

LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN LA LEY 2292 DE 2023: ANÁLISIS CRÍTICO DE UNA PENA ALTERNATIVA Y PROPUESTAS PARA SU EFECTIVIDAD

Public Utility Services Under Law 2292 of 2023: A Critical Analysis of an Alternative Penalty and Proposals for its Effectiveness

Brian Jesús Contreras Acuña¹

Resumen

La Ley 2292 de 2023 creó en Colombia la prestación de servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión para mujeres cabeza de familia, primer mecanismo de alternatividad penal con enfoque de género en el país. Este artículo analiza su naturaleza jurídica, requisitos y fines, y contrasta su promesa resocializadora con una aplicación todavía marginal. Frente a un universo de miles de beneficiarias potenciales, la medida apenas se ha concedido a poco más de un centenar de mujeres. Se examinan las barreras que explican esa brecha, el giro que supone la Sentencia T-147 de 2026 y se formulan propuestas para su efectividad.

Palabras clave: *Pena sustitutiva, utilidad pública, alternatividad penal, hacinamiento carcelario.*

Abstract

Law 2292 of 2023 created in Colombia the public utility service as a custodial-sentence substitute for women heads of household, the first gender-based alternative-sentencing mechanism in the country. This article analyzes its legal nature, requirements, and aims, and contrasts its rehabilitative promise with a still marginal application. Against a universe of thousands of potential beneficiaries, the measure has been granted to little more than a hundred women. It examines the barriers behind that gap, the shift brought about by Ruling T-147 of 2026, and puts forward proposals for its effectiveness.

Keywords: *substitute penalty, public utility, alternative sentencing, prison overcrowding.*

¹ Estudiante de tercer semestre de Derecho de Colombia, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. C. C. 1.232.593.120. Correo electrónico: bryanacuna16@gmail.com

I. Introducción

El sistema penitenciario colombiano atraviesa una crisis estructural reconocida por la propia Corte Constitucional. Desde la Sentencia T-388 de 2013, reiterada en la T-762 de 2015, la SU-122 de 2022 y la SU-512 de 2024, el tribunal ha declarado y mantenido un estado de cosas inconstitucional debido al hacinamiento y de la vulneración masiva de derechos fundamentales de la población privada de la libertad. Las cifras confirman la persistencia del problema. Según los registros estadísticos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a septiembre de 2025 los establecimientos de reclusión albergaban 104.395 personas frente a una capacidad instalada de 81.139 cupos, lo que equivale a un hacinamiento del 28,6 % (INPEC, 2025). En ese contexto, las penas alternativas a la prisión dejan de ser una mera aspiración garantista y se convierten en una necesidad de política criminal.

Dentro de esa tendencia se inscribe la Ley 2292 de 2023, que adoptó acciones afirmativas para las mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, y creó la prestación de servicios de utilidad pública como medida sustitutiva de la pena de prisión. Se trata, según el Ministerio de Justicia y del Derecho (s.f.), del primer mecanismo de alternatividad penal con enfoque de género en el país, pensado para mujeres condenadas por delitos de menor lesividad cuya conducta se asocia a condiciones de marginalidad.

Ahora bien, la promesa normativa contrasta con su rendimiento real. Organizaciones como el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad «Dejusticia» y la Defensoría del Pueblo han advertido que, pese a estar diseñada para miles de mujeres, la medida fue concedida apenas a unas decenas durante sus primeros años de vigencia: 77 mujeres hacia finales de 2024 (Dejusticia, 2024b) y alrededor de 130 al cumplirse los dos años de la ley (El Tiempo, 2025). Esa brecha entre el diseño y la aplicación es el problema que aborda este artículo.

El objetivo es analizar críticamente la naturaleza jurídica, los requisitos y los fines de esta pena alternativa, identificar las causas de su escasa aplicación y formular propuestas de reforma normativa e institucional que permitan materializar su potencial. La metodología es cualitativa y dogmático-jurídica, con apoyo en el análisis de la ley y su reglamentación, la jurisprudencia constitucional pertinente y los informes de seguimiento disponibles. El estudio incorpora, además, la reciente Sentencia T-147 de 2026, primer pronunciamiento de revisión de la Corte Constitucional sobre la materia, que fijó criterios de interpretación llamados a corregir buena parte de los obstáculos aquí descritos. El texto se organiza en torno al marco de la alternatividad penal, la configuración de la medida, su contraste con la realidad de aplicación, las barreras identificadas y un conjunto de propuestas, para cerrar con las conclusiones.

La relevancia del tema es doble. En lo jurídico, la Ley 2292 obliga a repensar la relación entre los fines de la pena, el principio de igualdad material y los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de género y privación de la libertad. En lo social, su éxito o fracaso incide directamente sobre miles de hogares encabezados por mujeres y sobre la sostenibilidad de un sistema penitenciario que, según las cifras oficiales, opera de manera crónica por encima de su capacidad. Estudiar la medida no es, por tanto, un ejercicio meramente descriptivo, sino una contribución al debate sobre cómo hacer efectiva una política criminal respetuosa de los derechos fundamentales.

II. La alternatividad penal y los fines de la pena

Toda discusión sobre penas sustitutivas remite a la pregunta por los fines de la pena. Frente a las teorías absolutas o retributivas, que conciben el castigo como un fin en sí mismo, las teorías relativas o preventivas atienden a su utilidad social, la prevención general y, en especial, la prevención especial positiva, orientada a la resocialización del condenado (Roxin, 1997). El ordenamiento colombiano se adscribe a una concepción preventiva y, en buena medida, ecléctica, por cuanto el artículo 4 del Código Penal asigna a la pena funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado, y la fase de ejecución privilegia la resocialización.

La doctrina ha advertido, sin embargo, sobre la paradoja de pretender resocializar mediante el encierro. Mir Puig (1998) describe la dificultad de educar para la libertad en ausencia de esta, y Zaffaroni et ál. (2002) cuestionan la coherencia de las llamadas ideologías re cuando se ejecutan en contextos de degradación carcelaria. La imagen de enseñar a nadar en una piscina sin agua resume esa objeción. Para Ferrajoli (1995), el derecho penal mínimo exige reservar la pena privativa de la libertad para lo estrictamente necesario, en virtud de los principios de proporcionalidad y de ultima ratio.

Desde esta perspectiva, la privación de la libertad no es un fin, sino un instrumento que solo se justifica cuando resulta necesaria y proporcionada. Roxin (1997) sostiene que, en la criminalidad mediana y pequeña, es decir, en la mayoría de los delitos, la prevención especial reclama prioridad y aconseja excluir la ejecución de penas cortas de prisión. Cuando la cárcel, lejos de resocializar, profundiza la exclusión, como ocurre de manera evidente en condiciones de hacinamiento, las penas alternativas adquieren plena legitimidad. Los servicios de utilidad pública, el trabajo comunitario y otras sanciones no privativas se inscriben en esa política criminal mínima que reserva la prisión para los hechos más graves.

II.1. El principio de igualdad material como fundamento

El enfoque de género de la Ley 2292 encuentra anclaje en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia (1991), que no se agota en la igualdad formal ante la ley, sino que habilita acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o en situación de debilidad manifiesta. La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que tratar igual a quienes se encuentran en situaciones materialmente distintas puede resultar contrario a la igualdad. Las mujeres cabeza de familia condenadas por delitos de marginalidad ocupan, en muchos casos, esa posición de vulnerabilidad estructural que justifica un tratamiento penitenciario diferenciado.

Por ello, la medida no debe entenderse como un trato de favor que quebrante la igualdad frente a otros condenados, sino como su realización efectiva, una respuesta proporcionada a una situación específica de desventaja, cuyo objetivo último es proteger no solo a la mujer, sino a los niños y a las personas dependientes cuyo cuidado quedaría desamparado con el encarcelamiento. La constitucionalidad de la diferenciación reposa, así, en su finalidad legítima y en su proporcionalidad.

II.2. El impacto del encarcelamiento femenino sobre la familia

El encarcelamiento de una mujer cabeza de familia genera un efecto multiplicador del daño. La literatura criminológica ha documentado que la privación de la libertad de la cuidadora principal incrementa el riesgo de deserción escolar, institucionalización y reproducción intergeneracional de la exclusión en los hijos (Uprimny et ál., 2016). La pena, concebida como sanción individual, termina recayendo sobre terceros inocentes, en tensión con el principio de personalidad de la pena.

Este fenómeno tiene, además, una raíz de política de drogas. Como han mostrado Uprimny et ál. (2016), el endurecimiento de las penas por delitos menores de drogas multiplicó la población femenina privada de la libertad muy por encima de la masculina, sin afectar a los grandes eslabones del narcotráfico. La guía sobre mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento, elaborada conjuntamente por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, la Comisión Interamericana de Mujeres y Dejusticia, recomienda precisamente sustituir el encarcelamiento por alternativas en el caso de mujeres en situación de vulnerabilidad con personas a cargo (Uprimny et ál., 2016).

La prestación de servicios de utilidad pública busca romper ese círculo. Al permitir que la condenada cumpla en libertad, manteniendo el vínculo con su hogar mientras retribuye a la comunidad, concilia la finalidad sancionatoria con la protección del interés superior del menor. En esa medida, la ley no solo persigue descongestionar las cárceles, sino evitar que el sistema penal produzca un daño social mayor que el delito que castiga.

