libertad que se relacionan con el diseño y infraestructura carcelaria, la garantía de sus derechos sexuales y reproductivos, la ausencia de condiciones que aseguren una salud integral, el acceso a bienes y servicios básicos, atención a necesidades fisiológicas y biológicas en situación de embarazo, lactancia o crianza, entre otras. Sumado a lo anterior, tal como lo expone la CIDH, el encarcelamiento de mujeres genera consecuencias negativas en las personas que tienen a su cargo y cuidado debido a que “la ruptura de lazos de protección originada por el encarcelamiento femenino ocasiona que las personas bajo su cuidado queden expuestas a pobreza, marginalidad y abandono”[[17]](#footnote-17).

Se ha constatado estadísticamente el acelerado crecimiento de las mujeres privadas de libertad en la región. Tal como lo reconoce la CIDH, a pesar de que las mujeres han representado siempre una proporción pequeña sobre el total de la población privada de libertad, sus niveles de encarcelamiento han aumentado en los últimos años a un nivel mucho más acelerado que los de los hombres[[18]](#footnote-18). Tanto la CIDH como múltiples estudios de organizaciones y la academia, han vinculado este fenómeno al endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas y la ausencia de un enfoque de género para abordar tal problemática. Mundialmente se ha constatado que es mayor la proporción de mujeres encarceladas por delitos de drogas que la de los hombres encarcelados[[19]](#footnote-19).

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

Ante la importancia del cuidado, este se considera como un derecho humano tanto de quien requiere atención como de quien la provee[[20]](#footnote-20). Dentro de los cuidados que las mujeres cumplen, encontramos el suministro de alimentos, el mantenimiento del vestuario, limpieza y mantenimiento del hogar, cuidados y apoyo de personas con alguna discapacidad o en estado de vulnerabilidad (niños y personas de la tercera edad), compras y administración del hogar. En Colombia, el 76,2% del tiempo dedicado a estas actividades proviene de mujeres. Todas estas son labores de cuidado que hacen parte tanto de la explicación de la situación de vulnerabilidad frente al delito como de los efectos diferenciados y negativos que tiene la privación de libertad en las mujeres y las personas que dependen de ellas.

Analizando el panorama a partir de la reforma que se propone, si se estudia el número de mujeres privadas de libertad en Colombia se encuentra que el porcentaje de mujeres investigadas o sindicadas (no condenadas) es altamente representativo sobre el total de mujeres privadas de libertad.

En la siguiente tabla, construida a partir de los datos publicados por el INPEC en sus Boletines Estadísticos, se constata que del 2013 al 2023 el porcentaje de mujeres sindicadas ha sido consistentemente más alto que el de los hombres sindicados y muestra un crecimiento a lo largo del tiempo. En el 2022 el porcentaje de mujeres sindicadas llegó a superar el de mujeres condenadas, agrupando un 52,0% del total de mujeres privadas de libertad a cargo del INPEC. A diferencia de lo que sucede con las mujeres, los hombres privados de libertad en establecimientos a cargo del INPEC han sido, en su mayoría, condenados y no sindicados. El porcentaje de mujeres privadas de libertad con ocasión de la imposición de una medida de aseguramiento privativa de libertad, tiende a aumentar del 2013 al 2024 en un 11,4%, mientras que el porcentaje de hombres sindicados se mantiene relativamente igual en los 10 años analizados.

**Tabla. Evolución de la población sindicada en modalidad intramural y domiciliaria a cargo del INPEC (2013-2023)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año** | **Total Mujeres\*** | **Porcentaje Mujeres Sindicadas** | **Total Hombres \*\*** | **Porcentaje Hombres Sindicados** |
| 2013 | 14.792 | 39,0% | 132.515 | 35,8% |
| 2014 | 15.100 | 44,0% | 134.598 | 37,5% |
| 2015 | 16.794 | 47,0% | 148.677 | 38,6% |
| **Año** | **Total Mujeres\*** | **Porcentaje Mujeres Sindicadas** | **Total Hombres \*\*** | **Porcentaje Hombres Sindicados** |
| 2016 | 17.250 | 42,4% | 154.219 | 35,6% |
| 2017 | 17.590 | 44,3% | 155.553 | 35,5% |
| 2018 | 18.499 | 49,7% | 160.627 | 37,1% |
| 2019 | 19.106 | 47,5% | 167.298 | 37,6% |
| 2020 | 18.539 | 48,8% | 149.425 | 33,4% |
| 2021 | 17.854 | 50,2% | 149.312 | 36,0% |
| 2022 | 17.403 | 52,0% | 149.025 | 35,0% |
| 2023 | 15.884 | 50,4% | 147.326 | 35,9% |

Fuente: INPEC. Datos extraídos de los Informes Estadísticos con corte anual a diciembre desde el año 2013 hasta el año 2023.

