



Bogotá D.C., septiembre de 2020

Presidente

**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**

Comisión Séptima Cámara de Representantes.

Congreso de la República.

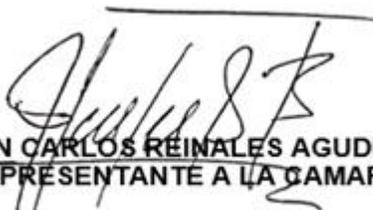
Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 074 de 2020, Por la cual se modifica la ley 1532 de 2012 “por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones”

Respetado presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda  
Partido Liberal Colombiano  
(Ponente)



**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras  
Partido Colombia Renaciente  
(Coordinador Ponente)



## **I. ANTECEDENTES**

La iniciativa fue presentada en la legislatura pasada mediante el Proyecto de Ley No. 060 de 2019 Cámara, radicado el 23 de julio del año 2019. Sin embargo, debido a la contingencia y dificultades generadas por el COVID-19 en el trámite de los proyectos de ley, este proyecto fue archivado por tránsito de legislatura sin habersele podido dar discusión a la ponencia de primer debate en la Comisión Séptima de la corporación (publicada en Gaceta 1111 de 2019).

En consecuencia, se presentó una nueva iniciativa en el mismo sentido, el Proyecto de Ley 074 de 2020, de autoría de los Representantes José Luís Correa López y Óscar Hernán Sánchez, el cual fue radicado el 20 de julio de 2020.

Vale la pena mencionar que esta nueva iniciativa contiene no sólo el articulado propuesto en la ponencia para primer debate del proyecto de ley 061 de 2019, sino también todos los cambios propuestos por los Representantes que actuaron como ponentes en la legislatura pasada.

El Proyecto de Ley 074 de 2020 fue publicado en la Gaceta 652 de 2020 y por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara fuimos designados como ponentes, los Representantes Jhon Arley Murillo Benítez (coordinador ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo (ponente).

## **II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa busca otorgar un subsidio a las mujeres cabeza de familia que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y que no son beneficiarias de la licencia de maternidad, durante su etapa de post parto o lactancia; lo que se pretende hacer a través de la modificación de la Ley 1572 de 2012, por medio de la cual se adoptan medidas de política y se regula el funcionamiento del programa familias en acción.

## **III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

En Colombia las mujeres que están en estado de lactancia se encuentran desamparadas.



El primer objetivo de Desarrollo sostenible de la agenda 2030 de Naciones Unidas es el fin de la pobreza, y el quinto es la igualdad de género. A pesar de los avances que suponen la inclusión del enfoque de género en las agencias públicas y en los ajustes institucionales a nivel mundial, las mujeres aún se enfrentan a condiciones de inequidad y violencia, causada por un sinnúmero de dificultades para acceder a recursos económicos, educativos y a espacios políticos y de decisión.

Estudios sobre la pobreza emitidos por la CEPAL (2004, 2007, 2014) las agencias de Naciones Unidas ONU mujeres (2014- 2015), Unicef (2012), la Agencia para el Desarrollo- PNUD (2015) y aquellos realizados por centros de estudios de universidades en Latinoamérica revelan que existen un mayor número de mujeres en situación de pobreza en relación con los hombres. En estos mismos estudios se ha encontrado que las posibilidades de acceso a un trabajo remunerado para las mujeres, se reduce en cuanto los roles culturalmente asignados como la maternidad y el cuidado recaen sobre ellas.

En Colombia, los programas de transferencias condicionadas (PTC) surgen como una estrategia que, busca contribuir a la reducción de la pobreza, sin embargo, ha sido ampliamente documentado que, este tipo de programas no posibilitan cambios estructurales en las relaciones de poder, sino que por el contrario las refuerzan, al concebir a las mujeres no como titulares de derechos sino de responsabilidades. Los (PTC) deben tener en cuenta soluciones de largo alcance que permitan que las sociedades sean igualitarias y para ello deben evitar crear patrones de dependencia, ya que la mayoría de estos tienen un carácter temporal y no pueden garantizar de manera permanente el acceso a los derechos de inclusión social de las poblaciones o grupos más vulnerables.

Aunque no se ha demostrado ampliamente que, el programa “Más familias en acción” genere cambios transformaciones estructurales en materia de desigualdad, es innegable que, a partir de su implementación se han observado mejoras significativas en el acceso a la educación, la nutrición y el acceso de los programas de crecimiento y desarrollo para los niños y niñas de las familias beneficiarias. Este tipo de transferencias condicionadas se convierten, para muchas mujeres cabeza de familia, en un ingreso que les permite cubrir algunas de sus necesidades.

#### **IV. MARCO NORMATIVO**

##### **Ley 1785 de 2016**

*“Artículo 5°. Focalización de beneficiarios. Harán parte de la Red Unidos y serán beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario:*



a) Los hogares en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

b) Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario - subsidio de vivienda urbano en especie, u otros proyectos estratégicos del Gobierno nacional dirigidos a la población en pobreza extrema;

c) Las comunidades étnicas en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios concertados en la Mesa Permanente de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y aquellos definidos por las normas que rigen el acceso preferencial de esta población;

d) Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos conjuntamente, por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

e) Los hogares en condición de pobreza extrema conformados por madres cabeza de familia de acuerdo con los lineamientos del Departamento Administrativo para la Prosperidad.

*Parágrafo 1°. Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario - subsidio de vivienda urbano en especie, serán aquellos certificados de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Ley 1537 de 2012.*

*Parágrafo 2°. Con el propósito de realizar la evaluación de las políticas y para la priorización de los beneficiarios de la Red Unidos, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas enviará permanente la información que reposa en sus bases de datos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.”*

## **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 43** “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 este subsidio alimentario si entonces estuviese desempleada o desamparada.”

**Ley 100 de 1993** “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

**Artículo 166. Atención materno infantil.** *El plan obligatorio de salud para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.*

*Además, el plan obligatorio de salud, las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un año del régimen subsidiado, recibirán un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a este.”*

**Ley 1822 de 2017:** *“Por medio del cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.”*

**Artículo 236. Licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido.** *Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.*

1. *Si se trata de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.*
2. *Para los efectos de la licencia de que trata este artículo, la trabajadora debe presentar al empleador un certificado médico, en el cual debe constar:*
  - a- *El estado de embarazo de la trabajadora.*
  - b- *La indicación del día probable del parto*
  - c- *La indicación del día desde el cual debe empezar la licencia, teniendo en cuenta que, por lo menos, ha de iniciarse dos semanas antes del parto.”*

## V. CIFRAS

### Pobreza En Colombia

La pobreza en Colombia es calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y se mide de dos maneras: 1) por el nivel de ingreso familiar, conocida como “pobreza monetaria” o 2) por un índice que incluye condiciones de la vivienda, condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, salud y acceso a servicios públicos, denominada “pobreza multidimensional”.



La línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional del año 2018 fue de \$117.605 pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de \$257.433 pesos.

### **A. Pobreza Monetaria**

Esta se define a partir de la estructura de consumo de los hogares, que el DANE mide con las encuestas de ingresos y gastos y de presupuesto.

El porcentaje de personas pobres monetariamente en Colombia aumentó en 0,1%, al ubicarse en 26,9% en 2017. La pobreza extrema, a su turno, aumentó en un 0,2% con respecto a 2017 cuando fue del 7,4%.

En los resultados de las encuestas nacionales de presupuestos de los hogares, se evidencia que entre 2017 y 2018 la proporción de hogares con ingresos insuficientes para adquirir una canasta de consumo básica pasó de 12.883.000 equivalente al 26,9% a 13.073.000 correspondiente al 27 %, es decir que casi tres de cada 10 colombianos están por debajo del nivel de ingresos calculado como línea de pobreza.

La anterior información se relaciona con la estructura de una canasta básica de bienes, tanto alimentarios como no alimentarios, y desde allí se establece una línea de pobreza, que para 2018 se ubicó en un ingreso mensual de \$257.433, así que las personas que ganen más de esta cifra al mes no son consideradas como pobres por la autoridad estadística.

A su vez el diario La República presenta algunas cifras en relación con esta materia:

Al revisar los niveles económicos de la población, las regiones más pobres del país son Chocó donde 61,1% de la población se cataloga como pobre según este criterio. Le siguen La Guajira (53,7%); Cauca (50,5%); Magdalena (46,6%) y Córdoba (44,2%).