La alternatividad penal cobra una dimensión adicional cuando se la observa con enfoque de género. La criminalización de mujeres por delitos de drogas y contra el patrimonio, frecuentemente asociada a contextos de pobreza y a roles de cuidado, produce efectos que trascienden a la condenada y recaen sobre los hijos y las personas a su cargo. De ahí que las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok (Naciones Unidas, 2011), recomienden priorizar medidas no privativas para mujeres con responsabilidades de cuidado, premisa que inspira directamente la ley analizada. Muñoz Conde (1979) ya había advertido, por lo demás, sobre los límites y mitos del discurso resocializador cuando no se acompaña de condiciones materiales que lo hagan posible.

Conviene detenerse en el alcance del estado de cosas inconstitucional, porque es el telón de fondo que dota de urgencia a la medida. Al declararlo, la Corte Constitucional constató que el hacinamiento no es un problema coyuntural, sino estructural, derivado de una política criminal reactiva y sobrecriminalizadora que privilegia el encarcelamiento sobre cualquier alternativa. En ese diagnóstico, las penas sustitutivas no son una concesión de benevolencia, sino una pieza indispensable para restablecer la vigencia de los derechos fundamentales y la finalidad resocializadora que la Constitución y la ley asignan a la sanción penal.

Desde esta perspectiva, la prestación de servicios de utilidad pública puede entenderse como una forma práctica de materializar el principio de necesidad de la pena y la idea de que el derecho penal debe actuar únicamente como último recurso. Si el objetivo de prevención y resocialización puede lograrse mediante actividades en

beneficio de la comunidad, permitiendo que la mujer permanezca en libertad y conserve sus vínculos familiares, laborales y sociales, el uso de la prisión pierde justificación. Más que contribuir a su reintegración, el encarcelamiento puede generar efectos negativos al debilitar las redes de apoyo que resultan fundamentales para su proceso de cambio y para su participación activa en la sociedad.

III. La configuración de la medida en la Ley 2292 de 2023

La Ley 2292 de 2023 modificó y adicionó el Código Penal (Ley 599 de 2000), la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal. Su núcleo es el nuevo artículo 38H del Código Penal, que define la prestación de servicios de utilidad pública como el servicio no remunerado que, en libertad, debe prestar la mujer condenada a favor de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, durante el número de horas que fije el juez al dictar sentencia o con posterioridad.

El ámbito de aplicación está delimitado por dos vías. De un lado, procede para mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos de hurto y sus circunstancias (artículos 239, 240 y 241) y por delitos de estupefacientes (artículos 375, 376 y 377). De otro, procede también para otras condenas cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho años de prisión. En ambos casos debe demostrarse, por cualquier medio de prueba, que la comisión del delito estuvo asociada a condiciones de marginalidad que afectan la manutención del hogar.

La medida no es automática ni incondicionada. Exige el consentimiento de la condenada y la verificación de la condición de mujer cabeza de familia conforme a la Ley 750 de 2002. Contiene, además, exclusiones expresas: no se aplica cuando exista condena en firme por otro delito doloso dentro de los cinco años anteriores, ni frente a ciertos concursos. Su otorgamiento corresponde al juez de conocimiento o al juez de ejecución de penas, de oficio o a petición de parte.

El diseño se completó con el Decreto 1451 de 2023, que reglamentó la prestación del servicio y previó un sistema de información con el listado de plazas habilitadas, así como una ruta de alistamiento, vinculación y ejecución. La Comisión Asesora de Política Criminal (2023) precisó, además, que estos servicios no constituyen trabajo forzoso a la luz del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en tanto median el consentimiento de la condenada y una finalidad resocializadora.

El recorrido legislativo de la norma ilumina su sentido. El proyecto no fue sancionado inicialmente por el Gobierno, que presentó objeciones de inconstitucionalidad. Remitido a la Corte Constitucional, esta se pronunció en la Sentencia C-256 de 2022 y, finalmente, el texto fue sancionado el 8 de marzo de 2023. Ese itinerario muestra que la medida nació de una deliberación sobre sus límites constitucionales y que su legitimidad fue depurada antes de su promulgación, lo que refuerza la responsabilidad del Estado en garantizar su aplicación efectiva. La doctrina especializada ha leído la ley como una posible mirada alternativa al poder punitivo, aunque no exenta de tensiones (Sotomayor, 2024).