\*Total de mujeres sindicadas y condenadas en modalidad intramural y domiciliaria.

\*\* Total de hombres sindicados y condenados en modalidad intramural y domiciliaria

Según los datos publicados por el Grupo de Información de Criminalidad de la Policía Nacional, en 2024 un total de 8.878 mujeres fue capturado en 2024 por los delitos de hurto y de estupefacientes a los que se refiere el Proyecto: 4.044 mujeres por los delitos de hurto (arts. 239, 240 y 241) y 4.834 por los delitos de estupefacientes (arts. 375, 376 y 377). Además, han sido investigadas en procesos penales creados entre 2015 y 2024 un total de 268.062 mujeres por los delitos de hurto (182.543 mujeres) y de estupefacientes (85.519 mujeres) analizados, según los datos publicados por la Fiscalía General de la Nación en el portal de Datos Abiertos.

Al 03 de febrero del 2025, según los datos publicados en los tableros estadísticos del INPEC (SISIPEC), el 48,32% (7.670 mujeres) del total de mujeres privadas de libertad a su cargo (15.817 mujeres) tienen la calidad de sindicadas, esto es, se encuentran privadas de libertad por una medida de aseguramiento y no por una condena. Además, al analizar los principales delitos por los se encuentran privadas de libertad las mujeres, los primeros tres son: tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con 6.331 registros, concierto para delinquir con 4.585 registros y hurto con 2.546 registros delictivos.

De acuerdo a datos suministrados por el INPEC, en el periodo comprendido 2014-2024, se registran 9182 mujeres sindicadas por los delitos objeto del presente Proyecto de Ley, de estas, 3664 fueron objeto de alguna medida de aseguramiento. Ver recuadro.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TOTAL, SINDICADAS** | | | |
| **2014-2024** | TOTAL  9182 | BAJAS | 5518 |
| CON MEDIDAS | 3664 |
|  |  | TOTAL | 9182 |

Datos suministrados por el INPEC, 21-05-2025.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **SINDICADAS CON MEDIDAS** | | | |
| **2024** | TOTAL  3664 | DETENCIÓN DOMICILIARIA | 2845 |
| INTRAMURAL | 687 |
| VIGILANCIA ELECTRONICA | 132 |
|  |  | TOTAL | 3664 |

Datos suministrados por el INPEC, 21-05-2025.

Los altos números de mujeres capturadas, sindicadas e investigadas por los delitos de hurto y de estupefacientes en los últimos años, sumados a los hallazgos cualitativos antes referidos, exigen abordar el abuso de la detención preventiva desde una perspectiva de género.

En el año 2023 se profirió la Ley 2292 que buscó la implementación de medidas con enfoque de género en materia de política criminal, entre otros aspectos, creando la pena sustitutiva de la prisión de servicios de utilidad pública, y modificando el artículo 314 de la Ley 906 ampliando el impacto que esta norma podría tener frente a la sustitución de la pena de prisión por una medida domiciliaria.

No obstante, en el seguimiento de la implementación de la aplicación de las normas relativas a los servicios de utilidad pública, se han identificado particulares dificultades interpretativas en torno a los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” contenidos en esta ley. Lo anterior por cuanto, a falta de desarrollo legislativo adicional sobre estos conceptos, en muchos casos las autoridades han acudido a otras normas para ampliar su contenido, de tal manera que se ha derivado en algunas oportunidades en interpretaciones restrictivas que limitan el acceso de las mujeres a esta medida por motivos relacionados con que no tienen la responsabilidad exclusiva en el hogar, o que las condiciones de marginalidad no son de pobreza extrema como lo exigen el artículo 56 del Código Penal, y la jurisprudencia que lo desarrolla[[21]](#footnote-21). En consecuencia, se estima oportuno y necesario dar mayor claridad a estos conceptos a efectos de contar con una aplicación más ampliada de esta norma.

**ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DROGAS DERIVADA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ**

En el marco del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, uno de los temas centrales está relacionado con la solución al problema de las drogas ilícitas, el cual quedó establecido en el punto No. 4 del Acuerdo. Entendiendo que la existencia de los cultivos se relaciona, entre otras, con las condiciones de pobreza y de marginalidad, se consideró la necesidad de diseñar una nueva visión que atienda a las causas y consecuencias del fenómeno, buscando alternativas que se basen en la evidencia y que den “un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas”[[22]](#footnote-22). En este sentido, el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final desarrolla el tratamiento penal diferencial. Dentro de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, se ha constatado que las mujeres, por necesidades económicas, se ven involucradas en este tipo de delitos[[23]](#footnote-23).

El diseño de una nueva visión que atienda a través de políticas integrales tanto a las causas como las consecuencias de este fenómeno, tal como lo establece el Acuerdo de Paz, debe centrarse en la generación de oportunidades que fomenten el bienestar y la calidad de vida de las comunidades afectadas. El desarrollo de estrategias basadas en la evidencia, junto con el establecimiento de un tratamiento diferenciado y específico para abordar los aspectos fundamentales del problema, resulta esencial. En este sentido, se requieren políticas renovadas que reflejen esta visión y promuevan un enfoque integral y equilibrado para enfrentar el problema mundial de las drogas ilícitas.

Estas políticas deben otorgar un trato especial a los eslabones más vulnerables de la cadena del narcotráfico, como quienes cultivan por necesidad, venden drogas bajo coacción o consumen sustancias ilícitas. Entre ellos se encuentran mujeres que, por precariedad económica, se ven compelidas a participar en actividades ilegales, incluidas mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes. En este contexto, el Estado debe garantizar sus derechos mediante la promoción de condiciones que fomenten la inclusión social y económica, en vez de reproducir o incrementar, a través de la prisionalización, las condiciones de vulnerabilidad y de marginalidad que viven las mujeres.

**EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS REFORMA NORMATIVA PROPUESTA EN MATERIA DE MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO, HACIENDO REFERENCIA A SU COHERENCIA CON LOS FUNDAMENTOS DE LAS INSTITUCIONES PROCESALES QUE SE REFORMAN, ASÍ COMO EL MARCO CONSTITUCIONAL QUE LAS REGULA**

La reforma que se propone busca privilegiar la libertad personal de las mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes que viven en condiciones de marginalidad y que son investigadas por los delitos de hurto (art. 239 C.P), hurto calificado (art. 240 C.P), hurto agravado (art. 241 C.P), conservación o financiación de plantaciones (art. 375 C.P), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (art. 376 C.P) o destinación ilícita de muebles o inmuebles (art. 377 C.P), mientras transcurre el proceso penal.

Así mismo, pretende dar una definición suficientemente clara y precisa de los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” dentro del artículo 38-I del Código Penal, que sea aplicable tanto para la valoración del cumplimiento de las condiciones exigidas para la prestación de servicios de utilidad pública (incorporados en la legislación penal por la Ley 2292 de 2023), como para el uso preferente de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad en estos casos, atendiendo a criterios de necesidad de las medidas y última ratio, tanto en el ámbito del proceso penal, como en el de la ejecución de las penas.

El proyecto responde a una realidad apremiante relacionada con la sobrecriminalización de mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica por delitos de narcotráfico, por lo general con una participación como eslabones débiles. Una reforma como la propuesta, que exalta el carácter excepcional de la detención preventiva frente a sujetos de especial protección constitucional, es coherente con los fundamentos y el marco constitucional de las medidas de aseguramiento en Colombia. Así mismo, se pretende aclarar conceptos que, como se señaló con antelación, han dado lugar a divergencias interpretativas por parte de las autoridades judiciales y en algunos casos han traído consigo la exclusión de muchas mujeres del acceso a la pena sustitutiva de servicios de utilidad pública.

Si bien la Ley 750 de 2002, los numerales 3 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y la Ley 2292 de 2023 (especialmente con la adición de los artículos 38H y siguientes al Código Penal) han sido importantes avances en el reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad de estas mujeres, se requiere de medidas que en el ámbito procesal fortalezcan estos enfoques diferenciales en etapas tempranas del proceso penal para evitar, de esta manera, los efectos de la privación de libertad y garantizar que el recurso a la detención preventiva sea absolutamente excepcional. Esto, si se tiene en cuenta que la sustitución de la detención intramural prevista en esas normas apenas tendría como consecuencia su sustitución por una medida de detención domiciliaria, lo cual puede resultar desproporcionado si se atiende justamente a la condición de las mujeres cabeza de familia y las necesidades apremiantes relacionadas con la manutención del hogar y el cuidado de quienes están a cargo de ellos.

Si en materia de ejecución penal se considera apropiada una medida restrictiva de derechos que se cumple en libertad para esta población, en materia de procedimiento penal resulta aun más apremiante, pues las mujeres procesadas se encuentran cobijadas por la presunción de inocencia, lo cual pone una carga adicional de excepcionalidad a que sean privadas de la libertad.

Tal como lo ha establecido la Corte Constitucional, “la libertad personal es un principio fundante y un derecho fundante del Estado Social de Derecho”. De ahí deriva su “naturaleza polivalente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues se trata de manera simultánea de un valor, un principio y, a su vez, muchos de sus ámbitos son reconocidos como derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional”[[24]](#footnote-24). Por esto, la libertad de las personas, de conformidad con artículos constitucionales 28 y 29, es el parámetro general con el que debe adelantarse la actuación penal y su restricción tiene carácter excepcional. En desarrollo de tal mandato constitucional, el artículo 295 del Código de Procedimiento Penal consagró en este sentido la afirmación de la libertad: “Las disposiciones de este código que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad del imputado tienen carácter excepcional; solo podrán ser interpretadas restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales”.

A pesar de que la reforma procesal penal contenida en la Ley 906 del 2004 se orientó por la salvaguarda de la libertad personal y la absoluta excepcionalidad de la detención peventiva, uno de los problemas esenciales del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano es el uso excesivo de esta medida cautelar[[25]](#footnote-25). Esto, pese a que la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha insistido en señalar que esta medida, por tratarse de una forma de privación de la libertad que se impone a quien se encuentra cobijado por la presunción de inocencia, debe tener en la práctiva un verdadero carácter excepcional. Es por ello que afirmó que “no pueden convertirse en un mecanismo indiscriminado, general y automático”[[26]](#footnote-26).

La Corte Constitucional estableció como uno de los elementos del Estándar Constitucional Mínimo que debe cumplir una política criminal adecuada a un Estado social y democrático del derecho como el colombiano el que “las medidas de aseguramiento privativas de la libertad deben ser excepcionales”, e indicó que “son alarmantes los informes que comprueban que en Colombia este instrumento de protección a la comunidad, se ha convertido en una especie de herramienta de investigación o de sanción anticipada para las personas sindicadas, que afecta gravemente el principio de presunción de inocencia”[[27]](#footnote-27).

A pesar de lo anterior, lo cierto es que la excepcionalidad de la detención preventiva como pilar del proceso penal en Colombia se ha visto pervertida, entre otras, por la tendencia legislativa de aumentar el ámbito de aplicación de la detención preventiva en establecimiento de reclusión[[28]](#footnote-28), relegando la aplicación de la detención domiciliara y, aún más, el recurso a las medidas no privativas de libertad. Una de las pocas leyes que se ha alejado de la tendencia expansiva en la materia ha sido la Ley 2292 del 2023, que modificó las causales que permiten la de la detención preventiva intramural por detención domiciliaria para mujeres gestantes, lactantes o cabeza de hogar.

El proyecto que se presenta se encuentra totalmente alineado con uno de los pilares del proceso penal en Colombia, esto es, la excepcionalidad de la detención preventiva en amparo de la libertad personal. Además, es una reforma que responde al constante llamado y necesidad de una legislación que incorpore el enfoque de género. Asimismo, al determinar el Acuerdo Final la necesidad de un tratamiento penal diferenciado, se encuentra un soporte constitucional de interpretación adicional para el desarrollo de este texto normativo. La propuesta legislativa que se presenta, al igual que la Ley 2292 del 2023 en su momento, es un paso para avanzar en tal dirección.

La Corte Constitucional avaló como una medida legítima con enfoque de género en materia de política criminal la Ley 2292 de 2023. En esa oportunidad, estimó válido que delitos asociados a drogas sean sancionados con medidas alternativas a la prisión, pues la obligación estatal de perseguir este tipo de crímenes derivada de acuerdos internacionales no se limita al uso de sanciones privativas de la libertad. De acuerdo con la Corte, la Ley 2292 de 2023 es una medida afirmativa que reconoce a un sector población históricamente discriminado en el ámbito de la persecución penal y en el sistema penitenciario. En este sentido, la alternatividad penal es considerada desde las características especiales de mujeres que se han visto afectadas de manera desproporcionada por el uso irracional de la prisión[[29]](#footnote-29). Como efectos materializados de esta Ley, al 30 de enero de 2025, se registran 121 decisiones favorables, 114 mujeres se encuentran en libertad y 5 mujeres han cumplido su pena a través de servicios de utilidad pública.

Las medidas no privativas de la libertad han sido ampliamente desarrolladas debido a la posibilidad que abren los mandatos internacionales y a la masiva vulneración de derechos fundamentales constatada en prisiones de diferentes países. Basándose en la particular experiencia de prisionalización que viven las mujeres, las Reglas de Bangkok establecen una serie de lineamientos para un tratamiento específico y diferenciado a las mujeres en el sistema penitenciario. Junto a la importancia de diseñar medidas alternativas al encarcelamiento, se consagra la necesidad de que las mujeres no sean separadas de su núcleo familiar, sobre todo cuando tiene personas que dependen de ellas. En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó:

El derecho internacional de los derechos humanos promueve la priorización del uso de medidas alternativas o sustitutivas atendiendo también al perfil de las mujeres que actualmente son sometidas al sistema penal, eso es que cometieron delitos no violentos y representan un riesgo bajo para la seguridad ciudadana, así como al hecho que la privación de libertad puede causar un daño grave a las y los hijos, tanto si son separados de sus madres detenidas como si son encarcelados con ellas[[30]](#footnote-30).

El panorama relatado hasta el momento evidencia la necesidad de otorgar un tratamiento penal diferenciado a las mujeres investigadas por delitos relacionados con el narcotráfico. Esto cobra mayor relevancia cuando se observan los rangos punitivos de los delitos objeto del proyecto. La pena mínima de los delitos relacionados con estupefacientes (art. 375, 376 y 377) es superior a los 5 años de prisión y la pena máxima podría llegar a ser de 30 años. Al tratarse de delitos que superan el mínimo de pena de 4 años, a quien sea imputado por estos en términos objetivos se le podría imponer una medida de aseguramiento privativa de libertad en establecimiento carcelario[[31]](#footnote-31). Lo mismo pasará en imputaciones por hurto agravado o calificado.

Por otro lado, a pesar de que la detención preventiva en establecimiento puede sustituirse por la detención domiciliaria (art. 314 de la Ley 906 del 2004), lo cierto es que este beneficio no es suficiente para aquellas mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras o proveedoras, toda vez que su libertad sigue restringida, lo cual les impediría desarrollar este tipo de actividades fundamentales en su núcleo familiar, lo que conlleva a situaciones de desmejora en las condiciones de vida, económicas, sociales y de cuidado al interior de sus familias. Además, la jurisprudencia constitucional[[32]](#footnote-32) ha confirmado en tal medida una postura proteccionista para las personas que la mujer tiene a su cargo, mas no para ella, supeditando esta concesión al estado de abandono y desprotección en el que queden las personas que dependen de la mujer.

De esta manera, con el proyecto no solo se pretende reducir los costos humanos, sociales, económicos y familiares que tiene la privación de libertad para las mujeres, sino también disminuir los índices de hacinamiento carcelario y hacer efectiva la verdadera excepcionalidad de la detención preventiva en un grupo poblacional sobrecriminalizado por delitos relacionados con estupefacientes y no violentos.

Finalmente, en lo que se refiere a los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” que se encuentran en los numerales 4 y 6 del artículo 38-I del Código Penal, respectivamente, se aclara el contenido de cada uno de ellos dándoles un alcance preciso en lo que se refiere a la aplicación de los servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión, y al uso preferente de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad en el caso de mujeres cabeza de familia que sean procesadas por delitos relacionados con el hurto y algunos vinculados al tráfico de estupefacientes. Lo anterior, con la finalidad de evitar interpretaciones extensivas de esos conceptos que puedan dar lugar a una exclusión amplia de las mujeres que aspiren a estas medidas alternativas con base en la incorporación de normas externas, que tienen mayores niveles de exigencia y por tanto tienen un impacto limitado.

En primer lugar, se aclara que el concepto de “mujer cabeza de familia” incluye a las mujeres que se han hecho cargo de familiares menores de edad, en situación de discapacidad o que por motivos de enfermedades o de su edad requieran de cuidados o apoyo permanente. Con ello, la aplicación de la norma no llevaría consigo restricciones frente a otros familiares en relación con cuyo cuidado las mujeres podrían verse empujadas a cometer los delitos en el contexto de los roles de género del cuidado y situaciones de exclusión social. En ese sentido, puede tratarse de sobrinos o nietos menores de edad, de padres, madres o tíos adultos mayores o con enfermedades que requieran cuidados especiales y que la norma no cubre expresamente en la actualidad. Así mismo, se indica que las labores de cuidado asociadas al concepto de mujer cabeza de familia para los efectos de estas normas implica que la mujer se haya hecho cargo social, afectiva o económicamente de esas personas de manera permanente de manera principal, sin hacer alusión al concepto de “jefatura del hogar” que podría generar confusiones con otros, ni a la exclusividad del rol de cuidado que se ha asociado con algunos conceptos tradicionales de “cabeza de familia”,

En segunda medida, respecto del concepto de “marginalidad” se indica que este no es dependiente del aquél que contiene el artículo 56 del Código Penal o equivalente necesariamente al concepto de “pobreza extrema”, sino que son aquellas condiciones de exclusión social y económica en que se pudiera encontrar la mujer y que, dado el rol de cuidado que ostenta respecto de los familiares previamente mencionados, podrían haber incidido en su participación en la conducta delictiva.

Estas definiciones también serían aplicables al caso de las mujeres que se encuentran procesadas por delitos asociados al hurto o algunos de estupefacientes, a efectos de que se acuda preferentemente a medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, respetando por supuesto la presunción de inocencia.

Conforme a lo anterior, se garantiza un enfoque diferencial en la aplicación de medidas de política criminal, dentro de los estándares establecidos en la materia por parte de la Corte Constitucional y en ejercicio de la libertad de configuración democrática del Derecho Penal de la que goza el legislador.

De los Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **JAIRO REINALDO CALA SUAREZ**  Representante a la Cámara por Santander  Partido Comunes | https://lh7-us.googleusercontent.com/mXlvnPyVXrewDrfUm9DlBb9YWMHObBKmKcA25CIGLIKca9z1Qeg07dOHwZzMc1IUgRkF_J9lP020YZbEkr0vPtBrk5Zqq9LgC5BZQEA8yKN0Gks5WMBrjlMtTWQUuno7IwUlXOj4g1ebJjoeZ_dWag  **PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA**  Representante a la Cámara por Antioquia  Partido Comunes |
| **SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  Senadora de la República  Partido Comunes | **OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**  Senadora de la República  Partido Comunes |
| FirmaAlban  **LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**  Representante a la Cámara por Valle del Cauca  Partido Comunes | **JULIAN GALLO CUBILLOS**  Senador de la República  Partido Comunes |
| **CARLOS CARREÑO MARIN** Representante a la Cámara por Bogotá  Partido Comunes | **PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA**  Senador de la República  Partido Comunes |
| **GERMAN JOSE GOMEZ** Representante a la Cámara por Atlántico  Partido Comunes | **IMELDA DAZA COTES**  Senadora de la República  Partido Comunes |

