**PROYECTO DE LEY No.\_\_\_\_\_\_\_ DE 2020 “POR LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA**:

**Artículo 1. Objeto**. La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como derecho especial reconocido que a medida compensatoria contribuya a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, dentro del contexto de tener a su cargo la responsabilidad familiar en extensión a la protección de los derechos de los indefensos, y que contribuya a construir persona y dignificar su trabajo.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer.** Será beneficiaria del presente ingreso, toda Mujer Cabeza de Familia del sector urbano o rural, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

**Artículo 3. Subsidio Ingreso Mujer.** El Gobierno Nacional definirá la cuantía del ingreso, y creará y establecerá mecanismos de transferencias monetarias en todo el territorio del país, a las Madres Cabeza de Familia de los estratos I y II del nivel socioeconómico que determinen el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Departamento Nacional de Planeación DNP. Para tal efecto, el DANE tendrá en cuenta las condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad registrados en sus sistemas.

**Artículo 4. Fondo Especial.** El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley.

Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

1. Recursos del Presupuesto Nacional.

2. Empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales.

4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.

**Artículo 5. Información y capacitación**. El Gobierno Nacional facilitará los mecanismos de información y capacitación a las Mujeres Cabeza de Familia que garantice el acceso efectivo del subsidio de Ingreso mujer.

**Parágrafo.** Facúltese al Gobierno Nacional para que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, dicte las disposiciones necesarias para la eficacia de este artículo.

**Artículo 6. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación.

**MARTHA P. VILLALBA HODWALKER ARMANDO BENEDETTI V.**

Representante a la Cámara Senador

**MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL JUAN FELIPE LEMOS URIBE**

Senadora Senador

**ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA MONICA L. VALENCIA MONTAÑA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**MONICA MARIA RAIGOZA MORALES NORMA HURTADO SANCHEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS TERESA DE JESUS HENRIQUEZ R.**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**MILENE JARAVA DIAZ CRISTIAN J. MORENO VILLAMIZAR**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**HERNANDO GUIDA PONCE JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JOSE EDILBERTO CAICEDO S.**

Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **Objeto de la iniciativa.**

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en el reconocimiento de la brecha estructural que padecen las mujeres en Colombia en diferentes ámbitos de su vida sociopolítica y socioeconómica, y en la necesidad de que esto se revierta. Por ello, el proyecto tiene por objetivo crear un subsidio como derecho especial reconocido que, a medida compensatoria, contribuya a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, dentro del contexto de tener a su cargo la responsabilidad familiar en extensión a la protección de los derechos de los indefensos, y que contribuya a construir persona y dignificar su trabajo.

1. **Introducción.**

La mujer colombiana ha experimentado desde mediados del siglo XX una serie de cambios en su situación socioeconómica que, si bien le ha generado pasos agigantados en la consecución de derechos y de nuevos espacios, todavía no le permite concretar en su totalidad la eliminación de profundas barreras de discriminación y desigualdad, producto de la deuda histórica que el Estado colombiano ha tenido con sus ciudadanas, impidiéndole desarrollarse a plenitud en la actualidad.

Cuando se revisa la historia, se encuentra que los rezagos que hoy en día deben afrontar las colombianas en variados aspectos de la vida social, económica y política tienen su génesis en las dinámicas y las estructuras sociales que se erigieron en el país durante mucho tiempo. Por ello, se debe propender por acciones específicas que mitiguen el alto impacto de décadas de inacción estatal frente a las mujeres. Como ejemplo, basta mencionar que sólo hasta el año 2013 se creó el Conpes 161 que estableció los lineamientos de la política pública nacional para la equidad de género, que incluía decisiones frente al ámbito laboral de la mujer.

La ONU Mujeres, por su parte, reconoce que para el caso de Colombia, la actual inequidad entre hombres y mujeres en el ámbito de la inserción laboral se debe estructuralmente al hecho de la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, el cual recae principalmente en las niñas y mujeres.

Se trata de una cuestión de vieja data, pues como señala Reyes (1995), a medida que avanzaba el siglo pasado y con él el proceso de modernización económica, la mujer de clase alta y media se permitió acceder a espacios culturales y políticos, pero sustentando dicho proceso en la contratación del servicio doméstico de las mujeres campesinas que emigraron a la ciudad.

