

Derecho en breve

ISSNe: 2745-1879 | N.º 25 | Enero de 2026 | Bogotá D.C.

Alternativas al encarcelamiento de mujeres desde un enfoque de derechos


Enseñanzas de la Ley de Utilidad Pública de Colombia y de las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas

Claudia Cardona, Julie Hannah,
Isabel Pereira-Arana y Rebecca Schleifer



DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE
Derechos Humanos + Política de Drogas

20 AÑOS
Dejusticia



Alternativas al encarcelamiento de mujeres desde un enfoque de derechos: enseñanzas de la Ley de Utilidad Pública de Colombia y de las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas

Claudia Cardona*, Julie Hannah**, Isabel Pereira-Arana*** y Rebecca Schleifer****

Introducción

En una fría mañana, frente a la cárcel El Buen Pastor de Bogotá, situada entre una iglesia católica y una academia militar, esperamos junto a Claudia Cardona, de Mujeres Libres, la autorización para ingresar a la prisión de mujeres más grande de Colombia. Ese día impartimos una serie de talleres que, entre 2023 y 2024, se replicarían en ocho cárceles del país y en dos centros de detención en Bogotá y Cali.

Durante estas visitas, nos reunimos con mujeres condenadas por delitos menores, incluidos los relacionados con drogas, para explicarles la

* Claudia Cardona, directora ejecutiva, Mujeres Libres.

** Julie Hannah, profesora, Facultad de Derecho y Centro de Derechos Humanos de Essex; directora, Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas. <https://orcid.org/0009-0006-4322-2502>

*** Isabel Pereira-Arana, coordinadora sénior de políticas de drogas en Dejusticia. <https://orcid.org/0000-0001-7036-8407>

**** Rebecca Schleifer, investigadora sénior, Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas, Universidad de Essex. <https://orcid.org/0009-0000-7318-8233>

Todas las autoras contribuyeron de igual forma a este documento.

alternativa creada por la Ley 2292 de 2023 (conocida como Ley de Utilidad Pública). La norma permite a determinadas mujeres cabezas de familia, en condiciones de marginalidad, sustituir la pena de prisión por la prestación de servicios de utilidad pública en condiciones de libertad (Congreso de la República, 2023). Aunque la medida podría beneficiar a cerca de 6000 mujeres y constituir un precedente pionero para Latinoamérica, la adopción e implementación de la ley han sido lentas. A comienzos de 2024, solo 20 mujeres habían recibido este beneficio. Para finales de noviembre de 2025, casi tres años después de la aprobación de la ley, 210 mujeres cumplían sus condenas a través de este mecanismo.¹

También en 2023, el gobierno lanzó una ambiciosa estrategia nacional de drogas que incorporó las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas (las Directrices) como marco operativo para la implementación con enfoque de derechos (PNUD *et al.*, 2019; Gobierno de Colombia, 2023). La Corte Constitucional de Colombia y el Consejo de Estado ya habían recurrido a las Directrices para respaldar su análisis de derechos humanos en casos relacionados con el uso de drogas y la fumigación aérea de cultivos ilícitos.² De este modo, las Directrices adquirieron un peso político y judicial significativo, y aportaron un lenguaje común y un marco técnico que orientan una implementación más eficaz de la Ley 2292. Ello abrió nuevas oportunidades para estimular una respuesta institucional.

1 Datos disponibles en la herramienta de seguimiento a la implementación de la Ley de Utilidad Pública del Ministerio de Justicia. <https://www.min-justicia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/Seguimiento-implementacion-ley-utilidad-publica.aspx>

2 Corte Constitucional, Sentencia C-253/19, Acción de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 33, numeral 2, literal c y 140, numeral 7, de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia; Corte Constitucional, Auto 387/19, Sentencia de la Corte Constitucional en materia de consulta previa de comunidades indígenas y afrodescendientes: Seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-236 de 2017; Consejo de Estado, Luvi Katherine Miranda Peña y Andrés Felipe Yepes Guzmán v. Presidente de la República – DAPRE / Ministerio del Interior / Ministerio de Defensa Nacional / Ministerio de Justicia y del Derecho / Ministerio de Salud y Protección Social.

Este artículo describe cómo Mujeres Libres, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex colaboraron para emplear las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas como un marco técnico y de incidencia compartido, con el objetivo de fortalecer la implementación de la Ley 2292. Orientado a los tomadores de decisiones, jueces, defensores públicos y la sociedad civil en América Latina y más allá, este documento ofrece un recuento práctico de nuestros esfuerzos de implementación: la formación de la alianza, la interacción con actores estratégicos, la definición de rutas clave de cambio, las herramientas producidas, los resultados preliminares y las acciones que deberían emprenderse en el futuro.

En primer lugar, se presenta la Ley 2292 y el trasfondo de género que enmarca el encarcelamiento de las mujeres en Colombia. Luego, se describe cómo se conformó nuestro colectivo y cómo utilizamos las Directrices para estructurar nuestra estrategia de implementación. En las secciones siguientes se explica el desarrollo de esa estrategia: brindar información y acompañamiento a las mujeres para el ejercicio de sus derechos ante la ley; trabajar con jueces y trabajadores sociales en su interpretación y aplicación; articular esfuerzos con instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia; y documentar la implementación mediante investigación participativa e intercambio de aprendizajes. El documento concluye con las lecciones aprendidas y recomendaciones para los diversos actores en Colombia, en la región y en otras jurisdicciones que están desarrollando o implementando reformas similares, al tiempo que destaca el potencial de las Directrices para promover respuestas institucionales duraderas.

Casi tres años después de nuestra primera entrada a El Buen Pastor, los avances obtenidos son significativos y hay muchos motivos para ser optimistas, en tanto que la implementación avanza con mayor rapidez. Sin embargo, la liberación de las mujeres privadas de libertad es solo el primer paso. Si no se enfrentan las desigualdades estructurales que las llevaron a prisión, así como la discriminación y exclusión sistemática que encuentran tras su liberación, la promesa de la Ley 2292 como una reforma transformadora basada en derechos seguirá siendo limitada.

Contexto del encarcelamiento de mujeres y la ley en Colombia

Desde 2015, Dejusticia, junto con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA–Washington Office on Latin America) y el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC–International Drug Policy Consortium), ha codirigido el Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Política de Drogas y Encarcelamiento (el Grupo de Trabajo), una red de activistas y expertas dedicada a la investigación, el análisis de políticas y la incidencia a nivel nacional, regional e internacional para responder a la crisis del encarcelamiento de mujeres en América Latina.³ En las últimas dos décadas, la región ha experimentado un incremento sostenido y pronunciado en la población femenina privada de libertad, con un aumento de más del 200 % desde el año 2000 (Fair y Walmsley, 2025). Un número considerable de estas mujeres –entre el 35 y el 70 % en algunos países– están encarceladas por delitos relacionados con drogas (Youngers *et al.*, 2020).

Investigadores de toda la región encontraron que el endurecimiento de las penas para quienes participan en eslabones de bajo nivel del tráfico de drogas, en combinación con la precaria situación socioeconómica de las mujeres y sus responsabilidades de cuidado en las zonas urbanas de América Latina, han generado una criminalización desproporcionada de las mujeres, muchas de ellas cabezas de familia y en situación de pobreza.⁴

Como ha documentado el Grupo de Trabajo, las políticas de drogas afectan de manera desproporcionada a las mujeres en América Latina.⁵ Esto se evidencia en la mayor proporción de mujeres que de hombres en prisión preventiva por delitos relacionados con drogas, así como en la imposición de penas más largas a las mujeres, y en su acceso limitado a alternativas al encarcelamiento y a beneficios como la libertad condicional (Youngers, 2023).

3 Más información sobre el Grupo en: <https://womenanddrugs.wola.org/>

4 En la página web del grupo regional “Mujeres, política de drogas y encarcelamiento” se puede encontrar una gran cantidad de investigaciones exhaustivas sobre este tema, <https://mujeresydrogas.wola.org/informes/>

5 Véase por ejemplo, Youngers (2023).

Como resultado, pocos lugares muestran con tanta claridad la feminización de la pobreza, la concentración de las responsabilidades de cuidado y las injusticias de las políticas que ignoran el enfoque de género como las cárceles de mujeres.

En Colombia, más de 16.000 mujeres se encuentran privadas de libertad, de las cuales más de 6400 están en prisión intramural y más de 9600 cumplen arresto domiciliario o están bajo vigilancia electrónica (Corporación Humanas *et al.*, 2024).⁶ Según datos de noviembre de 2025, el 34 % de las mujeres privadas de libertad en el país estaban condenadas o en prisión preventiva por delitos relacionados con drogas.⁷ De acuerdo con investigaciones del Grupo de Trabajo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), el Ministerio de Justicia y del Derecho, y las conclusiones de la Corte Constitucional de Colombia, es probable que estas mujeres no hayan desempeñado un papel significativo dentro de organizaciones criminales (Unodc y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019).⁸ Sus funciones de bajo nivel las colocan en contacto directo con las drogas y, por ello, enfrentan un mayor riesgo de detención que quienes ocupan funciones destacadas en el narcotráfico.⁹ La mayoría de estas mujeres están encarceladas por delitos no violentos (Uprimny *et al.*, 2017) y provienen de entornos de bajos ingresos, poseen bajos niveles de escolaridad, viven en condiciones económicas precarias, con escasas oportunidades laborales y, en muchos casos, cometieron delitos por la falta de recursos para cubrir las necesidades de sus hogares (Centro de Investigación y Docencia Económicas *et al.*,

6 Cabe señalar que esto no incluye a las mujeres detenidas en comisarías de policía u otras zonas de detención transitoria.