Junto a la pobreza monetaria también se calcula la pobreza monetaria extrema, que fija cuánto es el dinero mínimo que se requiere para tener una canasta básica de alimentos con una estructura nutricional mínima para subsistir; en Colombia en 2018 la definición de pobreza extrema se fijó por debajo de \$117.605. En 2018, en el país había 3,50 millones de personas por debajo de la línea de pobreza extrema y el departamento con más habitantes en esa condición es Chocó, con 34,5% de su población, seguidos por La Guajira, con 26,7%, y Cauca, con 22,9%.<sup>1</sup> Las ciudades

---

<sup>1</sup> La República: Así es el mapa de la pobreza en Colombia que debe sortear Iván Duque.

que presentaron el menor porcentaje de pobreza monetaria extrema fueron Bucaramanga con 1,6% (incluyendo su área metropolitana) y Pereira con 1,7%, mientras que las ciudades donde hay más personas en esta situación fueron Quibdó (16,9%) y Riohacha (16%).

### RADIOGRAFÍA DE LA POBREZA

#### POBREZA MONETARIA



Departamento	Incidencia (%)	Línea de pobreza (\$)
Chocó	61,1	222.032
La Guajira	53,7	229.271
Cauca	50,5	213.930
LOS MENOS POBRES		
Bogotá D.C.	12,4	278.129
Cundinamarca	16,4	246.316
Risaralda	17,7	260.244

#### ¿CÓMO SE MIDE?

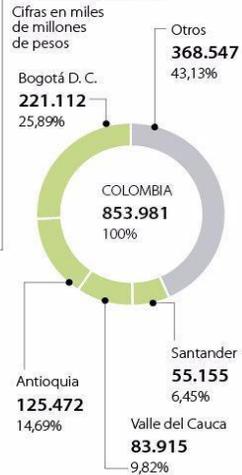
- Parte de una línea de pobreza y pobreza extrema
- A partir de las encuestas de presupuestos y gastos se define la estructura de consumo de los hogares
- Se define una estructura calórica mínima para que una persona se desempeñe en su día

#### POBREZA MONETARIA EXTREMA



Departamento	Incidencia (%)	Línea de pobreza (\$)
Chocó	34,5	109.606
La Guajira	26,7	111.420
Cauca	22,9	108.859
LOS MENOS POBRES		
Atlántico	2,4	124.501
Bogotá D.C.	2,5	122.934
Risaralda	3,1	117.005

#### PIB DEPARTAMENTAL



#### POBREZA MULTIDIMENSIONAL (Mide cinco condiciones)



Departamento	Índice (%)
Guainía	65,0
Vaupés	59,4
Vichada	55,0
LOS MENOS POBRES	
Bogotá D.C.	4,4
San Andrés	8,9
Cundinamarca	11,5

Fuente: Dane Gráfico: LR-GR

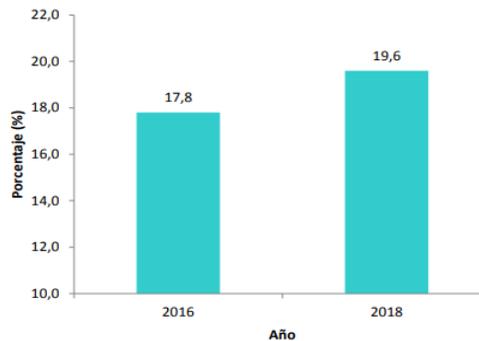
Fuente tomada del diario La República

## B. Pobreza Multidimensional

### Pobreza multidimensional en Colombia

Año 2018

Gráfico 1. Pobreza multidimensional (porcentaje)  
Total nacional  
Año (2016 y 2018)

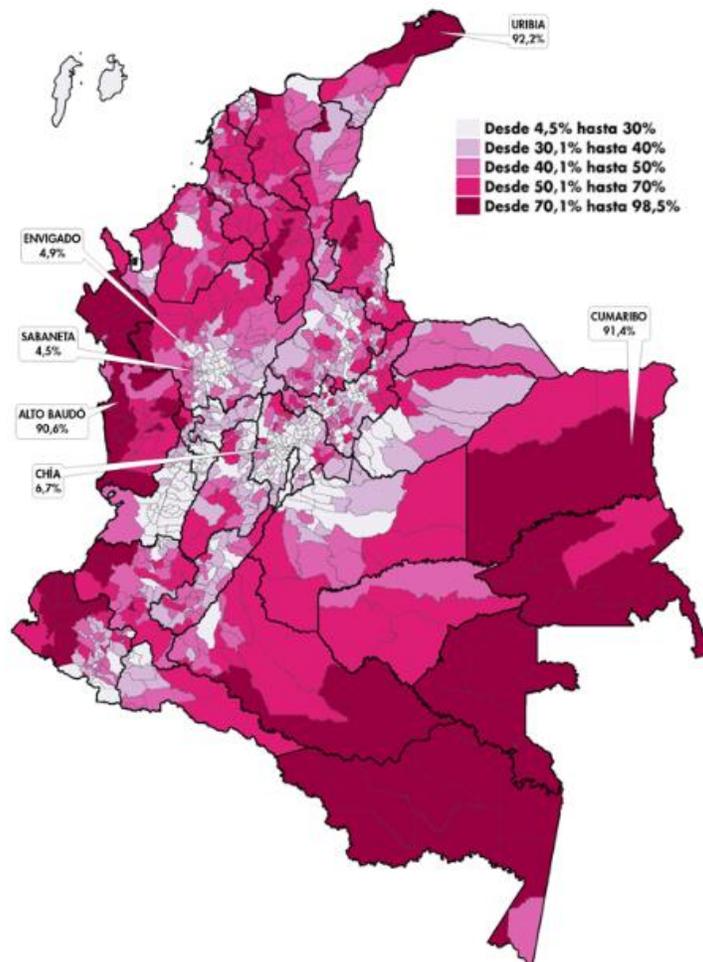


Fuente: DANE, ECV.

La pobreza multidimensional evalúa las necesidades básicas de los ciudadanos, según las condiciones educativas; laborales, de juventud y niñez; de salud; y de vivienda y servicios públicos.

En el más reciente informe que mide el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud) y la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (Ophi), en este índice Colombia ocupa el cuarto puesto en la región “*el porcentaje para el país en 2019 se ubicó en 4,8%, sin incluir el indicador de nutrición dentro de las estadísticas que indican “carencias en las tres dimensiones del desarrollo humano (educación, salud y nivel de vida) y revela el número de personas multidimensionalmente pobres y la intensidad de las carencias”*

Otro de los indicadores que se dio a conocer dentro del informe, es que “*Colombia tiene 40,6% en indicador de privación material (el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones), 0,8% de la población en grave pobreza multidimensional y 6,2% de población que está vulnerable a la pobreza multidimensional”.*



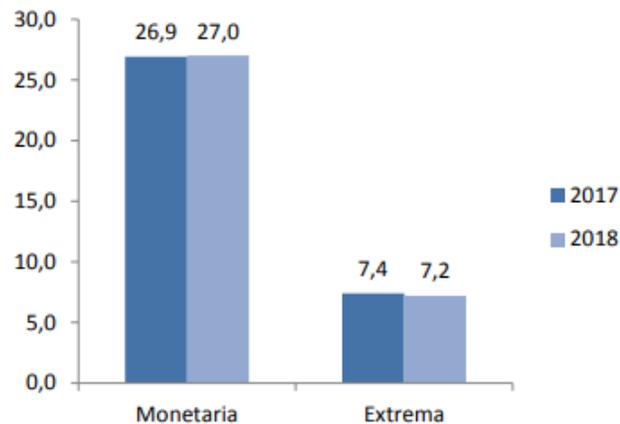
Fuente: DANE.

En 2020 los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional predominan en las regiones de la Orinoquía-Amazonía y Pacífica con menor porcentaje se encuentran las regiones Central y Oriental del país.

*“Las tasas de incidencia de pobreza multidimensional municipal más altas se presentaron en: Uribia (La Guajira) con 92,2%, Cumaribo (Vichada) con 91,4% y Alto Baudó (Chocó) con 90,6%, por otra parte, con menor incidencia fueron Sabaneta con 4,5% y Envigado con 4,9% en Antioquia y Chía (Cundinamarca) con 6,7%” (RPM, 2020).*

### Incidencia de la Pobreza Monetaria y de la Pobreza Extrema (porcentaje)

Total nacional  
2017-2018



Fuente: DANE, GEIH.

Fuente: DANE

- En 2018 la pobreza monetaria fue 0,1 puntos porcentuales más que la registrada en 2017 cuando fue 26,9%.
- En 2018 la pobreza monetaria extrema fue 0,2 puntos porcentuales menos que la registrada en 2017 cuando fue 7,4%.
- En 2018 el coeficiente de Gini en el total nacional fue 0,517 y en 2017 fue 0,508. Esto significa un aumento en la desigualdad del ingreso de los hogares.

En 2018, 27,0% de los colombianos estaban en condición de pobreza monetaria, lo cual representa un aumento de 0,1 puntos porcentuales frente a 2017 cuando fue de 26,9%. La pobreza en las cabeceras municipales en 2018 estaba en 24,4%; en 2017 llegó a 24,2%, cambio equivalente a 0,2 puntos porcentuales.