En cuanto a su naturaleza jurídica, conviene distinguir la prestación de servicios de utilidad pública de figuras próximas. No se trata de un subrogado como la suspensión condicional de la ejecución de la pena (artículo 63 del Código Penal) ni de la prisión domiciliaria en sentido estricto, sino de una verdadera pena sustitutiva. Reemplaza

la privación de la libertad por una sanción de contenido distinto, que se cumple en libertad, pero conserva carácter aflictivo y finalidad resocializadora. Esta caracterización es relevante, porque de ella dependen el régimen de control, las consecuencias del incumplimiento y la competencia para su revocatoria.

La medida se articula, asimismo, con la condición de mujer cabeza de familia desarrollada por la Ley 750 de 2002 y por una consolidada línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la protección reforzada de esta población y del interés superior de los niños a su cargo. La Ley 2292 traslada esa protección al ámbito de la ejecución penal, de modo que el enfoque de género no opera como un privilegio, sino como una concreción del principio de igualdad material que ordena tratar de manera diferente situaciones materialmente distintas.

El régimen de cumplimiento plantea, además, cuestiones operativas relevantes. La conversión de la pena de prisión en horas de servicio, la fijación de una jornada compatible con las labores de cuidado, el control del cumplimiento por parte del juez de ejecución de penas y las consecuencias del incumplimiento injustificado, que puede dar lugar a la revocatoria de la sustitución, exigen una reglamentación clara y una coordinación fluida entre el despacho judicial y la entidad receptora del servicio. La ausencia de protocolos uniformes en esta materia es, como se verá, una de las fuentes de la inseguridad que retrae a los operadores.

IV. La brecha entre el diseño normativo y la aplicación

Para dimensionar la importancia de la medida conviene recordar el contexto en que opera. El sistema penitenciario colombiano padece un hacinamiento crónico que durante años ha superado ampliamente su capacidad, situación que la Corte Constitucional describió como una vulneración masiva, generalizada y estructural de derechos. Uprimny et ál. (2017), en un estudio del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, atribuyeron buena parte de esa sobrepoblación a la política de drogas, que entre 2000 y 2015 hizo crecer la población penitenciaria por delitos de estupefacientes muy por encima del aumento de la población general. En ese escenario, cada mecanismo capaz de reducir la población reclusa sin comprometer la seguridad ciudadana adquiere un valor estratégico, y las penas sustitutivas para población vulnerable se cuentan entre los de mayor potencial.

El contraste entre la ambición de la ley y sus resultados es el dato más elocuente del problema. Aunque la medida fue concebida para un universo de miles de mujeres, los informes de seguimiento dan cuenta de un número muy reducido de concesiones efectivas. Dejusticia (2024b) documentó que, pese a estar pensada para miles, el beneficio se había otorgado apenas a 77 mujeres. La Defensoría del Pueblo (2024), por su parte, calificó la implementación como limitada y precisó que, frente a un universo potencial superior a las 2.500 reclusas, alrededor de 105 mujeres habían recuperado la libertad por esta vía, pese a existir cerca de 2.549 cupos habilitados en el país. Al cumplirse los dos años de vigencia, en marzo de 2025, la cifra apenas rondaba las 130 beneficiarias (El Tiempo, 2025), sobre un universo que Dejusticia (2025) estima en unas 2.000 mujeres. La distancia entre los cupos disponibles y las concesiones efectivas ilustra con crudeza la magnitud de la brecha.

Esta subaplicación no es un detalle estadístico, pues revela que una herramienta

legítima de descongestión y de protección de derechos está operando muy por debajo de su potencial. Cada concesión denegada o no tramitada significa una mujer que permanece privada de la libertad pudiendo cumplir su pena en libertad, con el consiguiente impacto sobre sus hijos y sobre un sistema penitenciario ya desbordado.

La gravedad del fenómeno explica que la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional haya incorporado la aplicación de la Ley 2292 a su vigilancia. En el Auto 1677 de 2025, la Corte Constitucional ordenó estructurar un modelo de atención diferencial para mujeres gestantes, madres lactantes y niños que residen en establecimientos de reclusión, e instó a la Defensoría del Pueblo y al Consejo Superior de la Judicatura a realizar actividades semestrales de capacitación sobre la ley, reforzando la exigencia de que el Estado remueva las barreras que obstaculizan el acceso a las medidas alternativas.

A esa vigilancia se sumó un hecho decisivo. Por primera vez, la Corte Constitucional asumió la revisión de un caso concreto de utilidad pública, lo que, según advirtieron tempranamente Pérez y Gómez Cortés (2026), investigadores de Dejusticia, abría la posibilidad de aclarar los criterios de aplicación de la medida y ampliar su alcance. La expectativa se materializó en junio de 2026, mediante la Sentencia T-147 de 2026. La Sala Séptima de Revisión amparó los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de una mujer cabeza de familia a quien dos jueces habían negado la sustitución con argumentos ajenos a la ley, y fijó criterios de alcance general para todos los despachos del país (Corte Constitucional de Colombia, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-147 de 2026).

Tres reglas de esa decisión merecen destacarse. Primera, la marginalidad exigida por la Ley 2292 no corresponde a la marginalidad extrema del artículo 56 del Código Penal, orientada a atenuar el reproche penal, sino a «una situación de vulnerabilidad social y económica», que se acredita a partir de contextos de pobreza, precariedad laboral, falta de apoyo y responsabilidades de cuidado. Segunda, la condición de mujer cabeza de familia no se desvirtúa por la existencia de redes de apoyo familiares, pues lo protegido es el rol principal de cuidado. Tercera, los jueces no pueden exigir requisitos que la norma no contempla ni trasladar a la medida, por analogía, las exigencias de otras figuras. El fallo, además, exhortó a las autoridades judiciales a analizar estos casos con enfoque de género y llamó la atención sobre el bajo nivel de implementación de la norma.

El precedente comenzó a permear rápidamente otros escenarios. Pocos días después, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (2026) sustituyó la pena de prisión impuesta a una mujer cabeza de familia condenada por tráfico de estupefacientes, al verificar que reunía los requisitos de la Ley 2292. Estos pronunciamientos sugieren que la fase de interpretación restrictiva podría estar cediendo, aunque su consolidación dependerá de la difusión del precedente y de la capacidad institucional para tramitar las solicitudes.

Un elemento que agrava el diagnóstico es la ausencia de una caracterización confiable del universo de beneficiarias. Como ha señalado Dejusticia (2024a), desde la aprobación de la ley no se ha determinado con claridad cuántas mujeres podrían acceder a la medida, lo que impide a las entidades planear su oferta y, a la vez, dificulta evaluar el éxito o el fracaso de la política. Sin una línea de base, las cifras de concesiones

no pueden contextualizarse adecuadamente, aunque su orden de magnitud, poco más de un centenar frente a un universo de miles, basta para evidenciar la subaplicación.

La brecha debe leerse, además, a la luz de la composición de la población carcelaria femenina en Colombia, mayoritariamente condenada por delitos de drogas y contra el patrimonio cometidos en contextos de marginalidad. Esa coincidencia entre el perfil de las internas y el ámbito de aplicación de la ley sugiere que el número de potenciales beneficiarias es considerable y que, por tanto, la distancia entre lo previsto y lo concedido no obedece a la falta de candidatas, sino a obstáculos en el funcionamiento del sistema.

Conviene subrayar que esta subaplicación no es un fenómeno aislado, sino que reproduce un patrón ya advertido por la doctrina respecto de otras medidas alternativas en el país. Como han señalado Uprimny et ál. (2016), las herramientas de descongestión suelen naufragar no por defectos de diseño, sino por la ausencia de una arquitectura institucional que las respalde y por la persistencia de una cultura judicial orientada al encierro. La Ley 2292, en este sentido, ofrece un caso de estudio paradigmático sobre la distancia entre la ley en los libros y la ley en acción.

V. Las barreras que explican la subaplicación

A partir de los diagnósticos de los operadores judiciales y de la doctrina, las barreras pueden agruparse en cuatro planos.

V.1. Barreras normativas e interpretativas

La exigencia de probar la marginalidad asociada al delito ha generado interpretaciones dispares. Algunos despachos la entienden de manera restrictiva, lo que eleva la carga probatoria de la condenada. La doctrina ha advertido que la marginalidad debe analizarse de forma sistemática con la condición de mujer cabeza de hogar y vinculada a las labores de cuidado, y no como una causal de difícil acreditación. La indeterminación de conceptos clave y las exclusiones por antecedentes reducen, en la práctica, el universo de beneficiarias.

A ello se suma la confusión entre la marginalidad exigida por la Ley 2292 y la causal de atenuación punitiva del artículo 56 del Código Penal. Aunque la ley precisa que aquella no depende de la acreditación de esta, en la práctica, algunos operadores trasladan estándares probatorios propios de la atenuante, endureciendo el acceso. La falta de criterios uniformes de interpretación, en suma, convierte un requisito pensado para focalizar la medida en una barrera de entrada.

En esa dirección, la Defensoría del Pueblo (2024), mediante la Resolución Defensorial 003 de 2024, fijó tres criterios interpretativos que buscan remover precisamente estas barreras. Primero, que la marginalidad se entienda en sentido amplio, ligada a las barreras estructurales y no al criterio restrictivo del Código Penal. Segundo, que la condición de mujer cabeza de familia no se desvirtúe por la existencia de una red de apoyo, pues lo protegido es el rol principal de cuidado. Y, tercero, que las exclusiones, al haber sido definidas por el propio legislador, no se amplíen recurriendo a otras normas. La Sentencia T-147 de 2026 acogió, en lo esencial, estos criterios, lo que confirma que buena parte del problema era interpretativo y que su corrección no exigía reformar la ley, sino unificar su lectura.

V.2. Barreras judiciales

Los diálogos con jueces de ejecución de penas revelaron una cultura judicial todavía anclada en la prisión como respuesta por defecto, así como dudas sobre el procedimiento aplicable y temor a un eventual reproche por excarcelar. La escasez de solicitudes radicadas sugiere, además, que muchas mujeres desconocen la ley y que no existe capacidad técnica instalada en los establecimientos para elaborar y sustentar las peticiones.

El temor al reproche disciplinario o de control merece una mención especial. En un entorno punitivo que tiende a estigmatizar las decisiones excarcelatorias, algunos jueces prefieren la opción más conservadora de mantener la prisión, aun cuando la ley autorice la sustitución. Este fenómeno, que la literatura ha denominado aversión al riesgo judicial, neutraliza en la práctica la voluntad del legislador y traslada a la mujer el costo de la inseguridad interpretativa.

Tampoco puede subestimarse el problema de la información. Si la medida puede otorgarse de oficio, pero el despacho carece de los elementos para identificar a las candidatas, la facultad oficiosa se vuelve inoperante. La articulación entre los jueces de conocimiento, los de ejecución de penas, los equipos psicosociales y el INPEC resulta, entonces, decisiva para que las situaciones que encajan en la ley efectivamente lleguen a conocimiento del juez competente.

V.3. Barreras logísticas e institucionales

La efectividad de la medida depende de que existan plazas reales donde prestar el servicio y de un sistema de información que las administre y haga seguimiento. La insuficiencia de convenios con entidades receptoras, la débil articulación entre el Ministerio de Justicia, el INPEC, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Rama Judicial, y la ausencia de una caracterización del universo de beneficiarias, señalada por Dejusticia (2024a), impiden planear y evaluar la política. Sin infraestructura de ejecución, el derecho reconocido en la ley se queda sin cauce material.

V.4. Barreras culturales y de estigmatización

Por debajo de las barreras normativas, judiciales y logísticas opera una dimensión cultural que no debe subestimarse. La opinión pública tiende a percibir las penas alternativas como sinónimo de impunidad, lo que genera un clima desfavorable que presiona a los operadores hacia respuestas más severas. Esta percepción, alimentada por discursos punitivistas, ignora que la finalidad de la pena no se agota en el encierro y que la resocialización efectiva suele lograrse mejor en libertad vigilada que en establecimientos hacinados.

La estigmatización afecta también a las propias destinatarias. Muchas mujeres privadas de la libertad desconocen sus derechos, desconfían del sistema o temen que solicitar el beneficio empeore su situación. Superar esta barrera exige un trabajo pedagógico sostenido, tanto hacia la sociedad, para explicar el sentido y la utilidad de la medida, como hacia las mujeres, para que conozcan y reclamen el derecho que la ley les reconoce. Sin un cambio en la cultura jurídica y social que rodea a la pena, las reformas técnicas tendrán un alcance limitado.

VI. Una mirada al derecho comparado

La experiencia internacional confirma que las penas de servicio comunitario solo funcionan cuando se acompañan de una infraestructura de gestión robusta. En diversos ordenamientos europeos y latinoamericanos, el trabajo en beneficio de la comunidad se ha consolidado como alternativa a la prisión de corta duración, soportado en agencias o servicios de gestión de penas que identifican plazas, asignan a las personas condenadas y supervisan el cumplimiento. La lección comparada es clara: la norma que crea la pena debe ir acompañada de la institucionalidad que la ejecuta.

Asimismo, la tendencia internacional en política de drogas con enfoque de género, impulsada por organismos como la Comisión Interamericana de Mujeres y respaldada por las Reglas de Bangkok (Naciones Unidas, 2011), recomienda respuestas proporcionales para las mujeres que ocupan los eslabones más débiles y vulnerables de las cadenas delictivas. La Ley 2292 se inscribe en esa corriente, de modo que su fortalecimiento no solo responde a una necesidad interna, sino que alinea a Colombia con estándares internacionales de derechos humanos.