7 Consulta sobre los datos abiertos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), <https://www.inpec.gov.co/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/estadisticas/tableros-estadisticos>

8 Véase Corte Constitucional, Comunicado No. 22, Sentencia C-256 de 2022, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Exp. OG-165. Estos datos sugieren que existe una política criminal dirigida a capturar y procesar a actores menores de la cadena del narcotráfico. Cabe señalar que la privación de la libertad de estas mujeres, que desempeñan funciones fácilmente reemplazables, no tiene un impacto significativo en las redes de tráfico de drogas.

9 Las mujeres han indicado que participan en roles de bajo nivel, como entregar paquetes sin conocer su contenido o atender llamadas telefónicas.

2019). La mayoría son cabezas de familia y madres que cuidan de hijos u otras personas que dependen de ellas tanto económica como afectivamente (Centro de Investigación y Docencia Económicas *et al.*, 2019).

Una encuesta realizada por la Unodc y el Ministerio de Justicia a 2058 mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con drogas en Colombia encontró que el 80 % de ellas pertenecían a los estratos socioeconómicos más bajos; el 58 % eran cabezas de familia y el mismo porcentaje indicó que satisfacer las necesidades del hogar era el motivo principal para cometer el delito (Unodc y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019). Un estudio previo señaló que el trabajo que estas mujeres realizaban en el tráfico de drogas era, por lo general, flexible o informal, de manera que pudiera adaptarse a las responsabilidades de cuidado de sus hijos y otras tareas de cuidado (Uprimny *et al.*, 2017).

Con pocas excepciones, la legislación colombiana limita o excluye los delitos relacionados con drogas de las sanciones alternativas.¹⁰ Durante años, la sociedad civil ha promovido alternativas a la prisión para estos delitos con el objetivo de reducir el encarcelamiento y aliviar la crisis de hacinamiento (Uprimny *et al.*, 2016). La Ley 2292 representa una reforma significativa, pues introduce una alternativa al encarcelamiento para las mujeres y, especialmente, incluye los delitos relacionados con drogas.

La Ley 2292 permite que las mujeres cumplan su condena en libertad a través de la prestación de servicios de utilidad pública no remunerados. Para acceder a este beneficio, las mujeres deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser cabezas de familia, es decir, responsables económica, social y afectivamente de otra persona, como niños, adultos o personas con discapacidad.

10 Para una descripción más profunda de su funcionamiento, véase Uprimny *et al.* (2017, pp. 68-72). Véase también Código Penal, artículo 68A (exclusiones vigentes bajo la ley).

- Haber sido condenadas por los delitos enumerados en la ley o por otros delitos, siempre que la pena de prisión no supere los ocho años.
- Haber cometido el delito en condiciones de marginalidad que afecten el sustento del hogar.

La medida también se aplica a las mujeres que cumplen condena bajo prisión domiciliaria. La ley establece que el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, debe diseñar, en un plazo de dos años desde su promulgación, una política pública destinada a promover la empleabilidad, la educación y el emprendimiento en las prisiones para mujeres cabezas de familia, con el objetivo de facilitar su transición al mercado laboral tras su liberación. Asimismo, la ley dispone que, en el plazo de un año desde su promulgación, el Ministerio de Salud y Protección Social debe elaborar e implementar una política integral de salud mental en todas las cárceles. Al momento de redactar ese artículo, los ministerios responsables aún no han desarrollado ninguna de estas políticas.

La Ley 2292 es relevante por varios motivos, entre ellos la inclusión de los delitos relacionados con drogas, y porque se elaboró y coprodujo a partir de las experiencias vividas por las mujeres. Introducir alternativas al encarcelamiento por estos delitos representa un cambio respecto a décadas de política penal punitiva que negó dichas opciones, a pesar de los daños comprobados causados a las mujeres y sus familias.

Como lo documentaron la Unodc y el Ministerio de Justicia (2019) en la encuesta mencionada, las mujeres perciben que el encarcelamiento provoca un colapso significativo en las estructuras familiares, afectando especialmente la relación de las madres con sus hijos. No es raro que las mujeres opten por ocultar su situación a sus familias, especialmente a sus hijos e hijas y a miembros de la comunidad, como forma de protegerse del rechazo o el estigma (Unodc y Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019). Además, las cárceles en Colombia afectan la integridad y la salud de las mujeres de múltiples formas, que incluyen saneamiento inadecuado, infraestructura deficiente, alimentación insuficiente, violencia por parte

de algunos guardias penitenciarios y deterioro de la salud debido a la falta de servicios especializados.¹¹

La Ley 2292 recoge años de esfuerzos de incidencia por parte de actores de la sociedad civil, entre los que destaca Mujeres Libres, que trabajó junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Congreso de Colombia para redactar la ley de manera que reflejara las experiencias y los desafíos de las mujeres privadas de libertad. Este proceso multisectorial, impulsado por la sociedad civil, ofrece un modelo sólido para una reforma progresiva a la política criminal, tanto en Colombia como en otros países.

La Ley 2292 surge en un momento crítico. Responde a la crisis de hacinamiento en las cárceles de Colombia y a los efectos diferenciados de género de la criminalización sobre los derechos humanos, al tiempo que abre espacio para un tipo distinto de política pública, basada en las realidades sociales, económicas y políticas de las mujeres. Esto ocurre en un contexto de rápida erosión del consenso en torno a la prohibición punitiva de las drogas, a medida que los enfoques de la política de drogas centrados en los derechos y en las personas ganan terreno. En la siguiente sección, enmarcamos la Ley 2292 dentro de este cambio normativo más amplio.

| Ley 2292: un ejemplo de las Directrices en acción

La Ley 2292 forma parte de una constelación más amplia de iniciativas, en Colombia y en otros países, que están comenzando a implementar el derecho internacional de los derechos humanos en el marco de las políticas sobre drogas y los procesos conexos de reforma de la política criminal. En este contexto, las Directrices desempeñan una función catalizadora, al facilitar la traducción de las normas internacionales de derechos humanos en prácticas operativas. Publicadas en 2019, las Directrices constituyen

11 Estas situaciones están documentadas por Mujeres Libres en su libro *Oscuridad Mágica*, que incluye historias de mujeres que han pasado por la cárcel, y se entrelazan a través del prisma de la violación de las Reglas de Bangkok en cada testimonio (Mujeres Libres, 2022). Véase también Código Penal, artículo 68A y Corporación Humanas *et al.* (2024).

un instrumento de derecho blando emanado de un proceso de tres años llevado a cabo con múltiples partes interesadas, entre ellas las comunidades más afectadas –incluidas mujeres privadas de libertad por delitos relacionados con drogas–, así como funcionarios gubernamentales, entidades regionales y de las Naciones Unidas, actores de la sociedad civil, expertos independientes y académicos. Las directrices consolidan y reafirman el derecho internacional vigente, y precisan lo que el derecho de los derechos humanos exige a los Estados en sus leyes, políticas y prácticas en materia de drogas. Cabe destacar que cuentan con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (Onusida) y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex.

En esta sección se resalta la manera en que la Ley 2292 y sus disposiciones fundamentales reproducen fielmente las Directrices, lo que constituye un ejemplo concreto de cómo se puede aplicar el derecho internacional de los derechos humanos en los procesos de reforma de leyes internas.

Reconocer el papel de las mujeres y sus responsabilidades de cuidado

En consonancia con la Ley 2292, las Directrices tienen en cuenta evidencia empírica que muestra que la participación de las mujeres en las economías de drogas ilícitas tiende a concentrarse en aquellos eslabones de la cadena del narcotráfico caracterizados por bajas ganancias y una elevada exposición a sanciones, y que dicha participación está determinada por la pobreza, las responsabilidades de cuidado y la falta de alternativas económicas lícitas. Un capítulo de las Directrices está dedicado específicamente a las mujeres, y destaca las múltiples formas de discriminación interrelacionadas que enfrentan las mujeres que usan drogas, que participan en el tráfico o que dependen de las economías de drogas ilícitas (PNUD *et al.*, Directriz III.2).

Las directrices recomiendan que los Estados adopten medidas con enfoque de género para evitar que las mujeres que cometen delitos relacionados con

drogas entren en el sistema de justicia penal, y para abordar los factores subyacentes que las llevan a cometer delitos. Asimismo, en consonancia con la Ley 2292, instan a los Estados a que aseguren que los tribunales cuenten con la facultad de considerar las responsabilidades de cuidado y otros factores atenuantes al momento de dictar sentencias (PNUD *et al.*, Directriz III.2.2.iv, v, vi).

Las Directrices recalcan que todas las mujeres tienen el mismo derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda. Con este fin, las Directrices recomiendan, en consonancia con la Ley de Utilidad Pública, que los Estados deberían

... desarrollar alternativas económicas específicas, viables y sostenibles para las mujeres que están particularmente en riesgo de ser explotadas en la economía de las drogas ilícitas [...] y tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de política necesarias para asegurar que las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres sean tomadas en cuenta en los esfuerzos para abordar la participación en el tráfico de drogas y la dependencia de las economías de drogas ilícitas. (PNUD *et al.*, Directriz III.2.2)

Ampliar las alternativas al encarcelamiento por delitos relacionados con drogas

Como se señaló, la legislación colombiana ha limitado o excluido históricamente los delitos relacionados con drogas de la aplicación de las alternativas al encarcelamiento disponibles para otros delitos. En contraste, las Directrices recomiendan que los Estados garanticen que las personas arrestadas, detenidas o condenadas por estos delitos puedan beneficiarse de las alternativas al encarcelamiento aplicables a otros delitos, y que los Estados prioricen las medidas no privativas de la libertad, en particular para los delitos menores y no violentos (PNUD *et al.*, Directriz II.7.iii, II.7.v). La Ley 2292 aplica directamente esta recomendación al ampliar la aplicación de las alternativas al encarcelamiento a los delitos relacionados con drogas. De este modo, la Ley pone en práctica una disposición fundamental de las Directrices.