La pobreza monetaria en los centros poblados y zonas rurales dispersas fue de 36,1%, lo cual representa un aumento de 0,1% frente a 2017, cuando fue de 36,0%. En 2018, en el total nacional, 13.073.000 de personas se encontraban en situación de pobreza monetaria; en 2017 había 12.883.0

### Desempleo En Colombia

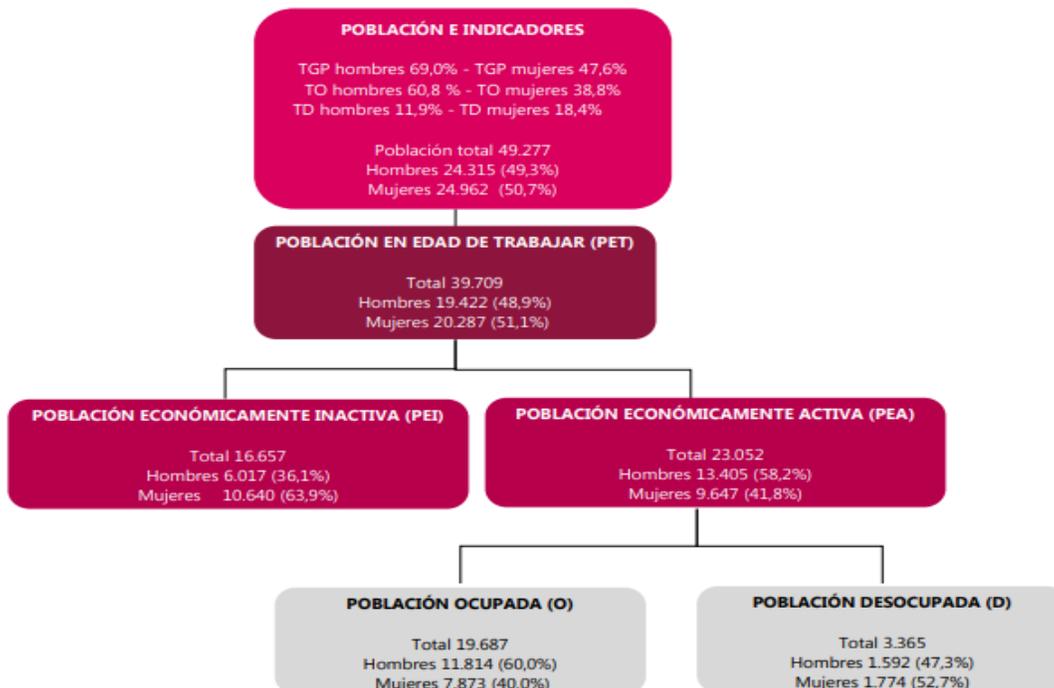
Según cifras del DANE “para el trimestre de abril-junio de 2019, las mujeres tienen una tasa de desempleo del 12,9%, mientras que para los hombres es el 8,0%, lo

que se traduce en una diferencia de 4,9 puntos porcentuales (p.p.) entre géneros donde se evidencia un desequilibrio y continúa siendo más alta para las mujeres en Colombia.

Con una tasa del 9,4% a nivel nacional, el desempleo de las mujeres está claramente por encima del promedio. La ‘costa’ es la zona con las brechas más amplias del país. Se acentúa aún más en ciudades como Montería, Barranquilla y Cartagena con una diferencia en las tasas de desempleo entre hombres y mujeres de 7,5, 5,3 y 4,8 puntos porcentuales (p.p.), respectivamente.

La tasa de ocupación de los hombres es de 67,6%, mientras que para las mujeres es de 46%, una diferencia de 21,5 p.p. Bogotá es una de las ciudades donde la brecha es menor en comparación con 13 ciudades y áreas metropolitanas. Mientras que ciudades como Cartagena, Pereira y Montería, se encuentran ubicadas al otro lado del espectro con las brechas más altas: 24,1; 22,2 y 20,7, respectivamente”.

**Gráfico 1. Indicadores de mercado laboral según sexo**  
**Total nacional**  
**Trimestre móvil febrero - abril 2020**



Fuente: DANE, GEIH.

Fuente: DANE

Para el trimestre móvil febrero - abril 2020 la tasa de desempleo para las mujeres fue 18,4% y para los hombres 11,9%.

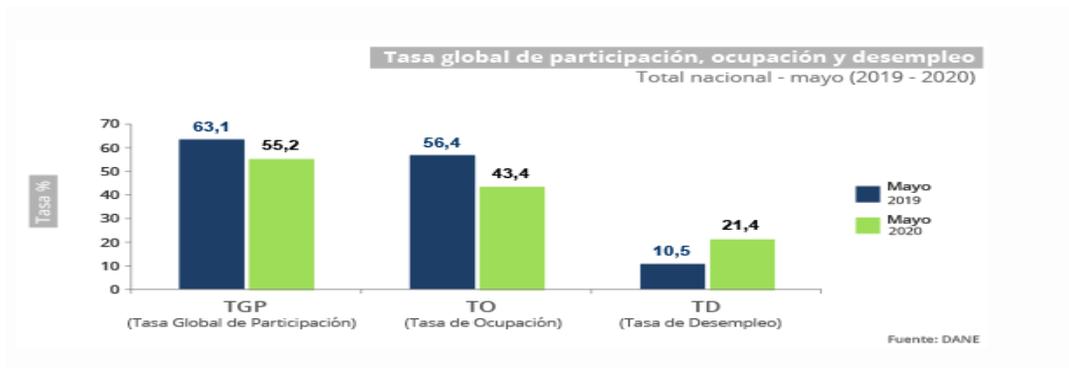
**Gráfico 3. Brechas en las tasas de desempleo y ocupación**  
**Total nacional**  
**Trimestre móvil febrero - abril (2014 - 2020)**



p.p.: puntos porcentuales.  
**Fuente:** DANE, GEIH.

**Fuente:** DANE

Para el total nacional en el trimestre móvil febrero - abril 2020, la diferencia entre hombres y mujeres en la tasa de desempleo se ubicó en -6,5 p.p. y en la tasa de ocupación en 22,0 p.p.



**Fuente:** DANE

Para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al



**mismo mes del año anterior (10,5%).** La tasa global de participación se ubicó en 55,2%, lo que representó una reducción de 7,9 % frente a mayo del 2019 (63,1%). Finalmente, la tasa de ocupación fue 43,4%, presentando una disminución de 13% respecto al mismo mes del 2019 (56,4%)<sup>2</sup>.

## **PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1532 de 2012, modificada por la ley 1948 de 2019, el programa *“Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias”*.

Así las cosas, Familias en Acción es el programa de Prosperidad Social que entrega a todas aquellas familias pobres y pobres extremas con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado que complementa sus ingresos para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia.

El presupuesto del programa Familias en Acción en las vigencias 2017, 2018 y 2019 (corte junio de 2019), es el siguiente:

---

2

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_genero/bol\\_eje\\_sex0\\_feb20\\_a\\_br20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sex0_feb20_a_br20.pdf)

VIGENCIAS	BENEFICIARIOS (FAMILIAS)	GÉNERO		TOTAL VALOR INVERTIDO EN INCENTIVOS
		Masculino	Femenino	
2017	2.511.426	298.525	2.212.932	\$ 1.897.521.249.950
2018	2.408.481	289.699	2.118.782	\$ 1.806.166.736.925
2019*	2.393.925	299.701	2.094.218	\$ 474.020.877.250

Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

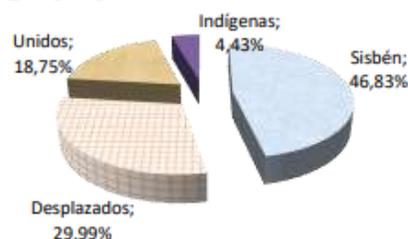
\*Información con corte a junio de 2019

Con el programa Más Familias en Acción se otorgan incentivos de salud y educación a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad con menores de 18 años; cuando una persona accede a estos programas, la ayuda monetaria está condicionada a mejorar la calidad de vida de las personas de su núcleo familiar, ya que debe garantizar la permanencia de sus hijos en el colegio y el acceso de estos a los servicios básicos de salud.

A 31 de diciembre de 2018, se encontraban inscritas en el programa 3.359.388 familias. Las familias potenciales para ingreso a Familias en Acción pertenecen a los grupos de focalización estipulados por la Ley 1532 de 2012, la cual rige su funcionamiento: familias en condición de pobreza y pobreza extrema, seleccionadas por medio del SISBEN III y del Sistema de Información de la Estrategia Unidos; familias víctimas del desplazamiento forzado, seleccionadas mediante el Registro Único de Víctimas-RUV; familias indígenas, seleccionadas por medio de los listados censales<sup>3</sup>.

#### Familias inscritas por grupo poblacional

Grupo Poblacional	Familias Inscritas	%
SISBEN	1.573.361	46,83%
Desplazados	1.007.454	29,99%
Unidos	629.774	18,75%
Indígenas	148.799	4,43%
Total	3.359.388	100,00%



Fuente: Elaboración GIT Seguimiento y Monitoreo, según registros SIFA. DTMC-Prospereidad Social

<sup>3</sup> Informe de gestión julio – diciembre 2018. Dirección de transferencias monetarias condicionadas. DPS

## B. Incentivos de salud

El incentivo de salud se entrega uno (1) por cada familia, por todos los niños y niñas menores de 6 años. Este incentivo se entrega cada dos meses (6 veces al año) hasta el día antes que el niño o niña cumpla los 6 años, siempre y cuando asistan oportunamente a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia en la respectiva IPS y de acuerdo con su edad de conformidad con lo estipulado en la Resolución 412 de 2000 expedida por el Ministerio de Salud y protección Social.

Valores mensuales del incentivo de salud

Grupo Municipal	Valor Incentivo Salud por Familia (\$ 2019)
1	\$ 77.000
2	\$ 77.000
3	\$ 77.000
4	\$ 89.800

Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

## C. Incentivos de educación

El incentivo de educación se entrega de manera individual, a tres (3) niños, niñas o adolescentes de la familia, entre 4 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar. El incentivo se entrega cada dos meses, menos en el período de vacaciones de fin de año escolar, es decir, cinco veces al año, siempre y cuando la familia cumpla con dos compromisos: los niños, niñas y adolescentes deben asistir como mínimo al 80% de las clases programadas y no pueden perder más de dos años escolares. En el caso que uno de los participantes tenga 18 ó 19 años de edad debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11°.

Valores mensuales del incentivo de educación

Grupo Municipal	Valor Incentivo Escolar por Grado Escolar (\$ 2019)				
	Grado 0	1-5	6-8	9-10	11
1	NA	NA	\$ 32.100	\$ 38.550	\$ 57.775
2	\$25.675	\$12.875	\$ 32.100	\$ 38.550	\$ 57.775
3	\$25.675	\$ 19.325	\$ 38.550	\$ 44.925	\$ 64.150
4	\$25.675	\$ 19.325	\$ 44.925	\$ 51.325	\$ 70.600

Fuente: Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

## LA MUJER EN COLOMBIA<sup>4</sup>

Para el año 2018 ONU mujeres presenta el informe nacional del progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos, para efectos de esta exposición de motivos se resaltan las consideraciones y/o conclusiones más importantes que dan sustento a la iniciativa presentada, ya que desde diferentes escenarios y basados en cifras actualizadas la organización evidencia la brecha que existe al día de hoy entre hombres y mujeres, las cuales las hace más vulnerables en materia de garantía y goce efectivo de derechos, por lo cual el Estado debe responder con medidas acertivas de tipo económico, administrativo, presupuestal e institucional.

En materia legal el informe hace un recuento de hechos y normas que han incluido la igualdad de género para el diseño e implantación de las diferentes políticas:

El Estado colombiano ha asumido una serie de compromisos internacionales vinculantes para hacer realidad la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas. Entre ellos se destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW, 1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará, 1994).

Estos compromisos internacionales se reflejan en el desarrollo de un marco nacional de garantías constitucionales y legales para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Desde la Constitución de 1991 Colombia se reconoció como un

<sup>4</sup> El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos. ONU Mujeres. 2018.



Estado Social de Derecho y como tal se comprometió a velar por las condiciones de vida e igualdad básica para todos sus ciudadanos y ciudadanas.

Adicional a los marcos normativos se han adoptado medidas institucionales a nivel nacional como la creación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), y de secretarías de género en 16 de los 32 departamentos, así como en más de 20 municipios y ciudades del país. Se destaca también el desarrollo de políticas públicas que establecen medidas concretas para atender esta agenda: en los planes nacionales de desarrollo se han establecido medidas específicas; se formuló y adoptó una Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y, recientemente, dos documentos expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES relacionados (161 y 3784), además del documento CONPES 3918 para el cumplimiento de los ODS.

También se destaca la estricta incorporación de un enfoque de género transversal en el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, firmado entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP en noviembre de 2016. El marco normativo, institucional y de políticas públicas en Colombia es propicio, aunque aún mejorable, para garantizar el cumplimiento de los derechos y oportunidades para todas las colombianas.<sup>5</sup>

Con relación al mantenimiento de las brechas de género en el campo laboral, la organización menciona:

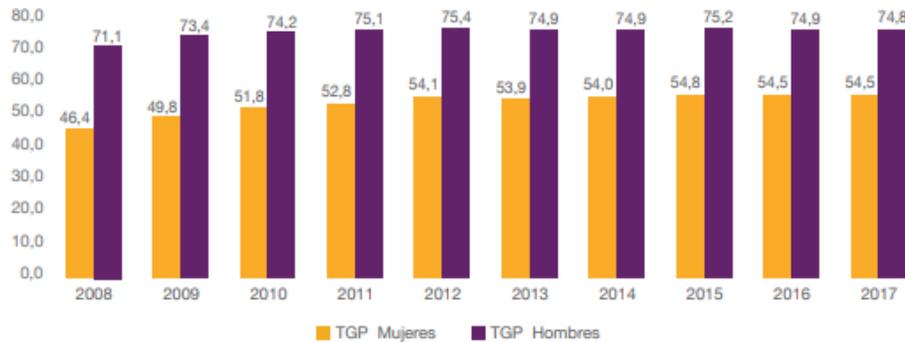
Pese a haber disfrutado un prolongado período de auge económico que permitió disminuir las brechas de desigualdad de las mujeres frente a los hombres en lo que refiere a participación laboral, en 2017 la tasa correspondiente a las mujeres (Tasa Global de Participación -TGP) se ubicó 20.3 puntos porcentuales por debajo de la registrada para los hombres. Preocupan la persistencia de estas brechas de género cuando se tiene en cuenta mayor sensibilidad de la participación laboral de las mujeres a las dinámicas de la economía colombiana. Entre 2008 y 2017, cuando el PIB real registró un crecimiento promedio de 3.7%, la TGP de los hombres aumentó en un 3.6%, mientras que el aumento estimado para las mujeres fue de 8.4%.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 13-15

<sup>6</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 19

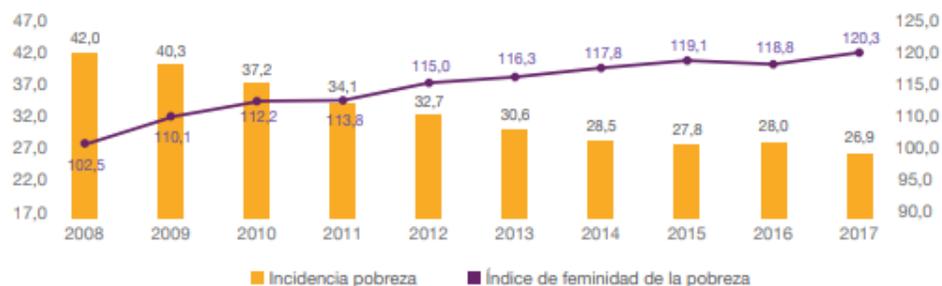
### Evolución porcentual de la participación laboral de las mujeres y los hombres (2008 – 2017)



Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2008 – 2017

Uno de los mayores logros del país en el siglo XXI es la reducción de la pobreza monetaria en 20 puntos porcentuales en menos de una década, pasando de 42% en 2008 a 26.9% en 2017. A pesar de ello, se aprecia un rezago en contra de las mujeres. Esto se traduce en el índice de feminidad de la pobreza que expresa la relación entre las tasas de pobreza de las mujeres entre 20 y 59 años de edad y la correspondiente a los hombres en el mismo rango etario, la cual pasó de 102.5 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres en 2008 a 120.3 en 2017.<sup>7</sup>

### Evolución porcentual de la incidencia de la pobreza monetaria e índice de feminidad en hogares pobres (2008-2017)



Fuente: Cálculo de ONU Mujeres con base a datos DANE.  
Estadística derivada: Pobreza monetaria 2008 - 2017

A su vez la organización presenta unas cifras para nada alentadoras las cuales permiten ver la diferencia entre hombres y mujeres en materia de incidencia de la pobreza y el trabajo doméstico no remunerado:

<sup>7</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 19-20



En 2017, entre los hogares con jefatura masculina la incidencia de la pobreza monetaria alcanzaba un 25.5%, en contraste con el 29,7% que se estima para aquellos con jefatura femenina, lo que representa una brecha de 4.2%. Asimismo, cuando el jefe o jefa de hogar se encuentra sin empleo, situación que como se ha indicado afecta en mayor medida a las mujeres, la incidencia de la pobreza roza el 47.8%. En el trasfondo de esta situación se encuentran aspectos relacionados con la estructura de los hogares y el rol tradicionalmente asignado a las mujeres, otros propios del mercado o del acceso a las estructuras de poder. En principio, el trabajo doméstico no remunerado es realizado desproporcionadamente por las mujeres y los hogares que ellas encabezan suelen contar con más personas en situación de dependencia.

Para el período 2016-2017 las mujeres destinaron, en promedio, 7 horas y 14 minutos al desarrollo de actividades no comprendidas en el SCN, disminuyendo en 9 minutos diarios respecto al año 2012-2013; no obstante, sigue representando más del doble del tiempo estimado para los hombres, que es de 3 horas y 25 minutos en promedio. En el caso de las mujeres rurales la dedicación del tiempo a las actividades no comprendidas en el SCN durante el periodo 2016-2017, si bien disminuyó en 20 minutos frente al 2012-2013 (pasando de 8 horas con 12 minutos a 7 horas con 52 minutos), sigue siendo más del doble en relación con el tiempo que dedican los hombres en el campo a la misma clase de labores.<sup>8</sup>

ONU mujeres menciona que al incorporarse al mercado laboral las mujeres perciben menores ingresos ya sea por discriminación directa o segregación ocupacional en empleos de menor calidad y valoración, incluyendo la economía informal.

Argumentando su afirmación con algunas cifras:

La participación laboral de las mujeres ha venido aumentando, aunque con un estancamiento del 54% en los últimos cuatro años, con una brecha de 20 puntos porcentuales que también se ha mantenido entre hombres y mujeres. Adicionalmente, para 2017 la tasa de inactividad de los hombres fue de 25.2%, mientras que la correspondiente a las mujeres alcanzó el 45% -total nacional-. Esta tendencia no cambia para el mismo año en la zona rural dispersa, dado que la tasa de inactividad de los hombres fue del 24 %, mientras que la de las mujeres fue de 45%.<sup>9</sup>

---

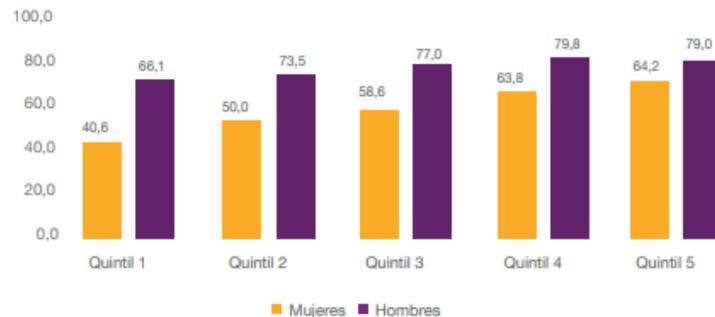
<sup>8</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 20

<sup>9</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 17

Por otro lado, se hace relación de la situación laboral de las mujeres:

La situación laboral de las mujeres tiene además variaciones de acuerdo con el quintil de ingreso que se analice. En 2017 varió entre un 40 % en el quintil 1 a un 64 % en los quintiles 4 y 5, con una brecha marcada frente a los hombres, quienes registraron una participación laboral que varió entre un 66% en el quintil 1 y un 79% en los quintiles 4 y 5. Adicionalmente, se registraron diferencias alrededor de los 5 puntos porcentuales entre los tres primeros quintiles, distinto al caso de las mujeres, cuyas diferencias para los tres primeros quintiles es de alrededor de los 9 puntos porcentuales.<sup>10</sup>

**Tasa de participación laboral de mujeres y hombres por quintil de ingresos (2017)**



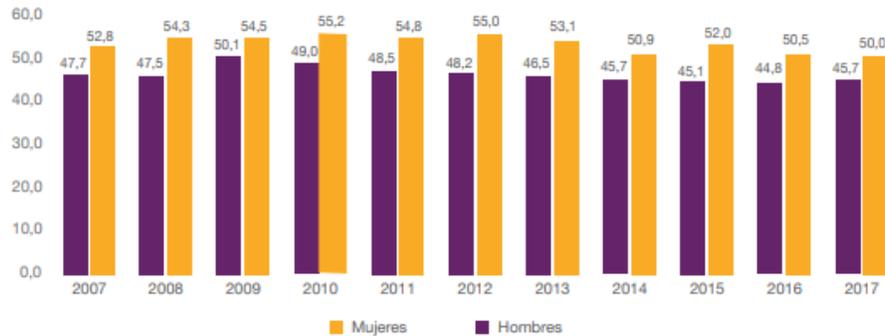
Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017

Según el informe las mujeres de bajos ingresos son las que enfrentan las cargas más pesadas y más tempranas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (más de 7 horas diarias), lo que constituye una de las principales barreras de acceso al empleo. Mientras que la participación laboral aumentó, para estancarse en los últimos años, es importante anotar que en el año 2017 las ramas de actividad que registraron más ocupación para las mujeres fueron comercio, hoteles y restaurantes (34%), y servicios comunales, sociales y personales (30%); mientras que los hombres estuvieron concentrados en agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (24%); comercio, hoteles y restaurantes (22%); y transporte, almacenamiento y comunicaciones (12%).

Respecto al empleo informal la organización precisa que en el empleo informal la situación de las mujeres es más precaria que la de los hombres en los últimos 10 años, manteniéndose una brecha de cinco puntos porcentuales entre los dos sexos.

<sup>10</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 26

**Peso del empleo informal en la ocupación total según sexo (2007-2017)**



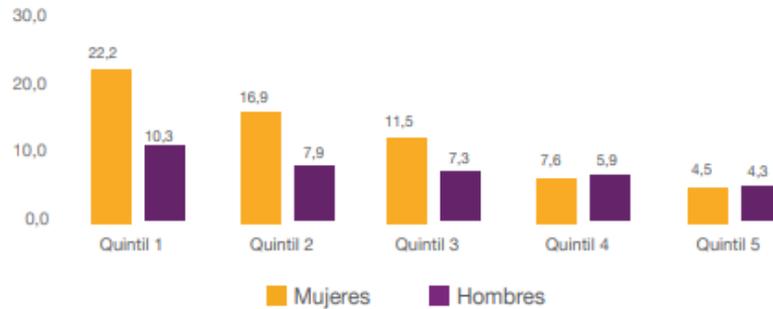
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2007 – 2017<sup>25</sup>

Por su parte, la tasa de desempleo no sólo muestra diferencias entre hombres y mujeres, sino al interior del grupo de mujeres, según territorios y nivel de ingresos. Para el 2017 la tasa de desempleo de las mujeres fue 12.3% contra 7.2% de los hombres (5 puntos porcentuales más alta). Comparando entre ciudades, hay diferencias en las tasas de desempleo de las mujeres. Mientras Quibdó -con predominio de población afrodescendiente- tuvo la mayor tasa de desempleo femenino durante 2017 (20.5%), la menor tasa de desempleo correspondió a Bucaramanga (9.5%), una ciudad intermedia con un tejido industrial reconocido y población mestiza.

En 2017 las mujeres del quintil 1, las más pobres y con menos acceso a la educación, enfrentaron una tasa de desempleo del 22.2%, superior a la tasa registrada para las del quintil 5, que fue de 4,5%. Para el caso de los hombres, la tasa de desempleo para los del quintil 1 fue de 10.3%, inferior en más de 11 puntos porcentuales frente a la tasa registrada entre las mujeres en el mismo quintil, diferencia que no se mantiene al comparar la tasa de desempleo de los hombres en el quintil 5 (4.3%), con la tasa de las mujeres en el mismo quintil (4.5%), siendo casi similares.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 26

### Tasa de desempleo de mujeres y hombres por quintil de ingresos (2017)

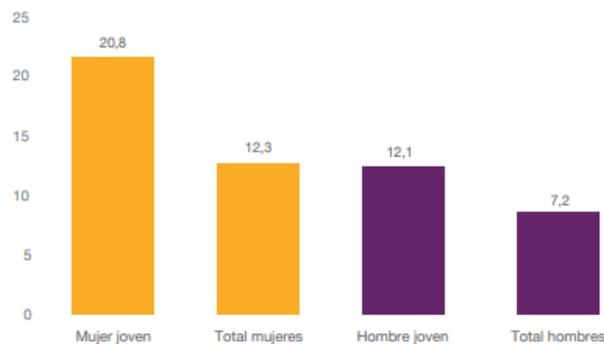


Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017

En relación con la edad se resalta:

Para las mujeres jóvenes (14 a 28 años), en 2017 el desempleo fue del 20.8%, tasa considerablemente alta si se compara con la tasa registrada para el total de las mujeres en el mismo año (12.3%). Esta cifra revela una brecha que supera los 8 puntos porcentuales frente a la tasa reportada para los hombres jóvenes, la cual se ubicó en 12.1%.<sup>12</sup>

### Tasa de desempleo juvenil por sexo (2017)



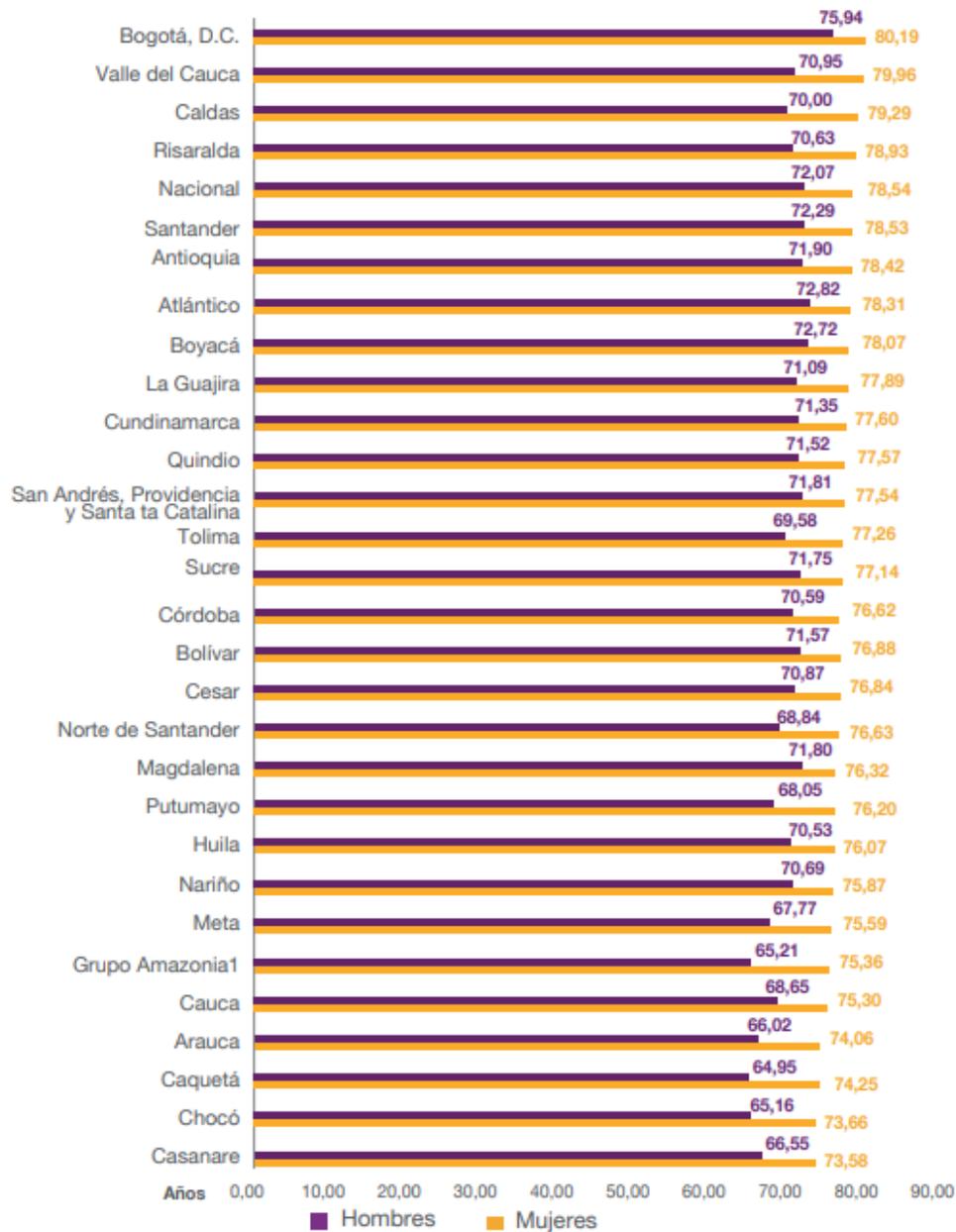
Fuente: DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017

Bajo este escenario, las mujeres estudian más, pero están participando menos del mercado laboral y ganan menos que los hombres, lo que pone en evidencia que existen barreras específicas para ellas. Si se pasa al tema de desigualdad socioeconómica, un indicador que la evidencia es la esperanza de vida entre regiones. Una colombiana que nació en el quinquenio 2010-2015 vivirá 78 años. Sin

<sup>12</sup> ONU informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos.2018. p. 28

embargo, si nació en Bogotá lo hará durante al menos 80 años, pero si lo hizo en el Chocó, Casanare o Caquetá, vivirá 74 años en promedio. Seis años de vida entre dos extremos, por razones de salubridad, ambiente, atención en salud, educación, etc., unas desigualdades éticamente inaceptables y humanamente desoladoras.

### Esperanza de vida al nacer según sexo y departamento (2010 – 2015)

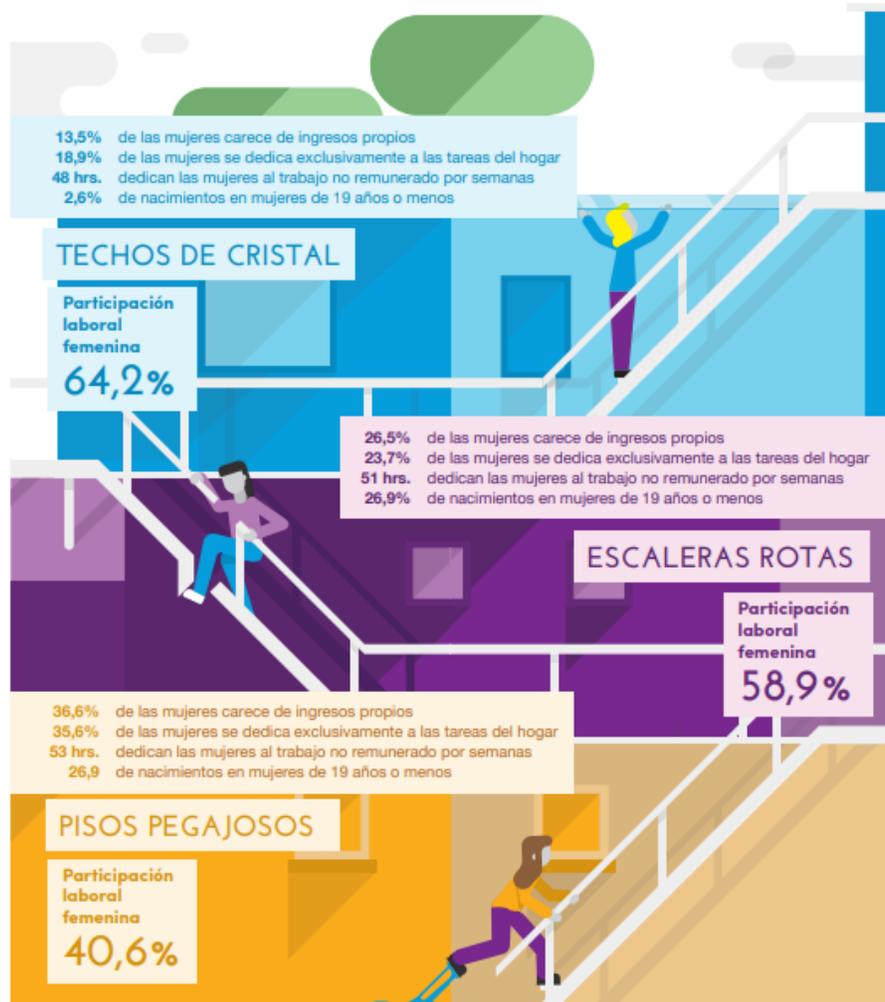


Fuente: DANE - Estimaciones y proyecciones población, según períodos quinquenales, 2010-2015



Para concluir, este es un gráfico que ilustra el panorama de la situación de las mujeres en Colombia según la ONU, en el que se han identificado tres escenarios o tipologías de empoderamiento económico para las mujeres de Colombia: pisos pegajosos, techos de cristal y escaleras rotas. Desde esta perspectiva, las mujeres en el escenario de pisos pegajosos corresponden a las que se ubican en el primer quintil de ingresos son aquellas caracterizadas por una maternidad más temprana, menores oportunidades educativas y laborales, aunadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como centro de las actividades diarias, mientras aquellas que pertenecen al quintil superior dan cuenta del escenario de techos de cristal, son aquellas mujeres con educación superior e ingresos relativamente altos. Por su parte, las mujeres en el tercer quintil de ingresos son las clasificadas en el escenario de escaleras rotas, son mujeres que cuentan con educación secundaria o ingresos medios:

**Escenarios de empoderamiento económico: Indicadores para Colombia, 2017**



Fuente: DANE, cálculos con base Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH, 2016 y Encuesta Nacional de Uso del Tiempo-ENUT 2012-2013

La licencia de maternidad en Colombia es un permiso remunerado que se le otorga a la progenitora del recién nacido, a la madre adoptante del menor de 18 años o al padre adoptante cuando éste carezca de cónyuge o compañera permanente.

