



Bogotá D.C., 23 julio de 2020

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
L.C.

Respetado Doctor,

En nuestra calidad de congresistas y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 239 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, presentamos a consideración del Honorable Congreso el PRESENTE Proyecto de Ley “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 7 de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

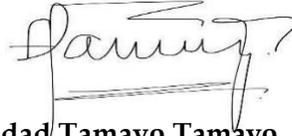

Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República


Nadya Bjel Scaff *
Senadora de la República


Esperanza Andrade de Osso
Senadora de la República


Katherine Miranda Pena
Representante a la Cámara por Bogotá


Amanda Rocio González Rodríguez
Senadora de la República


Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República



María del Rosario Guerra de la Espriella
Senadora de la República

Rubi Chagui Spath
Senadora de la República

Margarita María Restrepo Arango
Representante a la Cámara

María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República

Myriam Paredes Aguirre
Senadora de la República



“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 7 de 1979, se crea el programa “ Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones”

1. Exposición de motivos

1.1 Introducción

En el censo 1993 la jefatura del hogar por parte de la mujer representaba el 24,3% de los hogares en Colombia. En el Censo 2018 esa participación pasó al 40,7% de los 14,2 millones de hogares (DANE, 2019). Las madres cabeza de hogar deben ser hoy una prioridad en políticas públicas dado su nivel de importancia dentro de los hogares y los factores de desigualdad que enfrentan.

Un estudio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano para el año 2017 concluyó que las mujeres asalariadas reciben un 7% menos ingresos que los hombres (Tenjo & Bernat, 2018). Incluso, en el caso específico de las mujeres jefas de hogar, sus ingresos son bajos. Para el 2016, el 53% de estas mujeres ganaba menos de 1 salario mínimo, un 27% de las mujeres gana entre 1 y dos salarios mínimos, un 6% entre 3 salarios mínimos legales, y más de 3 salarios mínimos un 12% (Fonseca, 2018).

Las horas de dedicación de la mujer en el hogar son mayores que las de los hombres. Una madre cabeza de familia tiene que doblar el tiempo dedicado en su trabajo para la asistencia en el hogar. Para 2017, las mujeres asalariadas dedicaban 20,4 horas en actividades desvinculadas a su trabajo mientras los hombres solo gastaban 8,07 horas. La diferencia crece en los no asalariados, en el caso de las mujeres es de 27,4 horas y el de los hombres es de 8,1 horas (Tenjo & Bernat, 2018).

Por otro lado, la fecundidad en mujeres jóvenes es alta, y la probabilidad de ser madre soltera es mayor. El 48% de los niños nacidos en el 2018 fueron de madres menores de los 24 años. De igual manera, el nivel educativo es bajo por lo que sus posibilidades de tener ingresos laborales estables son pequeños. Solo el 25% de las mujeres madres en el 2018 tenían educación superior y un 34,4% no había terminado grado 11 de bachillerato (DANE, 2018).

Uno de los principales problemas de las madres cabeza de familia es que ven al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar un órgano punitivo y no protector. Muchos niños en Colombia son apartados de sus madres por las condiciones económicas de las mismas.



Desde el 2008 han existido 360.043 niños que han ingresado al ICBF dentro del Sistema de Restablecimiento de Derechos. El segundo caso de entrada se da por las “Condiciones Especiales de los Cuidadores” representando un 17% de los casos (con 62.723 niños entre 2008 y 2018). Los niños que entran en este rubro corresponden cuando el “cuidador” falta temporalmente o absolutamente en el hogar. Un problema en las madres cabeza de hogar.

Este proyecto de ley busca que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ponga a la mujer cabeza de familia dentro de sus prioridades y le disponga de herramientas para el cuidado de sus hijos. De igual manera, crea un sistema de alerta temprana para que el niño, niña o adolescente no tenga que ingresar al proceso de restablecimiento de derechos. El mantenimiento de un niño en el ICBF mensual depende del instituto donde se le da ingreso al menor, pero el costo promedio mensual está entre 1,5 y 2 millones de pesos. Ese gasto puede ser utilizado en un programa de prevención para las madres cabeza de familia, y de esta manera, mantener el hogar del menor y brindar apoyo a la madre.

1.2 Mujeres cabeza de hogar

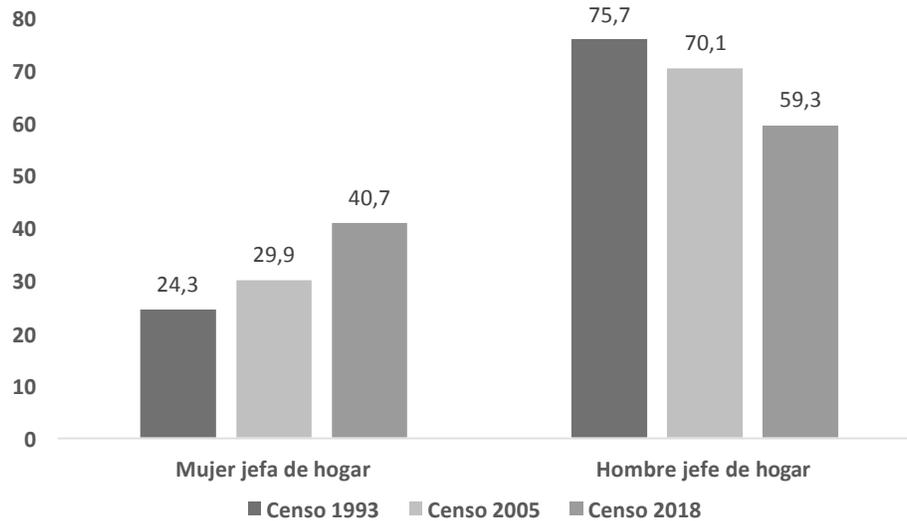
El artículo 2 de la ley 1232 de 2008 definió la Mujer Cabeza de Familia como “ *quien, siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, 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*”.

Estadísticamente el concepto más cercano a esa definición es la jefatura del hogar por parte de las mujeres. Según los resultados del Censo 2018, Colombia cuenta con 24,7 millones de mujeres. Representan el 51,2% de la población; es decir, hoy por cada 100 hombres hay 104,7 mujeres. Para el censo 2005, la representación era prácticamente la misma- 50,9%-. Sin embargo, la gran transformación en los últimos 13 años ha sido el papel de la mujer dentro del hogar.

En el Censo de 1993 el 24,3% de los hogares tenía como jefa de hogar a una mujer. En el Censo 2005 esa participación subió 5,6 puntos y alcanzó el 29,9% de los hogares (Velásquez, 2010). En el Censo 2008, la participación subió al 40,7% de los 14,2 millones

de hogares (DANE, 2019). Cerca de 11 puntos adicionales que en el 2005. Este nuevo paradigma establece para el Gobierno Nacional un nuevo desafío en políticas públicas.

