ANÁLISIS DEL SECTOR Y ESTUDIO DE MERCADO

OBJETO DE ESTUDIO

"Aunar esfuerzos para fortalecer la prestación de servicio de utilidad pública como forma sustitutiva de cumplimiento de la sanción penal y que han de prestar las mujeres condenadas que sean cabeza de familia y cumplan con los requisitos establecidos por la Ley 2292/23, en organizaciones sin ánimo de lucro, mediante acciones afirmativas que beneficien a la comunidad y a la reconstrucción del tejido social."

SEPTIEMBRE DE 2023

1. Justificación y descripción de la necesidad

1.1 Justificación

El Decreto No. 2897 de 2011, modificado por el Decreto 1427 de 2017 "*Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho*" establece en el numeral 3 del artículo 2, que esta cartera tiene como objetivo:

> *"(…) formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, drogas, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.*
>
> *El Ministerio de Justicia y del Derecho coordinará las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas, para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho".*

Para el desarrollo del objetivo, el Viceministerio de Política Criminal y Penitenciaria, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 1427 de 2011 cumple las siguientes funciones:

"1. Asesorar y apoyar al Ministro en la formulación y adopción de la política pública criminal, y de manera especial la relativa a asuntos penales y penitenciarios; de drogas, corrupción, trata de personas, crimen organizado y justicia transicional.2. Asistir al Ministro en el diseño de políticas públicas, iniciativa legislativa, investigación y análisis normativo relacionado con la política criminal, las drogas y justicia restaurativa.3. Planear, coordinar y proponer políticas públicas y trazar directrices conjuntamente con el Ministro que orienten la prevención y el control del delito con enfoque diferencial.4. Dirigir, orientar y coordinar el desarrollo de investigaciones y estudios para la formulación de la política criminal y de asuntos penales, penitenciarios, de drogas, corrupción, trata de personas, y el crimen organizado y justicia transicional.5. Incentivar las alianzas estratégicas con otros Gobiernos u organismos de carácter nacional e internacional, que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Ministerio en materia de política criminal y de asuntos penales, penitenciarios, de drogas, corrupción, trata de personas, y el crimen organizado y justicia transicional.6. Presidir la Comisión de Seguimiento de las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.7. Coordinar y hacer el seguimiento a las actividades de las direcciones del Ministerio, adscritas al Despacho, para garantizar el cabal cumplimiento de las funciones y de los planes, programas y proyectos del Ministerio.8. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión y la observancia de sus recomendaciones

en el ámbito de su competencia.9. Participar en la orientación, coordinación y en el ejercicio del control administrativo de las entidades adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme a la normatividad sobre la materia y a las instrucciones que le imparta el Ministro.10. Atender las peticiones relacionadas con asuntos de su competencia.11. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia."

Las referidas funciones se cumplen mediante diferentes iniciativas y estrategias tales como: i) la generación de espacios para desarrollar acciones en materia de justicia y del derecho, ii) el diseño de políticas, programas y proyectos, iniciativas legislativas, reglamentación de leyes, proyectos normativos, investigaciones, seguimiento e impulso de proyectos de ley, entre otras.

Bajo este contexto, el artículo 21 del Decreto 1427 de 2017, establece las funciones de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, en los siguientes términos:

- *Proponer los lineamientos para la formulación de las políticas e iniciativas del Estado, con enfoque diferencial y especializado, en materia criminal y penitenciaria, prevención del delito, estrategias contra la criminalidad organizada, la corrupción, la trata de personas, el lavado de activos, y los demás aspectos relacionados, en coordinación con las entidades correspondientes del orden nacional y territorial. (…)*

- *Realizar y/o promover estudios sobre los factores que inciden en la comisión de conductas punibles, especialmente aquellas de mayor complejidad como la corrupción, la trata de personas, el lavado de activos y el crimen organizado, así como de otros aspectos relevantes que sirvan como insumo para la formulación de la política criminal y penitenciaria, según los lineamientos propuestos sobre la materia. (…)*

- *Efectuar análisis normativo y jurisprudencial de los temas relacionados con la Política Criminal y Penitenciaria y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) con el fin de adoptar las recomendaciones a que hubiere lugar en esta materia, en coordinación con las entidades competentes. (…)*

- *Compilar y analizar, estudios y estadísticas de los diferentes organismos estatales e instituciones destacadas en materia de política criminal y penitenciaria, en coordinación y sin perjuicio de las funciones de la Dirección de Tecnologías y Gestión de Información en Justicia. (…)*

- *Preparar proyectos normativos sobre temas de su competencia, apoyar su presentación, discusión y seguimiento, así como efectuar el respectivo análisis normativo y jurisprudencial, en coordinación con la Dirección de Desarrollo del Derecho y el Ordenamiento Jurídico y la Dirección Jurídica, cuando así se requiera. (…)*

- *Hacer seguimiento a la normatividad en materia de lucha contra el delito en general, y en especial a aquella relativa a la lucha contra la corrupción, la trata de personas,*

el crimen organizado, el lavado de activos y la extinción del dominio y la administración de bienes afectados; y proponer los ajustes que sean necesarios para su mayor efectividad.

- *Promover y/o adelantar la revisión de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y de los centros de privación de la libertad de los adolescentes, y proponer recomendaciones* orientadas al cumplimiento de la finalidad de estos sistemas. (…)

En este mismo sentido, y de conformidad con la prioridad número cuatro del Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, dispone: *"Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal",* y para su consecución el numeral 3.4.2. del mismo plan el cual plantea los siguientes objetivos relacionados, así:

"(…) iii) prevenir y perseguir el delito en centros de detención y reclusión, iv) Generar estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal y v) Establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad".

Es por ello que con la Ley 2292 de 2023, se creo un sustituto de la pena privativa de la libertad al cual pueden acceder mujeres cabeza de familia que cometieron una conducta punible en condiciones de marginabilidad, con una pena impuesta igual o inferior a ocho (8) años, o por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código penal. Cabe precisar que la pena puede conmutarse por servicios de utilidad pública en las plazas habilitadas por entidades sin animo de lucro, entidades publicas y no gubernamentales que manifiesten su interes.

Así mismo, en cumplimiento de la disposición del artículo 3 de la Ley 1232 de 2008, que planteó que el Gobierno Nacional establecerá mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer y al hombre cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, procurando establecer condiciones de vida dignas, promoviendo la equidad y la participación social con el propósito de ampliar la cobertura de atención en salud, salud sexual y reproductiva; el acceso a servicios de bienestar, de vivienda, de acceso a la educación básica, media y superior incrementando su cobertura, calidad y pertinencia, de acceso a la ciencia y tecnología, a líneas especiales de crédito y trabajos dignos y estables, mediante el convenio a suscribir se busca otorgar fortalecer la prestación de servicio de utilidad pública como una forma sustitutiva de cumplimiento de la sanción penal que han de prestar las mujeres condenadas que sean cabeza de familia

Así las cosas, y de conformidad con lo dado en la Ley 2292 de 2023 es necesario adelantar un convenio que tenga como fin la prestación del servicio de utilidad pública como forma sustitutiva de cumplimiento de la sanción penal y acciones afirmativas derivadas, que beneficien a la comunidad y a la reconstrucción del tejido social, garantizando y aportando con ello en la prevención, resocialización y reinserción a la vida de las mujeres condenadas que sean cabeza de familia y cumplan con los requisitos establecidos por la Ley ya referida.

Por lo expuesto en precedencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través del Viceministerio de Política Criminal y Penitenciaria, en ejercicio de su resorte funcional en cuanto a adoptar y/o realizar proyectos normativos que busquen un enfoque diferencial y especializado, en materia criminal y penitenciaria dispuesto como la función Nro.1 del artículo 21 del Decreto 1427 de 2017, para lo cual se requiere articular diferentes escenarios e instituciones que brinden apoyo y acompañamiento a las mujeres cabeza de familia que por alguna razón se encuentran privadas de la libertad requiere de aunar esfuerzos con la Fundación Mujer del Nuevo Milenio, en la implementación de la Ley 2292 de 2023, mediante la habilitación de cupos para que la población beneficiaria preste un servicio de utilidad pública y logre conmutar la pena de prisión, mientras se contribuye en su reinserción social.

La Fundación Mujer del Nuevo Milenio es una organización comprometida con el empoderamiento de las mujeres y la erradicación de todas las formas de explotación sexual. A través de sus diversos programas y alianzas, busca educar y crear conciencia sobre la realidad de la prostitución y ofrecer soluciones tangibles para aquellas mujeres que buscan liberarse de ella, desarrollando actividades y proyectos en las ciudades de Cali, San Predro Valle, Cartagena, y Cúcuta. Con fundamento en lo anterior, podrá habilitar plazas en ejecución del convenio, en las ciudades en mención.

Ahora bien en concordancia a la caracterización cuantitativa realizada por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, a continuación se relaciona el número de potenciales mujeres beneficiarias por la Ley 2292 de 2023, de acuerdo al departamento en que se encuentra el establecimiento de reclusión de orden nacional en que se encuentran, así:

DEPARTAMENTO	PLAZAS HABILITADAS EMPODÉRAME	MUJERES POTENCIALES BENEFICIARIAS
Norte de Santander	20	89
Bolívar	25	96
Valle	20	594

1.2 Los servicios de utilidad pública para mujeres cabeza de familia.

La Ley 2292 de 2023 "*Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones*" incorporó los artículos 38H y siguientes al Código Penal, y creó el servicio de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión en favor de mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal o que hayan sido condenadas por otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión. Esta norma se expide como un mecanismo para promover la unidad familiar, la proporcionalidad de las sanciones penales y la reincorporación social efectiva de esta población.

Dichos servicios deberán ser prestados en plazas dispuestas por organizaciones sin ánimo

de lucro, no gubernamentales o entidades públicas, que tengan en su haber disponibilidad de lugares de ejecución del servicio en favor de la comunidad. Es relevante que el objeto social o funciones de la entidad permitan ejecutar actividades que resulten compatibles con la finalidad de los servicios de utilidad pública.

De conformidad con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, las entidades estatales podrán asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley. Es así como el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria (DPCP), adelanta la implementación de la ley 2292 de 2023, específicamente, a través de la expedición del Decreto 1451 del 04 de septiembre de 2023. Dicho decreto, reglamenta la posibilidad de adelantar gestiones para que las personas privadas de la libertad tengan beneficios como una pena sustitutiva de la prisión de conformidad con lo establecido en los artículos 38-H y siguientes del Código Penal, introducidos por los artículos 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12 13 y 18 y siguientes de la Ley 2292 de 2023, así como lo establecido en el artículo 14 de la misma ley.

Debido a lo anterior, el Decreto 1451 del 04 de septiembre de 2023 reglamentó los parámetros para que las mujeres beneficiarias de esta pena sustitutiva puedan prestar los servicios de utilidad pública en los términos del inciso 8 del artículo 38 del Código Penal, en las instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales.

De igual forma, se espera que se brinden los mecanismos necesarios para que esta articulación cumpla con la objetividad y la misionalidad del Ministerio de Justicia y del Derecho, para lo cual, es necesario que se realicen convenios con diferentes entidades a nivel nacional y territorial, para la prestación de este servicio, y los mecanismos para dar a conocer su contenido a las potenciales beneficiarias y entidades públicas y privadas relacionadas con su implementación.

Luego, el principal objetivo del Ministerio con la consecución de los convenios es orientar y permitir el establecimiento de un enfoque restaurativo del servicio de utilidad pública como mecanismo para que las mujeres que acrediten las condiciones para acceder al beneficio, en el marco de su responsabilidad penal puedan cumplir la condena, ejecutando servicios que beneficien a la sociedad, a las comunidades en las que residen y, en general, a todo aquello que tiene que ver con el bien público como una forma de resarcimiento del daño; permitiendo la resocialización y la responsabilización por el delito en el marco de acciones afirmativa.

Finalmente, es necesario hacer hincapié que la población beneficiaria realiza un servicio social no remunerado, el cual se presta en cumplimiento de una sanción penal a favor de la comunidad a través de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro, o no gubernamentales. De igual forma estos servicios deberán ser realizados en el municipio del domicilio de la mujer condenada y de su núcleo familiar y, corresponde al Estado a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, y las entidades del orden territorial, verificar las respectivas plazas para la prestación del servicio.

1.3 Población beneficiaria de los trabajos de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión

De acuerdo con lo establecido en los artículos 38-H y siguientes del Código Penal, incorporados por los artículos 5 al 13 de la Ley 2292 de 2023, la población beneficiaria de los trabajos de utilidad pública son las personas que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

i. Mujeres cabeza de familia a las que se haya impuesto pena de prisión igual o inferior a 8 años, y que la comisión del delito esté asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar.
ii. Mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos consagrados en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, cuando la comisión del delito esté asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar y la pena impuesta sea menor a 8 años.
iii. Mujeres cabeza de familia condenadas por el delito de concierto para delinquir cuando esté relacionado con alguno de los delitos del literal B de este artículo, y cuando la comisión del delito esté asociada a condiciones de marginalidad y que afecten la manutención del hogar.
iv. Mujeres en cualquiera de las situaciones enunciadas en los numerales anteriores del presente artículo cuando los hechos por los que fueron condenadas concursen con otros delitos para los que procede la prisión domiciliaria conforme a los artículos 38 y siguientes del Código Penal.

1.4 Actividades a realizar durante el servicio de utilidad pública

De acuerdo con el Decreto 1451 del 04 de septiembre de 2023, las actividades que se realicen en desarrollo del servicio de utilidad pública deben tener un impacto positivo en favor de la comunidad y un enfoque restaurativo dirigido especialmente a la recomposición de los vínculos sociales a través de la integración social de la condenada, al resarcimiento del impacto social del delito a través de la ejecución de servicios que favorezcan la superación del daño comunitario, y al reconocimiento de la dignidad humana en el marco del cumplimiento de la sanción penal, así las cosas, se relacionan las siguientes activades que enmarcan el servicio de utilidad pública así:

i. Labores de recuperación o mejoramiento del espacio público, tales como el aseo de vías públicas, parques, restauración del mobiliario urbano o recolección de basuras;
ii. Apoyo o asistencia a las víctimas, siempre que éstas lo acepten, a la promoción y atención de los derechos de víctimas, promoción de los derechos humanos de poblaciones de especial protección constitucional u otros similares, de graves violaciones de los derechos humanos, de violencias basadas en género, de explotación o trata de personas;
iii. Apoyo o promoción del bienestar y la protección animal u otros similares;
iv. Apoyo o asistencia a comunidades vulnerables como servicios de atención para niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, pueblos indígenas o afrodescendientes, apoyo a servicio

de reducción de riesgos y daños por consumo de sustancias psicoactivas, atención a habitantes de calle o personas en condición de vulnerabilidad económica y social, migrantes, u otros similares;

v. Apoyo o promoción de la conservación, protección y restauración ambiental, mejora del medio rural y protección de la naturaleza, u otros similares;
vi. Apoyo o promoción de la cultura y la educación, como actividades de alfabetización, apoyo en bibliotecas públicas o promoción cultural;
vii. Apoyo en actividades dirigidas al aprovechamiento del ocio y el tiempo libre para poblaciones vulnerables como la niñez, la juventud o adultos mayores, que promuevan estilos de vida saludables;
viii. Apoyo a proyectos comunitarios de desarrollo social promovidas por organizaciones no gubernamentales, Juntas de Acción Comunal o instituciones públicas que pueden consistir en actividades de huertas comunitarias, conservación ambiental, apoyo a la niñez y a la juventud, promoción de la convivencia y la cultura ciudadana, u otros similares;
ix. Apoyo a actividades en colegios y universidades o similares, que vayan desde labores pedagógicas hasta de conservación de las instalaciones que favorezcan la educación;
x. Apoyo en funciones propias de los organismos de defensa civil y cuerpos de bomberos o entidades que realicen labores similares, siempre y cuando las actividades no consistan en la atención de emergencias o desastres, ni impliquen riesgo para la vida o integridad de las mujeres que prestan el servicio;
xi. Apoyo o promoción del carácter educativo y de sana convivencia en materia vial u otras similares;
xii. Apoyo en la gestión de entidades públicas en procesos de mantenimiento y adecuaciones, obras civiles, gestión documental u otros esenciales para la mejora
xiii. Apoyo en el desarrollo de obras públicas a través de actividades administrativas, de gestión documental, o labores manuales, u otros similares;
xiv. Apoyo en actividades orientadas a mejorar el funcionamiento del transporte público como orientación al usuario, organización de la prestación del servicio en sistemas de transporte masivo, u otras similares;
xv. Otras actividades análogas que aporten al bienestar de poblaciones vulnerables, el desarrollo social y urbano y el mejoramiento de las condiciones ambientales conforme a lo señalado por el legislador en la Ley 2292 de 2023.

Cabe resaltar que cuando se habla de mujeres beneficiarias de la Ley 2292 de 2023, se entiende toda persona que se identifiquen como mujer. Asimismo, “cabeza de hogar” en los términos del artículo 7 de la norma en cita la cual indica que: *“(…) será entendido como tener vínculos familiares, demostrando que la condenada ejerce la jefatura del hogar y tiene bajo su cargo afectiva, económica y socialmente de manera permanente hijos menores o personas en condición de discapacidad permanente.”*

Desde el punto de vista del delito o pena impuesta podrán ser beneficiarias las mujeres que cumplan alguna de las dos siguientes situaciones: 1) Mujeres condenadas por delitos de hurto y/o tráfico de estupefacientes y 2) Mujeres con condenas inferiores o iguales a 8 años *(siempre que no se trate de los delitos excluidos).* Asimismo, no podrán acceder desde el

punto de vista penal: a) Mujeres condenadas por un delito diferente a los relacionados con tráfico de estupefacientes y hurto dentro de los últimos 5 años y b) mujeres que hayan cometido delitos con uso de menores, contra menores o de violencia intrafamiliar.

Es clave enfatizar que la Ley 2292 de 2023 establece que el servicio de utilidad pública es no remunerado y se presta como un sustituto de la pena, en libertad fáctica, en favor de la comunidad para reparar los daños resultado de la comisión del delito.

Como regla general la intensidad horaria del servicio está establecida por la Ley con un mínimo de 5 horas semanales, un máximo de 20 horas semanales y un límite de 8 horas diarias. Así mismo, la Ley determina que 5 horas de servicios de utilidad pública ejecutado, equivale a una semana de condena de la mujer beneficiaria. Por lo tanto, la rapidez de la conmutación de la condena dependerá de la cantidad de horas que cada mujer pueda realizar semanalmente de acuerdo a sus distintos roles como cabeza de hogar. Sobre esto es imperativo considerar que las actividades laborales y/o de estudio deben priorizarse sobre la ejecución de los servicios de utilidad pública.

Cabe precisar, que quien impone esta medida sustitutiva de la pena es el juez de conocimiento al momento de imponer la pena, o el juez de ejecución de penas para aquellas mujeres que ya están cumpliendo la pena. En el caso que una mujer incumpla las obligaciones impuestas por el juez y/o la prestación del servicio de utilidad pública, el juez podrá revocar su medida y el restante de la condena deberá ser completado en privación de la libertad.

1.5 Descripción de la necesidad

La suscripción de convenios para la prestación de servicios de utilidad pública es una necesidad establecida en el artículo 38H de la Ley 2292 de 2023, donde se instituye que la herramienta que permitirá a entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales habilitar la prestación de servicios en sus entidades se materializa a través de un convenio o un contrato. Por tal motivo, para que un juez pueda otorgar esta medida a una mujer que cumpla con todos los requisitos establecidos por la Ley ya mencionada, es imperativo poder contar con la suscripción de convenios o contratos que permitan habilitar las plazas que las mujeres condenadas cabeza de hogar presenten su Plan de Trabajo al juez a cargo de su caso.

Esta ley es una respuesta alternativa con enfoque de género que contempla el bienestar de los niños, niñas, adolescentes y familias vulnerables y da respuesta al histórico Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario. Medidas alternativas a la prisión como esta permiten reconstruir el tejido social y favorecen la inclusión social de mujeres cabeza de hogar en estado de marginalidad. Así mismo, este tipo de normativas están respaldadas por estudios internacionales que evidencian que el porcentaje de personas que vuelven a cometer un delito es más alto para aquellos condenados a pena privativa de la libertad, en contraste con aquellas personas que reciben medidas alternativas como suspensiones, multas o sentencias comunitarias.

En varios países de América Latina se observa que las mujeres son instrumentalizadas en el crimen y Colombia no es una excepción. Entre 1991 y 2018, en Colombia la población femenina privada de la libertad ha incrementado en un 429% y no se observa que esta tendencia esté cediendo ni disminuyendo, sino por el contrario continúa creciendo. Según estadísticas del INPEC, a marzo de 2023, los principales delitos por los que hay mujeres privadas de la libertad en Colombia son tráfico y porte de estupefacientes (2.530), concierto para delinquir (2.368) y hurto (1.118), lo que genera que la mayor parte de las mujeres encarceladas en el país lo sean por estos delitos. Asimismo, de acuerdo con un estudio realizado por UNODC y el Ministerio de Justicia en el año 2019, se identificó que el 58% de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas son cabeza de hogar[1].

Adicionalmente, se debe considerar que en Colombia sólo existen 6 establecimientos de reclusión exclusivos para mujeres, por lo que muchas de estas mujeres se encuentran en patios y pabellones de establecimientos para hombres y no tienen acceso a todos los espacios o servicios mínimos. Esta situación refleja que no se garantiza, a nivel nacional, un enfoque de género en el tratamiento penitenciario, ni en sus condiciones de infraestructura para las necesidades propias de la población femenina.

En febrero de 2023, en el marco del ejercicio de preparación para la reglamentación de la Ley 2292 de 2023, la Dirección de Política Criminal y Penitenciario, solicitó al INPEC una base de datos de todas las mujeres condenadas a nivel nacional a efectos de filtrar las mujeres que serían potenciales beneficiarias, verificando el cumplimiento de los requisitos objetivos previstos en la norma en cita. Como resultado, se identificó un grupo final de 4369 mujeres condenadas privadas de la libertad que no son reincidentes y cumplen con los requisitos (condenas inferiores o iguales a 8 años por la comisión de delitos de hurto o tráfico de estupefacientes).

Sin embargo, sobre este grupo de 4.369 mujeres, se deben identificar los requisitos subjetivos concurrentes de ser cabeza de hogar y haber cometido el delito por condición de marginalidad. Por lo anterior, el número de beneficiarias sería menor a 4.400 pero continúa representando un sector vulnerable e importante dentro del universo de mujeres privadas de la libertad, por lo que se hace necesario suscribir convenios con las entidades que cumplen los requisitos para habilitar plazas de servicios de utilidad pública.

A Continuación, se relaciona una estadística aproximada de las potenciales beneficiarias en las ciudades donde la Fundación Mujer del Nuevo Milenio habilito plazas, cabe precisar que este dato puede variar dependiendo si las posibles beneficiarias cumplen o no con los requisitos mínimos requeridos para la aplicación de la sustitución de acuerdo con la evaluación del juez.

[1] UNODC. 2019. Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas.

DEPARTAMENTO	PLAZAS HABILITADAS EMPODÉRAME	MUJERES POTENCIALES BENEFICIARIAS
Norte de Santander	20	89
Bolívar	25	96
Valle	20	594

2. Objeto del proceso y su relación con las actividades de la organización

Aunar esfuerzos para fortalecer la prestación de servicio de utilidad pública como forma sustitutiva de cumplimiento de la sanción penal y que han de prestar las mujeres condenadas que sean cabeza de familia y cumplan con los requisitos establecidos por la Ley 2292/23, en organizaciones sin ánimo de lucro, mediante acciones afirmativas que beneficien a la comunidad y a la reconstrucción del tejido social.

Códigos UNSPSC

94131500	Organizaciones no gubernamentales.
94131503	Servicios no gubernamentales de asistencia técnica.

3. Aspectos que permiten considerar la realización de un contrato directo.

3.1 Identificación del convenio a celebrar:

De conformidad con el objeto a convenir y lo dispuesto en Ley 2292 de 2023, y las demás que la modifiquen.

3.2 Modalidad de selección: contratación directa

La modalidad de selección se sustenta en la siguiente normatividad:

Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el cual indica que:

ARTICULO 209: *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley." (Resaltado por

fuera del texto).

Ley 2292 de 2023:

ARTÍCULO 5. ADICIÓNESE el artículo 38H a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 38H. Prestación de servicios de utilidad pública como sustitutiva de la prisión.
(…)
La prestación de servicios de utilidad pública como sustitutiva de la prisión para mujeres cabeza de familia consistirá en el servicio no remunerado que, en libertad, ha de prestar las mujeres condenadas, a favor de instituciones públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, mediante trabajos de utilidad pública en el lugar de su domicilio.

El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, según el caso, previo consentimiento de la condenada podrá sustituir la pena de prisión por la de prestación de servicios de utilidad pública durante la cantidad de horas que determine al momento de dictar la sentencia, o en cualquier momento dentro de la ejecución de la misma.

Para la dosificación del número de horas que deberá prestar la condenada, el juez deberá atender a los siguientes criterios:

La condenada deberá trabajar un total de cinco (5) horas de prestación de servicios de utilidad pública por cada semana de privación de la libertad que se le imponga o que tenga pendiente de cumplir.
La jornada de prestación de servicios de utilidad pública no podrá ser superior a ocho (8) horas diarias.
La prestación del servicio de utilidad pública se deberá cumplir con un mínimo de cinco (5) horas y un máximo de veinte (20) horas semanales.
La prestación del servicio de utilidad pública no podrá interferir con la jornada laboral o educativa de la condenada.
La prestación del servicio de utilidad pública deberá realizarse en el lugar de domicilio del núcleo familiar de las personas que están a cargo de la mujer cabeza de hogar.
En la dosificación de las horas de servicio, el juez deberá tener en cuenta las responsabilidades de cuidado de la condenada.

El Ministerio de Justicia realizará convenios con las entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales, y elaborará un listado de entidades y oportunidades de servicios de utilidad pública habilitados para la ejecución de esta pena sustitutiva. Este listado lo remitirá trimestralmente al INPEC y al Consejo Superior de la Judicatura, o a quien haga sus veces, y por intermedio de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a los juzgados de conocimiento y de ejecución de penas y de medidas de seguridad.

Las entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales que se encuentren en capacidad de recibir a las personas condenadas para el cumplimiento de la

prestación de servicios de utilidad pública, solicitaran al Ministerio de Justicia su inclusión en el listado.

El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá delegar a gobernadores y alcaldes la realización del listado de organizaciones y entidades.

Para todos los efectos, en el diseño del plan de servicios junto con la condenada, el juez podrá evaluar una opción distinta a las organizaciones incluidas en los listados, de acuerdo a los criterios que establezca el Ministerio de Justicia y del Derecho. En caso de que en el domicilio de la condenada no existan organizaciones que estén en capacidad de recibir a la persona condenada, será responsabilidad de la máxima autoridad administrativa del ente territorial de la zona en que se encuentre suministrar un servicio de utilidad pública para el cumplimiento del sustituto.

El juez de conocimiento o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad podrá complementar la imposición de prestación de servicios de utilidad pública con el cumplimiento de otros requisitos adicionales, de conformidad con el artículo 38-M del presente Código.

***PARÁGRAFO.** Para los efectos de este artículo, se entenderán como servicios de utilidad pública los que la condenada realice en beneficio de la sociedad, las cuales podrán consistir en labores de recuperación o mejoramiento del espacio público; apoyo o asistencia a las víctimas siempre que éstas lo acepten; asistencia a comunidades vulnerables ; realización de actividades de carácter educativo en materia cultural, vial, ambiental, y otras similares que permitan el restablecimiento del tejido social afectado por el delito.*

El juez deberá asegurarse de que el plan de servicios que se pacte con la condenada para la prestación del servicio de utilidad pública incluya labores que contribuyan a su formación educativa y/o profesional, procurando no asignar únicamente labores tradicionalmente asignadas a las mujeres (…)"

ARTÍCULO 7. ADICIÓNESE el artículo 38I a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 38I. Requisitos para conceder la prestación de servicios de utilidad pública como sustitutiva de la prisión.

(…) Son requisitos para conceder la prestación de servicios de utilidad pública:

Que la pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años o se trate de condenas impuestas por la comisión de los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal.
Que la condenada no tenga antecedentes judiciales, esto es, una condena en firme dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del delito, salvo que se trate de delitos culposos, que tengan como pena principal la multa o que sea por los mismos delitos del numeral anterior.

Que la condenada manifieste su voluntad de vincularse libremente a la pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública.
Que se demuestre que es madre cabeza de familia, que para los efectos de esta ley será entendido como tener vínculos familiares, demostrando que la condenada ejerce la jefatura del hogar y tiene bajo su cargo afectiva, económica y socialmente de manera permanente hijos menores o personas en condición de discapacidad permanente.
Que la conducta atribuida a la condenada no tipifique el delito establecido en el artículo 188D del Código Penal.
Que se demuestre que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afectan la manutención del hogar.
Que la condenada comparezca personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la pena cuando fuere requerida para ello o en los términos acordados en el plan de servicios.
El servicio de utilidad pública en los términos descritos podrá aplicarse en los casos de concurso de conductas punibles y de concierto para delinquir, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la presente ley.

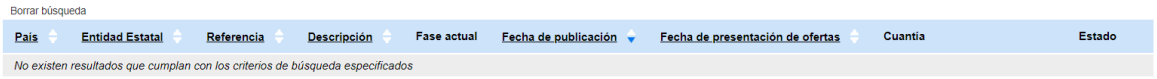
La medida consagrada en la presente ley no será aplicable cuando la pena menor a ocho (8) años de prisión se refiera al tipo penal de violencia intrafamiliar consagrado en el artículo 229 del Código Penal.

***PARÁGRAFO**. Sin perjuicio de lo anterior, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, le corresponderá al Gobierno Nacional reglamentar la materia con el fin de que se suscriban convenios entre la Nación y el Distrito o los municipios para el cumplimiento de los servicios de utilidad pública en entidades del Estado".(…)*

4. Análisis de contrataciones anteriores para satisfacer la necesidad por parte de laentidad.

En razón a que la Ley 2292 de *2023 "Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"* incorporó los artículos 38H y siguientes al Código Penal, y creó el servicio de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión en favor de mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal o que hayan sido condenadas por otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión; siendo esta norma un mecanismo para promover la unidad familiar, la proporcionalidad de las sanciones penales y la reincorporación social efectiva de esta población, se expidió el 08 de marzo de 2023 y fue recientemente reglamentada mediante Decreto 1451 del 04 de septiembre de 2023 no existe antecedente contractual asociada a la celebración de convenios de asociación destinados a la disposición de plazas de utilidad pública como medida sustitutiva de la pena privativa de la libertad, al ser una medida alternativa al encarcelamiento que está iniciando su implementación.

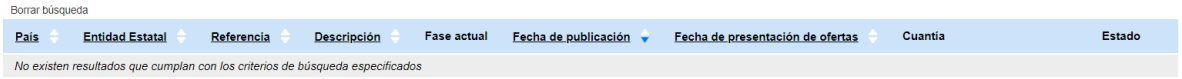
Lo anterior se evidencia en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – Secop II:



5. Análisis de contrataciones efectuadas por otras entidades respecto del mismo osimilar objeto o servicio.

En razón a que la Ley 2292 de *2023 "Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"* incorporó los artículos 38H y siguientes al Código Penal, y creó el servicio de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión en favor de mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal o que hayan sido condenadas por otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión; siendo esta norma un mecanismo para promover la unidad familiar, la proporcionalidad de las sanciones penales y la reincorporación social efectiva de esta población, se expidió el 08 de marzo de 2023 y fue recientemente reglamentada mediante Decreto 1451 del 04 de septiembre de 2023 no existe antecedente contractual asociada a la celebración de convenios de asociación destinados a la disposición de plazas de utilidad pública como medida sustitutiva de la pena privativa de la libertad, al ser una medida alternativa al encarcelamiento que está iniciando su implementación.

Lo anterior se evidencia en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – Secop II:



6. Análisis del riesgo frente a la contratación solicitada.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, ha identificado los riesgos los cuales pueden generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución del anexo, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto No. 1082 de 2015, para ello se ha creado el anexo Excel MATRIZ DE RIESGO el cual hace parte integral de este documento.

VER ANEXO MATRIZ DE RIESGOS

DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN
Director de Política Criminal y Penitenciaria

Elaboró: Marcos Andrés Barrera Castiblanco
Revisó: Diego Mauricio Olarte Rincón