A la madre se le deberá pagar el salario que devengue al momento de iniciar la licencia. En caso de que la madre trabaje a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio. Para que la mujer pueda acceder a este permiso remunerado debe cumplir con unos requisitos:



- Ser afiliada como cotizante.
- Haber cotizado durante el periodo de gestación.
- Estar al día en el pago de las cotizaciones.

#### LICENCIA DE MATERNIDAD RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD.

La licencia de maternidad aplica tanto para mujeres vinculadas con un contrato de trabajo, como las que están vinculadas con un contrato de prestación de servicios, caso en el cual deben afiliarse como independientes. Tienen derecho a licencia:

- Las madres en estado de embarazo que se encuentren vinculadas a una empresa o trabajo.
- Madres adoptantes que se encuentren vinculadas a una empresa o trabajo.
- Los padres adoptantes (vinculados a una empresa o trabajo) sin cónyuge o compañera permanente.

La licencia de maternidad preparto es de una (1) semana con anterioridad a la fecha probable del parto debidamente acreditada. Si por alguna razón médica la futura madre requiere una semana adicional previa al parto podrá gozar de las dos (2) semanas, con dieciséis (16) postparto. En caso diferente, si por razón médica no puede tomar la semana previa al parto, podrá disfrutar las dieciocho (18) semanas en el posparto inmediato.

Esta licencia de maternidad posparto tiene una duración de diecisiete (17) semanas contadas desde la fecha del parto o de dieciséis (16) o dieciocho (18) semanas por decisión médica.

#### LICENCIA DE MATERNIDAD EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD.

La madre que está afiliada al régimen subsidiado de salud, no tiene derecho a la licencia de maternidad, pues la EPS sólo reconoce este derecho a quienes no son cotizantes, lo que excluye a beneficiarios inscritos al régimen subsidiario. Si la madre llegare a tener un contrato de trabajo, el encargado de este pago es el empleador.

En el caso de las mujeres existe una discriminación con sustento en una categoría, que limita la titularidad del derecho a la licencia por maternidad a las mujeres que se encuentren con empleo, se sacrifica el interés superior de los menores recién



nacidos, entre más mujeres del régimen contributivo y el régimen subsidiado, ya que ellas no pueden contar con una licencia de maternidad, por no contar con un empleo.

Es esta la razón de importancia de la presente iniciativa legislativa, ya que las mujeres que se encuentran en estado de pobreza y pobreza extrema son desprotegidas y muchas de ellas son madres cabeza de hogar.

### **CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY**

Por otra parte, cabe indicarse que como ponentes solicitamos concepto al Departamento para la Prosperidad Social sobre el proyecto de ley, quien manifestó lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, la población que se pretende beneficiar con el Proyecto de Ley, ya se encuentran focalizada:

**Artículo 24 de la Ley 1174 de 2007.** *El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:*

*“Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.*

*El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.*

*El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera*



*preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.*

*Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.*

*Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.*

*En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.*

*Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos”.<sup>13</sup>*

Al respecto es importante tener en cuenta que para las vigencias 2020 y 2021, hubo un aumento en el presupuesto asignado para el Departamento para la Prosperidad Social, casi en un 50%.

---

<sup>13</sup> Ley 1176 de 2007 art. 24



**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**

<b>A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>162,991,000,000</b>	<b>162,991,000,000</b>
<b>C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN</b>	<b>3,485,582,139,470</b>	<b>3,485,582,139,470</b>
4101 ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	184,499,832,863	184,499,832,863
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	184,499,832,863	184,499,832,863
4103 INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	3,297,855,758,141	3,297,855,758,141
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	3,297,855,758,141	3,297,855,758,141
4199 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	3,226,548,466	3,226,548,466
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	3,226,548,466	3,226,548,466
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN</b>	<b>3,648,573,139,470</b>	<b>3,648,573,139,470</b>

Presupuesto General de la Nación año 2021.

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**

<b>A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>168,300,000,000</b>	<b>168,300,000,000</b>
<b>C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN</b>	<b>5,905,508,633,098</b>	<b>5,905,508,633,098</b>
4101 ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	10,248,574,078	10,248,574,078
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	10,248,574,078	10,248,574,078
4103 INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	5,892,033,510,554	5,892,033,510,554
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	5,892,033,510,554	5,892,033,510,554
4199 FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	3,226,548,466	3,226,548,466
1500 INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL	3,226,548,466	3,226,548,466
<b>TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN</b>	<b>6,073,808,633,098</b>	<b>6,073,808,633,098</b>

Conforme a lo manifestado por el Departamento para la Prosperidad Social y a lo señalado respecto a su presupuesto, queda claro entonces que, con el proyecto de ley no se generaría una nueva carga económica y por ende no se causaría un impacto fiscal, pues la iniciativa legislativa lo que hace es regular y especificar una materia que ya existe y se encuentra presupuestada pero de forma generalizada. Observando el artículo es claro que en el mismo no se refiere explícitamente a las mujeres a las que está destinado el presente proyecto de ley, es decir, las mujeres cabeza de familia en época de post parto o lactancia, si no hace una mención general de que quienes se encuentren en situación de pobreza serán beneficiarios



del programa, por lo que lo consagrado en el proyecto no contraría ni redunda en lo allí establecido, sino que al contrario contribuye a que estas mujeres cabeza de familia se tomen como un grupo específico al que se destinará los beneficios del programa, garantizando así su efectivo acceso a los beneficios del mismo y atendiendo la situación de mayor vulnerabilidad que tiene no sólo la madre sino también, y en especial, el hijo.

Además, afirmó en su concepto que, el proyecto de ley presentado podría desincentivar la vinculación laboral y la búsqueda de empleo, al condicionar al beneficiario a encontrarse cesante para ser parte del programa, lo que podría generar un efecto nocivo contrario al espíritu que sustenta la adopción de una normatividad como la propuesta. Respecto a esto, debe indicarse que no es coherente presumir que la mujer cabeza de familia a quien va dirigido el proyecto de ley va a buscar a conciencia ponerse a ella y a su hijo en una situación de pobreza, pues por el contrario lo que una madre busca es el bienestar de sus hijos y el poder brindarles una estabilidad económica que evite el que se vean expuestos a difíciles situaciones, tales como malas condiciones físicas de vivienda, mala alimentación, no acceso a la educación, entre otras tantas.

Adicionalmente, el beneficio del que trata el proyecto de ley se reconocerá y otorgará máximo en dos (2) ocasiones, lo que contribuye a que el mismo no sea ilimitado y en tal sentido pueda ser tergiversado su objeto.

No obstante, el Departamento para la Prosperidad Social, destaca que, la Ley 1955 del 2019, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, en sus artículos 164, 195, 210, 213 y 242, incorporó beneficios para las madres cabeza de familia en situación de pobreza o pobreza extrema. Igualmente trazó estrategias que facilitan la articulación entre entidades y gremios, con el fin de avanzar en la superación de la pobreza, el alcance de la equidad de oportunidades y la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad, motivo por el cual actualmente se están diseñando estrategias complementarias a los que se vienen realizando por parte del programa Familias en Acción para la población objeto del proyecto de ley.