Gráfica 1. Jefes de Hogar Históricos en Colombia



Fuente: Elaboración propia con cálculos DANE.

Es pertinente aclarar que Jefe de Hogar es definido como “El residente habitual que es reconocido por los demás miembros del hogar como jefe(a)” (DANE, 2018). En algunos hogares puede ser entendido como la persona que toma las decisiones mayoritariamente dentro del hogar o como aquel que aporta los ingresos.

Otras mediciones revelan que la jefatura de la mujer dentro del hogar es incluso mayor a los datos suministrados por el DANE. La Encuesta Longitudinal Colombiana elaborada periódicamente por la Universidad de los Andes demostró que en el 2016 las mujeres representaban la jefatura en el 39% de los hogares urbanos mientras en el 2010 era el 35%. En los hogares rurales pasó del 18% en el 2010 de las jefaturas al 22% en el 2016 (ELCA, 2017).

1.21 Desigualdad de género

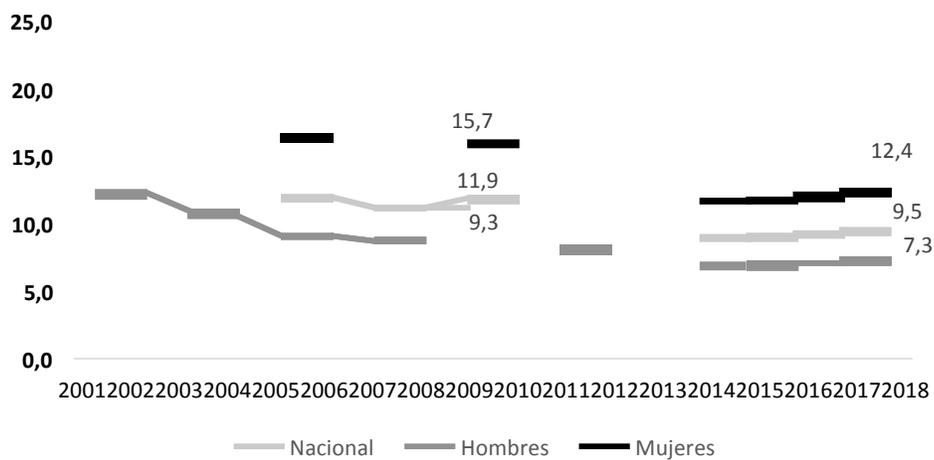
Dada la importancia de la mujer dentro del hogar colombiano, las oportunidades labores y sociales deberían ser iguales o mayores que las de los hombres. No obstante, la

desigualdad de género demuestra una gran brecha social que debe ser suplida en los próximos años.

Mientras del total de población económicamente activa en los hombres, el 6% está desempleado, en el caso de las mujeres es del 12%. En la actualidad hay 1,2 millones de mujeres desempleadas en el país. En las principales ciudades y áreas metropolitanas del país, del total de mujeres empleadas, el 49% está en la informalidad. En el caso de los hombres es del 45%.

El desempleo de la Mujer en Colombia siempre ha estado por encima de los hombres. Al cierre de 2018, el desempleo de la mujer era de 12,4% y el de los hombres de 7,3%. Cinco puntos adicionales respecto al género masculino

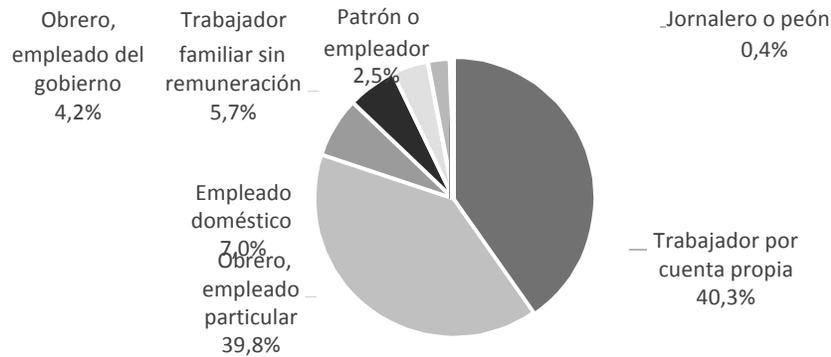
Gráfica 2. Desempleo por género en Colombia



Fuente: DANE

Según las cifras oficiales del DANE, para el primer trimestre del 2019, el 40% de las mujeres ocupadas en el país trabajaba como trabajador de cuenta propia, es decir, independiente. Un 39,8% como empleada de un particular, un 7% como empleado doméstico y un 5,7% como trabajador sin remuneración.

Gráfica 3. Posición Ocupacional de la mujer

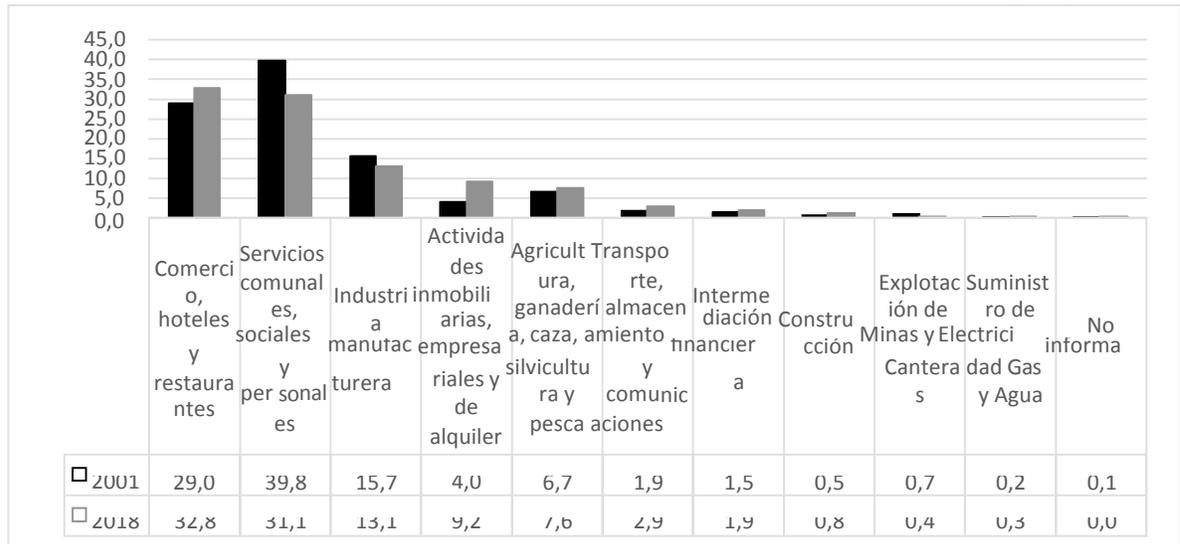


Fuente: DANE

La mujer al entrar al mercado laboral en las últimas dos décadas ha logrado ganar participación en diferentes ramas de la economía. Respecto al 2001, las mujeres han ganado participación como empleadas particulares pasando de 31% a 39%, y han ganado participación como trabajadoras por cuenta propia, pasando de 38% a 41% del total ocupadas. De igual manera han perdido participación como empleadas domésticas, pasando de 11% en el 2001 a 7% en el 2018.