Alternativas sostenibles: fortalecer los derechos económicos y sociales

Las Directrices destacan que las mujeres involucradas en el tráfico de drogas tienen “el mismo derecho a un nivel de vida adecuado” y recomienda a los Estados “desarrollar alternativas económicas específicas, viables y sostenibles” para las mujeres que están en riesgo de ser explotadas en la economía de las drogas ilícitas (PNUD *et al.*, Directriz III.2.2.). La Ley 2292 avanza en esta dirección al ordenar una política pública sobre empleabilidad, educación y emprendimiento en las cárceles para las mujeres cabezas de familia y al exigir que el servicio de utilidad pública desempeñado contribuya al desarrollo profesional y educativo. De esta manera, la ley ofrece oportunidades para desarrollar trayectorias viables y sostenibles hacia la inclusión social y económica de las mujeres, comenzando en el ámbito penitenciario, y fortaleciendo el potencial para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales y económicos.

Más allá de la liberación: enfrentar las consecuencias adversas de la condena

Las Directrices destacan que los Estados tienen la obligación de implementar medidas en materia de derechos humanos destinadas a mitigar las consecuencias negativas de las condenas previas (PNUD *et al.*, Directriz I.4.iii), lo cual resulta esencial para garantizar los derechos de las mujeres a un nivel de vida adecuado, a la participación, la igualdad y la no discriminación (Directriz II.3, 1.4, 1.3).

La Ley 2292 constituye un primer paso importante para facilitar la liberación de las mujeres privadas de libertad. Asimismo, la elaboración de una política sobre empleabilidad y emprendimiento, tal como lo exige la Ley 2292, representa un avance significativo. Sin embargo, para alinearse plenamente a las Directrices, el Estado deberá adoptar medidas afirmativas adicionales que aborden distintas formas de discriminación y otros factores que dificultan la reintegración exitosa de las mujeres con antecedentes penales tras su liberación. Entre estas medidas se incluyen acciones para eliminar o mitigar las consecuencias colaterales perjudiciales de las condenas previas, tales como la exclusión del empleo y la participación

en la vida pública; prácticas discriminatorias que generan barreras para acceder a la vivienda, al sistema financiero y al empleo en el sector privado; y multas elevadas que, de facto, impiden a las mujeres condenadas acceder a servicios bancarios y al empleo formal.

Colombia podría considerar a México y Costa Rica como ejemplos más alineados con las Directrices. La Ley de Amnistía de México extingue los procesos penales y las sanciones por determinados delitos relacionados con drogas para poblaciones específicas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.¹² La Ley del Registro y Archivos Judiciales de Costa Rica permite a los jueces de ejecución de penas eliminar los antecedentes penales una vez cumplida la condena por delitos cometidos en condiciones de vulnerabilidad.¹³ Asimismo, Colombia puede apoyarse en las recomendaciones de la Política Nacional de Drogas, que reconoce los impactos negativos en materia de derechos humanos ocasionados por condenas previas por delitos relacionados con drogas, y recomienda la eliminación de las condenas y sanciones (civiles y administrativas) anteriores por ciertos delitos menores de este tipo (Gobierno de Colombia, 2023).

Aunque presenta algunas limitaciones, la Ley 2292 es una reforma pionera de la política criminal con relevancia mundial. Al igual que con cualquier disposición normativa, la realización efectiva de su potencial dependerá de cómo se implemente. Dado que la implementación aún se encuentra en una fase inicial, existe una valiosa oportunidad para orientar su desarrollo de manera que las experiencias vividas por las mujeres y sus derechos sigan siendo el eje del proceso. En las secciones siguientes se describe

12 Ley de Amnistía (México) (2020), artículo 5.

13 Ley 6723 de 2016 del Registro y Archivos Judiciales, artículo 11(f). “El Registro Judicial cancelará los asientos de las personas sentenciadas luego del cumplimiento de la pena, atendiendo los siguientes parámetros: [...] En los casos de delitos cometidos por una persona en condición de vulnerabilidad y con familiares dependientes, el juez o la jueza de ejecución de la pena valorará la cancelación de los asientos, una vez cumplida la pena impuesta, con excepción de los delitos tramitados o bajo la tramitación del procedimiento especial de crimen organizado, terrorismo, delitos sexuales contra menores de edad, homicidio calificado, feminicidio y delitos contra los deberes de la función pública”.

cómo se conformó nuestro equipo en este contexto y de qué manera utilizamos las Directrices como marco práctico para apoyar y fortalecer la implementación de la Ley 2292.

Cómo se conformó nuestro equipo

Esta colaboración surgió de la convergencia de relaciones de larga data y de objetivos de incidencia compartidos, y fue concebida explícitamente como un colectivo de investigación-acción participativa. Durante cinco años, Mujeres Libres y Dejusticia han trabajado conjuntamente para transformar el enfoque de Colombia respecto al encarcelamiento de mujeres, combinando la experiencia vivida y la capacidad organizativa de las integrantes de Mujeres Libres con la experiencia jurídica y en política pública de Dejusticia. Desde 2016, Dejusticia y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas de Drogas también han colaborado en la elaboración y aplicación de las Directrices. En 2023, Dejusticia y el Centro formalizaron una alianza para desarrollar investigación estratégica e incidencia política orientadas a promover la implementación de las Directrices en Colombia, justo cuando un nuevo gobierno abrió espacio para una reforma de la política de drogas basada en derechos.¹⁴ Desde el inicio, las tres organizaciones entendieron que el poder de nuestros esfuerzos combinados residía en un enfoque participativo.

El trabajo, la confianza y la apertura institucional ya existentes en Mujeres Libres crearon las condiciones ideales para este enfoque. Esta organización fue una fuerza impulsora en la elaboración de la Ley 2292 y aportó una perspectiva reflexiva y pedagógica a esa experiencia, profundizando nuestra comprensión compartida de la ley, de las vías estratégicas de incidencia y cómo aprovechar la trayectoria conjunta del trabajo previo de Mujeres Libres y Dejusticia. Invertimos tiempo en fortalecer nuestras relaciones y en desarrollar una comprensión común de los métodos y la ética de la investigación, la Ley 2292 y las Directrices.

14 Participatory research and advocacy in action: Implementing the International Guidelines on Human Rights and Drug Policy in Latin America (Open Society Foundations, 2023-2026). Subvención número: OR2022-87589.

En los últimos años, Mujeres Libres ha consolidado una amplia experiencia trabajando en cárceles de mujeres en Colombia. Esta labor comprende el desarrollo de talleres sobre las Reglas de Bangkok, los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género y otras actividades formativas dirigidas tanto a las mujeres privadas de libertad como a los funcionarios y guardias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Este trabajo ha fortalecido el diálogo con las instituciones y ha facilitado el acceso a los centros penitenciarios gracias a años de relaciones respetuosas, sostenidas y comprometidas. La experiencia de privación de libertad de las integrantes de Mujeres Libres genera una cercanía y confianza que ninguna organización “experta” puede tener. Su presencia propició conversaciones honestas, generó un entorno seguro para las participantes y creó un vínculo entre pares que dotó a cada encuentro de un significado diferente.

Asimismo, hubo momentos en los que Mujeres Libres logró acercarse a mujeres que normalmente no participan, mediar con funcionarios que respetan a la organización por su trayectoria de trabajo con mujeres privadas de libertad y acceder a lugares donde la labor externa suele generar desconfianza. La experiencia de vida no solo acompaña el proceso, sino que también lo hace más real, más accesible y más efectivo.

Sin embargo, este trabajo también conlleva dificultades emocionales. Para el equipo de Mujeres Libres y sus aliados, volver a la prisión, revivir recuerdos y escuchar las historias de dolor de otras mujeres puede resultar agotador. A pesar de ello, continúan con esta labor, impulsadas por la convicción de que estos espacios de formación, diálogo y acompañamiento son esenciales para garantizar los derechos y transformar la vida tanto de las mujeres privadas de libertad como de aquellas que la han recuperado.

Nuestro enfoque: uso de las Directrices como marco de la implementación

Nuestro trabajo con la Ley 2292 surgió en la intersección de una serie de procesos convergentes. Como se mencionó, en 2023 la nueva estrategia nacional de drogas de Colombia acababa de adoptar las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas como su

marco operativo, y los tribunales colombianos ya las habían utilizado para apoyar sus análisis de derechos humanos en casos relacionados con drogas. El Ministerio de Justicia buscaba consolidar la implementación de la Ley 2292 como parte del legado del gobierno. Al mismo tiempo, Mujeres Libres y Dejusticia entraban en una nueva fase de trabajo, pasando de asegurar la adopción de los marcos regulatorios de la ley a garantizar su funcionamiento en la práctica. El Centro, como uno de los defensores de las Directrices, había formalizado una alianza con Dejusticia para identificar oportunidades estratégicas de implementación en Colombia. Así, utilizamos las Directrices para articular estos esfuerzos paralelos y generar sinergias entre ellos.

Nuestra teoría para este trabajo fue que las Directrices podrían funcionar como:

1. Un instrumento con autoridad para convocar a diversos actores.
2. Un medio para comprender la Ley 2292 como una expresión práctica de las obligaciones existentes en materia de derechos humanos.
3. Un marco de rendición de cuentas para orientar y supervisar su implementación.
4. Una estructura de investigación cualitativa centrada en las experiencias de las beneficiarias de la Ley 2292.
5. Un lenguaje común para intercambiar métodos dentro de una red más amplia de defensores.

En términos operativos, las Directrices se convirtieron en la estructura central de nuestro trabajo, garantizando que el derecho internacional de los derechos humanos fuera la base para construir objetivos comunes entre las instituciones y las comunidades beneficiarias. Socializar las Directrices, aunque fundamental, fue solo una parte de nuestro trabajo. También nos centramos en la coproducción, desarrollamos estrategias iterativas y específicas para cada trayectoria con diferentes grupos de interés, y generamos evidencia y circuitos de retroalimentación que nos permitieron

identificar rápidamente barreras y soluciones en cada interacción y transmitir las a los responsables de la toma de decisiones. Esto permitió que el trabajo evolucionara de manera más coherente y eficiente. De este modo, las Directrices no fueron solo un documento de referencia, sino un marco vivo que orientó nuestra forma de convocar, coproducir y aprender en diferentes sistemas institucionales.