“*El incremento significativo de la población urbana durante las primeras décadas del siglo XX se debió, en gran parte, a la migración campesina de las áreas más cercanas a las ciudades. Muchas de estas migrantes fueron mujeres solas que no encontraban ninguna actividad productiva dentro de la pequeña propiedad campesina o en las grandes haciendas, que privilegiaban el trabajo masculino. Algunas de estas mujeres, menos desafortunadas, encontraron empleo en los nuevos establecimientos fabriles o en talleres artesanales, pero la gran mayoría de ellas debió emplearse en el servicio doméstico. Muchos padres campesinos preferían entregar sus hijas como sirvientas, con tal* de no verlas empleadas en fábricas, que asociaban a libertinaje y perdición” (Reyes, C. 1995. Credencial Historia 68. Banco de la República).

ONU Mujeres, en alianza con el DANE, realizó en el 2019 un informe estadístico para evaluar la situación de la mujer frente al aspecto laboral. Dentro de las cifras relevantes se encuentra, por ejemplo, que entre el 2008 y el 2018, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se redujo sólo en cuatro puntos porcentuales: de 25 puntos en el primer año a 21 puntos en el segundo. La brecha es menor conforme se alcanzan niveles educativos mayores, y mayor en las áreas rurales y en las mujeres sin instrucción. Incluso en las cabeceras, en donde las mujeres suelen incorporarse más al mercado que en las áreas rurales, su tasa de participación es diecisiete puntos porcentuales menor que la de los hombres (57% vs 74%). El informe indica que incluso las mujeres con estudios universitarios enfrentan dificultades para incorporarse a un empleo en mayor medida que los hombres con el mismo nivel de educación; 11% en contraste con 9%.

De igual forma, el desempleo afecta más a mujeres que a hombres. 13 de cada 100 mujeres que están en condiciones de trabajar y están buscando un empleo, no lo logran, cinco puntos porcentuales mayor que los hombres (8 de cada 100). Entre las mujeres de 18 a 28 años, el desempleo se agudiza.

Por otro lado, frente a los datos que el mismo DANE ha publicado, se encuentra que, para el 2019, la mayoría de mujeres “inactivas” (59%) se dedican a oficios del hogar como actividad principal. Este porcentaje es de 8,1% para los hombres. También se evidencia que el valor de Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado (TDCnR) corresponde al 20% del PIB, por lo que si este trabajo tuviera remuneración monetaria, sería el sector más importante de la economía, por encima del sector de comercio (17,5% del PIB), el sector de administración pública (14,6% del PIB) y el de industria manufacturera (11,9% del PIB).

De igual forma, mientras el 57% de los hombres “inactivos” se dedican a estudiar como actividad principal, este porcentaje es de 28% para las mujeres inactivas.

En cuanto a población sin ingresos propios, el DANE registra que entre el 2010 y el 2017 el porcentaje de hombres que no tuvo ingresos propios se mantuvo alrededor del 10%, mientras que el de las mujeres inició el periodo en el 30% y finalizó en el 27%, siendo la diferencia de 17 puntos porcentuales. Así mismo, en el año 2018 para el total nacional, el 29,6% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura era femenina, eran pobres; mientras que el 25,7% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran.

En el mismo año 2018 para el total nacional, el 8,6% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura era femenina, eran pobres extremos; mientras que el 6,5% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran.

Todo lo anterior refleja la problemática estructural que enfrenta la mujer colombiana en relación a su inserción laboral, y que se acentúa mucho más cuando se observan las estadísticas de las áreas rurales del país.

Es por ello que la ONU, basada en la academia y en estudios realizados por la OCDE, ha evidenciado las ventajas que supone empoderar económicamente a las mujeres de todo el mundo. El organismo multilateral es claro al señalar que cuando el número de mujeres ocupadas aumenta, las economías crecen. Según estudios efectuados en países de la OCDE y en algunos países no miembros, el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo —o una reducción de la disparidad entre la participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral— produce un crecimiento económico más rápido.