Para el 2018, las mujeres ocupadas, el 32% trabaja en el sector “comercio, hoteles y restaurantes”, un 31% en “servicios comunales y sociales”, un 13% en la “industria manufacturera”, un 9% en “actividades inmobiliarias” y un 6% en el sector “agricultura”.

Gráfica 4. Participación en sector económico de las mujeres (2001 vs 2018)

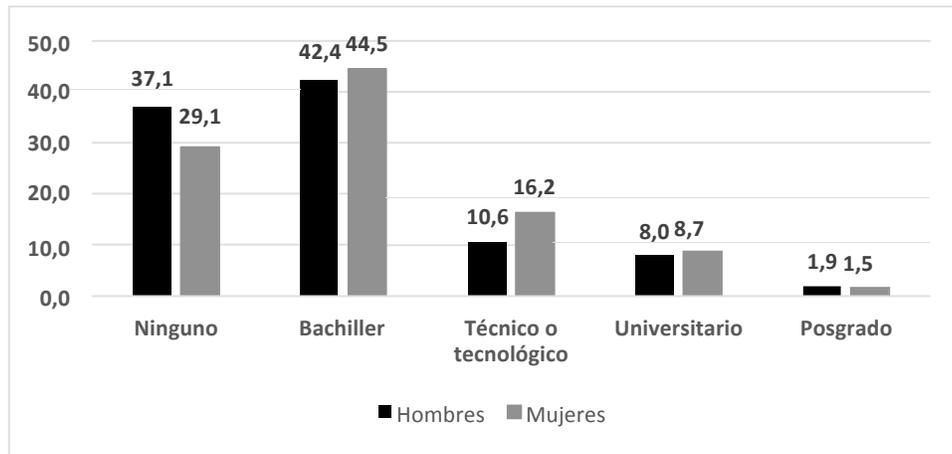


Fuente: DANE

Los salarios es otro factor de desigualdad. Un estudio de la Universidad Sergio Arboleda para el año 2017 concluyó que las mujeres asalariadas reciben un 7% menos ingresos que los hombres (Tenjo & Bernat, 2018). Sin embargo, los años promedio de educación son mayores en las mujeres. Las mujeres pasaron de 12,1 años de educación en el 2008 a 12,4 años en el 2017; en los hombres, de 10,9 años a 11,2 años.

Según los datos públicos del Departamento Nacional de Estadística, respecto a las mujeres sin empleo, el 44% tiene un título bachiller mientras que en los hombres es el 42%. El 16% de las mujeres desempleadas tiene título técnico mientras en los hombres desempleados es del 11%. El 9% de las mujeres desempleadas tiene título universitario mientras en los hombres desempleados es del 8%. En conclusión, aunque la mujer está más preparada académicamente, su demanda laboral es menor.

Gráfica 5. Participación de desempleados por título educativo



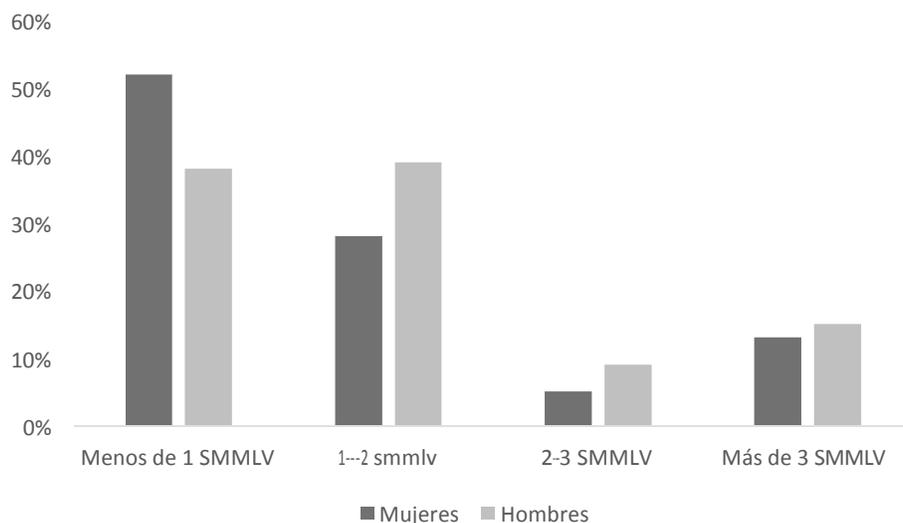
Fuente: DANE

Un estudio realizado por el gobierno colombiano en el año 2018 determinó que el 58,5% de las mujeres gana menos de un salario mínimo legal vigente, y un 30% gana entre 1 y 2 salarios mínimos legales vigentes. De igual manera que el 88% de las mujeres empleadas en Colombia recibe menos de 1,5 millones de pesos al mes (Perfetti, y otros, 2018). Esto quiere decir que la propensión de la pobreza puede estar en las mujeres, y más aún, si estas son madres cabeza de familia.

Por otro lado, el porcentaje de hombres sin ingresos propios en el periodo 2010 -2017 se mantuvo en el 10%, mientras que en las mujeres pasó del 30% al 2010 al 27% en el 2017 (Ávila Moreno, 2018).

En el caso específico de las mujeres cabeza jefes de hogar, para el 2016, el 53% de las mujeres ganaba menos de 1 salario mínimo mientras que en los hombres era cercano al 38%. Un 27% de las mujeres gana entre 1 y dos salarios mínimos, un 6% entre 3 salarios mínimos legales, y más de 3 salarios mínimos un 12% (Fonseca, 2018). Con este estudio se puede concluir que en salarios superiores a 2 SMLV la brecha es menor en las mujeres y hombres cabeza de hogar; no obstante, donde se presenta la mayor proporción de las mujeres que es entre 0 y 2 salarios mínimos, los hombres cabeza de hogar tienen mayor participación.

Gráfica 6. Proporción de personas jefes de hogar por sexo y rango de ingresos laborales
2016



Fuente: Fonseca, 2018

El rol de la mujer en el hogar es de vital importancia; es por esta razón que las mujeres asalariadas, no asalariadas como desempleadas le dedican a otras actividades además de su trabajo más del doble de tiempo de las que le dedican los hombres. Para 2017, las mujeres dedicaban 20,4 horas en actividades desvinculadas a su trabajo mientras los hombres solo 8,07 horas. Una brecha de 12 horas. La diferencia crece en los no asalariados, en el caso de las mujeres es de 27,4 horas y el de los hombres es de 8,1 horas (Tenjo & Bernat, 2018). Esto nos permite concluir que una mujer asalariada y no asalariada le dedica al hogar 20 horas como mínimo mientras que los hombres solo 8 horas.