Implementación de nuestras estrategias para apoyar la aplicación de la Ley 2292

Cuando iniciamos este trabajo en 2023, menos de veinte mujeres habían obtenido el beneficio previsto en la Ley 2292. Esta primera fase de implementación puso de manifiesto claras deficiencias en el bajo número de solicitudes, la inconsistencia de las decisiones judiciales, los obstáculos prácticos para las mujeres que presentaban solicitudes desde la prisión y la falta de coordinación entre las instituciones. Para involucrar a las partes interesadas, clave en el éxito de la ley, desarrollamos un conjunto de estrategias interrelacionadas orientadas a hacer que la ley funcionara en la práctica. Entre ellas se encontraban informar y apoyar a las mujeres para que presentaran sus solicitudes; colaborar con los jueces para identificar y ayudar a resolver los desafíos conceptuales; asociarnos con instituciones públicas como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia para abordar las barreras sistémicas; documentar las experiencias vividas durante la implementación, al tiempo que fomentábamos el aprendizaje entre estas partes interesadas y otras. A lo largo de todo este proceso, hemos colaborado estrechamente con el Ministerio de Justicia para compartir alertas rápidas sobre lo que observamos en las prisiones y lo que aprendemos de las principales partes interesadas, incluidas las mujeres privadas de libertad y aquellas que han obtenido el beneficio. En la siguiente sección se analiza cómo estas estrategias han comenzado a respaldar y fortalecer la aplicación de la Ley 2292.

Informar y empoderar a las mujeres privadas de libertad

Una prioridad esencial es garantizar que las mujeres que pueden acogerse al beneficio previsto en la Ley 2292, ya sea porque se encuentran privadas

de libertad o porque están involucradas en un proceso penal, cuenten con información clara y accesible sobre la Ley, incluidos los criterios de elegibilidad, el procedimiento para solicitar el beneficio (y la documentación necesaria) y la naturaleza del trabajo de utilidad pública.

Una vez aprobado el decreto reglamentario de la ley en septiembre de 2023, Dejusticia y Mujeres Libres publicaron *Alternatividad penal para mujeres cabeza de familia: Conoce sobre el servicio de utilidad pública de la Ley 2292 de 2023*, una cartilla que explica en lenguaje claro los elementos centrales de la ley y detalla, paso a paso, el proceso para solicitar el beneficio, y desarrollaron una estrategia para difundirla dentro de las cárceles de mujeres (Cardona *et al.*, 2023).

Un factor clave que facilitó el acceso a las mujeres privadas de libertad fue el papel central de Mujeres Libres. En su calidad de integrante del mecanismo de la sociedad civil establecido por la Corte Constitucional para monitorear las condiciones carcelarias, Mujeres Libres cuenta con una amplia autorización para ingresar a cualquier prisión o centro de detención en el país. Una vez dentro de cada establecimiento, su experiencia vivida contribuyó a generar confianza con las mujeres privadas de libertad, lo que permitió un diálogo abierto y horizontal. La combinación de esta experiencia vivida con su acceso institucional formal situó a nuestro colectivo en una posición única para difundir la ley y promover un diálogo más amplio sobre derechos humanos y política de drogas en estos entornos.¹⁵

En 2023 y 2024, Dejusticia y Mujeres Libres realizaron una serie de talleres sobre la ley en nueve centros penitenciarios, con la participación de

15 La Comisión de Seguimiento a la vida en prisión de la Sociedad Civil se creó en 2015 para supervisar la Sentencia T-388 de 2013 de la Corte Constitucional, en la que la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de política penal y penitenciaria y dictó órdenes para remediar la situación. Mujeres Libres y Dejusticia son miembros de esta Comisión, que supervisa la implementación de la sentencia de la Corte, incluyendo visitas a las cárceles y la presentación de informes de seguimiento sobre el estado de cosas inconstitucional, y recomendaciones u observaciones en relación con la política penal y penitenciaria del país. Más información en <https://www.mujereslibres.co/comisiondeseguimiento>.

aproximadamente 543 mujeres. Dejusticia, Mujeres Libres y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas de Drogas también llevaron a cabo dos talleres en la cárcel de mujeres de Bogotá, utilizando las Directrices para enmarcar discusiones sobre derechos humanos y política de drogas en general, y sobre mujeres, política de drogas y encarcelamiento en particular. Durante la difusión de la ley y en los talleres sobre las Directrices con las mujeres, identificamos algunos de los desafíos que ellas enfrentan al solicitar el beneficio de servicios de utilidad pública.

A lo largo de estas visitas y conversaciones, quedó claro que para las mujeres resulta sumamente difícil cumplir los requisitos probatorios de la Ley. En su solicitud del beneficio de servicio de utilidad pública deben demostrar que son cabezas de familia y que cometieron el delito mientras vivían en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. En los talleres, muchas relataron las dificultades para obtener la documentación exigida u otros elementos que acrediten su “vulnerabilidad”. Explicaron cómo la pérdida de sus redes de apoyo tras el encarcelamiento limita sus capacidades de reunir las pruebas necesarias para solicitar acogerse a la ley. Aunque algunas mantenían contacto con sus familiares, a menudo carecían de los recursos para recopilar la información requerida. Además, el proceso inicial de implementación de la Ley no incluía un apoyo específico para facilitar la recopilación de información.

Las conversaciones con estas mujeres y los aprendizajes derivados de ellas han orientado nuestras discusiones con los jueces, el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo, entre otros, sobre estrategias para mejorar el acceso al beneficio y su aprobación.

Trabajar con los jueces para la interpretación y aplicación de las leyes

La Ley 2292 establece que, con el consentimiento de la persona condenada, el juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas, una vez proferida la sentencia, pueden sustituir la pena privativa de libertad por servicios de utilidad pública, ya sea en el momento de dictarla o en cualquier momento durante su ejecución.

Hasta el momento, y en línea con el trabajo del Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo, hemos concentrado nuestros esfuerzos en colaborar con los jueces de ejecución de penas para facilitar la concesión del beneficio a personas actualmente privadas de libertad en establecimientos intramurales. Aún queda trabajo por hacer para involucrar plenamente a los jueces de conocimiento en este proceso.

Entre febrero y mayo de 2024, realizamos tres talleres con jueces de ejecución de penas y sus equipos (trabajadores sociales y asistentes jurídicos), en colaboración con la Comisión Nacional de Género del Consejo Superior de la Judicatura. El objetivo era presentar las Directrices como una herramienta para apoyar la aplicación de la Ley 2292 y abrir un espacio de discusión sobre sus experiencias en la revisión de las solicitudes de las mujeres para acceder al beneficio, incluidas las dificultades que enfrentaron a la hora de concederlo. Buscamos comprender, desde su perspectiva, las barreras para la implementación y las soluciones que habían desarrollado. Presentamos las Directrices como herramienta interpretativa y como marco para anclar la Ley 2292 en las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. El hecho de que las Directrices hubieran sido acogidas por los más altos tribunales del país facilitó este diálogo.

Estos talleres se realizaron presencialmente en Bogotá y Medellín, y un tercero se llevó a cabo de forma virtual para jueces de todo el país.¹⁶ Cada taller comenzó con presentaciones sobre las Directrices y sobre el contexto de las mujeres, las drogas y el encarcelamiento en Colombia. Posteriormente, los participantes se dividieron en grupos más pequeños para discutir sus experiencias en la implementación de la Ley de Utilidad Pública. Luego, nos reunimos nuevamente en sesión plenaria para compartir las conclusiones surgidas de estos grupos más pequeños.

16 Veintidós personas de los tribunales de ejecución de penas de Bogotá asistieron al taller de Bogotá; 65 personas de los tribunales de ejecución de penas y centros de servicios de Medellín y Antioquia asistieron al taller de Medellín; y entre 80-100 personas se conectaron al taller nacional en línea. Estos últimos incluyeron jueces de Bucaramanga, Calarcá, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Montería, Popayán y Valledupar.

Estas discusiones informales y abiertas con los jueces y su personal sobre sus funciones, enfoques y desafíos generaron un espacio para la reflexión y facilitaron el aprendizaje entre pares sobre cómo implementar esta nueva ley. Asimismo, permitieron identificar a jueces de distintas regiones del país que estaban a la vanguardia en la interpretación de la Ley 2292 y se comprometieron a apoyar su difusión e implementación. Hemos seguido colaborando con varios de ellos, entre otras acciones, compartiendo las novedades del Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo sobre la interpretación de la ley, participando con ellos en talleres sobre la ley e incluyéndolos en nuestra investigación sobre las experiencias de las beneficiarias. Algunos de ellos se han convertido en defensores de la ley y portavoces que la promueven para el Ministerio de Justicia.¹⁷

Los participantes en los talleres identificaron múltiples obstáculos para la concesión del beneficio, entre ellos dificultades relacionadas con los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” previstos en la ley; interrogantes sobre su aplicabilidad a ciertos delitos; así como desafíos probatorios, procesales, burocráticos y de otra índole.

Desafíos conceptuales

El concepto de “mujer cabeza de familia”

Según la Ley 2292, una mujer cabeza de familia es aquella que asume responsabilidad afectiva, económica y social sobre el cuidado de menores de edad o personas con discapacidad. A diferencia de definiciones legales anteriores, más rígidas y vinculadas de manera estricta a la provisión exclusiva de cuidados, la Ley 2292 adopta una definición más contextual que se centra en la experiencia real de las responsabilidades de cuidado, lo que permite una evaluación menos restrictiva de quién puede ser reconocida como cabeza de familia.