También indica que, según datos empíricos procedentes de diversos países, incrementar la proporción de los ingresos del hogar controlados por las mujeres, procedentes de lo que ganan ellas mismas o de transferencias de dinero, modifica los patrones de gasto en formas que benefician a hijas e hijos.

La OCDE también ha enfatizado el hecho de que un aumento de la educación de las mujeres y las niñas contribuye a un mayor crecimiento económico. Según el organismo, un mayor nivel educativo da cuenta de aproximadamente el 50 por ciento del crecimiento económico en los países miembros durante los últimos 50 años, de lo cual más de la mitad se debe a que las niñas tuvieron acceso a niveles superiores de educación y al logro de una mayor igualdad en la cantidad de años de formación entre hombres y mujeres.  No obstante, para la mayoría de las mujeres, los logros sustanciales en educación no se tradujeron en la obtención de mejores resultados en el mercado laboral.

* 1. **La mujer rural**.

De acuerdo con información del Ministerio de Agricultura, que realizó en el 2019 una actualización de las estadísticas sobre la situación socioeconómica de la mujer en el campo -tomando como referencia el periodo 2010-2018-, a pesar de que la población rural se compone por un 47,2% de mujeres, y de que estas tienen un rol fundamental en el desarrollo de la economía rural y familiar, sus condiciones sociales no son iguales y además han sido históricamente invisibilizadas.

Por ejemplo, si se observa la tasa de analfabetismo como indicador que permite identificar el desarrollo educativo a futuro, se obtiene que para el 2010, la tasa de analfabetismo en mujeres y hombres rurales mayores de 15 años se ubicó en un 14,0% y un 14,7%, respectivamente. En 2018, se evidencia una disminución significativa del analfabetismo para las mujeres rurales, alcanzando un nivel del 10,6%, menor que el observado en los hombres rurales (12,1%). No obstante, en comparación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra entre aquellos donde los hombres rurales tienen las tasas más altas de analfabetismo, detrás de Brasil (19,9%) y Ecuador (15,9%).

Por otra parte, en lo relacionado con el desempeño en el mercado laboral, las cifras sobre mujer rural en Colombia reflejan que si bien se han reducido los porcentajes de mujeres que estaban por fuera del mercado laboral, la brecha entre mujeres y hombres sigue siendo muy alta, tanto en participación laboral como en desempleo. El Ministerio de Agricultura expone que la tasa de participación laboral se encuentra alrededor del 75% para los hombres en zonas urbanas y rurales (74,2% y 76,1%, respectivamente). Por su parte, en 2018, un 40,7% de las mujeres rurales participaban en el mercado laboral, presentando un incremento de 2,8 puntos porcentuales con respecto a 2010. No obstante, a pesar de este aumento en la tasa de participación, la brecha de género se mantiene a lo largo del periodo de observación, con una diferencia de 35,4 puntos porcentuales entre hombres y mujeres en zonas rurales, en 2018; incluso, considerando que las mujeres tienen un mayor nivel educativo promedio en comparación con los hombres.

En comparación con las dinámicas en zonas urbanas, se observa que i) una mayor proporción de mujeres participan en el mercado laboral (57,2% en 2018); ii) la brecha de género es menor (17,0 puntos porcentuales vs 35,4 puntos porcentuales en zonas rurales) y iii) la brecha urbano-rural se ha reducido. Aún con una mayor participación en el mercado laboral, las mujeres rurales enfrentan una mayor tasa de desempleo (8,9%) en comparación con los hombres (3,0%). Aunque la tasa de desempleo, tanto para hombres como para mujeres, en zonas rurales se ha reducido, la brecha de género se ha mantenido durante el periodo de análisis (2010-2018).

Lo anterior se explica, según expone la cartera de agricultura, por varios factores entre los que se encuentran: 1. el tipo de actividades realizadas, 2. la tipología de la familia, 3. el número de hijos en el hogar y 4. el tiempo dedicado a actividades asociadas al cuidado. Así las cosas, al configurarse en el campo una división del trabajo que solicita y prefiere mano de obra masculina, en el entendido que dichas actividades requieren del uso de la fuerza física y manejo de maquinaria, y porque según el imaginario social las mismas deben realizarse por el género masculino, las mujeres se ven más afectadas laboralmente. Los datos lo expresan: el 40,7% de las mujeres rurales se dedican a actividades agropecuarias (agricultura, ganadería, silvicultura, etc.) mientras que el 56,6% se dedican a servicios financieros y sociales o a la industria manufacturera, entre otros. Por el contrario, la gran mayoría de los hombres en zonas rurales se dedican a actividades del sector agropecuario (72,2%).

