



Servicio de utilidad pública como una medida sustitutiva de la prisión

Acciones afirmativas para las mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria



Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales



Este documento tiene por objeto presentar, de manera breve y accesible, el servicio de utilidad pública como una medida sustitutiva de la prisión. Acción afirmativa para las mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, adoptada en el Congreso de la República mediante la Ley 2292 de 2023 y, posteriormente, reglamentada por el Decreto 1451 de 2023.

I. ¿Qué es el servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión?

El servicio de utilidad pública es una medida sustitutiva de la prisión mediante la cual el juez de conocimiento o de ejecución de penas y medidas de seguridad, puede cambiar la pena privativa de la libertad por los servicios de utilidad pública, es decir, por “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” (Artículo 5, Ley 2292 de 2023), siempre y cuando se trate de mujeres cabeza de familia a quienes se les haya impuesto una pena igual o inferior a los 8 años, se pueda determinar que las condiciones de marginalidad (vulnerabilidad socioeconómica) estuvieron asociadas a la comisión del delito y se reúnan los demás requisitos señalados en la Ley 2292 de 2023.

El legislador ha señalado que se entiende por 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” (Artículo 5, Ley 2292 de 2023).

II. ¿Qué servicios se entiende que son de utilidad pública?

El Gobierno Nacional precisó, en el Decreto 1451 de 2023, que las actividades del servicio de utilidad pública podrán consistir, entre otras, en:

- 01 >>> Apoyo en las labores de recuperación o mejoramiento del espacio público;
- 02 >>> Apoyo o asistencia a las víctimas, siempre que éstas lo acepten, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 38M del Código Penal, esto es, en desarrollo de los programas de justicia restaurativa;
- 03 >>> Apoyo o promoción del bienestar y la protección animal u otros similares;
- 04 >>> Apoyo o asistencia a comunidades vulnerables;
- 05 >>> Apoyo o promoción de la conservación, protección y restauración ambiental, mejora del medio rural y protección de la naturaleza, u otros similares;
- 06 >>> Apoyo o promoción de la cultura y la educación en colegios y universidades o similares;
- 07 >>> Apoyo en actividades dirigidas al aprovechamiento del ocio y el tiempo libre;
- 08 >>> Apoyo a proyectos comunitarios de desarrollo social;
- 09 >>> Apoyo en funciones propias de los organismos de defensa civil y cuerpos de bomberos o entidades que realicen labores similares;

10



Apoyo o promoción del carácter educativo y de sana convivencia en materia vial u otras similares;

11



Apoyo en la gestión de entidades públicas en procesos de mantenimiento y adecuaciones, obras civiles, gestión documental u otros esenciales para la mejora del servicio;

12



Apoyo en el desarrollo de obras públicas;

13



Apoyo en actividades orientadas a mejorar el funcionamiento del transporte público;

14



Otras actividades similares que permitan el restablecimiento del tejido social afectado por el delito.

III. ¿Quiénes pueden acceder a la medida del servicio de utilidad pública?

La Ley 2292 de 2023 ha establecido como requisitos para acceder al beneficio de utilidad pública los siguientes:

01



Que se trate de una mujer cabeza de familia.

02



Que la condena sea por los delitos de hurto, hurto calificado, hurto agravado, conservación o financiación de plantaciones, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de muebles o inmuebles o por otros delitos siempre y cuando la pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión.

03



Que la comisión del delito esté asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar. “Las condiciones de marginalidad que deben probarse para otorgar el servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la pena de prisión, no dependen de la acreditación de la causal de atenuación punitiva consagrada en el Artículo 56 de la Ley 599 de 2000 y el beneficio otorgado en virtud de esta última” (Artículo 2, Ley 2292 de 2023)

04



En los casos de concurso de conductas punibles¹, la medida sólo procederá si los tipos penales objeto de concurso son de aquellos frente a los que procede la prisión domiciliaria.

05



Cuando se trate del delito de concierto para delinquir, éste debe estar relacionado con los delitos de hurto, hurto calificado, hurto agravado, conservación o financiación de plantaciones, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de muebles o inmuebles.

IV. ¿Quiénes no pueden acceder a la medida sustitutiva de la prisión del servicio de utilidad pública?

A lo largo de la Ley 2292 de 2023 se encuentran diferentes normas en las que se establecen causales de exclusión de la medida del servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión, las cuales se relacionan a continuación:

01



No procede la medida de servicio de utilidad pública, cuando exista condena en firme por un delito diferente a los previamente mencionados dentro de los cinco (5) años anteriores a la comisión del nuevo acto punible

02



No se podrá aplicar la medida de utilidad pública cuando exista concurso con conductas punibles distintas al hurto, hurto calificado, hurto agravado, conservación o financiación de plantaciones (estupefacientes), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, destinación ilícita de muebles o inmuebles o aquellas frente a las que no proceda la prisión domiciliaria.

1. Entiéndase concurso de tipos penales con conductas punibles distintas de aquellas para las que procede el servicio de utilidad pública.

03



Quien fuera condenada por el delito de uso de menores de edad para la comisión de un delito tipificado en el Artículo 188-D del Código Penal o por el delito de violencia intrafamiliar consagrado en el Artículo 229 del Código Penal.

V. ¿Se puede acceder a la medida de servicio de utilidad pública si la condena fue anterior a la promulgación de Ley 2292 de 2023?

La Ley 2292 de 2023 de manera expresa señala que, las mujeres que han sido condenadas con anterioridad a la promulgación de la norma en cita, pueden solicitar al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad la sustitución de la pena de prisión que tenga pendiente de cumplir por la de prestación de servicio de utilidad pública (Artículo 9, Ley 2292 de 2013).

VI. ¿Qué requisitos se tienen que cumplir para acceder al beneficio de utilidad pública?

01



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.

02



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.

03



Que la condenada manifieste su voluntad de vincularse libremente a la pena sustitutiva de prestación de servicios de utilidad pública.

04



Que se demuestre que es madre cabeza de familia², entendida como 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.

05



Que se demuestre que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afectan la manutención del hogar.

06



Que la condenada comparezca personalmente ante la autoridad judicial quien vigile el cumplimiento de la pena cuando fuere requerida para ello, o en los términos acordados en el plan de servicios.

VII. ¿Puede el juez imponer requisitos adicionales a la prestación de servicio de utilidad pública?

El legislador ha establecido en el Artículo 11 de la Ley 2292 de 2003 una serie de requisitos adicionales, que el juez puede exigir a la condenada para el cumplimiento del servicio de utilidad pública, los cuales corresponden a:

01



No residir o acudir a determinados lugares.

02



No salir del país sin previa autorización del funcionario que vigile la ejecución de la pena.

03



Participar en programas especiales de tratamiento con el fin de superar problemas de dependencia o consumo problemático de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas, siempre y cuando dicha dependencia haya tenido relación con la conducta por la que fue condenada.

2. Cabe aclarar que en otras disposiciones, y en el título de la Ley, se habla de "mujeres cabeza de familia", expresión que puede ser confusa, pero el espíritu de la ley es respecto a esta población.

04



Someterse voluntariamente a un tratamiento médico o psicológico, cuando se trate de eventos en que el estado de salud físico o mental, haya tenido relación con la comisión del delito por el cual fue condenada.

05



Colaborar activa y efectivamente en el tratamiento para la recuperación de las víctimas, si estas lo admitieren. Lo que se puede realizar a través de los programas de justicia restaurativa del previstos en el ordenamiento jurídico.

06



Comprometerse a dejar definitivamente las armas y abstenerse de participar en actos delincuenciales.

07



Observar buena conducta individual, familiar y social.

VIII. ¿Quién concede la medida sustitutiva de la prisión del servicio de utilidad pública?

El juez de conocimiento al momento de imponer la condena o el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en cualquier momento de la ejecución de la condena privativa de la libertad pueden, de oficio o a petición de parte, conceder la medida del servicio de utilidad pública, previo consentimiento de la condenada (Artículo 2 y 5, Ley 2292 de 2023).

IX. ¿Cómo determina el juez cuántas horas de servicio de utilidad pública debe prestar la condenada?

El legislador ha establecido, al tenor del Artículo 5 de la Ley 2292 de 2023, los criterios que el juez debe tener en cuenta para fijar las horas que la condenada debe prestar el servicio de utilidad pública, a saber:

- 01 >>> 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.
- 02 >>> La jornada de prestación de servicios de utilidad pública no podrá ser superior a ocho (8) horas diarias.
- 03 >>> 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.
- 04 >>> La prestación del servicio de utilidad pública no podrá interferir con la jornada laboral o educativa de la condenada.
- 05 >>> 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.
- 06 >>> En la dosificación de las horas de servicio, el juez deberá tener en cuenta las responsabilidades de cuidado de la condenada.

X. ¿Dónde se puede prestar los servicios de utilidad pública?

La prestación del servicio de utilidad pública debe realizarse en el municipio donde se encuentra ubicado el domicilio de la persona condenada, para lo que los jueces de conocimiento y ejecución de penas contarán con una lista de entidades y oportunidades de servicios de utilidad pública habilitados para la ejecución de esta pena sustitutiva.

Para tal fin, se ha establecido que el Ministerio de Justicia y del Derecho realizará convenios con las entidades públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y no gubernamentales para la prestación del servicio de utilidad pública en éstas.

Adicionalmente, se establece, en la Ley 2292 de 2023, que el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá delegar a los gobernadores y alcaldes la elaboración del listado de entidades y organizaciones para la prestación del servicio de utilidad pública. Al respecto, el parágrafo 1 del artículo 2.2.1.14.4.1. del Decreto 1069 de 2015, adicionado por el Decreto 1451 de 2023, señala que las alcaldías y gobernaciones aportarán la información al Sistema de Información de Utilidad Pública, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, respecto de los convenios que suscriban y las plazas que pongan a disposición.

XI. Qué pasa si en el municipio domicilio de la persona condenada no existen plazas para la prestación del servicio de utilidad pública ofertadas en el listado del Ministerio de Justicia?

Si una vez revisado el listado de organizaciones para la prestación del servicio de utilidad pública no se encuentre ninguna habilitada en el domicilio de la condenada, la Ley 2292 de 2013 ha establecido en el Artículo 5 que “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”.

En desarrollo de la norma en cita, el Decreto 1451 de 2023, mediante el que se reglamentó la Ley 2292 de 2023, estableció que: “en caso de que en el lugar de arraigo o domicilio de la mujer beneficiada no existan organizaciones ni entidades públicas en capacidad de recibirla, las gobernaciones, alcaldías distritales y municipales deberán disponer de plazas para el cumplimiento del plan de servicios de utilidad pública”.

XII. ¿Cómo se definen las condiciones en las que se debe ejecutar el servicio de utilidad Pública?

Concedida la medida sustitutiva de la privación de la libertad de servicio de utilidad pública, se debe presentar y acordar, entre la condenada y el juez, un plan de ejecución del servicio de utilidad pública en el que se determinará el lugar, horario y plan de cumplimiento de éste.

Al respecto, la condenada o su defensor pueden solicitar la medida presentando un plan de ejecución del servicio de utilidad pública durante la individualización de la condena por parte del juez de conocimiento, lo que podrá ser aprobado en la sentencia y ordenará a la condenada iniciar su ejecución.

En caso de que la solicitud de la medida se realice al momento de la individualización de la condena, pero no se presente el plan de ejecución del servicio de utilidad pública, “el juez de conocimiento, al momento de dictar sentencia, podrá concederla, imponiendo el número de horas que deberá cumplir, y le ordenará presentarse ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para que elabore el plan de servicios” (Artículo 8, Ley 2292 de 2023).

Cuando la medida sea concedida por el juez de ejecución de penas y medias de seguridad, se deberá acordar entre la condenada y éste el plan de servicios, atendiendo al lugar más cercano a su domicilio o a sus vínculos sociales y familiares

XIII. ¿Qué es el plan de ejecución del servicio de utilidad pública?

El plan de ejecución del servicio de utilidad pública es definido por el Decreto 1451 de 2023 como “un documento que contiene el conjunto de actividades o servicios y su cronograma preliminar para ser ejecutadas por la mujer condenada”, el cual debe contener:

- 01 >>> Los datos de la solicitante
- 02 >>> La información del lugar de residencia de la mujer que ejecutará los servicios de utilidad pública.
- 03 >>> La descripción del servicio de utilidad pública que realizará.
- 04 >>> Los datos de la entidad que abre la plaza para la prestación del servicio de utilidad pública.
- 05 >>> Podrá aportar un listado de actividades de interés para que se ubique una plaza por parte de las autoridades.

Una vez aprobada la plaza para la ejecución del servicio de utilidad pública, en el plan de ejecución del servicio de utilidad pública se deberá acordar, entre la condenada y el juez, el lugar, horario y demás condiciones de cumplimiento de éste.

Adicionalmente, de conformidad con la Ley 2292 de 2023 y el Decreto 1451 de 2023, el “plan de ejecución de servicios de utilidad pública estará acompañado de una manifestación de voluntad y de compromiso de la mujer cabeza de familia beneficiaria de cumplir con las actividades propuestas y las condiciones que se impongan por parte del juez”.

XIV. ¿Se puede modificar el plan de ejecución del servicio de utilidad pública?

El Decreto 1451 de 2023 establece que el “Plan de ejecución de servicios de utilidad pública aprobado podrá ser modificado por solicitud de la beneficiaria cuando esta considere que la ejecución del plan interfiere en sus actividades de cuidado, laborales o educativas”.

En ese sentido, también, puede ser modificado cuando el juez encuentre que se presenta alguna de las situaciones descritas como faltas a las obligaciones complementarias que este decretó “o tenga conocimiento de que puede haber dificultades en la ejecución, y considere que se requiere su modificación para garantizar el adecuado cumplimiento de la pena sustitutiva”.

XV. ¿Cómo se vigila el cumplimiento del servicio de utilidad pública?

De conformidad a las disposiciones normativas previstas en la Ley 2292 de 2023 y el Decreto 1451 de 2023, el control y vigilancia de las medidas del servicio de utilidad pública se encuentra en cabeza de diferentes actores.

Al respecto, se contempla que el control al cumplimiento de la ejecución de los servicios de utilidad pública está a cargo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Adicionalmente, el Decreto 1451 de 2023 dispone que los municipios, distritos y departamentos podrán al interior contar con un grupo interdisciplinario que apoye el seguimiento de la ejecución de los servicios de utilidad pública que se desarrollen en el respectivo territorio.

Adicionalmente, las entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales en las que se desarrollan los servicios de utilidad pública, deberán remitir informes mensuales al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad de cada caso, sobre el cumplimiento del plan de servicios de utilidad pública y las incidencias relevantes.

XVI. ¿Qué información debe contener los informes que presentan mensualmente las organizaciones en las que se presta el servicio de utilidad pública?

De conformidad al Decreto 1451 de 2023, las entidades sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales en las que se desarrollan los servicios de utilidad pública deben remitir informes mensuales al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad de cada caso, con los soportes correspondientes, en los que, cuando menos, debe constar:

- 01 >>> El tipo y descripción de las actividades que se realizaron a lo largo del mes.
- 02 >>> La relación de horarios en los que se prestó el servicio a lo largo del mes.
- 03 >>> La relación de incidencias relevantes en el cumplimiento de los servicios, como incapacidades médicas, inasistencias justificadas o injustificadas, incumplimiento de las actividades, entre otros.
- 04 >>> La relación adicional y opcional de evidencias de distinta índole que comprueben la ejecución de actividades realizadas a lo largo del mes.

XVII. ¿Cuándo se entiende que se ha incumplido con el servicio de utilidad pública?

La Ley 2292 de 2023 y el Decreto 1541 de 2023 establecen como faltas al cumplimiento del servicio de utilidad pública las siguientes:

01



Si la persona se ausenta del servicio durante una jornada, sin justificación alguna.

02



Si a pesar de los requerimientos del responsable del centro de servicio, su rendimiento fuera sensiblemente inferior al mínimo exigible.

03



Si se opusiera o incumpliera de forma reiterada y manifiesta las instrucciones que le diere la entidad en donde se ejecuta la prestación del servicio con relación al plan aprobado.

04



Si por cualquiera otra razón, su conducta fuere tal que el responsable del servicio se negase a seguir ejecutando el plan de servicios.

XVIII. ¿Qué pasa si se incumple con el servicio de utilidad pública?

El Artículo 12 de la Ley 2292 de 2023 establece de forma expresa que “Cuando se presente alguna de las situaciones enunciadas en los numerales anteriores, el juez requerirá a la condenada para que explique los motivos de su comportamiento, y de considerarlo necesario modificará el plan de prestación de servicios. En caso de renuencia o de que alguna de estas situaciones se presente en más de tres oportunidades, la medida sustitutiva se revocará y el tiempo restante de la pena se cumplirá en prisión”.

Cabe destacar que en caso de presentarse alguna de las situaciones de incumplimiento, se deberá garantizar el debido proceso y aplicarse el trámite regulado en los artículos 477 y siguientes de la Ley 906 de 2004.

XIX. ¿Cuáles son las obligaciones de las alcaldías municipales y distritales frente a la implementación del servicio de utilidad pública?

- El artículo 5º de la Ley 2292 de 2023, que adiciona el artículo 38H a la Ley 599 de 2000-Código Penal-, dispone que la medida sustitutiva de servicios de utilidad pública deberá prestarse en el domicilio o lugar de arraigo de la beneficiada, para lo cual el Ministerio de Justicia y del Derecho celebrará convenios con las entidades públicas y privadas habilitadas para proveer plazas para la prestación de tales servicios. De igual modo, la citada disposición establece que “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”. En idéntico sentido, el artículo 2.2.1.14.5.3. del Decreto 1069 de 2015, adicionados por el Decreto 1451 de 2023, por el cual se reglamenta la utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión, señala que “en caso de que en el lugar de arraigo o domicilio de la mujer beneficiada no existan organizaciones ni entidades públicas en capacidad de recibirla, las gobernaciones, alcaldías distritales y municipales deberán disponer de plazas para el cumplimiento del plan de servicios de utilidad pública”.
- Conforme lo disponen los artículos 2.2.1.14.6.1. y 2.2.1.14.6.2. del Decreto 1069 de 2015, adicionados por el Decreto 1451 de 2023, por el cual se reglamenta la utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión, corresponde a las Secretarías de Salud de la entidad territorial concernida tramitar la afiliación al régimen subsidiado de salud de las mujeres beneficiarias que no estén afiliadas al régimen contributivo.
- De acuerdo a lo señalado en el artículo 2.2.1.14.6.4. del Decreto 1069 de 2015, adicionados por el Decreto 1451 de 2023, por el cual se reglamenta la utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión, compete a la entidad pública, organización sin ánimo de lucro o no gubernamental que ejerce la supervisión de los servicios de utilidad pública afiliar a la mujer cobijada por esta medida sustitutiva al Sistema General de Riesgos Laborales, así como el pago de las respectivas cotizaciones.

-
- Atendiendo a lo indicado en el artículo 2.2.1.14.3.3. del Decreto 1069 de 2015, adicionados por el Decreto 1451 de 2023, por el cual se reglamenta la utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión, los municipios, distritos y departamentos podrán, al interior de sus entidades, contar con un grupo interdisciplinar que apoye el seguimiento de la ejecución de los servicios de utilidad pública que se desarrollen en el respectivo territorio, así como las condiciones de resocialización de las mujeres.
 - A la par con la garantía del desarrollo del servicio de utilidad pública como mecanismo sustitutivo de la pena de prisión, corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho y/o las autoridades de las alcaldías y gobernaciones brindar o promover la capacitación y formación a las mujeres beneficiarias que permita su rápida y eficaz inserción al mercado laboral. Así lo establece el artículo 2.2.1.14.6.5. del del Decreto 1069 de 2015, adicionados por el Decreto 1451 de 2023, por el cual se reglamenta la utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión.



www.asocapitales.co