17 Por ejemplo, véase una entrevista con la jueza de ejecución de penas de Medellín, Mónica Londoño, sobre sus experiencias en la aplicación de la Ley, en https://es.linkedin.com/posts/dejusticia_8m-activity-7304214337387134976-OSJW.

Varios jueces señalaron que resultaba difícil determinar si una mujer era cabeza de familia, pues interpretaban este concepto conforme a definiciones contenidas en leyes anteriores que exigían que fuera la única proveedora del hogar, ya fuera por la ausencia permanente o discapacidad de su cónyuge o compañero permanente, o por la “deficiencia sustancial” de la asistencia de otros miembros de su familia nuclear.¹⁸ Con este enfoque restrictivo, algunos jueces negaron el beneficio al constatar que otras personas, como la abuela, el padre, los hermanos o incluso el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), habían asumido el cuidado de los menores. Los trabajadores sociales (cuyos informes y entrevistas con las familias respaldan decisiones judiciales) también indicaron que se negaban solicitudes cuando se establecía que otras personas aportaban apoyo económico a los dependientes de las mujeres que solicitaban el beneficio.

Algunos jueces expresaron su preocupación de que apartarse del precedente, es decir, de decisiones judiciales basadas en definiciones más restrictivas de “cabeza de familia” previstas en la legislación anterior, pudiera exponerlos a sanciones disciplinarias o incluso penales por el delito de prevaricato.

Otros jueces insistieron en que el término debía aplicarse estrictamente conforme a la definición de la Ley 2292, señalando diferencias significativas respecto a la normativa anterior, como la exclusión explícita del requisito de ausencia de apoyo del cónyuge o pareja, o de la asistencia sustancial de miembros de la familia, así como la evaluación del comportamiento. Los jueces también destacaron la importancia de interpretar este término a la luz de su objetivo de garantizar los derechos y su enfoque de género.

18 Véase Ley 82 de 1993, artículo 2 (modificado por el art. 1, Ley 1232 de 2008). “Para los efectos de la presente ley, entiéndase por ‘mujer cabeza de familia’, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.

Marginalidad

La ley exige que las mujeres demuestren, “por cualquier medio de prueba”, que la comisión del delito está vinculada a condiciones de marginalidad que afectan el sostenimiento del hogar. Asimismo, establece que acreditar dichas condiciones no depende de demostrar ninguno de los factores atenuantes previstos en leyes anteriores y, además, que si la condición de marginalidad no estaba acreditada en el momento en que se profirió la sentencia, esto podría evaluarse cuando se estudie otorgar el beneficio.

Varios jueces y asistentes sociales interpretaron que la ley exigía demostrar un vínculo entre las condiciones de marginalidad y la comisión del delito, requisito que va más allá de lo establecido en la propia norma. Algunos también manifestaron su preocupación por la vaguedad del término y se preguntaron si existía una diferencia entre marginalidad y pobreza o pobreza extrema.

Otros, sin embargo, tenían una noción más amplia del concepto de marginalidad, interpretándolo de manera que incluía, además de los factores económicos, el nivel educativo, los antecedentes, la afiliación al sistema de salud y el historial de victimización.

Ámbito de aplicación

Algunos jueces expresaron su preocupación por el alcance de la ley y por si esta resulta aplicable en casos de mujeres condenadas por delitos contemplados en el artículo 26 de la Ley 1121 de 2006, que excluye de las alternativas al encarcelamiento los delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, secuestro extorsivo, extorsión y delitos conexos. Algunos togados señalaron que habían denegado el beneficio en tales circunstancias.

Dificultades probatorias y procesales

Dificultades probatorias

Como se señaló, las mujeres privadas de libertad enfrentan importantes dificultades para recopilar la información y los documentos necesarios a

fin de respaldar sus solicitudes para acceder al beneficio de servicios de utilidad pública. Algunos jueces que recibieron solicitudes incompletas simplemente las denegaron. Otros, en cambio, reconocieron su obligación de apoyar activamente el acceso de las mujeres al beneficio, y sus asistentes sociales han trabajado en la recopilación de información para determinar quién es cabeza de familia y quién se encuentra en situación de marginalidad, recurriendo para ello a expedientes de tribunales de primera instancia, testimonios de familiares y personas cercanas a la solicitante, así como datos provenientes de bases de datos gubernamentales.

Otro problema probatorio es que, cuando las sentencias se dictan de forma oral o se resuelven mediante acuerdos de culpabilidad, a menudo no existe un registro escrito detallado de los hechos del caso a disposición del juez de ejecución de penas.

Dificultades procesales

Existe cierta confusión sobre si el juez de conocimiento debe establecer la condición de marginalidad de la mujer y cuáles son las consecuencias de hacerlo o de no hacerlo. Algunos jueces de ejecución de penas consideran que no hacerlo significa que la condición no existía y que no tienen competencia para establecerla. También consideran que, si el juez de conocimiento hubiera determinado que la mujer vivía en condiciones de marginalidad y tenía personas a su cargo, en principio se le habría impuesto una pena de prisión domiciliaria. Otros señalaron que los jueces de conocimiento estaban obligados a evaluar las condiciones de marginalidad para determinar si procedía mitigar la responsabilidad penal, lo cual era distinto de la determinación de marginalidad requerida por la Ley 2292.

Dificultades institucionales y de otro tipo

Dificultades burocráticas

Los jueces identificaron varias barreras burocráticas, entre ellas la elevada carga de trabajo; la necesidad de depender de asistentes sociales sobrecargados para realizar tareas importantes orientadas a establecer la elegibilidad para el beneficio; y dudas sobre su función de supervisar el

cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley por parte de los beneficiarios.

Algunos participantes en los talleres recomendaron fortalecer la coordinación y delimitar con mayor precisión las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, los Consejos Seccionales de la Judicatura, el Ministerio de Justicia, el servicio nacional de defensores públicos y los jueces de conocimiento y ejecución de penas en todo el país. Varios participantes manifestaron su preocupación por el reducido número de mujeres que habían solicitado el beneficio, al considerar que ello evidenciaba una difusión insuficiente de la ley, y subrayaron la necesidad de una participación más activa de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y otros actores en el apoyo a las solicitantes.

En Medellín, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) introdujo un proyecto piloto para brindar apoyo a las mujeres tanto en el proceso de solicitud de beneficio como después de su concesión. Algunos participantes preguntaron si el BID podría mantener esta labor a largo plazo y ampliarla para acompañar otros proyectos de generación de ingresos una vez finalizado el servicio de utilidad pública.

Otras dificultades

Varios jueces expresaron su preocupación por el hecho de que las mujeres que regresan a sus antiguos barrios para realizar trabajos no remunerados podrían enfrentar un mayor riesgo de reincidencia; que algunas mujeres no elegibles intentaran aprovecharse de la ley; y que la norma no abordara las barreras estructurales a la reinserción tras el encarcelamiento, incluidas aquellas derivadas de antecedentes penales y de la discriminación. Para algunos jueces, estos factores sugerían que la ley estaba condenada al fracaso. Para otros, evidenciaban la necesidad de que el Estado adoptara más medidas para apoyar a las mujeres tanto en la ejecución de su servicio de utilidad pública (por ejemplo, mediante apoyo económico para el transporte hacia y desde los lugares de trabajo o acceso a servicios de internet), como garantizando que las plazas asignadas contribuyeran efectivamente a su desarrollo e impulsando otras formas de apoyo para que las mujeres pudieran emprender actividades generadoras de ingresos.

Qué cambios hemos visto

En agosto de 2024, compartimos las conclusiones de los diálogos judiciales, junto con reflexiones y recomendaciones preliminares, con el Consejo Superior de la Judicatura, la Comisión Asesora de Política Criminal del Estado, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo y otras agencias gubernamentales responsables de la implementación de la Ley 2292 (Dejusticia *et al.*, 2024).

Desde entonces, varias de nuestras recomendaciones han sido tenidas en cuenta. En 2024, la Defensoría del Pueblo emitió una resolución en la que expresó su preocupación por el muy bajo número de solicitudes concedidas, dado el universo potencial de posibles beneficiarias (Defensoría del Pueblo, 2024). Asimismo, aclaró los conceptos de “cabeza de familia” y “marginalidad” bajo la Ley 2292, en contraste con la normativa anterior. La resolución dejó claro, por ejemplo, que exigir a las mujeres que tengan responsabilidades exclusivas de cuidado para ser consideradas “cabezas de familia” contradice el texto de la Ley 2292. También explicó el concepto diferenciado de “marginalidad” previsto en la Ley 2292 y recomendó promover litigios estratégicos para impugnar interpretaciones restrictivas (Defensoría del Pueblo, 2024). Como se detalla más adelante, hemos venido trabajando con la Defensoría del Pueblo para apoyar sus esfuerzos de litigio estratégico.

En 2025, la Defensoría del Pueblo puso en marcha un proyecto piloto en la cárcel El Buen Pastor, en Bogotá, para apoyar a las mujeres en la presentación de solicitudes conforme a la Ley 2292. Mujeres Libres ha aportado su experiencia y trabaja de manera estrecha con la Defensoría del Pueblo para identificar casos y ayudar a las mujeres a reunir la documentación necesaria a fin de acreditar la marginalidad y la condición de cabeza de familia. El personal de El Buen Pastor también participa en este proyecto.

Un equipo de pasantes universitarios de psicología social está trabajando actualmente con Mujeres Libres para realizar entrevistas psicosociales a mujeres privadas de libertad. Estas entrevistas reconstruyen sus historias de vida para documentar su condición de cabezas de familia, las condiciones de marginalidad que han enfrentado y otros factores relevantes para

respaldar sus solicitudes de prestación de servicios de utilidad pública en virtud de la Ley 2292. Estos informes se comparten con los defensores públicos, quienes los utilizan para fortalecer las solicitudes individuales, asegurándose de que cada caso se analice con perspectiva de género y se sustente en las circunstancias específicas de cada mujer.

Los jueces también se han convertido en defensores de las Directrices y la Ley 2292. Como señaló uno de los que participó en los diálogos judiciales: “Las directrices han sido de gran utilidad para comprender la finalidad de la Ley de Utilidad Pública a la luz de la aplicación de los derechos humanos para las mujeres con un enfoque diferencial y de género (El Espectador, 2024, 10 de diciembre). Asimismo, un asistente judicial también ha promovido las Directrices al referirse a la Ley 2292 en un simposio internacional sobre justicia, democracia y derecho en México y Colombia. Desde los diálogos judiciales, también hemos visto cómo las interpretaciones judiciales de “cabeza de familia” y “marginalidad” han evolucionado de manera más coherente con la Ley 2292. Esto incluye, por ejemplo, reconocer a las mujeres que compartían las responsabilidades de cuidado (y, por lo tanto, no eran las únicas proveedoras) como “cabezas de familia” y factores contextuales más amplios, más allá de la pobreza, para determinar la marginalidad.

La Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Carcelario y Penitenciario de la Corte Constitucional, también ha solicitado que la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” incorpore la aplicación de la Ley 2292 en sus programas de formación permanente, y ha instado a la Defensoría del Pueblo y al Consejo Superior de la Judicatura a organizar conferencias semestrales, foros de debate y sesiones académicas sobre la ley dirigidas a abogados, jueces y al público en general.¹⁹

Es importante destacar que, gracias a nuestro trabajo colectivo en estos procesos, Mujeres Libres se ha consolidado como un sólido puente de confianza entre las mujeres y las instituciones, facilitando los trámites,

19 Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento–Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Carcelario y Penitenciario, extendido a los Centros de Detención Transitoria, Auto 1655 de 2025.

aclarando dudas y fortaleciendo la comprensión de la Ley 2292 por parte de las mujeres.

Alianzas con organismos de supervisión e instituciones estatales

Como ocurre con cualquier proceso de política pública, la implementación de la Ley 2292 está a cargo de un conjunto clave de instituciones, y los organismos de supervisión también son fundamentales para garantizar el cumplimiento de todas las disposiciones de la ley.

Nos asociamos con el Ministerio de Justicia, que cuenta con un equipo encargado específicamente de liderar la implementación de esta ley dentro de la Dirección de Política Criminal. Esta alianza estratégica se basa en el mandato formal del Ministerio como institución principal para la implementación de la Ley 2292, así como en el compromiso de los funcionarios de carrera, quienes probablemente permanecerán en sus cargos tras cualquier transición ejecutiva derivada de las próximas elecciones presidenciales en Colombia. El equipo del Ministerio ha facilitado nuestra investigación cualitativa sobre las experiencias de las beneficiarias de la Ley 2292. Compartimos de manera regular alertas rápidas sobre lo que observamos en las prisiones y lo que nos reportan las partes interesadas clave, colaborando con el Ministerio para abordar los problemas a medida que surgen.

Nuestro trabajo con la Defensoría del Pueblo es igualmente estratégico. La Defensoría, cuyo mandato de proteger los derechos humanos en todo el país está consagrado en la Constitución, seguirá siendo un actor institucional fundamental, incluso si un nuevo gobierno introduce cambios en las prioridades políticas. La implementación de la Ley 2292 es un tema clave para la Defensoría, en consonancia con sus prioridades para el periodo 2024-2028 en materia de derechos de las mujeres, igualdad y la crisis de los derechos de las personas privadas de libertad.

Para apoyar esta labor, hemos difundido las Directrices entre los funcionarios clave de la Defensoría, enfocándonos especialmente en la Dirección Nacional de Defensorías, la Defensoría Delegada para la Política Penal y

Penitenciaria y para los Derechos de la Mujer y de Género, y las Direcciones Nacionales de Asuntos Jurídicos y Constitucionales. Asimismo, estamos elaborando un paquete de capacitación personalizado sobre el uso de las Directrices como herramienta para respaldar la implementación de la Ley 2292 y promover las prioridades institucionales más amplias de la Defensoría.

El firme compromiso de la Defensoría del Pueblo con esta política se refleja en su resolución sobre la Ley 2292, mediante la cual se decide promover litigios estratégicos para abordar casos representativos en los que se ha denegado indebidamente el servicio de utilidad pública.²⁰ La Defensoría expresó su preocupación por el escaso uso del beneficio y señaló que el uso indebido o la interpretación restrictiva de los conceptos de “cabeza de familia” y “marginalidad” por parte de los jueces eran algunas de las razones de este problema. Con ese fin, la resolución busca aclarar las definiciones de estos conceptos, entre otras cosas, proporcionando explicaciones claras de estos en la legislación colombiana y ordenando a la Defensoría del Pueblo y a sus oficinas subordinadas pertinentes que elaboren estrategias de litigio para abordar los casos en que se niega el beneficio de servicios de utilidad pública por interpretaciones erróneas de la ley.

También consideramos que el litigio estratégico es necesario para crear precedentes a un nivel superior y aclarar conceptos e interpretaciones contradictorias. Colaboramos tanto con la Defensoría del Pueblo como con el Ministerio de Justicia para analizar las negaciones y ayudar a identificar los problemas clave y los casos emblemáticos que deben abordarse en litigio estratégico. El 28 de noviembre de 2025, la Corte Constitucional estudió la solicitud de revisión de la Defensoría del Pueblo contra una negación del beneficio de utilidad pública, basada en la interpretación restrictiva de los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” por parte de un juez, reconociendo tanto la urgencia de proteger un derecho fundamental como la novedad de los asuntos planteados.²¹ En una intervención conjunta presentada por el Centro, Temblores y Mujeres

20 Resolución Defensorial 003 de 2024.

21 Corte Constitucional (Colombia), Sala de Selección #11, 28 de noviembre de 2025, <https://www.youtube.com/live/Idxqh-FGKwo>

Libres en apoyo a la solicitud de la Defensoría, destacamos la urgencia de proteger el derecho fundamental de acceso a la justicia y la necesidad de que la Corte examinara el caso dada su novedad. Nuestra colaboración continua en litigios estratégicos y la creación de capacidades en torno a las Directrices comienza a mostrar cómo este enfoque institucional puede asegurar beneficios inmediatos en la implementación de la Ley 2292, a la vez que sienta las bases para una implementación basada en los derechos que perdure ante futuros cambios políticos.

Seguimiento a la implementación y fomento del aprendizaje

Hasta la fecha, no se ha realizado ninguna investigación cualitativa que refleje cómo las mujeres a las que se les ha concedido el beneficio de la Ley 2292 experimentaron el proceso y la integración social después de su liberación. En abril de 2025, nos propusimos llenar este vacío e iniciamos un ejercicio de investigación-acción participativa para documentar las experiencias de una selección de mujeres beneficiarias en tres ciudades.²² Buscamos generar evidencia que pueda informar directamente la práctica judicial y el diseño de políticas, no solo para fortalecer la implementación de la Ley 2292, sino también para hacerla sostenible. Si a las mujeres se les concede la libertad únicamente para que regresen a la misma falta de oportunidades y a los mismos factores estructurales que empujaron a muchas de ellas hacia la actividad económica ilícita, el espíritu de la ley –y su viabilidad– queda en tela de juicio. Nuestro objetivo principal es comprender, desde la perspectiva de las mujeres, los obstáculos y los factores que facilitan su acceso y disfrute de los beneficios de la ley, en particular en lo que respecta a sus experiencias de reinserción social.

Además de entrevistar a las mujeres, también hablamos con asistentes y trabajadores sociales, jueces y asistentes judiciales sobre los retos jurídicos, administrativos y políticos a los que se enfrentan a la hora de aplicar la Ley 2292, cómo han intentado solucionarlos y qué sistemas o medidas adicionales se requieren para la correcta implementación de la ley.

22 Participatory research and advocacy in action: Implementing the International Guidelines on Human Rights and Drug Policy in Latin America, ETH2324-0340.

Hemos aprendido que estas entrevistas no son simples ejercicios de recopilación de datos, sino que se han convertido en espacios para un intercambio significativo, en los que los responsables de la toma de decisiones y los encargados de implementar las políticas sociales escuchan directamente a las mujeres que han estado en prisión y que forman parte del equipo de investigación. Del mismo modo, las entrevistas han brindado la oportunidad de aprender de los responsables de la toma de decisiones sobre su propio proceso de aprendizaje en la aplicación de la ley. El aprendizaje y los conocimientos generados a partir de las entrevistas con las mujeres también dan forma a nuestras conversaciones con los actores públicos, contribuyendo a respaldar esos debates con las experiencias vividas. En conjunto, estos intercambios han creado un importante espacio de aprendizaje tanto para el equipo de investigación como para los informantes, permitiendo reflexionar y, en algunos casos, comenzar a mejorar en tiempo real la implementación práctica basada en derechos.

Aunque la investigación definitiva aún no se ha publicado, este trabajo ya está dando resultados. A pesar de que los avances en la concesión de este beneficio siguen siendo lentos, hasta la fecha más de 200 mujeres han sido liberadas de prisión gracias a la Ley 2292. Hemos observado cómo los jueces han evolucionado en su comprensión y aplicación positiva de esta medida de acción afirmativa basada en el género, con una perspectiva interseccional específica y clara, en beneficio de las mujeres solicitantes.

La Ley 2292 ha permitido a las mujeres retomar sus responsabilidades de cuidado y fortalecer sus lazos afectivos con sus hijos y familias, al tiempo que ha abierto oportunidades para el empleo y la educación. Algunas han podido estudiar y han aprendido nuevas habilidades durante su servicio de utilidad pública, que esperan aplicar en el ámbito laboral, y han entablado amistades con personas que también prestan este tipo de servicio. Las mujeres también nos han explicado cómo la ley contribuye a su reintegración y resocialización. Al incorporarse a puestos de trabajo formales dentro de su servicio de utilidad pública y reintegrarse a la vida cotidiana fuera de prisión, se les percibe como personas “normales” y no como delincuentes.

