

Doctor
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Corte Constitucional
Ciudad

REFERENCIA: Expediente T-11594635
11001310902720250013900

ASUNTO: Intervención ciudadana. OPTB-081-26. Universidad Externado de Colombia

Demandante: ZULMA MILENA GÓMEZ PAEZ

Respetado Magistrado Dr. Jorge Enrique Ibáñez:

ANA LUCÍA MONCAYO ALBORNOZ, identificada con C.C No. 52.267.751 de Bogotá, docente investigadora del Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia, presento a su Despacho la siguiente intervención ciudadana en el expediente de la referencia, en atención a la invitación realizada en el Oficio OPTB-081-26 del 3 de marzo de 2025.

El presente concepto que relaciono a continuación aborda dos temas centrales en torno a la aplicación de la Ley 2292 de 2023, norma que estableció acciones afirmativas para que las mujeres cabeza de familia puedan sustituir la pena privativa de la libertad por la prestación de servicios de utilidad pública. En particular, se analizará: (i) el alcance y la acreditación de la condición de jefatura de hogar, y (ii) la existencia de un vínculo entre la conducta punible y las condiciones de marginalidad que enfrentaba la mujer al momento de la comisión del ilícito.

Lo anterior, teniendo en cuenta los argumentos por los que se negó el servicio de utilidad pública a la señora ZULMA MILENA GÓMEZ en el Juzgado 30 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad¹, en el Juzgado 85 Penal Municipal (que confirmó la apelación de la señora ZULMA GOMEZ²); y el Juzgado 27 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento (que negó la tutela interpuesta por la señora ZULMA MILENA GÓMEZ)³.

¹ Auto interlocutorio 2025-00145 del Juzgado 30 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, del 04 de marzo de 2025, mediante el cual se negó la solicitud de prestación del servicio de utilidad pública.

² Juzgado 85 Penal Municipal. Providencia del veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025) 2025, p. 6. En el mismo sentido, Juzgado 27 Penal del Circuito con Función de Conocimiento, el 24 de julio de 2025, p11.

³ Juzgado 27 27 Penal del Circuito con funciones de conocimiento. Sentencia de tutela de 24 de julio de 2025.

1. Condición de jefatura de hogar

El Juzgado 30 de Ejecución de Penas consideró que este requisito no se cumplió porque “no se demostró que la condenada ejerciera la jefatura del hogar **de manera permanente, ni que tuviera bajo su cargo exclusiva y directamente** el cuidado de sus hijos, como exige el artículo **381 del Código Penal**.”⁴ (Resaltado fuera del texto). Lo anterior, según lo señala el juez fue concluido por la lectura de los informes realizados por el asistente social adscrito a su despacho, en especial del informe “practicado en el municipio de Ubaté, lugar de residencia de Gloria Amparo Páez Cantor, madre de la persona privada de la libertad (PPL)”⁵. Argumento que fue confirmado por el Juzgado 85 Penal Municipal y por el Juzgado 27 Penal del Circuito al negar la tutela.

Este argumento se centró en que la señora ZULMA MILENA GÓMEZ no tiene la jefatura de hogar por que la custodia, manutención y crianza de los hijos han estado a cargo -en algunos momentos de su vida- de su madre Amparo Páez Cantor y en otros, de la tía materna, Luisa Fernanda Gómez Páez. Por lo que el Juez 30 de Ejecución de Penas, el Juez 85 Penal Municipal y el 27 Penal de Conocimiento concluyeron -en distintos momentos- que ZULMA GÓMEZ no tiene responsabilidad económica ni afectiva de sus tres hijos.

En relación con el requisito de jefatura de hogar en el caso en particular, es importante resaltar que la Ley 2292 de 2023 se configura como una acción afirmativa dirigida a las mujeres que ejercen dicha jefatura y que han sido condenadas por los delitos establecidos en su artículo 2. La exposición de motivos de esta ley **reconoció expresamente la vulnerabilidad acentuada** que enfrentan las mujeres privadas de la libertad en el sistema penal, especialmente en los delitos de hurto, como ocurre en el presente caso. La iniciativa legislativa fue soportada y sustentada por investigaciones científicas de diversos actores sociales⁶ que evidenciaron que estas mujeres, incluso antes del encarcelamiento, están expuestas a múltiples riesgos, como la inestabilidad económica, la participación en economías ilegales, la limitada capacidad para la toma de decisiones y las dificultades para planificar su proyecto de vida. Así mismo, estos estudios visibilizaron impactos diferenciales que recaen sobre sus familias e hijos, tales como la desestructuración familiar y el aumento de riesgos asociados a adicciones o embarazos adolescentes⁷.