Tabla 1. Horas promedio semanales dedicadas a actividades fuera del mercado laboral por personas activas en el mercado laboral

	2008			2017		
	Mujer	Hombre	Brecha	Mujer	Hombre	Brecha
Asalariados	22,15	7,89	14,26	20,46	8,06	12,4
No asalariados	28,96	7,61	21,35	27,46	8,18	19,28
Desempleados	37,99	12,8	25,19	35,52	13,34	22,18

Fuente: Tenjo & Bernat, 2018

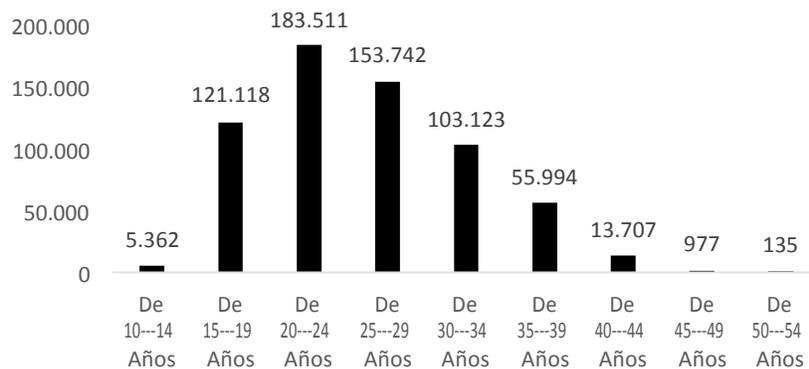
Según la Encuesta nacional de uso del Tiempo, en las parejas jóvenes sin hijos los hombres dedican 4 horas al cuidado y apoyo de personas, y las mujeres 7,4 horas. (Fonseca, 2018) Cuando las familias tienen hijos en la etapa inicial, los hombres dedican 5 horas para el cuidado y apoyo de personas, mientras que las mujeres dedican 1,3 horas. En la etapa de expansión las mujeres dedican 9,3 horas diarias y los hombres 5 horas.

1.2.2 Fecundidad

La juventud y el embarazo adolescente pueden conllevar a expresiones de desigualdad. Para el primer trimestre del 2019 las mujeres entre 14 a 28 años correspondían al 48% del total de desempleadas; mientras que en los hombres de la misma edad representaban el 46% (DANE, 2018).

En el año 2018 nacieron 637.669 niños. De estos el 28,8% fueron de madres entre los 20 y 24 años, un 24,1% de madres entre los 25 y 29 años, un 19% entre los 15 y 19 años, un 16% entre 30 y 34 años, y el resto mayores a los 34 años. Esto quiere decir que el 48% de los niños nacidos en el 2018 fueron de madres menores de los 24 años. (DANE, 2018)

Gráfica 7. Nacidos en 2018 por edad de la madre



Fuente: DANE

Las madres en Colombia no tienen la educación suficiente para llegar a tener buenos ingresos laborales. Solo el 25% de las mujeres madres en el 2018 tenían educación superior y un 34,4% no había terminado grado 11 de bachillerato. Estas mujeres dependen de otros miembros del hogar para el sostenimiento de sus hijos, de igual manera, si son madres

cabeza de familia tendrán que dejar a sus hijos a cuidado de otras personas y recibir ingresos laborales de acuerdo a su nivel educativo.

Tabla 2. Nacidos 2018 por nivel educativo de la madre

Nivel de educación de la madre	Nacidos	Participación
Preescolar	1.686	0,3
Básica primaria	75.778	11,9
Básica secundaria	142.008	22,3
Media académica o clásica	213.266	33,4
Media técnica	15.846	2,5
Normalista	730	0,1
Técnica profesional	52.648	8,3
Tecnológica	27.583	4,3
Profesional	67.543	10,6
Especialización	6.859	1,1
Maestría	2.058	0,3
Doctorado	112	0,0
Ninguno	7.203	1,1
Sin información	24.349	3,8
Total	637.669	

Fuente: DANE

1.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos

1.3.1 Marco legal

La ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, creó el proceso de “Restablecimiento de Derechos”. El sistema de Restablecimiento de Derechos busca devolverles a los niños sus derechos cuando estos fueron vulnerados, y es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el encargado de hacerlo. Sin embargo, el sistema se ha convertido en los últimos años en un modelo de para quitarle los niños, niñas y

adolescentes a los padres de familia generando una ruptura parental de niño-padre/madre que puede ocasionar nuevos problemas psicológicos y sociales para las dos partes.

El artículo 22 de la Ley 1098 de 2006 establece que “Los niños, las niñas, adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de su familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y adolescentes sólo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. **En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación**”. Esta última oración es muchas veces vulnerada dado que madres cabeza de familia por condiciones económicas tienen que incumplir compromisos en el cuidado de sus hijos, y el Bienestar Familiar en vez de ayudar a la madre a suplir sus necesidades, toma al niño y lo ingresa al sistema de Restablecimiento de Derechos.

El artículo 53 de la ley 1098 establece 7 pasos para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
3. Ubicación inmediata en medio familiar.
4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.
5. La adopción.
6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.

De igual manera, la Corte Constitucional en la sentencia T- 572 de 2009, estableció que respecto de las medidas que han de adoptarse en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, las autoridades administrativas deberán tener en cuenta los siguientes criterios: (i) la existencia de una lógica de ponderación entre cada una de ellas; (ii) la proporcionalidad entre el riesgo o vulneración del derecho y la medida de protección adoptada; (iii) la solidez del material probatorio; (iv) la duración de la medida; y (v) las consecuencias negativas que pueden comportar algunas, en términos de estabilidad emocional y psicológica del niño, niña o adolescente. De igual manera, el punto (V) establecido por la corte se vulnera en el sentido que el Bienestar Familiar al hacer retiro de niño, niña o adolescente genera consecuencias negativas en la estabilidad del niño sin antes hacer un buen proceso de acompañamiento a la madre. Este proyecto de ley busca que las madres cabezas de hogar tengan un acompañamiento previo cuando se presente una vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de tal manera, que el último paso sea apartar el niño de su madre.

Las medidas para el Reintegro del niño a su familia proceden cuando el niño, niña, adolescente y su familia o red vincular de apoyo cuentan con herramientas de generatividad que les permitan superar las situaciones que generaron el ingreso al Proceso Administrativo de Restablecimiento De Derechos (ICBF). De acuerdo con lo establecido en Lineamiento Técnico del Modelo para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados¹

En esta fase se encuentran como aspectos básicos que se deben alcanzar:

- 1) La consolidación de las acciones establecidas de preparación para el egreso con el niño, la niña o adolescente y su familia o red vincular de apoyo.
- 2) Identificación y articulación de redes de apoyo.