1. Gaceta del Congreso núm. 339, 2003, p. 63. [↑](#footnote-ref-1)
2. Del Villar, D.E. Gómez, A. (2014). Estándares Internacionales Vinculantes que rigen la Detención Preventiva. Defensoría del Pueblo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Establece como una de las funciones de la fiscalía general de la Nación la de “solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Literal a del artículo 307 de la Ley 906 del 2004. [↑](#footnote-ref-4)
5. El literal b del artículo 307 de la Ley 906 del 2004 consagra nueve medidas de aseguramiento no privativas de libertad que se pueden imponer conjuntamente: 1. La obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica; 2. La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada; 3. La obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe; 4. La obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho; 5. La prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; 6. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares; 7. La prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa; 8. La prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas; 9. La prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m.; 10. La suspensión provisional en el ejercicio de cargos, oficios o profesiones que Impliquen un trato directo, habitual con menores de edad. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencias C-425 de 2008, C-289 de 2012, C-965 de 2013, C-469 de 2016 y C-221 de 2017 de la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia C-318 del 2008 de la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-7)
8. Los fines que permiten la imposición de una medida de aseguramiento (art. 296 CPP) son: evitar la obstrucción de la justicia (art. 309 CPP), asegurar la comparecencia del imputado (art. 312 CPP), y proteger a la comunidad (art. 310 CPP) y a las víctimas (art. 311 CPP). [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia C-774 de 2001. [↑](#footnote-ref-9)
10. Parágrafo 2º del artículo 307 de la Ley 906 de 2004. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU122 del 2022. [↑](#footnote-ref-11)
12. ONU: Asamblea General (2010). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). [↑](#footnote-ref-12)
13. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva. [↑](#footnote-ref-13)
14. Al respecto ver, entre otros: WOLA y DeJusticia (2016). “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). “Mujeres privadas de la libertad en las Américas”; CIDE, Pontificia Universidad Javeriana y Comité Internacional de la Cruz Roja (2018). “Mujeres y prisión el Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género”; Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC (2019). “Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas”; Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC (2020). “Valoración del impacto social de la privación de la libertad a mujeres por delitos de drogas, y diseño de recomendaciones de política pública”; Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión (2024) “Mujeres en Prisión: Violencias que atraviesan muros”. [↑](#footnote-ref-14)
15. WOLA y DeJusticia (2016). Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. [↑](#footnote-ref-15)
16. UNODC (2018). “Informe mundial sobre las drogas”, p. 15. [↑](#footnote-ref-16)
17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). “Mujeres privadas de la libertad en las Américas”, p. 50. [↑](#footnote-ref-17)
18. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). “Informe de Medidas para reducir el uso de la prisión preventiva”. [↑](#footnote-ref-18)
19. UNODC (2018). “Informe mundial sobre las drogas”, p. 16. [↑](#footnote-ref-19)
20. Departamento Nacional de Estadística. (2020). Tiempos de Cuidado: Las Cifras de la Desigualdad. [↑](#footnote-ref-20)
21. Dejusticia y Mujeres Libres. "Informe sobre diálogos con jueces y juezas de ejecución de penas alrededor de los retos para la implementación de la Ley 2292 de 2023, conocida como la Ley de Utilidad Pública para mujeres cabeza de familia”. Junio de 2024. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2024/07/RetosImplementacionLeyUtilidadPublica_Dejusticia_MujeresLibres_Essex_19062024-2.pdf> [↑](#footnote-ref-21)
22. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, p. 99. [↑](#footnote-ref-22)
23. Al respecto ver, entre otros: UNODC (2018). “Informe mundial sobre las drogas”; WOLA y DeJusticia (2016). “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). “Mujeres privadas de la libertad en las Américas”; Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC (2019). “Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas”. [↑](#footnote-ref-23)
24. Entre otras, la sentencias C-237 de 2005, C-850 de 2005, C-879 de 2011, C-239 de 2012, T-276 de 2016. Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-24)
25. Así lo señaló la Corte Constitucional en diferentes decisiones, de las cuales cabe resaltar, recientemente, la Sentencia SU-122 de 2022. [↑](#footnote-ref-25)
26. Corte Constitucional. Sentencia C-695 de 2013. [↑](#footnote-ref-26)
27. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. [↑](#footnote-ref-27)
28. Algunas de estas leyes han sido las siguientes: 1142 del 2007, 1098 de 2006, 1453 de 2011, 1474 de 2011, 1908 de 2018, 1944 de 2018, Ley 2197 de 2022. [↑](#footnote-ref-28)
29. Corte Constitucional. Sentencia C-256 de 2022. [↑](#footnote-ref-29)
30. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). Opinión Consultiva No. 29 de 30 de mayo de 2022. “Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad”. p. 52. [↑](#footnote-ref-30)
31. Según el numeral 2º del art. 313 del Código de Procedimiento Penal, procede la detención preventiva intramural: “En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Sentencia T-693 de 2010 de la Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-32)