La experiencia comparada también advierte sobre los riesgos de una transferencia normativa acrítica. El trasplante de figuras exitosas en otros contextos exige adaptarlas a las capacidades institucionales locales y a las particularidades de la población destinataria. De lo contrario, la norma corre el riesgo de quedar como un enunciado simbólico. El reto colombiano no consiste, pues, en importar un modelo, sino en construir las condiciones materiales que han hecho viable el servicio comunitario allí donde funciona: financiación estable, entidades receptoras suficientes y un órgano responsable de la gestión y el seguimiento de las penas.

VII. Propuestas para la efectividad de la medida

Primera, en el plano normativo e interpretativo: difundir y aplicar los criterios fijados por la Sentencia T-147 de 2026, complementándolos con reglamentación que precise el estándar probatorio de la marginalidad y establezca presunciones favorables a partir de indicadores socioeconómicos objetivos, de modo que la carga no recaiga íntegramente sobre la condenada. Conviene, asimismo, revisar la rigidez de las exclusiones por antecedentes cuando la nueva conducta también responde a contextos de marginalidad.

Segunda, en el plano judicial, fortalecer la formación de jueces de conocimiento y de ejecución de penas en alternatividad penal y enfoque de género, promover el otorgamiento de oficio cuando se reúnan los requisitos y dotar a los despachos de protocolos claros de trámite. La actuación de oficio, ya prevista en la ley, debe pasar de la excepción a la práctica ordinaria.

Tercera, en el plano del acceso, instalar capacidad técnica en los establecimientos penitenciarios, mediante duplas jurídicas y de trabajo social que identifiquen candidatas y acompañen la elaboración de las solicitudes, junto con campañas de difusión dirigidas a las propias mujeres privadas de la libertad.

Cuarta, en el plano logístico: ampliar de forma sostenida los convenios con entidades receptoras de servicios, consolidar y mantener actualizado el sistema de información de plazas y construir, con el liderazgo del Ministerio de Justicia, la caracterización del

universo de beneficiarias que permita planear la oferta y evaluar resultados.

Quinta, en el plano del seguimiento, aprovechar la vigilancia de la Sala Especial de la Corte Constitucional y el precedente de la Sentencia T-147 de 2026 para fijar metas verificables de cobertura y exigir rendición de cuentas interinstitucional, integrando la Ley 2292 al seguimiento del estado de cosas inconstitucional como indicador de descongestión con enfoque de género.

Estas propuestas comparten una premisa: el problema de la Ley 2292 no es de legitimidad ni de diseño sustantivo, sino de implementación. Por ello, su solución no pasa principalmente por reformar el texto legal, sino por construir la institucionalidad y la cultura jurídica que permitan aplicarlo. Una reforma puramente normativa que no atienda las barreras logísticas y judiciales repetiría el patrón de una norma simbólica, generosa en el papel e inerte en la práctica.

Conviene, por último, ordenar las medidas en el tiempo. En el corto plazo resultan prioritarias la difusión del precedente constitucional entre operadores y mujeres privadas de la libertad, la instalación de capacidad técnica para tramitar solicitudes y la expedición de lineamientos interpretativos sobre la marginalidad. En el mediano plazo corresponden la ampliación sostenida de convenios y la consolidación del sistema de información. De manera transversal, deben mantenerse la formación judicial y el seguimiento con metas verificables. Esta secuencia permitiría mostrar resultados tempranos que, a su vez, refuerzan la confianza de los operadores en la medida.

Finalmente, ninguna de estas propuestas rendirá frutos si el Estado no sabe qué está pasando con la medida. Hace falta, por eso, un seguimiento serio, indicadores que muestren a cuántas mujeres llega el programa, cuánto tarda cada institución en responder, si los servicios efectivamente se cumplen y qué ocurre después con la reincidencia. Esos resultados deben hacerse públicos con regularidad, porque la transparencia es lo que termina ganando la confianza de la gente. Pero medir no sirve solo para vigilar: la información que se recoja permitirá detectar dónde está fallando la política, corregir a tiempo y afinarla sobre la marcha. Será, además, un insumo valioso para el seguimiento que adelanta la Corte Constitucional, pues ayuda a tender un puente entre lo que dice la norma, lo que ocurre cuando se aplica y la obligación de rendir cuentas por ello.

VIII. Conclusiones

1. La Ley 2292 de 2023 representa un avance significativo de la política criminal colombiana hacia la alternatividad penal con enfoque de género, coherente con los fines resocializadores de la pena y con la necesidad de enfrentar el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario.
2. Su naturaleza de pena sustitutiva, condicionada al consentimiento, a la condición de mujer cabeza de familia y a la prueba de la marginalidad, la diferencia de un beneficio automático y exige una aplicación cuidadosa. Esa misma configuración, mal interpretada, contribuyó a su subaplicación.
3. Existe una brecha crítica entre el diseño y la realidad. Una medida pensada para miles de mujeres ha beneficiado apenas a poco más de un centenar, por causas

normativas, judiciales, logísticas y culturales que se refuerzan entre sí.

4. La Sentencia T-147 de 2026 marca un punto de inflexión, al fijar con efectos generales una lectura amplia de la marginalidad y de la jefatura del hogar, y al prohibir a los jueces exigir requisitos no previstos en la norma. Su impacto real dependerá, sin embargo, de la difusión del precedente y de la capacidad institucional para tramitar las solicitudes.
5. Cerrar la brecha no requiere necesariamente una nueva ley, sino reformas reglamentarias, fortalecimiento institucional, formación judicial y capacidad de acceso, bajo el seguimiento de la Corte Constitucional. Solo así la utilidad pública dejará de ser una promesa normativa para convertirse en una herramienta efectiva de justicia social y descongestión carcelaria.
6. El caso de la Ley 2292 ofrece una enseñanza que excede su objeto: la eficacia de las penas alternativas no se decide en el momento de su consagración legislativa, sino en la capacidad del Estado para ejecutarlas. Una política criminal verdaderamente respetuosa de los derechos humanos exige acompañar cada reforma garantista con los recursos, la coordinación institucional y la voluntad judicial que la hagan realidad.

IX. Referencias bibliográficas

- Comisión Asesora de Política Criminal. (2023). Posición sobre la Ley 2292 de 2023. Universidad Externado de Colombia. <https://www.uexternado.edu.co>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Diario Oficial n.º 44.097.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 750 de 2002, por la cual se expiden normas sobre el apoyo a la mujer cabeza de familia. Diario Oficial n.º 44.872.
- Congreso de la República de Colombia. (2023). Ley 2292 de 2023, por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria. Diario Oficial n.º 52.330.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-762 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022a). Sentencia C-256 de 2022. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022b). Sentencia SU-122 de 2022.
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia SU-512 de 2024.

- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Auto 1677 de 2025, Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
- Corte Constitucional de Colombia. (2026). Sentencia T-147 de 2026, Sala Séptima de Revisión. <https://www.corteconstitucional.gov.com>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2026, 9 de junio). Sala de Casación Penal sustituyó pena de prisión por servicio de utilidad pública a mujer cabeza de familia [Comunicado de prensa]. <https://cortesuprema.gov.com>
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2024). Resolución Defensorial n.º 003 de 2024, por la cual se adoptan medidas para la implementación de la Ley 2292 de 2023 (servicios de utilidad pública). <https://www.defensoria.gov.com>
- Dejusticia. (2024a). ¿Cómo avanzar en la implementación de la Ley de utilidad pública? <https://www.dejusticia.org>
- Dejusticia. (2024b). Ley de utilidad pública: la oportunidad de reconstruir familias. <https://www.dejusticia.org>
- Dejusticia. (2025). Una ley para liberarlas, ¿un sistema para impedirlo? <https://www.dejusticia.org>
- El Tiempo. (2025, 6 de marzo). A dos años de la Ley de Utilidad Pública, 130 mujeres han recuperado su libertad a cambio de trabajos sociales. <https://www.eltiempo.com>
- Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2025). Tableros estadísticos de población privada de la libertad. <https://www.inpec.gov.com>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). Decreto 1451 de 2023, por el cual se reglamenta la prestación de servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión. Diario Oficial.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Utilidad pública. <https://www.minjusticia.gov.com>
- Mir Puig, S. (1998). Derecho penal. Parte general (5.ª ed.). Reppertor.
- Muñoz Conde, F. (1979). La resocialización del delincuente: análisis y crítica de un mito. Doctrina Penal, 2(5-8), 619-640.
- Naciones Unidas. (2011). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). Asamblea General, Resolución 65/229.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999.

- Pérez, S., y Gómez Cortés, C. (2026). La alternativa al encarcelamiento para mujeres en manos de la Corte Constitucional. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org>
- Roxin, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo y J. de Vicente Remesal, trads.). Civitas.
- Sotomayor, M. (2024). Ley 2292 de 2023 – Ley de utilidad pública para mujeres cabeza de familia: ¿una mirada alternativa al poder punitivo? Nuevo Foro Penal, 20(102), 200-215.
- Uprimny, R., Chaparro, S., y Cruz, L. F. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho; Dejusticia. <https://www.dejusticia.org>
- 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. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos; Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas; Comisión Interamericana de Mujeres; Dejusticia. <https://www.dejusticia.org>
- Zaffaroni, E. R., Alagia, A., y Slokar, A. (2002). Derecho penal. Parte general (2.^a ed.). Ediar.