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

*“ARTÍCULO 164°. FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA. Le corresponderá al Gobierno nacional diseñar, formular e implementar la política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial*



*de las organizaciones de la economía solidaria, determinadas en la Ley 454 de 1998; con especial énfasis en la economía solidaria rural y campesina. por el fomento de la equidad de género, en favor de las madres cabeza de hogar' y por el emprendimiento y asociatividad de la juventud y los trabajadores. La política pública establecerá los mecanismos para el fomento y desarrollo del servicio de ahorro y crédito solidario que mediante los Fondos de Empleados se construyen a nivel nacional.”*

*“ARTÍCULO 195°. INCLUSIÓN LABORAL. Todos los mecanismos, instrumentos, acciones y servicios que promuevan la inclusión laboral deberán implementarse a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, como articuladora de la Red, definirá los servicios básicos y especializados de gestión y colocación de empleo y fijará las reglas para la prestación de estos servicios, para contribuir al acceso al empleo formal de las personas que enfrentan barreras, especialmente la población más vulnerable.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. Las personas jurídicas autorizadas que presten servicios de gestión y colocación de empleo de que trata el artículo 30 de la Ley 1636 de 2013, tendrán que articularse para garantizar el acceso público y transparente a todas las vacantes ofrecidas por los empleadores, en la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo y estas deberán ser reportadas al Sistema de Información administrado por la UAESPE.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. Las personas jurídicas y naturales, nacionales o internacionales, que por su experiencia, representatividad o reconocimiento en modelos de inclusión laboral puedan aportar conocimientos y herramientas para aumentar el acceso de las personas al mercado laboral, especialmente de población vulnerable, lo podrán hacer a través de asesoría técnica y alianzas con los prestadores del servicio público de empleo, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.”*

*“ARTÍCULO 210, FOCALIZACIÓN DE LA OFERTA SOCIAL. Para todos los efectos, los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social focalizarán a la población que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, utilizando el SISBÉN. El Gobierno nacional definirá los lineamientos para la focalización de la población víctima del desplazamiento forzado en los programas sociales a nivel nacional y territorial, utilizando como instrumento de focalización el*



*SISBÉN. La población pobre y pobre extrema tendrá acceso a programas y proyectos ejecutados por las entidades del Estado.*

*PARÁGRAFO. Para la caracterización e identificación de necesidades en materia socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado las entidades territoriales utilizarán el SISBÉN.”*

*“ARTÍCULO 213°, APOYO Y FORTALECIMIENTO A LA ATENCIÓN FAMILIAR. Las entidades encargadas de la protección de las familias, en especial aquellas que desarrollan programas y estrategias para la inclusión social, ofrecerán servicios de promoción, prevención, acompañamiento, asistencia y asesoría a las familias en el marco de sus competencias y sujeto a su disponibilidad presupuestal, en línea con lo dispuesto por la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias. El ICBF a través de sus Centros Zonales prestará el servicio de asistencia y asesoría a las familias con dificultades en sus dinámicas relacionales, brindando atención y orientación para el acceso a su oferta de promoción y prevención.*

*PARÁGRAFO. La entidad que lidere la implementación de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, en articulación con las entidades territoriales y las demás entidades del Gobierno nacional según sus competencias, formulará las orientaciones técnicas para estos servicios.”*

*ARTÍCULO 242°, SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SALUD, Los afiliados al Régimen Subsidiado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. La población que sea clasificada como pobre o vulnerable según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBÉN, recibirá subsidio pleno y por tanto no deberá contribuir. Los afiliados al Régimen Subsidiado de salud que, de acuerdo al SISBÉN, sean clasificados como no pobres o no vulnerables deberán contribuir solidariamente al sistema, de acuerdo a su capacidad de pago parcial, definida según el mismo SISBÉN.*

*El recaudo de la contribución se efectuará por los canales que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, recursos que se girarán a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, donde harán unidad de caja para el pago del aseguramiento. La base gravable será la Unidad de Pago por Capitalización - UPC del Régimen Subsidiado. El Ministerio de Salud y Protección Social fijará unas tarifas progresivas entre el 1% Y el 15%, de acuerdo con la capacidad de pago parcial, las cuales se aplicarán a grupos de capacidad*



*similar. Cuando se identifiquen personas afiliadas al Régimen Subsidiado con capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización deberán afiliarse al Régimen Contributivo. Les corresponderá a las alcaldías municipales garantizar que los afiliados al régimen subsidiado en salud cumplan con los requisitos legales para pertenecer a dicho régimen, sin perjuicio de las competencias de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP. En caso de que se determine que el subsidio en salud se obtuvo mediante engaño sobre las condiciones requeridas para su concesión o callando total o parcialmente la verdad, se compulsó copia del expediente a la Fiscalía General de la Nación.*

*PARÁGRAFO. Los afiliados al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud podrán adquirir un seguro para proteger su ingreso de subsistencia en momentos de enfermedad, según las condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.”<sup>14</sup>*

Pese a lo indicado por el Departamento para la Prosperidad Social, al revisar los artículos 164, 195, 210, 213 y 242 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se observa que en los mismos no especifican planes y programas dirigidos exclusivamente a las madres cabeza de familia ni mucho menos se indican las condiciones y momentos en que las mismas pueden acceder a los beneficios del gobierno, así como tampoco se especifica lo mismo para las madres gestantes y lactantes. Por lo cual, lo contenido en el proyecto de ley no puede entenderse como inmerso en dichos artículos.

## **POSIBLE CONFLICTOS DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

---

<sup>14</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.



A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:*

*(...)*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

***a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.***

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*



*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## Referencias

La República .Así es el mapa de la pobreza en Colombia que debe sortear Iván Duque. En: La República [artículo en línea]. [Citado el 18 de julio de 2019]. Disponible en <https://www.larepublica.co/economia/asi-es-el-mapa-de-la-pobreza-en-colombia-que-debe-sortear-ivan-duque-2884637>

Revista Dinero El principal problema económico de Colombia. En: revista Dinero [artículo en línea]. [Citado el 18 de julio de 2019]. Disponible en <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-pasa-con-el-desempleo-en-colombia/273148>



ONU Mujeres. Informe nacional El progreso de las mujeres en Colombia 2018: transformar la economía para realizar los derechos. Bogotá 2018.

Departamento Nacional de estadística (DANE). Pobreza multidimensional en Colombia. Bogotá. 2019

Departamento Nacional de estadística (DANE). Pobreza monetaria en Colombia. Bogotá. 2019

## **PROPOSICIÓN**

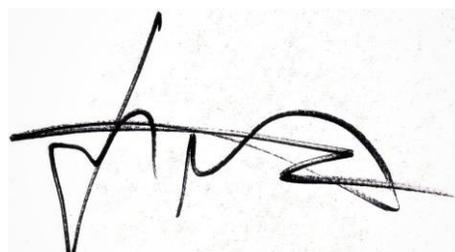
Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 074 de 2020 Cámara, *“Por la cual se modifica la ley 1532 de 2012 “por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones”*

De los Honorables Congresistas,



**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda  
Partido Liberal Colombiano  
(Ponente)



**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras  
Partido Colombia Renaciente  
(Coordinador Ponente)



## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### PROYECTO DE LEY No. 074 DE 2020 CÁMARA

*“Por la cual se modifica la ley 1532 de 2012 “por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo Primero.** Adiciónese el numeral V al artículo 4 de la Ley 1532 de 2012, el cual quedará así:

**Artículo 4o. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción:

(...)

V. Las mujeres cabeza de familia, en época de post parto o lactancia, siempre y cuando se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y no tengan vínculo laboral o contractual alguno o que teniéndolo no sean beneficiarias de la licencia de maternidad de que trata la normatividad vigente.

Para este caso, el beneficio mencionado también podrá representarse en la entrega de alimentos de alto valor nutricional para la madre lactante; siendo facultativo de la madre elegir entre recibir subsidio monetario o recibir subsidio en especie.

**Artículo Segundo. Requisitos para acceder al subsidio de licencia de maternidad.** Para acceder al beneficio, la mujer cabeza de familia deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser colombiana.
2. Estar clasificada en los niveles 1 o 2 del SISBÉN.
3. Acreditar la asistencia a las citas de valoración integral en salud para la primera infancia en la respectiva IPS.
4. Acreditar la asistencia, en el mes posterior al nacimiento del hijo o hija, a una cita de promoción y prevención de derechos sexuales y reproductivos en la respectiva IPS.



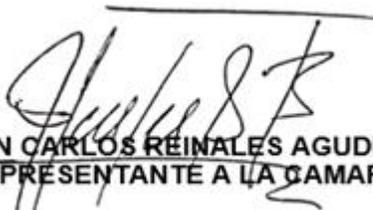
**Artículo Tercero. *Tiempo de permanencia en el programa.*** Se realizarán hasta dos (2) pagos bimensuales dentro de las dieciocho (18) semanas siguientes, contadas a partir de la fecha de nacimiento del hijo o hija.

**Parágrafo.** Este subsidio será asignado a cada mujer cabeza de familia hasta en dos (2) ocasiones.

**Artículo Cuarto. *Montos del subsidio.*** El valor del subsidio será el correspondiente al incentivo por concepto de Salud que establezca el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces, de acuerdo con los grupos de municipios de intervención.

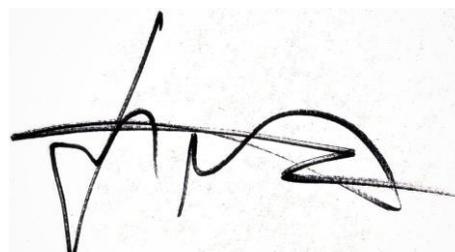
**Artículo Quinto.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda  
Partido Liberal Colombiano  
(Ponente)



**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Esp. Com. Afro, Raizales y Palenqueras  
Partido Colombia Renaciente  
(Coordinador Ponente)