Sin embargo, el hecho de que el servicio de utilidad pública no sea remunerado, y que las mujeres deban costear sus desplazamientos hacia y desde

el lugar de trabajo, al tiempo que sostienen a sus familias y a sí mismas, ha supuesto un obstáculo para completar el servicio.

Como se ha mencionado, los conocimientos derivados de estos intercambios informan nuestro trabajo con el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, los jueces y su personal. También planeamos publicar esta investigación de manera conjunta, tanto en el marco de nuestra colaboración institucional como en foros académicos. Estamos aprendiendo que documentar la experiencia vivida constituye, en sí misma, una poderosa herramienta de monitoreo para orientar cómo se interpreta, implementa y fortalece la Ley 2292 a lo largo del tiempo.

Reuniones binacionales

La colaboración profunda y conjunta en la implementación de esta ley ha sido una fuente de aprendizaje no solo para nosotras, sino también para aliados de otros países que buscan seguir nuestro ejemplo en la promoción de mecanismos para liberar a las mujeres de prisión y avanzar hacia políticas de drogas basadas en los derechos humanos. Dadas las colaboraciones regionales existentes entre la sociedad civil en materia de mujeres y encarcelamiento, especialmente a través del Grupo de Trabajo creado en 2015, estas plataformas se han convertido de manera natural en espacios de aprendizaje e intercambio mutuo. En México, donde las organizaciones de la sociedad civil se enfocan cada vez más en fortalecer las reformas legales y políticas sobre alternativas al encarcelamiento y las leyes de amnistía nacionales y subnacionales, hemos buscado crear un espacio para compartir las lecciones clave de nuestra experiencia en Colombia. Esto incluye mostrar cómo las Directrices orientaron y fortalecieron nuestras estrategias, lo que ha permitido desarrollar un lenguaje común en materia de derechos para facilitar aún más el intercambio.

En agosto de 2024, se llevó a cabo en Bogotá una reunión binacional entre autoridades nacionales colombianas y organizaciones de la sociedad civil de Colombia y México, incluyendo el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, con el objetivo de intercambiar experiencias y desafíos en la elaboración y aplicación de leyes que promuevan alternativas al encarcelamiento y la liberación de mujeres, en

particular la Ley Federal de Amnistía de México de 2020 y la Ley 2292 de Colombia. Elementa DDHH, una ONG colombo-mexicana de derechos humanos, y CEA Justicia, una ONG mexicana de derechos humanos, aliados de larga trayectoria en la reforma de políticas de drogas y de justicia penal para mujeres, compartieron sus experiencias sobre mujeres y delitos relacionados con drogas.

Estamos organizando un intercambio binacional de seguimiento con autoridades nacionales y locales de México y Colombia, junto con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el desarrollo y la implementación de alternativas al encarcelamiento de mujeres, específicamente en relación con la reforma e implementación de la ley federal y subnacional de amnistía de México y la Ley 2292 de Colombia. Las Directrices servirán como marco para esta discusión. La reunión proporcionará una plataforma de intercambio entre los principales actores, incluidos representantes del Ministerio de Justicia de Colombia, mujeres con experiencia directa de encarcelamiento y otros actores de la sociedad civil, sobre las diferentes estrategias que se están aplicando en Colombia y México para abordar la crisis del encarcelamiento de mujeres, así como el papel central de los delitos relacionados con drogas en esta crisis.

| **Cómo aprendimos en el camino**

El aprendizaje y la reflexión se integraron plenamente en nuestro trabajo desde el inicio de la colaboración. Nuestras reuniones periódicas de equipo eran principalmente espacios prácticos para compartir avances y planificar los pasos siguientes, pero también se convirtieron en momentos informales para reflexionar e incorporar nuestras ideas colectivas. No existía un método fijo, ya que las reuniones abarcaban desde conversaciones abiertas hasta capacitaciones para entrevistas y ejercicios de mapeo. Dado el enfoque de acción participativa del proyecto, gran parte del aprendizaje ocurrió mediante la acción. Por ejemplo, la redacción de solicitudes éticas, el diseño de instrumentos de entrevista y la planificación conjunta de viajes de investigación nos impulsaron a replantear nuestra forma de involucrarnos. Para la mayoría del equipo, se trató de la primera experiencia con un proceso formal de ética en investigación, lo que motivó reflexiones más

profundas sobre el consentimiento informado, la anonimización de datos, la devolución de resultados a las mujeres y otros informantes, y la forma de colaborar. De manera similar, la escritura a lo largo del proceso –mediante documentos informativos, notas internas y presentaciones formales, como los diálogos judiciales– ayudó a sintetizar estas experiencias en próximos pasos estratégicos.

También buscamos espacios específicos para poner a prueba y perfeccionar nuestro enfoque, como una reunión de miembros del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas en 2024, intercambios binacionales con aliados en México, la Reunión Mundial de la Red de Mujeres en Prisión en 2025, y encuentros con universidades sobre políticas de drogas y penitenciarias en Colombia, incluyendo la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad Externado de Colombia en Bogotá. Desde el inicio reconocimos la urgencia del trabajo y establecimos canales de retroalimentación rápidos con el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo, de manera que los aprendizajes de las comunidades y de los actores de primera línea pudieran informar de inmediato las discusiones y acciones de política nacional. En todos estos espacios, el aprendizaje implicó la disposición a adaptarnos e innovar en la forma de colaborar, involucrar a los actores comunitarios y dar forma a la implementación conforme se desarrollaba.

Lecciones y reflexiones transversales

Esta sección presenta una serie de lecciones transversales de nuestra experiencia con la Ley 2292, que pueden ser de utilidad para quienes desarrollen esfuerzos similares en otros contextos.

Cómo trabajamos juntos: práctica y proceso

La alianza complementaria entre el Centro, Dejusticia y Mujeres Libres fortaleció nuestros métodos de trabajo y legitimidad, aumentando nuestra eficacia e impacto. Nuestra alianza particular combinó la independencia externa y la posición académica del Centro, la incidencia a nivel nacional y el prestigio

institucional de Dejusticia, y el liderazgo de Mujeres Libres basado en la experiencia vivida. Esta combinación generó acceso, confianza e influencia, insumos que ninguno de nosotros podría haber alcanzado por sí solo. El liderazgo fundamentado en la experiencia vivida de Mujeres Libres profundizó nuestro compromiso con las mujeres y enriqueció los diálogos con los actores públicos. Cabe destacar que su plena participación en la toma de decisiones produjo cambios concretos en el contenido de nuestro trabajo, en nuestros métodos y en los plazos, haciendo que nuestras actividades y resultados fueran más sensibles, accesibles y respetuosos.

Las Directrices como herramienta de implementación

Las Directrices proporcionan un marco común de derechos humanos para la promoción estratégica que une a las instituciones y las comunidades y vincula la Ley 2292 con iniciativas regionales más amplias de reforma. En Colombia, las Directrices ayudaron a convocar y conectar a jueces, Defensoría del Pueblo y otras autoridades. Su respaldo de alto nivel por parte de Naciones Unidas, el reconocimiento por parte de los más altos tribunales de Colombia y la inclusión en la estrategia nacional de drogas nos dieron espacio político para construir nuestro trabajo juntos. Al enmarcar la Ley 2292 como una expresión de las obligaciones existentes en materia de derechos humanos, en lugar de como una innovación independiente, se reforzó el sentido de responsabilidad de los funcionarios hacia su aplicación. Para Mujeres Libres y las mujeres con las que trabajan, la coincidencia entre las Directrices, las Reglas de Bangkok y la Ley 2292 proporcionó un lenguaje accesible sobre derechos que se tradujo en debates concretos sobre la salud, los medios de vida y las repercusiones cotidianas de la política de drogas, y ayudó a dar forma a nuestras preguntas de investigación. Al mismo tiempo, las Directrices nos dieron un vocabulario común para intercambiar experiencias con colegas en México que trabajan en procesos similares a nivel federal y subnacional, lo que ha permitido que las lecciones viajen y se apliquen de manera transversal.

Las Directrices pueden desempeñar un papel similar en el apoyo a la promoción y aplicación de alternativas al encarcelamiento de mujeres en otros países. Pueden funcionar como instrumento para reunir a diversos actores; como marco para presentar iniciativas de reforma legal como

expresiones de las obligaciones existentes en materia de derechos humanos; y como referencia común para intercambiar métodos y experiencias entre una comunidad más amplia de defensores. El respaldo de alto nivel por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, así como de actores a nivel nacional y regional, puede proporcionar una base política adicional para este trabajo.²³

Más de 200 personas en todo el mundo –incluidas aquellas que han estado involucradas en el tráfico ilícito de drogas o encarceladas por delitos relacionados con drogas, funcionarios de Naciones Unidas, entidades regionales y nacionales de salud, derechos humanos y control de drogas, y actores de la sociedad civil– participaron en consultas sobre la redacción de las Directrices. Muchos de ellos, así como otros en roles similares, han utilizado desde entonces las Directrices en su labor para apoyar la reforma de la legislación y las políticas de drogas, y para orientar la capacitación judicial a nivel nacional y local. Por lo tanto, existe una red de agentes familiarizados con las Directrices, que comprenden cómo estas articulan las obligaciones de derechos humanos en el contexto de la política de drogas, y que pueden estar en condiciones de compartir su experiencia para apoyar su uso en la orientación y supervisión de la reforma legislativa.

Implementación de la Ley 2292

Implementación colaborativa y aprendizaje institucional

En colaboración con el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, los jueces y la Comisión Nacional de Género, se creó una “constelación” de actores capaces de poner en práctica la Ley 2292. Los diálogos e intercambios periódicos y continuos han contribuido a modificar las interpretaciones judiciales, fortalecer el compromiso de la Defensoría del Pueblo e incluso generar iniciativas concretas, como proyectos piloto en las cárceles y un espacio virtual compartido para centralizar la información y las decisiones de los casos.

23 Véase, por ejemplo, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2025), Unión Europea (2020), Schleifer *et al.* (2023).

Voluntad política y compromisos desiguales

Los aliados comprometidos dentro del Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo han sido fundamentales, especialmente con un liderazgo renovado que prioriza a las mujeres privadas de libertad. La directiva de la Corte Constitucional de noviembre de 2025, que insta a la capacitación periódica sobre la Ley para jueces, abogados y el público en general, constituye un paso importante. Sin embargo, la falta de compromisos equivalentes por parte de otros ministerios clave (Trabajo, Educación, Salud) continúa siendo un obstáculo estructural para la plena implementación de las promesas de la ley en materia de reintegración social.

Rápida retroalimentación e investigación como parte de la implementación

El fortalecimiento de las relaciones existentes con las instituciones permitió que los hallazgos continuos de nuestro trabajo, incluidos los casos individuales urgentes, los patrones emergentes y las barreras prácticas, como los costos de transporte, se transmitieran con rapidez a quienes toman las decisiones. Nuestra investigación con mujeres, jueces y funcionarios ha puesto de manifiesto dificultades y soluciones que de otro modo habrían permanecido invisibles. Este ciclo de retroalimentación en tiempo real contribuyó a evitar revocaciones innecesarias y a promover respuestas institucionales fundamentadas.

El litigio estratégico como herramienta complementaria

Es necesario recurrir a litigios estratégicos para asegurar interpretaciones progresistas y coherentes de los conceptos de “cabeza de familia” y “marginalidad”; los propios jueces han solicitado orientación a los tribunales superiores al respecto. No obstante, el litigio es solo una herramienta. Este debe complementar la promoción, el intercambio de experiencias y el acompañamiento continuo, de manera que las mujeres, los jueces, los defensores públicos y los fiscales puedan aplicar la ley de forma efectiva mientras se consolidan precedentes más amplios.

Más allá de la libertad: redefiniendo la implementación exitosa

La Ley 2292 puede favorecer la reintegración social, incluyendo el respaldo para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de las mujeres. Estas adquieren habilidades, redes y reconocimiento en algunos puestos en servicios de utilidad pública; sin embargo, hasta ahora, rara vez se vincula con medios de vida sostenibles. La persistencia de antecedentes penales y sanciones asociadas, como multas importantes e inhabilitación para el empleo público; la discriminación, la falta de acceso a servicios bancarios y vínculos débiles con empleos o programas de capacitación sostenibles, hacen que la ley a menudo abra una vía legal sin proporcionar el apoyo económico y social necesario para mantenerse al margen de economías ilícitas o altamente precarias. En este contexto, muchas mujeres enfrentan las mismas condiciones de marginalidad que las llevaron originalmente a actividades ilegales de subsistencia. Para Colombia y otros países que consideran la Ley 2292 como un modelo, los actores institucionales deben garantizar que las alternativas legales al encarcelamiento estén efectivamente ligadas a medidas que permitan a las mujeres construir una vida digna. La eliminación de los antecedentes penales resulta esencial para proteger los derechos fundamentales de las mujeres que han estado encarceladas y facilitar la reconstrucción de sus vidas después de la prisión, por lo que debe ser una prioridad en la reforma legislativa. Asimismo, las políticas públicas gubernamentales deben asegurar acompañamiento durante la transición de regreso a la comunidad, y brindar apoyo sostenido para abordar las causas profundas del encarcelamiento de las mujeres y las barreras que enfrentan como consecuencia.

Conclusión

Nuestro trabajo colaborativo, basado en las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas para implementar la Ley 2292, ha demostrado cómo el derecho internacional de los derechos humanos, utilizado como marco para la defensa de los derechos, puede convertirse en caminos concretos para que las mujeres más afectadas por las políticas punitivas en materia de drogas salgan de la cárcel y reconstruyan su dignidad. Este proceso no es lineal ni fácil, y el éxito nunca está

garantizado. A medida que avanzamos en la implementación de la Ley 2292 y crece el interés de otros países y regiones que desean adoptar modelos similares, la colaboración entre Mujeres Libres, Dejusticia y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas de Drogas seguirá siendo una fuente crucial de fortaleza y orientación. Nuestro colectivo combina liderazgo de base, defensa social y jurídica a nivel nacional, y gestión académica de las Directrices, lo que ha fortalecido el trabajo de cada organización mucho más allá de lo que cualquiera podría haber logrado de manera individual. Las reflexiones que se presentan en este artículo se ofrecen como referencia práctica para quienes deseen utilizar las Directrices para diseñar, implementar y supervisar alternativas al encarcelamiento en sus propios contextos. Nuestro aprendizaje sugiere que cuando las leyes, las instituciones y los movimientos sociales se alinean, la justicia para las mujeres criminalizadas tiene una posibilidad real de convertirse en realidad.

Referencias

Cardona, C., Hernández, J., Pereira-Arana, I. y Abramovits, A. (2023). *Alternatividad penal para mujeres cabeza de familia: conoce sobre el servicio de utilidad pública de la Ley 2292 de 2023*. Dejusticia–Mujeres Libres. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2023/09/Cartilla-Alternatividad-Penal_web-3.pdf.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, Comité Internacional de la Cruz Roja, Pontificia Universidad Javeriana (2019). *Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*. CIDE, Universidad Javeriana, CICR, https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/mujeres_y_prision_en_colombia.pdf

Congreso de la República (2023). Ley 2292 de 8 de marzo de 2023. Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204403>

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2025). Resolución 60/26. Repercusiones de las políticas de drogas en los derechos humanos, UN Doc. A/HRC/RES/60/26

Corporación Humanas, Dejusticia, Corporación Mujeres Libres, Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión (2024). *Mujeres en prisión: violencias que atraviesan muros*. Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión.

Defensoría del Pueblo (2024). Resolución defensorial 003, “Por medio de la cual se exhorta a la adopción de medidas tendientes a potencializar el uso de la pena sustitutiva de servicios de utilidad a favor de las mujeres cabeza de hogar que han delinquido en razón a condiciones de marginalidad— Logros y desafíos de la implementación de la Ley 2292 de 2023”. <https://www.defensoria.gov.co/es/-/defensor%3%ADa-del-pueblo-emite-resoluci%3%B3n-defensorial-para-implementar-ley-que-beneficiar%3%ADa-a-m%3%A1s-de-5.000-mujeres-privadas-de-la-libertad>

Dejusticia, Corporación Mujeres Libres, Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex (2024). *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*. Dejusticia, <https://www.dejusticia.org/como-avanzar-en-la-implementacion-de-la-ley-de-utilidad-publica/>

El Espectador, “La justicia no sólo se hace a través de la privación de la libertad: jueza”, 10 de diciembre de 2024. <https://www.elespectador.com/judicial/la-justicia-no-solo-se-hace-a-traves-de-la-privacion-de-la-libertad-jueza-sobre-ley-de-utilidad-publica/>

Fair, H. y Walmsley, R. (2025). *World Female Imprisonment List* (6th ed.). Institute for Criminal Policy Research, https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_6th_edition.pdf

Gobierno de Colombia (2023b). *Sembrando Vida, Desterramos el Narcotráfico: Política Nacional de Drogas (2023-2033)*. Minjusticia. <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%3%A1fico%27.pdf>

- Mujeres Libres (2022). *Oscuridad Mágica: Crónicas y escritos de mujeres libres sobre sus días en prisión*. Mujeres libres. https://www.mujereslibres.co/_files/ugd/0d7919_ab7ea3d647b74765bc47198a84379525.pdf
- PNUD, Acnudh, Onusida, OMS (2019). *Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas*. <https://www.humanrights-drugpolicy.org/>
- Schleifer, R., Hannah, J. y Barrett, D. (2023). *Influencing Rights-Based Drug Policy Reform: The International Guidelines on Human Rights and Drug Policy in Action*. International Guidelines on Human Rights and Drug Policy, Implementation Series No. 2.
- Unión Europea (2020). *Estrategia de la UE sobre drogas 2021-2025*. UE.
- Unodc y Ministerio de Justicia y del Derecho (2019). *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas: las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas*. Unodc y Ministerio de Justicia y del Derecho, https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Octubre/Estudio_Las_mujeres_Privadas_de_la_Libertad_por_Delitos_de_Drogas.pdf
- Uprimny, R., Chaparro, S. y Cruz, L. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Dejusticia. <https://publicaciones.dejusticia.org/handle/dejusticia/212>
- Uprimny, R., Martínez, M., Cruz, L. F., Chaparro, S. y Chaparro, N. (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en Colombia*. Dejusticia, <https://publicaciones.dejusticia.org/handle/dejusticia/36>
- Youngers, C. (2023). *Justice is setting them free: Women, drug policies, and incarceration in Latin America*. WOLA, <https://www.wola.org/analysis/justice-is-setting-them-free/>
- Youngers, C., García Castro, T. y Manzur, M. (2020). *Women Behind Bars for Drug Offenses in Latin America: What the Numbers Make Clear*. IDPC.



Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57601) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Ilustración: Daniela Hernández

Diseño: Precolombi EU, David Reyes

<https://doi.org/10.51438/DJcardona2026>

Para citar este artículo
Cardona, C., Hannah, J., Pereira-Arana, I., y Schleifer, R. (2026). Alternativas al encarcelamiento de mujeres desde un enfoque de derechos. Enseñanzas de la Ley de Utilidad Pública de Colombia y de las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas. *Derecho en breve*, (25). Dejusticia.