

Derecho en breve

ISSNe: 2745-1879 | N.º 22 | Septiembre de 2025 | Bogotá D.C.

Alternatividad penal para mujeres cabeza de familia

La Ley 2292 de 2023: Un camino hacia la justicia de género en las políticas de drogas en Colombia



DIRECTRICES INTERNACIONALES SOBRE
Derechos Humanos + Política de Drogas

20 AÑOS
Dejusticia



Alternatividad penal para mujeres cabeza de familia

La Ley 2292 de 2023: Un camino hacia la justicia de género en las políticas de drogas en Colombia

Mujeres Libres, Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia

El encarcelamiento de mujeres en Colombia ha aumentado a un ritmo alarmante, impulsado por políticas antidrogas severas que afectan de manera desproporcionada a personas con una relación marginal con el negocio. Este patrón es típico de muchos países de la región y del mundo. Este enfoque encarcela a mujeres que representan un riesgo mínimo para la seguridad pública y alimenta la pobreza y la desintegración familiar, ya que muchas son las principales cuidadoras. También desvía recursos limitados que podrían destinarse a combatir a los poderosos actores que impulsan la delincuencia y amenazan la seguridad pública.

La Ley 2292 de 2023 tiene en cuenta los factores estructurales que impulsan la participación de las mujeres en las economías ilegales y sus responsabilidades de cuidado, y ofrece alternativas al encarcelamiento con una perspectiva de género.

| 1. ¿Qué es la Ley 2292 de 2023?

La Ley 2292 de 2023 de Colombia es una ley pionera que permite a las mujeres cabeza de familia que hayan cometido determinados delitos relacionados con su vulnerabilidad socioeconómica sustituir la prisión, cumpliendo su pena mediante la prestación de un servicio público no remunerado, mientras se encuentran en libertad.

La ley incluye delitos relacionados con drogas, lo que constituye un cambio importante, considerando que:

- La ley colombiana, con algunas excepciones, limita o excluye las alternativas al encarcelamiento por delitos de drogas.
- Cerca de la mitad de la población femenina privada de la libertad intramural se encuentra encarcelada por delitos de drogas.

La ley ofrece una oportunidad para la reinserción y reconoce la carga desproporcionada que el encarcelamiento supone para las mujeres, especialmente para las madres y cuidadoras que viven en condiciones de vulnerabilidad.

Las mujeres son elegibles si:

- Son cabeza de familia, con responsabilidad de cuidado emocional, económico y social de niños, personas mayores de edad, personas con discapacidad u otros.
- Han sido condenadas por delitos enumerados en la ley, incluidos los delitos relacionados con drogas, sin importar el tiempo de condena y otros delitos si su condena es de ocho años o menos.
- Cometieron su delito en condiciones de marginación vinculadas a su situación de pobreza, falta de oportunidades económicas o educativas, responsabilidades financieras, sociales y emocionales como cuidadores, y violencia y discriminación de género.

Por cada 20 horas semanales de servicio de utilidad pública, se descuenta un mes de la condena. El servicio debe realizarse en instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro o no gubernamentales acreditadas por el Ministerio de Justicia para ofrecer espacios para la implementación de la ley.

2. Un ejemplo novedoso para otros países

La Ley 2292 es un ejemplo novedoso para otros países sobre cómo abordar las causas y consecuencias del encarcelamiento de las mujeres, incluyendo por su desarrollo, su contenido y su implementación. Se alinea con los esfuerzos más amplios a nivel mundial para abordar los factores estructurales que ponen a las mujeres en conflicto con la ley y para ofrecer alternativas al encarcelamiento por delitos menores y no violentos.

- **Co-desarrollado por mujeres con experiencia vivida:** Mujeres Libres, un grupo de base de mujeres anteriormente encarceladas, fue parte de la coalición de ONG cuya incidencia llevó a la adopción de la ley y desempeña un papel de liderazgo en su implementación.
- **Protección contra la detención y el encarcelamiento arbitrarios:** Incluye los delitos de drogas, normalmente excluidos de las alternativas al encarcelamiento.
- **Se centra en la justicia socioeconómica y de género:** Se dirige a las mujeres e incluye los delitos de drogas por los que son encarceladas de manera desproporcionada.
- **Cambia el enfoque** del castigo permitiendo que se puedan cumplir sanciones penales a través del servicio social, en lugar del confinamiento.

3. Un ejemplo de las Directrices Internacionales de Derechos Humanos y Política de Drogas en acción

La ley sirve como modelo para traducir las Directrices en reformas nacionales prácticas.

Las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas destacan las medidas que los Estados deben adoptar o abstenerse de adoptar para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus obligaciones concurrentes en virtud de los convenios internacionales de fiscalización de drogas. Elaboradas en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex, tras un proceso consultivo de tres años con la sociedad civil, las poblaciones afectadas, organizaciones internacionales y regionales y gobiernos, las Directrices armonizan las obligaciones internacionales de los Estados en materia de fiscalización de drogas y derechos humanos.

Las disposiciones clave de la Ley 2292 aplican directamente las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas. Las Directrices, en consonancia con la Ley 2292, también tienen en cuenta las pruebas empíricas de que la participación de las mujeres en las economías de drogas ilícitas tiende a producirse en aquellos renglones de la cadena de narcotráfico donde hay pocas ganancias y mucha exposición a las sanciones.

Las Directrices recomiendan que, cuando se trate de mujeres y delitos relacionados con drogas, los Estados deberían “[a]segurar que los tribunales tengan la facultad de considerar los factores atenuantes a la luz de las responsabilidades de cuidado de las mujeres, tales como la falta de antecedentes penales y la relativa no gravedad y naturaleza de la conducta delictiva” (Directriz III.2.2.vi) y “[p]oner a disposición intervenciones específicas de género que tengan como objetivo principal la desviación del sistema de justicia penal, y abordar los factores subyacentes que conducen a que las mujeres entren en contacto con el sistema de justicia penal”. (Directriz III.2.2.iv).

Las Directrices hacen hincapié en que, en lo que respecta a las mujeres, los delitos relacionados con las drogas y la dependencia de las economías de drogas ilícitas, “Las mujeres tienen el mismo derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda. Esto aplica a las mujeres que participan en el tráfico de drogas y que dependen de las economías de las drogas ilícitas”. (Directriz III.2.2).

Con este fin, las Directrices recomiendan, en consonancia con la Ley 2292, que los Estados deberían “[d]esarrollar alternativas económicas específicas, viables y sostenibles para las mujeres que están particularmente en riesgo de ser explotadas en la economía de las drogas ilícitas ...” (Directriz III.2.2.i) y “[t]omar 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”. (Directriz III.2.2.ii).

Las Directrices también destacan las obligaciones del Estado de adoptar medidas para hacer frente a las consecuencias negativas para los derechos humanos de condenas anteriores (Directriz 1.4 iii), lo cual es esencial para garantizar los derechos de la mujer a un nivel de vida adecuado, a la participación y a la no discriminación y la igualdad. (Directrices II.3, 1.4, 1.3).

4. Retos en implementación de la ley

A pesar de las expectativas generadas, la aplicación ha sido lenta.

- De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, se estima que 5959 mujeres cumplen los requisitos para recibir el beneficio.¹ Sin embargo, esta cifra no es precisa y es necesario mejorar los mecanismos de diagnóstico para hacer un mejor seguimiento de la aplicación de la ley.

1 Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial No. 003 de 2024 (23 de diciembre de 2024).

- A la fecha, se han otorgado 183 beneficios².
- Las mujeres tienen dificultades para combinar el servicio público no remunerado con sus obligaciones como cuidadoras.
- No hay vías para pasar del servicio público al empleo, el apoyo para encontrar trabajo es mínimo y el estado no ha hecho esfuerzos para abordar las barreras legales y sociales al empleo que enfrentan como personas que han sido privadas de libertad.
- Todavía no se ha promulgado la política pública de empleo y educación.
- Las definiciones de “cabeza de familia” y “marginalidad” se han aplicado de forma incoherente, limitada, restrictiva y excluyente frente a las realidades concretas de las mujeres, dejando por fuera a muchas que deberían ser beneficiarias.
- Dado que el enfoque de la ley es novedoso, y transforma la manera de impartir justicia, es necesario suplir brechas de desinformación y desconocimiento, así como de falta de claridades jurídicas con los actores que implementan la ley, en particular jueces, fiscales y defensores públicos. Las mujeres tienen dificultades para recoger documentación estando privadas de la libertad y sin ayuda del Estado.

5. ¿Cómo pueden las Directrices ser una herramienta para el desarrollo y la implementación de políticas públicas progresistas?

Las **Directrices Internacionales** ofrecen una hoja de ruta basada en los derechos para dotar a los gobiernos de los medios necesarios para

2 <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/Seguimiento-implementacion-ley-utilidad-publica.aspx> (información a corte de agosto, 2025).

armonizar las políticas sobre drogas con las obligaciones en materia de derechos humanos. En Colombia, Dejusticia, Mujeres Libres y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Políticas sobre Drogas están proporcionando orientación técnica a las autoridades públicas para reforzar esos esfuerzos de aplicación basados en los derechos.

Pueden:

- **Orientar la toma de decisiones judiciales** destacando las obligaciones legales internacionales.

En colaboración con la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, hemos organizado talleres con jueces de ejecución de penas y su personal para presentar las Directrices como una herramienta de apoyo a la implementación de la Ley 2292, e intercambiar experiencias sobre la revisión de las solicitudes de las mujeres para obtener el beneficio y los retos a los que se enfrentaron para concedérselo.

Un juez que participó en el taller señaló: *“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, teniendo un enfoque diferencial y de género”*.

- **Apoyar el litigio estratégico** para crear precedentes favorables.

Estamos trabajando con el Ministerio de Justicia para identificar casos estratégicos que llevar a juicio, por ejemplo, para aclarar conceptos jurídicos fundamentales como «cabeza de familia» y «marginalidad».

- **Fomentar el diálogo internacional** en América Latina, particularmente en jurisdicciones que están desarrollando o implementando alternativas al encarcelamiento para mujeres.

Las Directrices se utilizarán como herramienta de convocatoria para reunir a las autoridades nacionales, las mujeres privadas de

libertad y los actores de la sociedad civil de Colombia y México. A través de esta reunión binacional, los participantes compartirán experiencias sobre la implementación de leyes de amnistía y el desarrollo de alternativas al encarcelamiento para hacer frente a la crisis del encarcelamiento de mujeres por delitos relacionados con las drogas.

Al adoptar las Directrices, los gobiernos señalan su disposición a pasar de modelos punitivos a enfoques de justicia restaurativos, inclusivos y basados en evidencia.

6. El camino a seguir: Construyendo un ecosistema de política de drogas justa

La reforma legal para evitar el encarcelamiento de mujeres y apoyar su excarcelación es un primer paso importante. Sin embargo, persisten las condiciones estructurales de pobreza, discriminación, marginación, falta de acceso a la educación, formación y oportunidades económicas que determinan la decisión de las mujeres de dedicarse a actividades delictivas para mantener a sus familias. Para que las mujeres privadas de libertad tengan una oportunidad real de seguir adelante con sus proyectos vitales, es necesario abordar estas cuestiones tanto desde el punto de vista legal como desde una perspectiva más amplia.

Los siguientes pasos son fundamentales para que la Ley 2292 produzca un cambio significativo:

- **Eliminar los antecedentes penales**, así como las penas que conllevan, como multas e inhabilitación para ejercer derechos y funciones públicas, es fundamental para abordar las múltiples formas de discriminación que sufren las personas que salen de prisión a la hora de acceder al empleo, la vivienda, el sistema financiero e incluso a sus derechos de cuidado y custodia de los hijos e hijas.

- **Garantizar la aplicación del beneficio de utilidad pública en el momento de dictar sentencia**, de modo que las mujeres eviten por completo el encarcelamiento. Es necesario involucrar a los jueces de primera instancia, así como a los abogados defensores y fiscales, para que los jueces de primera instancia puedan otorgar la sustitución de la pena en primera instancia.
- **Promulgar la política pública sobre empleabilidad, educación y capacitación** y garantizar a las mujeres un acompañamiento en su transición de regreso a la comunidad, brindándoles apoyo a largo plazo para abordar las causas fundamentales del encarcelamiento y las barreras que enfrentan como resultado.
- **Garantizar la rendición de cuentas y la adopción de medidas correctivas adecuadas y eficaces**, involucrando a los beneficiarios reales y potenciales y a otras partes interesadas clave en la supervisión y la investigación de la aplicación de la ley, proporcionando datos para calibrar los esfuerzos destinados a apoyar a las mujeres a avanzar en sus planes de vida.
- **Garantizar la participación activa, abierta, informada y transparente de las mujeres con experiencia vivida en la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la Ley 2292**, entre otras cosas proporcionando información oportuna, precisa y accesible sobre los procesos de toma de decisiones y sus resultados, así como la financiación adecuada para facilitar su participación significativa en ellos.



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 de portada: Daniela Hernández @danielailustra

Diseño: Precolombi EU, David Reyes

Para citar este artículo

Mujeres Libres, Centro Internacional de Derechos Humanos y Política de Drogas de la Universidad de Essex y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia. (2025). *Alternatividad penal para mujeres cabezas de familia: La Ley 2292 de 2023, un camino hacia la justicia de género en las políticas de drogas en Colombia* (Colección Derecho en Breve, N.º 22). Editorial Dejusticia.