En comparación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra entre los países donde la gran mayoría de los hombres rurales se ocupan en actividades agropecuarias, detrás de Perú (79,3%) y Bolivia (72,6%). Sin embargo, también se ubica entre aquellos en donde hay una menor participación laboral femenina en la agricultura, junto con Chile (28,8%), México (33,5%) y Brasil (36,2%).

**2.2 La mujer cabeza de familia.**

La Ley 82 de 1993, por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, en su artículo 2, la describe como aquella que “siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.

Sin embargo, y pese a que en Colombia existen diferentes leyes para dignificar, desde diversos escenarios, la labor de las mujeres cabezas de familia, estas se quedan cortas, pues el panorama que algunas investigaciones, encuestas o censos revelan sobre este importante grupo poblacional no es el más alentador.

La realidad es que en nuestro país los niveles de desigualdad entre hombres y mujeres son notorios. De hecho, el género femenino viene dando una lucha desde mucho tiempo atrás para ganar espacios y reconocimientos. Adicional a esto, su rol y ocupación al interior del hogar pocas veces es valorado, desempeñando actividades que les generan, para el caso de la mujer cabeza de familia, falta de tiempo y pocas oportunidades que les permitan generar ingresos.

*La Corte ha señalado que “esa protección especial para la mujer cabeza de familia se explica, por una parte, por las condiciones de discriminación y marginamiento a las que se ha visto sometida la mujer durante muchos años, y, por otra, por el significativo número de mujeres que por diversos motivos se han convertido en cabezas de familia, y deben asumir, en condiciones precarias y sin apoyo de ninguna naturaleza, tanto las responsabilidades del hogar como las propias de la actividad de la que derivan el sustento familiar”.*

Según un informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las madres solteras en el país representan uno de los grupos poblacionales más altos, pues 12,3 millones de mujeres fueron catalogadas en este grupo.

Para el trimestre marzo - mayo de 2020 la tasa de desempleo para las mujeres, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), de esa misma entidad fue de 21,4% y para los hombres 15,2%. Las mujeres jóvenes entre los 14 a 28 años de edad, corresponden al 41,3% de las desocupadas; mientras que, los hombres jóvenes representan el 38,9% de los desocupados.

Con respecto al índice de pobreza multidimensional, encontramos, según el DANE, que a nivel nacional, el 17,5% de la población en el país en 2019 se encontraba en situación de pobreza multidimensional y, para el 2018, el índice de pobreza monetaria respecto al total de la población nacional fue 27,0%. Para el caso de las cabeceras señala que esta proporción fue de 24,4% en los centros poblados y rural disperso de 36,1%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras.

Así mismo, presenta la incidencia de la pobreza monetaria por dominio, según características del jefe de hogar. Esta incidencia el DANE la calcula “como el porcentaje del total de personas que pertenecen a un hogar con características comunes en la jefatura. Por ejemplo, en el año 2018 para el total nacional, el 29,6% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura era femenina, eran pobres; mientras que el 25,7% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran”.

Con respecto a la tasa de incidencia de la pobreza según características del hogar, esta entidad explica que el 65,7% de las personas que viven en hogares donde hay tres o más niños menores de 12 años sufren de pobreza, y que el 42,1% de personas que pertenecen a un hogar en donde ningún miembro está ocupado en el mercado laboral, son pobres. Además, el 34,0% de las personas que pertenecen a un hogar de 4 o más personas son pobres.

Entre los perfiles del jefe de hogar que presentan mayor incidencia de pobreza, el DANE explica que están relacionados con: la desocupación, la posición ocupacional de patronos y cuenta propia, el tener un nivel educativo bajo y la no afiliación a seguridad social. Por ejemplo, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza de los hogares cuyo jefe de hogar se encuentra desocupado es del 49,0%, cuando es patrono o cuenta propia es del 35,4%, cuando no ha alcanzado la secundaria es del 37,0% y cuando no está afiliado al sistema de seguridad social es del 37,3%.

**3 Justificación.**

**3.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la mujer cabeza de familia.**

Sea lo primero recordar, que nuestra Carta Política de 1991 ha reconocido expresamente desde su promulgación el deber del Estado Colombiano de brindar protección reforzada a aquellas personas que “se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” (art. 13 Const.) y como una manifestación del principio de igualdad material, nuestra Constitución Política ha establecido un tratamiento preferencial para quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, de forma que se cumpla con los fines del Estado Social de derecho.

Ahora bien, a propósito del fundamento de este proyecto de Ley, cabe recordar que de acuerdo con el artículo 43 de nuestra Constitución Política se precisa lo siguiente:

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. *El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”*.

Al respecto, y en relación con este artículo, la Corte Constitucional ha explicado que el Constituyente de 1991 consideró que era necesario introducir en la Constitución Política un artículo que garantizara específicamente la igualdad de género, debido a la histórica discriminación y marginamiento a los que se había sometido a la mujer durante muchos años en nuestro país, lo cual evidencia que desde hace 30 años, el Estado Colombiano viene preocupándose por la especial asistencia y protección Estatal hacia la mujer cabeza de familia como consecuencia de su situación de vulnerabilidad, es decir, nuestra Constitución Política no solo ha promovido una atención especializada e integral por sus condiciones de fragilidad física, mental o económica para las mujeres Cabeza de Familia, sino la seguridad social para su sustento vital.

El articulo 43 superior de nuestra Constitución Política, no ha sido más que una manera categórica de ordenar al Estado Colombiano el apoyo de manera especial para las mujeres cabeza de familia, y por esta razón, la Corte Constitucional se he pronunciado en muchas ocasiones sobre la necesidad de materializar este precepto Constitucional.

En Sentencia C-184 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional manifestó:

*“…, uno de los roles que culturalmente se impuso a la mujer fue el de ‘encargada del hogar’ como una consecuencia del ser ‘madre’, de tal suerte que era educada y formada para desempeñar las tareas del hogar, encargarse de los hijos y velar por aquellas personas dependientes, como los ancianos. Sin desconocer la importancia que juega toda mujer, al igual que todo hombre, dentro de su hogar, el constituyente de 1991 quiso equilibrar las cargas al interior de la familia, tanto en las relaciones de poder intrafamiliar, como en cuanto a los deberes y las obligaciones de las que cada uno es titular.*

*Suponer que el hecho de la ‘maternidad’ implica que la mujer debe desempeñar ciertas funciones en la familia, ha llevado, por ejemplo, a que tengan que soportar dobles jornadas laborales: una durante el día como cualquier otro trabajador y otra en la noche y en sus ratos libres, desempeñando las labores propias de la vida doméstica. Esta imagen cultural respecto a cuál es el papel que debe desempeñar la mujer dentro de la familia y a cuál ‘no’ es el papel del hombre respecto de los hijos, sumada al incremento de separaciones, así como al número creciente de familias sin padre por cuenta del conflicto armado y la violencia generalizada, trajo como consecuencia que una cantidad considerable de grupos familiares tuvieran una mujer como cabeza del mismo.*

*El apoyo especial a la mujer cabeza de familia es un mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas. Con él se buscó (i) promover la igualdad real y efectiva entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad.”*

De igual manera, en Sentencia T-1211 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; manifestó lo que la protección de la mujer cabeza de familia emana de su *“condición especial, concretada en su responsabilidad individual y solitaria en frente del hogar y como única fuente capaz de derivar el sustento diario de todos sus miembros.”*

La protección a la mujer por su especial condición de madre cabeza de familia, se sustenta en lo dispuesto en los artículos 13 y 43 constitucionales, a los cuales se suman los preceptos 5° y 44 ib., que prevén la primacía de los derechos inalienables de la persona, al tiempo que amparan a la familia y de manera especial a los niños de nuestro país.