⁴ Auto interlocutorio 2025-00145 del Juzgado 30 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, del 04 de marzo de 2025, mediante el cual se negó la solicitud de prestación del servicio de utilidad pública.

⁵ Anexo 2. Auto interlocutorio 2025-0145, Rad. 11001600001520200052900, proferido por el Juzgado 30 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá. En el mismo sentido, la Acción de Tutela para amparar derecho fundamental al debido proceso y a la resocialización de Zulma Milena Gómez Páez.

⁶Sánchez, A. L., Rodríguez Cely, L. & Fondevila, G. (2018). Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. Pontificia Universidad Javeriana. Moncayo Albornoz, A. L. (2019). Mujer, drogas y cárcel: algunas tendencias en el proceso penal en el delito de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes. En Los riesgos del punitivismo, presunción de inocencia e indignidad carcelaria en Colombia, 227-293. Universidad Externado de Colombia. Uprimny, Martínez, Cruz, L.; Chaparro, S. y et al. (2016), Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de políticas en Colombia. Dejusticia. Moncayo Ana L. Olarte, Angela M. El Servicio de utilidad pública: desafíos para la política criminal con enfoque de género. El caso colombiano. ILanud, 2025, p. 27-49, entre otros.

⁷ Moncayo Ana L. Olarte, Angela M. El Servicio de utilidad pública (...)p. 32.

Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023)⁸ ha señalado que no puede desconocerse la relación existente entre la vinculación a actividades ilícitas, las responsabilidades del cuidado y la falta de recursos económicos. Del mismo modo, deben considerarse las demás situaciones de vulnerabilidad que enfrentan estas mujeres dentro del sistema penal y penitenciario, las cuales afectan -entre otros- su derecho de acceso a la justicia y las garantías del debido proceso.

Es por ello que la Ley 2292 de 2023, en tanto acción afirmativa, busca reconocer los impactos diferenciales que sufren las mujeres en el sistema penal y corregirlos desde una perspectiva de género. En el caso concreto, ello exige un análisis de la jefatura de hogar que no reproduzca ni acentúe la vulnerabilidad a la que se ha visto enfrentada ZULMA GÓMEZ ni afecte al entorno familiar de sus hijos de (9, 13 y 15 años) y de una nieta. La Corte Constitucional ha reiterado- en la Sentencia T- 084 de 2018 y en la Sentencia T 483 de 25 de junio de 2012 que para acreditar la condición de jefatura hogar no es necesario demostrar la ausencia total de apoyo del grupo familiar o de su familia extensa, sino la existencia de una **deficiencia sustancial** en dicho apoyo. Dicho en otras palabras, que exista un familiar a cargo de los hijos (en el momento del encierro) no significa que este asuma el cuidado integral económico, social y afectivo de las personas a su cargo. De modo que una protección o un cuidado transitorio por parte de la familia extensa (en este caso de la abuela de los niños o de la tía de la señora ZULMA) no desvirtúa la condición de madre cabeza de familia de ZULMA MILENA GÓMEZ⁹.

También, resulta pertinente destacar que, pese a las múltiples violencias y al cúmulo de afectaciones padecidas por la señora ZULMA GÓMEZ a lo largo de su vida, al momento de su captura ejercía de manera efectiva el cuidado de sus tres hijos, tal como lo había hecho durante los 4 años previos a su detención, como consta en las pruebas aportadas. La defensora LILIANA PATRICIA AZZA¹⁰ del material probatorio evidenció un cambio de sustancial en la actitud y el compromiso de la señora ZULMA GÓMEZ con su núcleo familiar que lo expuso a los jueces respectivos. Cambio que se espera sea reconocido. Desconocerlo implicaría asumir una concepción determinista que niega la capacidad de cambio del ser humano, especialmente en contextos marcados por una violencia estructural.

En consecuencia, la valoración de la jefatura de hogar debe realizarse a la luz de esta realidad desde una perspectiva de género y evitando interpretaciones que desconozcan estas violencias que atraviesan las mujeres que se encuentran privadas de la libertad por estos delitos. Por ello, la Corte Constitucional ha reiterado que la condición de mujer cabeza de familia “no depende de una formalidad jurídica sino de las circunstancias materiales que la configuran” (Sentencia T-084 de 5 de marzo de 2018, p. 36)¹¹.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Informe sobre mujeres privadas de libertad en las Américas, OEA/Ser.L/V/II Doc. 91/. [Documento PDF]. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-de-libertad.pdf> Corte Constitucional

⁹ Sobre este particular también se ha referido, la Corte Constitucional en Sentencia SU-705 de 2013 de octubre 16 2013.

¹⁰ Sustentación de recurso Dra. LILIANA P. AZZA a la providencia que niega el beneficio del Servicio de Utilidad Pública del proferida por el Juez 30 de Ejecución de Penas, p. 5.

¹¹ Sobre la interpretación diferencial ver Moncayo Ana L. Olarte, Angela M. El Servicio de utilidad pública: (...) p. 36-37.

2. Existencia de un vínculo entre la conducta punible y las condiciones de marginalidad que enfrentaba la mujer al momento en que ocurrió la comisión del ilícito.

Tanto el Juzgado 30 de Ejecución de Penas como el Juzgado 85 Penal de Municipal y el Juzgado 27 Penal del Circuito con función de Conocimiento consideraron que no se demostró la conexión entre la conducta punible y las condiciones de marginalidad que enfrentaba ZULMA GÓMEZ al momento en que ocurrieron los hechos.

Si bien, el Juzgado 30 de Ejecución de Penas en Auto del 4 de marzo de 2025, afirma que el “vínculo causal entre la situación de vulnerabilidad y la conducta punible se fundamenta en la falta de oportunidades laborales, la inestabilidad económica derivada de la informalidad en el empleo, la ausencia de redes de apoyo familiar o estatal, y la necesidad de proveer sustento a su núcleo familiar” desconoce la prueba obrante en el expediente que acredita cada una de estas carencias. Los informes de asistencia social y los elementos aportados por la abogada defensora LILIAZA PATRICIA AZZA dan cuenta del abandono, la violencia sexual, la precariedad laboral, la inestabilidad económica, la ausencia de apoyo efectivo para el cuidado de sus hijos, entre otras afectaciones estructurales.

En este contexto, resulta incoherente sostener, como lo hace -el Juez 30 y el Juez 85 Penal Municipal)- que la conducta punible de hurto surgió de una elección plenamente voluntaria, y no como una consecuencia directa de la precariedad que atravesaba ZULMA MILENA GÓMEZ al momento de la comisión del hecho punible¹².

Tampoco es jurídicamente coherente concluir – como lo sostuvo el Juzgado 85 Penal Municipal y el Juzgado 27 Penal del Circuito con Función de Conocimiento- que no existe nexo causal entre el delito cometido y la situación de marginalidad porque los bienes objeto de hurto no hacían parte de los “elementos de necesidades básicas, como comida o elementos de aseo¹³ . Esta limitada interpretación desconoce que, desde una perspectiva de género y de realidad material, la marginalidad no se expresa únicamente en la carencia de alimentos o de elementos de aseo, sino de una multiplicidad de componentes que comprometen la autonomía y la estabilidad económica, cultural y social para sostener un hogar. En este contexto, el delito no puede analizarse como una elección voluntaria, sino como una respuesta a una situación de marginalidad. Es ahí donde el derecho debe identificar que la situación de vulnerabilidad que enfrenta la mujer, no le permite a esta tomar una decisión libre. Desconocer esta situación sería acentuar la vulnerabilidad que ha enfrentado ZULMA esta vez, por el sistema judicial.

¹² Juzgado 30 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Auto Interlocutorio No 2025 0114 del 4 de marzo de 2025, p. 7.

¹³ Juzgado 85 Penal Municipal. Providencia del veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025) 2025, p. 6. En el mismo sentido, Juzgado 27 Penal del Circuito con Función de Conocimiento, el 24 de julio de 2025, p11.

III. PETICIÓN

Por las consideraciones expuestas, solicito se tutelen los derechos al debido proceso, la unidad familiar, la protección especial de mujer cabeza de familia y la libertad de la señora **ZULMA MILENA GÓMEZ** por cumplir con los requisitos previstos por la Ley 2292 de 2023, entre ellos: (i) el alcance y la acreditación de la condición de jefatura de hogar, y (ii) la existencia de un vínculo entre la conducta punible y las condiciones de marginalidad que enfrentaba al momento de la comisión del ilícito.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ana Lucía Moncayo Albornoz'. The signature is fluid and cursive, with a horizontal line drawn underneath it.

Ana Lucía Moncayo Albornoz

CC. 52267.751