¹ Aprobado mediante Resolución No. 1519 de febrero 23 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 5864 de junio 22 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 7959 de agosto 10 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 13367 de diciembre 23 de 2016 Modificado mediante Resolución No. 245 de enero 20 de 2017 Modificado mediante Resolución No. 1262 de marzo 2 de 2017 Modificado mediante Resolución No. 7398 de agosto 24 de 2017.

3) Establecimiento de compromisos por parte de la familia o red vincular de apoyo para la garantía de derechos posterior al egreso.

Las situaciones de reintegro se valoran a través de los factores de vulnerabilidad y generatividad, desarrollados en Lineamientos Técnicos para la Inclusión y Atención de Familias² y la Guía de las Acciones del Equipo Técnico Interdisciplinario para el Restablecimiento de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes³

1.3.2 Ingresos al ICBF

Dado que el proceso de Restablecimiento de Derechos nace de ley 1096 de 2006, las cifras consolidadas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar están disponibles desde el año 2008. Según el ICBF, existen cerca de 63 tipos de motivos de ingreso por lo que un niño, niña o adolescente ingresa al Proceso de Restablecimiento de Derechos. Estos van desde “Víctimas de Violencia Sexual-Abuso Sexual” hasta “Trata de Personas”.

Desde el 2008 han existido 360.043 niños que han ingresado al ICBF, siendo el 2017 y 2018 donde más casos se presentaron. El número de niños que ingresa al sistema de Restablecimiento de Derechos ha incrementado constantemente en los últimos años. En el 2018 hubo 45.980 niños que ingresaron al ICBF por el Restablecimiento de Derechos. Esto solo equivale a una caída de menos del 1% respecto al año 2017 (46.339 niños). En promedio, el Bienestar Familiar, recibe anualmente 10% más niños. Es decir, 3.000 mil casos adicionales por año.

El caso por el que más se dan ingresos es por “Víctima de Violencia Sexual-Abuso Sexual” representando el 28% de los casos (12.945 niños en el 2018). Con un crecimiento anual del 14%. El segundo caso es por “Condiciones Especiales de los Cuidadores” representando un 17% de los casos (con 7.723 niños), manteniendo un crecimiento constante entre 1% y 17% anualmente. Los niños que entran en este rubro corresponden cuando el “cuidador” falta temporalmente o absolutamente en el hogar. Este es el caso de mayor relevancia para este proyecto de ley. Muchas madres cabeza de hogar tienen la necesidad de dejar a sus

² Aprobado mediante Resolución 002366 del 24 de septiembre de 2007.

³ Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/el-instituto/sistema-integrado-de-gestion/guia-del-equipo-tecnico-interdisciplinario-en-el-pard-v3>

hijos en su casa solos por un tiempo o con otros cuidadores mientras ellas trabajaban. El Bienestar Familiar no tiene en cuenta dicha problemática económica, y aparta a los niños del hogar. La función final del Bienestar Familiar debe ser el manteamiento de la familia.

El tercer caso es por “Omisión y Negligencia” con una participación del 15% de los casos (7.778 niños). Este presentó un decrecimiento en el último año del 12%. Aun así, el número de niños ha incrementado de manera exponencial, pasando de 161 casos en el 2014 a 6.778 casos en el 2018. El cuarto caso es por “Consumo de sustancias psicoactivas” con una participación del 9,4%(4.306 niños), con un decrecimiento de -3%. El número de casos de ha duplicado desde el 2013 (2.766 niños). El quinto, sexto y sétimo caso corresponden a “Amenaza de Integridad”, “Violencia física”, y “Trabajo Infantil” con 3.693, 1.971 y 1.396 casos respectivamente en el 2018. Las dos primeras un crecimiento del 4%, mientras la segunda de -21%. El trabajo infantil ha crecido el 26%.

Tabla3 .Niños, Niñas y Adolescentes que ingresan al Sistema de Restablecimiento de Derechos

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2017-2018)
TOTAL GENERAL	46.339	45.980	360.043	100	-1
Víctima de Violencia Sexual-Abuso Sexual	11.332	12.945	61.122	28,2	14,2
Por Condiciones Especiales de Cuidadores	7.705	7.723	62.793	16,8	0,2
Omisión o negligencia	7.677	6.778	26.371	14,7	-11,7
Problemas del Consumo de Sustancias Psicoactivas	4.458	4.306	33.904	9,4	-3,4
Situación de Amenaza a la Integridad	3.565	3.693	21.443	8,0	3,6
Violencia física	2.489	1.971	8.574	4,3	-20,8
Trabajo Infantil	1.110	1.396	7.693	3,0	25,8
Conductas Sexuales entre Menores de 14 años	995	1.344	5.884	2,9	35,1
Situación de Calle	953	947	14.178	2,1	-0,6
Abandono Con o Sin Situación De Discapacidad	1.186	901	11.487	2,0	-24,0
Desnutrición	932	816	6.623	1,8	-12,4
Violencia Psicológica	573	520	1.968	1,1	-9,2
Víctima de Violencia Sexual-Explotación Sexual Comercial	286	242	1.614	0,5	-15,4
Convivencia Educativa	231	193	3.186	0,4	-16,5
Mujer en Gestación o Lactancia en Riesgo	207	176	2.365	0,4	-15,0
Inmigrante	136	172	1.579	0,4	26,5

Extraviado	221	165	3.517	0,4	-25,3
Violencia Intrafamiliar	462	156	3.233	0,3	-66,2
Victima Otros Delitos	146	148	1.528	0,3	1,4
Hijos de adolescentes en PARD	170	148	529	0,3	-12,9
Hijos de Padres que se Encuentran Privados de la Libertad por Orden Judicial	134	121	691	0,3	-9,7
Consentimiento para adopción del hijo por cónyuge o compañero	94	112	1.048	0,2	19,1
Amenazados Contra de su Vida por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	46	84	501	0,2	82,6
Huérfanos a Causa de la Violencia Armada, Hijos de Padres Desaparecidos o Secuestrados por Acción de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	117	81	916	0,2	-30,8
Menor de 14 Años en Comisión de un Delito	150	74	2.116	0,2	-50,7
Consentimiento para adopción.	34	71	1.247	0,2	108,8
Menor de 14 años Lactante	81	71	297	0,2	-12,3
Menor de 14 años Gestante	116	70	700	0,2	-39,7
Reunificación Familiar	71	64	146	0,1	-9,9
Victima de uso, porte, manipulación o lesión por pólvora	113	60	281	0,1	-46,9
Vulneración a la Intimidad	55	58	569	0,1	5,5
Competencia declaratoria adoptabilidad.	42	52	345	0,1	23,8
Amenazados de Reclutamiento Inminente por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley	17	41	237	0,1	141,2
Violación / Asalto Sexual	59	40	150	0,1	-32,2
Situación de Emergencia	154	37	3.698	0,1	-76,0
Expósito	32	36	483	0,1	12,5
Maltrato	31	35	40.731	0,1	12,9
Consentimiento para adopción por consanguíneo	13	25	399	0,1	92,3
Desplazamiento Forzado	26	24	1.331	0,1	-7,7
Víctimas de Acto Terrorista - Atentados - Combates - Enfrentamientos - Hostigamientos	13	23	85	0,1	76,9
Trata de Personas - Explotación Sexual	18	22	75	0,0	22,2
No Reclamado en Tiempo Razonable	18	10	574	0,0	-44,4
Victima de Violencia Sexual	4	7	13.073	0,0	75,0
Retención Arbitraria	16	6	105	0,0	-62,5
Seguimiento al Trabajo Adolescente	6	4	110	0,0	-33,3
Victima de Minas Antipersonal, Municiones Sin Explotar o Artefacto Explosivo Improvisado	13	3	198	0,0	-76,9

Víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado	2	3	24	0,0	50,0
Menor de 18 Años en Situación de Discapacidad en Comisión de un Delito	2	2	47	0,0	0,0
Trata de personas - Matrimonio Servil		2	5	0,0	
Niños, niñas, adolescentes nacidos como consecuencia del abuso sexual en el marco de conflicto armado.	4	1	17	0,0	-75,0
Hijos e hijas de víctimas directas de trata	5	1	6	0,0	-80,0
Explotación Laboral			4.681	0,0	
Vulnerabilidad	2		2.634	0,0	-100,0
Otro			2.208	0,0	
Acoso Escolar, Matoneo o Bullying			475	0,0	
Victima de Ola Invernal	15		80	0,0	-100,0
Adoptabilidad	2		77	0,0	-100,0
Reingreso (ingresa por un motivo ya iniciado sin resolver)			54	0,0	
Trata de personas - Mendicidad Ajena			14	0,0	
Trata de personas - Turismo Sexual			14	0,0	
Trata de personas - Trabajos forzados o prácticas similares a la esclavitud			6	0,0	
Mutilación genital femenina			3	0,0	
Trata de personas - Extracción Ilegal de Órganos			1	0,0	

Fuente: ICBF

1.3.3 Medidas iniciales de ingreso

Existen 17 medidas iniciales que se toman cuando un niño entra al proceso de Restablecimiento de Derechos. Estas medidas parten desde ubicar al niño con otro familiar hasta la adopción. El 40% de los casos se les da ubicación a los niños en la familia de origen o familia extensa (16.277 niños en 2018). El 11% de los niños que ingresaron se les da ubicación en un Hogar Sustituto (4.987 niños en 2018). El 7% de los casos se les da atención especializada internado (3.399 niños en 2018), y un 8% en externado (3.569 niños).

Medidas de prevención o cursos pedagógicos para no apartar el niño del hogar son mínimas como medida inicial. Este proyecto de ley busca fortalecer estas medidas para que la madre cabeza de hogar tenga la oportunidad de fortalecer sus ingresos económicos o cambiar las fallas en su proceso de crianza. Medidas como “Intervención de apoyo” solo se dan al 6% de los niños (2.747 niños). Y medidas de amonestación con “Cursos

pedagógicos” al 2,3% de los niños (1.064 niños en 2018). Existen otras medidas como “Hogar de paso”, “Hogar amigo” o “Hogar gestor” que no superan el 2,5% de los niños (1.976 niños en 2018).

Tabla 4. Medida Inicial tomada para el Restablecimiento de Derechos de niños, niñas y adolescentes

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2018-2017)
TOTAL GENERAL	46.339	45.980	360.043	100	-1
Sin Información	5.082	4.393	105.336	10	-14
Ub M fliar de origen o familia extensa	16.877	18.277	88.160	40	8
Ub M Fliar Hogar Sustituto	5.748	4.987	41.672	11	-13
Atenc especializ internado	3.791	3.399	32.428	7	-10
Atenc especializ Externado	2.856	3.569	18.913	8	25
Ubicación en Centro de Emergencia	2.875	2.646	18.544	6	-8
Atenc especiali Intervención de Apoyo	2.051	2.747	11.969	6	34
Cualquiera otra medida que garantice la protección integral de los niños, niñas y adolescentes	1.089	867	10.013	2	-20
Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.	1.765	1.064	9.053	2	-40
Ub M Fliar Hogar Gestor	918	1.029	6.604	2	12
Por Definir	1.975	1.850	5.835	4	-6
Ub M Fliar Hogar de paso	899	872	5.089	2	-3
Atenc especializ semiinternado	161	68	2.369	0	-58
Acciones policivas, administrativas o judiciales	55	27	2.354	0	-51
Ub M Fliar Hogar Amigo	101	75	664	0	-26
Ub At Especializada Casa Hogar	84	102	640	0	21
Adopción	12	8	400	0	-33

Fuente: ICBF

1.3.4 Costo económico de niños e impacto fiscal

Una de las propuestas del proyecto de ley es utilizar los recursos que usa el ICBF por mantener un niño mensualmente en sus institutos para la prevención de la vulneración de sus derechos. Si el Bienestar Familiar llega al hogar para suplir las necesidades de la

madre cabeza de hogar no es necesario apartar al niño. Ese niño equivale a un ahorro mensual para el ICBF que puede ser usado en la prevención de otro niño.

El costo económico de un niño en el Bienestar Familiar depende de la entidad o medida a la que este sujeto. Aun así, el costo promedio del niño para el ICBF puede estar entre 1'482.556 y 2'000.000 mensuales.

Existen 64 lugares diferentes donde los niños, niñas y adolescentes ingresan al ICBF. De estos, solo 25 lugares le generan un costo superior a 1 millón de pesos, y 10 generan un valor mayor 1 millón quinientos mil pesos para 2018.

El costo económico de mayor valor es de los niños que se encuentran en un "Internado-discapacidad mental psicosocial" donde el valor es de 2'201.041, seguido por el que está en un "Centro de atención especializado" 1'923.270, luego por el que está en un "centro de internamiento preventivo" con 1'918.888. En las "casas de protección" el valor del niño es de 1'611.753. En un "Hogar Sustituto Tutor" es de 1'482.556.

El valor de un niño en un "internado-violencia sexual" es de 1'290.994. En el caso de un internado por uso abusivo de sustancias psicoactivas es de 1'327.191. Aun así, los "hogares sustitutos por vulneración", o "casa hogar por vulneración" el valor es de 992 mil pesos por niños.

Tabla 5. Costo Económico mensual del Niño por centro de atención (20 primeros)

DESCRIPCIÓN	Costo del niño por mes (2018)
INTERNADO - DISCAPACIDAD MENTAL PSICOSOCIAL	\$ 2.201.041,00
CENTRO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADO	\$ 1.923.270,00
CENTRO DE INTERNAMIENTO PREVENTIVO	\$ 1.918.888,00
CENTRO TRANSITORIO	\$ 1.788.340,00
CENTRO DE EMERGENCIA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 1.746.019,00
CASA DE PROTECCIÓN	\$ 1.661.753,00
CENTRO DE EMERGENCIA	\$ 1.589.753,00
INTERNADO - DISCAPACIDAD MENTAL COGNITIVA	\$ 1.522.554,00
SEMICERRADO-INTERNADO	\$ 1.517.273,00
INTERNADO RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 1.517.273,00

HOGAR SUSTITUTO ONG - DISCAPACIDAD	\$ 1.488.076,00
HOGAR SUSTITUTO TUTOR	\$ 1.482.556,00
CASA DE ACOGIDA	\$ 1.476.887,00
CASA HOGAR RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 1.450.649,00
INTERNADO VULNERACIÓN DE 0 A 8 AÑOS	\$ 1.440.019,00
CASA UNIVERSITARIA	\$ 1.431.091,00
INTERNADO - GESTANTES Y/O EN PERIODO DE LACTANCIA	\$ 1.342.670,00
INTERNADO VULNERACIÓN	\$ 1.327.191,00
INTERNADO - CON CONSUMO PROBLEMÁTICO Y/O ABUSIVO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	\$ 1.327.191,00
INTERNADO - CON SITUACIÓN DE VIDA EN CALLE	\$ 1.327.191,00
INTERNADO PREPARACIÓN PARA LA VIDA INDEPENDIENTE	\$ 1.327.191,00
INTERNADO - VIOLENCIA SEXUAL	\$ 1.290.994,00
HOGAR SUSTITUTO ICBF - DISCAPACIDAD	\$ 1.158.839,00
HOGAR SUSTITUTO ONG - VULNERACIÓN	\$ 1.121.965,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CON DISCAPACIDAD	\$ 1.043.245,00
CASA HOGAR - VULNERACIÓN	\$ 992.002,00
CASA HOGAR - MADRES GESTANTES O EN PERIODO DE LACTANCIA	\$ 992.002,00
DETENCIÓN DOMICILIARIA DÍA	\$ 881.259,00
HOGAR SUSTITUTO ICBF - VULNERACIÓN	\$ 863.500,00
SEMICERRADO-EXTERNADO JORNADA COMPLETA	\$ 860.374,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 860.374,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA CON DISCAPACIDAD	\$ 768.674,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA VULNERACIÓN	\$ 701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CON ALTA PERMANENCIA EN CALLE	\$ 701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CONSUMO HABITUAL DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	\$ 701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA EN SITUACIÓN DE TRABAJO INFANTIL	\$ 701.287,00
DETENCIÓN DOMICILIARIA HOGAR	\$ 567.205,00
SEMICERRADO-EXTERNADO MEDIA JORNADA	\$



	507.619,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$ 507.619,00

Fuente: ICBF

1.3.5 Programas para mujeres cabeza de familia actuales

Las madres cabezas de familia pueden recibir ayudas parciales por parte del Estado que no son integrales ni efectivas en su implementación. Programas como “Familias en Acción” o “Mi casa Ya” están a disponibilidad de las familias más pobres del país; no obstante, su focalización no está dada en las madres cabeza de familia. La única ley creada para las madres cabeza de familia fue la ley 82 de 1992 que luego fue modificada por la ley 132 de 2008. En materia educativa, La ley 82 de 1993, les otorga disposición de libros escolares por parte de establecimientos educativos y un tratamiento preferencial en el acceso al servicio educativo para sus hijos.

En Empleo, el artículo 8 de la ley 82 de 1993 le da facultades al gobierno para ofrecer planes y programas para el desarrollo empresarial y para el otorgamiento de empleo. De igual manera, crea organizaciones sociales para el acceso de vivienda. También se creó un decreto reglamentario de 2005 estableció una prelación de aspirantes a cargos de empleo de carga administrativa para madres cabeza de familia.

Esta ley aunque generó el concepto legal de “madre cabeza de familia” no atiende las necesidades actuales para estas mujeres en el país. No existe una ley con propósito específico para ayudar a las madres en el proceso de sostenimiento, educación y protección de los niños.

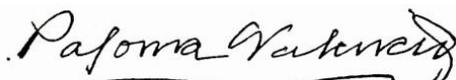
Por otro lado, El ICBF cuenta con cuatro línea de prevención; primera, Atención a la primera Infancia; segunda, Atención a Familias y comunidades (Familias con Bienestar para la Paz, Construyendo Juntos Entornos Protectores, Unidades de Apoyo y Sostenimiento de Familias, Territorios Étnicos con Bienestar, Comunidades Rurales); tercero, Atención en Nutrición; y cuarto, Atención a la Niñez y Adolescencia

(Generaciones con Bienestar, Prevención del Embarazo en la Adolescencia, Acciones Masivas de Alto Impacto Social, Construyendo Juntos Entornos Protectores)

1.4 Referencias

- Ávila Moreno, D. M. (2018). Indicadores de autonomía de las mujeres en Colombia: aproximaciones. *Investigas. Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*, 121-157.
- DANE. (2018). *Manual de Conceptos*. Bogotá: Censo Nacional de Población y Vivienda.
- DANE. (2019). *Resultados Colombia (Total Nacional)*. Bogotá: DANE.
- ELCA. (2017). *Una primera mirada a la ELCA 2016*. Bogotá: CEDE.
- Fonseca, A. (2018). *Informe de empoderamiento económico de las mujeres en Colombia*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Perfetti, M., García, A. P., Castañeda, A. M., García, A., Vergara, J., Witte, L., . . . Ana.: (2018). *Investigas Estudios innovadores sobre economía, gpenero e indicadores*. Bogotá: DANE.
- Tenjo, J., & Bernat, L. F. (2018). Diferencias por género en el mercado laboral colombiano: mitos y realidades. *Universidad Jorge Tadeo Lozano*.
- Velásquez, P. (2010). Ser mujer jefa de hogar en Colombia. *IB Revista de información básica*, 4.

Cordialmente,



Paloma Valencia Laserna.
Senadora de la República



Nadya Blel Scaff
Senadora de la República



Esperanza Andrade de Osso
Partido Conservador Colombiano

Katherine Miranda Peña
Representante a la Cámara por Bogotá

Amanda Rocío González Rodríguez
Senadora de la República

Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

María del Rosario Guerra de la Espriella
Senadora de la República

Rubi Chagui Spath
Senadora de la República

Margarita María Restrepo
Arango Representante a la

María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República

Myriam Paredes Aguirre
Senadora de la República

2. Articulado

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2020

“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 7 de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Fortalecimiento de la familia. Adiciónese un numeral al artículo 21 de la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Numeral nuevo. El ICBF se constituye como la entidad de defensa de la familia colombiana. Será su aliado en la protección de los derechos de los niños. Trabjará con la familia para prevenir la desnutrición, el maltrato, la violencia sexual, las adicciones, la deserción escolar, el abandono de los menores, entre otros. Para este propósito el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:

1. Atendiendo la prelación que otorga la constitución de los derechos de los niños, el ICBF garantizará la protección de sus derechos. Para este propósito establecerá procesos para identificar familias vulnerables para prevenir eventuales violaciones de los derechos de los menores y podrá incluir familias en los programas sociales que oferte el gobierno nacional para la efectiva protección de los derechos de los menores.
2. Diseñará y ofertará programas de formación y fortalecimiento de las habilidades parentales tales como nutrición y educación para la crianza de menores, que podrán ser condición y complemento para que las familias mantengan otros programas de la oferta estatal.

Capítulo I.

Mujeres Cabeza de Familia

Artículo 2. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. El ICBF tendrá la responsabilidad de coadyuvar para que las mujeres cabeza de familia puedan criar adecuadamente a sus hijos, garantizándoles de manera oportuna lo necesario para hacerlo.

Artículo 3. Créese el programa “*Estado Contigo*” para mujeres cabeza de familia, el cual suministrará una oferta estatal que responda a sus necesidades y les permita garantizar el bienestar de su familia. Para este propósito dispondrá las siguientes herramientas:

1. El ICBF deberá incorporar a las mujeres cabeza de familia en procesos de formación, capacitación, microcrédito, emprendimiento, ofertados por el Estado.
2. En todos los casos el ICBF deberá ofertar lo necesario para que las mujeres cabeza de familia puedan ejercer su jornada laboral sin afectar a los menores, incluyendo ofertas de cuidado de menores nocturno, diurno y con flexibilidad horaria según las necesidades de las mujeres cabeza de familia.
3. Las familias que requieran una especial asistencia serán vinculadas a programas estatales que garanticen su estabilidad, atendiendo los criterios de vulnerabilidad y riesgo de violación de los derechos de los niños.

Artículo 4. El ICBF dispondrá de una base de datos donde figuren mujeres cabeza de familia que están buscando empleo. Esta base estará abierta a consulta por empresas o empleadores. El Gobierno reglamentará el tratamiento de los datos personales y el alcance de la publicidad de los mismos. El Estado cuando provea empleos o contratos consultará esta lista y elegirá sobre esta de manera preferente.

Capítulo II.

Sistema de Información Integrado de Menores

Artículo 5. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Créese el Sistema de Información Integrado de Menores de edad de alertas tempranas para las eventuales vulneraciones de sus derechos el cual estará a cargo del ICBF, el Ministerio TICS, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud. Este sistema servirá para hacer seguimiento del estado físico, emocional, académico y buen cuidado de los menores, entre otros.

Estará diseñado para generar alertas que permitan la oportuna intervención de las entidades estatales para prevenir la lesión de los derechos de los menores. Así entre otros, alertará riesgos de desnutrición, de violencia física o emocional, enfermedades crónicas existentes o riesgos de salud, vacunación, talla, peso, escolaridad, rendimiento académico.

En todos los casos la información sobre violencia de cualquier tipo sobre o de los miembros de su núcleo familiar, así como quienes convivan con el menor hará parte integral de la ficha de cada menor.

Artículo 6. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Estarán obligados a reportar información en tiempo real: los colegios o establecimientos educativos, los médicos, las Instituciones Prestadoras de Salud Públicas o privadas de todos los niveles de complejidad, los defensores de menores, las comisarías de familia, la fiscalía general, las alcaldías, el ICBF, entre otros.

Artículo 7. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. Los padres tendrán el deber de empadronar a sus hijos dejando al menos la siguiente información del menor: nombre completo, documento de identidad, fecha de nacimiento, nombre de los padres, dirección o indicaciones para identificar plenamente la vivienda, teléfono, email, nombre e identificación de la persona que vive con los niños, lugar de residencia, nombre de hermanos con documento de identidad, colegio, entre otros.

Artículo 8. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. El ICBF consultará el Sistema de Información Integrado de Menores de edad, para identificar los menores y las familias en riesgo. Las alertas tempranas podrán justificar la inclusión de la familia en programas sociales del Estado que busque prevenir que el menor entre en un proceso de Restablecimiento de Derechos, o para en caso necesario iniciar los procesos de restablecimiento de derechos.

Artículo 9. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Artículo nuevo. El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará todo este sistema de información y empadronamiento, y lo pondrá en funcionamiento en un plazo no mayor a tres (3) meses desde la expedición del decreto.

Capítulo III.

Protección de mujeres

Artículo 10. Adiciónese un numeral al artículo 21 de la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

Numeral nuevo. El ICBF se constituye como la entidad de defensa de las mujeres. Para este propósito el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:

1. Privilegiará que los recursos que se entregan a las familias por programas estatales sean entregados a las mujeres

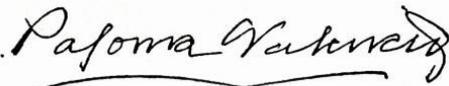
2. Diseñará con los ministerios programas de crédito o financiación para mujeres con el fin de que puedan adquirir electrodomésticos o demás elementos tecnológicos de uso dentro del hogar que les liberen tiempo, y dispondrá lo necesario para que las mujeres puedan retomar o avanzar en su educación, vida laboral o el cuidado de sus hijos.
3. Generará con otros ministerios incentivos para las empresas o emprendimientos que vinculen mujeres que después de haber tenido hijos desean retomar sus estudios o su vida laboral.

Artículo 11. Las mujeres víctimas de abuso físico, psicológico o sexual deberán contar con la atención y la prioritaria asignación de empleo o programas estatales que garanticen que pueda dejar el cónyuge o compañero que la maltrata, y contar con los medios para hacerse cargo de los menores de ese hogar, y de sí misma. De igual manera, el ICBF asesorará a la mujer víctima en el proceso de alimentos.

Artículo 12. El Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo de pago de alimentos por libranza de manera que la cuota de alimentos fijada sea descontada directamente de la nómina y depositada en la cuenta específica del beneficiario o quien tenga la patria potestad del menor y este a disposición de manera automática.

Artículo 13. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República



Nadya Blel Scaff
Senadora de la República



Esperanza Andrade de Osso
Partido Conservador Colombiano



Katherine Miranda Peña
Representante a la Cámara por Bogotá

Amanda Rocío González Rodríguez
Senadora de la República

Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República



María del Rosario Guerra de la Espriella
Senadora de la República

Rubi Chagui Spath
Senadora de la República

Margarita María Restrepo Arango
Representante a la Cámara

María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República

Myriam Paredes Aguirre
Senadora de la República