La Corte Constitucional ha respaldado en todas sus decisiones, que la mujer cabeza de familia, quien tiene bajo su cargo la responsabilidad de personas que dependen de ella afectiva y económicamente, goza de especial protección constitucional, lo cual refleja que el papel de la mujer y su rol dentro de la familia a través de la historia ha venido evolucionado de manera favorable para el género femenino desde la elevación a rango constitucional esta protección especial para las mujeres cabeza de familia.

Ahora bien, en relación a la definición del concepto de la mujer cabeza de familia, establecido desde el artículo 1º de la ley 1232 de 2008 “por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.” y que señala lo siguiente:

*“La mujer soltera o casada que ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.”*

Al respecto, debe tenerse en cuenta que para la Corte Constitucional, con base en la Sentencia C-034 de 1999, de M.P Alfredo Beltrán Sierra, la expresión “soltera” incluye también a las mujeres viudas o divorciadas. Se debe entender además que no solo es necesario la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquella se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre y que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.

Adicional a esto, y con fundamento en la SU-388 de 2005, sobre la definición legal la Corte ha precisado que la calidad de madre cabeza de familia emerge en su connotación constitucional, de la forma en *“(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar”*

Además, y en referencia a la T-247 de 2012, la Corte he expresado que la condición de madre cabeza de familia no depende en una formalidad jurídica, sino de las circunstancias materiales que la configuran, de manera que el estado civil no resulta relevante para su determinación. Al respecto ha dicho:

*“Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 de la Constitución Nacional, la familia puede constituirse o en virtud del matrimonio ‘o por la voluntad responsable de conformarla’ por la decisión libre de un hombre y una mujer, es decir ‘por vínculos naturales o jurídicos’, razón ésta por la cual resulta por completo indiferente para que se considere a una mujer como ‘cabeza de familia’ su estado civil, pues, lo esencial, de acuerdo con la definición que sobre el particular adoptó el legislador en la norma acusada, es que ella ‘tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios o de otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar’, lo que significa que será tal, no sólo la mujer soltera o casada, sino también aquella ligada en unión libre con un compañero permanente.”*

Conforme a Sentencia C-184 de 2003, la categoría de mujer cabeza de familia tiene como fin para la Corte Constitucional*:* *“preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos”*.

Por lo anterior, y como se mencionó anteriormente, se destaca que si bien a lo largo de la Historia Colombiana en la lucha contra la discriminación de las mujeres, en la actualidad la Corte Constitucional ha venido avanzando en la materialización del precepto No 43 mencionado el cual ha elevado a rango superior la protección especial a las Mujeres Cabeza de familia, en general con la valoración de la situación de las mujeres cabeza de Familia en aspectos laborales, así lo evidencian los contenidos de las siguientes decisiones jurisprudenciales: (Sentencia T-384 de 2007, Sentencia T-451 de 2007, Sentencia T-196 de 2008, Sentencia T-270 de 2008, Sentencia T-357 de 2008, Sentencia T-1211 de 2008,. · Sentencia T-162 de 2010.) se hace preciso seguir avanzando en la consolidación del bienestar social para esta población de mujeres Cabeza de Familia con la creación del subsidio especial para ellas, de forma que se siga avanzando en la superación de la situación de vulnerabilidad de las Mujeres Cabeza de Familia, en el entendido de su especial protección Constitucional.

* 1. **Programas similares en Latinoamérica**

En Latinoamérica, y de acuerdo con la CEPAL en su informe sobre los Planes de igualdad de género del año 2017, la preocupación de los Estados por superar los obstáculos que impiden la plena incorporación de las mujeres en igualdad de condiciones en todos los espacios de la vida social, cultural y económica de los países se ha expresado en distintas medidas y propuestas concretas de políticas públicas. La organización indica que los planes de igualdad género elaborados por los países de la región constituyen instrumentos de política y planificación relevantes que, impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, dan cuenta tanto de los retos vigentes como de los compromisos de los Estados en la materia. De acuerdo con el organismo, las evaluaciones de los programas que se han implementado muestran que se requiere reconocer que las políticas se deben construir con la participación de la población beneficiaria, es decir, las misas mujeres. En segundo lugar, es necesario precisar cuáles son los nodos críticos que se quieren abordar o solucionar con la acción, bien sea independencia económica, educación, inserción laboral, etc.

A continuación se citan dos casos vigentes actualmente en el continente de programas de ayudas económicas directas a la mujer, que se encuentran inmersos en lo que la CEPAL (2003) ha denominado “Programas para la superación de la pobreza”.

Por un lado, en Costa Rica, la ley 7769 creó el programa “Creciendo Juntas”, que tenía como objetivo la atención de mujeres en condición de pobreza. Se estableció la entrega de subsidios de 15.000 colones cada uno, por un periodo de seis meses, y subsidios de un incentivo económico por una vez, por 18.000 colones para gastos en los que incurren las mujeres en su participación en los procesos de capacitación sobre el fortalecimiento personal y colectivo. El programa tenía inicialmente una meta especifica de 16.000 mujeres beneficiarias.

Para la ejecución de este programa, se reglamentó la creación de una Comisión Nacional Interinstitucional conformada por los diferentes estamentos gubernamentales con influencia en la estructura del programa como: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social y el Ministerio de Vivienda.

Dentro de los objetivos específicos del programa se destacan:

* La capacitación, para el fortalecimiento personal y colectivo de las mujeres, orientada a la superación de sus condiciones de pobreza
* La generación de espacios para la inserción laboral o el desarrollo de iniciativas propias
* La gestión de una línea de crédito para la continuidad de su emprendimiento.

Por otro lado, en el Estado de Jalisco, en México, se creó el programa “Mujeres Jefas de Familia”, que tenía por objetivo apoyar a mujeres o grupos de mujeres en pobreza extrema que habitaran en zonas urbanas marginadas, que tuvieran la responsabilidad de la manutención familiar, promoviendo el desarrollo de sus capacidades y facilitar su desempeño laboral o incorporación en una actividad productiva, y que en el tiempo lograra incrementar su nivel de bienestar y el de sus dependientes económicos. Está dirigido a mujeres jefas de familia en pobreza que habiten en zonas urbano marginadas, con o sin cónyuge, con dependientes económicos menores a 16 años, cuyos ingresos familiares sean menor o igual a 3,5 salarios mínimos.

El programa financia el desarrollo de proyectos postulados por organizaciones civiles que contemplen a no menos de 20 mujeres jefas de familia, en dos líneas de intervención: 1) Atención Médica y Nutricional. Financia proyectos por un monto máximo de 500 mil pesos 2) Promoción de Servicios de Cuidado Infantil. Cofinanciamiento de infraestructura de servicios de cuidado infantil (donde no haya provisión pública de éstos). Los proyectos de creación, operación y equipamiento recibirán aportes por montos máximos de 300 mil, 300 mil y 150 mil pesos.

Este programa aún se encuentra vigente, en los aspectos de Apoyo económico para la calidad alimentaria. Consistente en un apoyo monetario mensual, otorgado para la adquisición de alimentos y otros enseres domésticos. Y apoyo económico a retos productivos. Consistente en un estímulo económico complementario, al cual pueden tener acceso todas las beneficiarias del tipo de apoyo A que deseen presentar proyectos productivos innovadores, por medio del “Reto Productivo”.

Es importante señalar, tomando como base los estudios y las evaluaciones de políticas públicas que ha realizado la CEPAL, que los programas sociales de transferencias monetarias directas a las mujeres no deben propender por una visión maternalista de las mismas; por el contrario, se debe profundizar una visión que priorice el ámbito laboral remunerado y fuera del hogar.

**MARTHA P. VILLALBA HODWALKER ARMANDO BENEDETTI V.**

Representante a la Cámara Senador

**MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL JUAN FELIPE LEMOS URIBE**

Senadora Senador

**ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA MONICA L. VALENCIA MONTAÑA**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**MONICA MARIA RAIGOZA MORALES NORMA HURTADO SANCHEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS TERESA DE JESUS HENRIQUEZ R.**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**JOSE EDILBERTO CAICEDO S. CRISTIAN J. MORENO VILLAMIZAR**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

**HERNANDO GUIDA PONCE JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara