

# Los retos del Gobierno para implementar la ley de alternatividad penal para mujeres cabeza de familia (Ley 093 de 2019)

Por: Luz Piedad Caicedo y Juliana Rojas

En 2019 se presentó un Proyecto de Ley (el 093) cuya finalidad es procurar penas alternativas a la privación de la libertad intramural para mujeres cabeza de hogar que se hayan visto obligadas a delinquir debido a condiciones de marginalidad en que vivía, así como garantizar la resocialización de las personas privadas de la libertad y proteger sus Derechos Humanos.



Foto: Comité Internacional de la Cruz Roja

En este artículo nos ocupamos de exponer qué se debe garantizar, además de que la Ley sea sancionada por el Presidente Gustavo Petro, para que esta Ley logre transformar la vida de las mujeres privadas de la libertad.

## ¿En qué consiste la Ley?

La futura Ley reconoce que el fin primordial de la política criminal es buscar la resocialización de las personas privadas de la libertad y proteger sus Derechos

Humanos<sup>1</sup>, tiene un enfoque de género y propone que a mujeres cabeza de familia que se encuentren cumpliendo una pena intramural por delitos cometidos bajo ciertas circunstancias tengan la posibilidad de cumplir esa pena a través de un servicio de utilidad pública. Entre los servicios que podrán prestar se encuentran, labores de recuperación o mejoramiento del espacio público; apoyo o asistencia a las víctimas, siempre que éstas lo acepten; asistencia a comunidades vulnerables; realizar actividades de carácter educativo en materia cultural, vial, ambiental y otras similares que permitan el restablecimiento del tejido social afectado por el delito<sup>2</sup>.

Esta medida alternativa debe cumplir una serie de requisitos, entre ellos que exista un plan de servicio aprobado por el juez de conocimiento y acordado con la mujer privada de la libertad y que este contribuya a su formación educativa y/o profesional, procurando no fijar únicamente labores tradicionalmente asignadas a las mujeres<sup>3</sup>. Además, el servicio no podrá prestarse por más de 20 horas semanales, no podrá interferir con la jornada laboral o educativa y debe realizarse en el domicilio del núcleo familiar de las personas que están a cargo de la mujer cabeza de hogar.

Para acceder a esta medida sustitutiva de la pena, la mujer deberá acreditar alguna de las siguientes condiciones:

1. Estar condenada por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 Código Penal, estos son delitos de hurto y de tráfico de estupefacientes, o
2. Estar condenada por otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho años de prisión.

Además, se deberá demostrar que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar.

## **¿Cuáles son los retos del Gobierno para implementar esta Ley?**

Desde la Corporación Humanas apoyamos la promulgación de la Ley y por ello, requerimos que el Gobierno inicie su implementación en el menor tiempo posible. Ponemos de presente que la Ley implica la articulación de distintas entidades públicas y requiere la voluntad política del Ministerio de Justicia para que se logre su reglamentación.

Reconocemos que existen algunos retos que el Gobierno deberá abordar con urgencia para garantizar que esta Ley entre en funcionamiento y evitar que se

---

<sup>1</sup> Senado de la República. (2019). Exposición de motivos Proyecto de Ley 093 de 2019.

<sup>2</sup> Gobertus, J. y Lara, R. (2021). Informe de conciliación al Proyecto de Ley número 093 de 2019 Senado / 498 de 2020 Cámara.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley 093 de 2019. Artículo 5, parágrafo.

convierta en una norma más de la cual ninguna mujer privada de la libertad se beneficie.

El primer reto implica que, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, el Gobierno Nacional reglamente la materia con el fin de que se suscriban convenios entre el Ministerio de Justicia y los gobiernos locales, organizaciones sin ánimo de lucro u organizaciones no gubernamentales para que las mujeres beneficiadas con esta Ley tengan donde brindar servicios de utilidad pública<sup>4</sup>. Para ello el Ministerio de Justicia deberá elaborar una lista de entidades y oportunidades de servicio de utilidad pública y enviarla trimestralmente al INPEC<sup>5</sup>.

Lo anterior implica un gran esfuerzo por parte del Ministerio, pues deberá garantizar que estos convenios se den en las condiciones señaladas por la Ley y deberá articular con el INPEC la disposición de esta lista a las mujeres que se podrían ver beneficiadas. Además, esto genera que el Ministerio, de la mano con el cuerpo de custodia y vigilancia, diseñe mecanismos para dar a conocer la Ley a sus potenciales beneficiarias.

Es importante reiterar que la ley establece que los servicios de utilidad pública que se desprendan de estos convenios no deberán perpetuar estereotipos de género ni preferir roles y labores tradicionalmente asignadas a las mujeres. Esta medida sustitutiva debe favorecer, además, el proceso de resocialización de las beneficiarias, de lo contrario, estaría incurriendo en una acción con daño con posibles impactos negativos no solo para la mujer privada de la libertad sino también para su familia.

El segundo reto, es la articulación que debe lograrse entre el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para diseñar, en el término de dos años, una política pública de empleabilidad, formación y capacitación para el emprendimiento. Esta política deberá garantizar una ruta de empleo, educación y emprendimiento al interior de los centros penitenciarios de mujeres. Específicamente la ley señala que esta política deberá servir para mejorar la formación y capacitación laboral al interior de los establecimientos de reclusión y que esta debe responder a las necesidades del mercado laboral<sup>6</sup>.

Para nosotras es esencial que esta política se realice en el tiempo señalado, pues las actividades de trabajo y educación encaminadas al tratamiento de resocialización de las mujeres privadas de la libertad no se han brindado adecuadamente a pesar de que desde 2006 la Procuraduría General de la

---

<sup>4</sup> Gobertus, J. y Lara, R. (2021). Informe de conciliación al Proyecto de Ley número 093 de 2019 Senado / 498 de 2020 Cámara.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Proyecto de Ley 093 de 2019. Artículo 6.

Nación advirtió graves falencias en este principio resocializador. Además, desde la Corporación Humanas hemos evidenciado actos de arbitrariedad en muchos centros carcelarios respecto al tipo de actividades ocupacionales que se brindan que, en la mayoría de los casos, perpetúan estereotipos de género, pues se centran en actividades de servicio al establecimiento o manualidades. Sumado a esto, hemos encontrado que en algunas direcciones de los centros penitenciarios de mujeres no les permiten el uso de los salones, las herramientas de trabajo y los materiales<sup>7</sup>.

El tercer reto está en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social que deberá diseñar e implementar, en el término de un año, una política de atención integral para la promoción, prevención y seguimiento en materia de salud mental, cuidado psicológico y acompañamiento psicosocial al interior de los establecimientos carcelarios del país<sup>8</sup>.

La grave situación de salud mental en los centros penitenciarios del país se recrudeció con el aislamiento de la población privada de la libertad ocasionado por la pandemia Covid-19. Las mujeres privadas de la libertad se vieron más afectadas que los hombres en esa misma situación debido a que el tiempo de aislamiento total fue superior al impuesto sobre ellos. Por más de dos años no pudieron recibir visitas de sus familiares y allegados, situación que permanece en algunos centros carcelarios de mujeres del país. Muchas de ellas sólo han podido ver a sus hijos e hijas por treinta o cuarenta minutos al mes y, en muchas oportunidades, el INPEC les ha cancelado las visitas aduciendo medidas de bioseguridad.

Esta situación ha ocasionado diagnósticos de salud mental en las mujeres, como depresión, ansiedad, entre otras. Varias mujeres privadas de la libertad nos han manifestado que han vivido momentos de mayor ansiedad, tristeza y depresión desde que inició la pandemia. La información relacionada con la atención en salud mental por parte de los centros carcelarios es insuficiente, lo que dificulta hacer el seguimiento y conocer cuántas de ellas reciben atención permanente.

Por esta razón, es de vital importancia que el Ministerio de Salud expida esta política de promoción, prevención y atención a la salud mental de la población privada de la libertad. Además, para la Corporación Humanas es esencial que esta política incluya un enfoque de género, medidas específicas para las necesidades de las mujeres en prisión y tenga en cuenta a los y las familiares

---

<sup>7</sup> Para conocer más sobre esta situación ver los informes que hacemos en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario, aquí: <https://www.humanas.org.co/informes-comision-de-seguimiento-css-t-388/>

<sup>8</sup> Proyecto de Ley 093 de 2019. Artículo 15.

que soportan los impactos de tener a su mamá, hija, esposa o familiar encarcelada.

Finalmente, el cuarto y quizás más grande reto que tiene el Gobierno, es lograr la coordinación con la Rama Judicial, es decir, con los y las jueces del país, pues son quienes deberán conocer el alcance de la Ley e implementarla.

Hemos evidenciado que en los últimos años la encarcelación de mujeres por delitos de drogas, ha aumentado significativamente. En 2008 había 35 mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas y a mayo de 2020 esta cifra había aumentado a 3.583 mujeres, es decir, se multiplicó por 1.000.<sup>9</sup> El crecimiento exponencial de mujeres condenadas por delitos de drogas tiene que ver con, entre otras razones, las situaciones de marginalidad en que la mayoría de ellas estaba cuando incurrió en el delito.

A pesar de representar una proporción significativa de la población privada de la libertad, la política criminal sigue sin reconocer los problemas estructurales que subyacen en la excesiva encarcelación de mujeres por estos delitos.

Además de las situaciones de vulnerabilidad que incidieron en la comisión del delito, las mujeres se enfrentan a la estigmatización debido a que transgredieron los roles tradicionales de género, como lo es ser la mujer cuidadora y la “buena madre”. Sumado a esto, con frecuencia en los procesos judiciales las condiciones contextuales de marginalidad de la mujer son ignoradas por parte de los operadores judiciales, causando que estas mujeres sean sancionadas con las penas más altas.

Por lo tanto, si no existe un proceso de sensibilización y pedagogía con los y las operadoras judiciales, es muy probable que esta medida no sea acatada a cabalidad por los jueces de conocimiento y de ejecución de penas, quienes tienen exclusivamente la competencia para impartir la medida alternativa a la pena.

En suma, esta Ley busca transformar las realidades de las mujeres cabeza de familia que por condiciones de vulnerabilidad cometieron un delito y pretende restablecer los vínculos familiares que se quiebran durante el tiempo en prisión. Por ello, consideramos fundamental que las entidades públicas que tienen la competencia para implementar los mecanismos que trae consigo la Ley, prioricen su implementación y adopten las medidas afirmativas para las mujeres cabeza de familia.

---

<sup>9</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2020). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas.