

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de Senadora de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5° de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho”*. Solicito al señor Secretario se sirva dar el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5° de 1992.

Cordialmente,

JAEL QUIROGA CARRILLO

Senadora de la República
Pacto Histórico – UP

PROYECTO DE LEY N° ____ 2025

“Por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.”

El Congreso de la República

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. Incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano una previsión que garantice el acceso a compensación económica a las personas que experimenten una situación de desequilibrio económico con ocasión del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, buscando reconocer su aporte a las labores del cuidado en el hogar y la familia.


ARTÍCULO 2: Compensación económica. El cónyuge o el compañero permanente al que el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho le produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, tendrá derecho a una compensación que podrá consistir en un pago temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única según se determine en el proceso judicial o por acuerdo de las partes.

A falta de acuerdo de voluntades de las partes para la definición de la pensión compensatoria el juez tendrá en cuenta:

- a. ingresos de las partes
- b. Edad y estado de salud de las partes
- c. La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo.
- d. Duración del matrimonio o la unión marital de hecho
- e. Aporte en el marco del matrimonio o la unión marital de hecho a las labores del cuidado en el hogar.
- f. La dedicación pasada y futura a labores de cuidado de hijos frutos de la unión.
- g. El impacto de la dedicación a labores del cuidado en el desarrollo profesional, laboral y las afectaciones presentes y futuras para acceder a derecho pensional.
- h. La colaboración con su trabajo en las actividades profesionales, laborales, mercantiles, entre otras del otro cónyuge o compañero permanente.
- i. Cualquier circunstancia adicional que resulte relevante

Parágrafo 1: La decisión judicial o acuerdo de las partes deberá fijar las bases para actualizar la pensión anualmente y las garantías para su efectividad

Parágrafo 2: La fijación de compensación económica que se pacte de común acuerdo deberá constar en acuerdo de conciliación o en el marco del proceso notarial de liquidación de la sociedad conyugal o patrimonial, el cual prestará mérito ejecutivo.



ARTÍCULO 3. Formas de pago de la compensación económica. Las partes de mutuo acuerdo o el juez podrán acudir a las siguientes modalidades para la fijación del pago de la compensación económica:

1. Pago en dinero, el cual podrá ser entregado en una o varias cuotas reajustables.
2. Pago con bienes muebles e inmuebles.
3. Constitución de derechos de usufructo, uso o habitación, respecto de bienes que sean de propiedad del cónyuge o compañero permanente deudor.

ARTÍCULO 4: Tasación y temporalidad. La tasación y temporalidad de la pensión compensatoria deberán tomar siempre en consideración las facultades del deudor y sus circunstancias económicas y patrimoniales.

ARTÍCULO 5: Reconocimiento El reconocimiento de compensación económica no excluye el reconocimiento de derecho de alimentos conforme lo regulado en el Título XXI del Libro Primero del Código Civil.

ARTÍCULO 6: Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas normas que se contrapongan a lo que aquí dispuesto

Cordialmente,

JAEL QUIROGA CARRILLO

Senadora de la República

Pacto Histórico - Unión Patriótica

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la Ley

El objeto de este proyecto de ley es incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano la figura de la compensación económica para el cónyuge o compañero permanente que, tras el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, sufra un desequilibrio económico en relación con la otra parte. Esta medida busca mitigar dicho desmedro económico y reconocer el valioso aporte del trabajo de cuidado no remunerado, como las labores domésticas y la crianza de los hijos e hijas, que históricamente ha impedido a muchas personas, mayoritariamente mujeres, desarrollar una actividad remunerada o hacerlo en menor medida, afectando sus oportunidades económicas y de acceso a una pensión

2. Justificación

El matrimonio y las uniones maritales de hecho, en muchos casos, se basan en una división tradicional del trabajo: mientras uno de los cónyuges o compañeros permanentes (generalmente el hombre) asume el rol de proveedor económico, la mujer se encarga de las labores del hogar y del cuidado de los hijos e hijas. Esta dinámica, aún común en la sociedad colombiana, tiene profundas consecuencias para la estabilidad económica de las mujeres al terminar las relaciones.

Estudios del DANE (2022) muestran que las mujeres dedican en promedio 3 veces más tiempo al trabajo doméstico no remunerado que los hombres. Además, las mujeres divorciadas con hijos tienen menores tasas de empleo formal y mayores niveles de pobreza que sus contrapartes masculinas.

A pesar de ello, el ordenamiento jurídico colombiano no ofrece una protección específica que garantice el reconocimiento de este desequilibrio económico. El resultado es una desprotección sistemática que reproduce la desigualdad de género en el ámbito económico. Existe una brecha normativa y práctica que ha dejado a muchas mujeres en situación de vulnerabilidad económica tras la disolución del vínculo matrimonial y uniones maritales de hecho, especialmente aquellas que durante la relación asumieron de manera preponderante el rol de cuidado no remunerado del hogar y de los hijos.

El presente proyecto de ley busca incorporar de manera explícita en el ordenamiento jurídico colombiano una previsión legal que contemple y garantice el acceso a compensación económica a quienes aportan con labores de cuidado en el hogar y que sacrificaron su desarrollo laboral y/o profesional, brindando una garantía para mitigar el desequilibrio económico que puede acarrear para estas personas el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, reconociendo a través de esta compensación un reconocimiento a su aporte a través de la economía del cuidado.

2.1. La Economía del Cuidado: Trabajo invisible, valor ignorado

La crítica feminista a la economía convencional ha evidenciado cómo esta ignora sistemáticamente la "economía extendida", es decir, el vasto universo de actividades no mercantiles que son fundamentales para el sostenimiento de la vida y el bienestar social¹. Esta omisión ha invisibilizado un pilar del sistema económico: la economía del cuidado. Su análisis es estratégico para comprender las raíces de la desigualdad de género, ya que revela una carga desproporcionada de trabajo esencial, no reconocido ni valorado, que recae sistemáticamente sobre las mujeres.

Este marco crítico impulsó una evolución conceptual, transitando desde la noción restrictiva de "trabajo doméstico" hacia el concepto más amplio de "trabajo de cuidado". Este último reconoce que dichas labores no solo satisfacen necesidades materiales, sino que abarcan dimensiones emocionales y relacionales cruciales para la cohesión social y la reproducción de la fuerza de trabajo². La XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) que se realizó en 2013 refrendó este marco al adoptar una definición de "trabajo" que abarca *"el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía"*, incluyendo explícitamente las actividades de cuidado no remuneradas³.

El valor de esta economía oculta es extraordinariamente significativo. Según la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del DANE, la valoración del trabajo de cuidado no remunerado (TDCNR) alcanzó el 20,5% del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia en 2012⁴. Esta cifra supera la contribución de sectores como la industria manufacturera, que representó el 11,9% del PIB en el mismo año. Así mismo, en el 2021, en reporte más reciente del DANE, reportó que el TDCNR de las mujeres en valor económico corresponde a 75,9% y el de los hombres 24,1%, lo que representó el 21,7% de la producción total nacional de la economía⁵.

Esta economía sumergida, sostenida mayoritariamente por mujeres, externaliza los costos de la reproducción social y la regeneración de la fuerza de trabajo, permitiendo que el sistema de mercado opere sin internalizar sus costos reales de sostenimiento. En reconocimiento de esta realidad, la Ley 1413 de 2010 reguló la inclusión del TDCNR en el Sistema de Cuentas

¹ ONU Mujeres (2012). *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*.

² Escuela Nacional Sindical (2015). *De cuidados y descuidos: la economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*.

³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*.

⁴ Ibidem

⁵ DANE (2023). Cuenta de producción y generación del ingreso del Trabajo Doméstico y de Cuidado no remunerado (TDCNR) 2021 provisional. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CSEC/bol-CSEC-2021p.pdf>

Nacionales (SCN) para medir su contribución al desarrollo y guiar la formulación de políticas públicas⁶.

La asignación desproporcionada de estas tareas a las mujeres es una construcción social arraigada en la división sexual del trabajo, un paradigma que asocia culturalmente a las mujeres con el espacio doméstico y a los hombres con la esfera pública. Esta "feminización" del cuidado se traduce en una carga no reconocida que limita las oportunidades de las mujeres en otras esferas. La invisibilidad económica y la feminización social del trabajo de cuidado no son conceptos teóricos; crean las condiciones para una distribución marcadamente desigual del recurso más fundamental: el tiempo.

2.2. La asimetría del tiempo: Brechas de género en el uso cotidiano


El análisis del uso del tiempo es una métrica objetiva y poderosa para cuantificar la desigualdad de género. Permite ir más allá de los indicadores del mercado laboral y observar la carga total de trabajo que asumen hombres y mujeres. En Colombia, los datos de la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT) revelan una distribución marcadamente asimétrica de las responsabilidades, demostrando que la jornada laboral de las mujeres es significativamente más extensa, aunque en gran parte no remunerada.

La ENUT de 2021 expone una división clara en la forma en que hombres y mujeres distribuyen su tiempo de trabajo a lo largo de un día promedio. La siguiente tabla⁷ resume las diferencias fundamentales:


Actividad	Tiempo Promedio Mujeres al día (Horas:Minutos)	Tiempo Promedio Hombres al día (Horas:Minutos)
Trabajo remunerado (comprendido en el SCN)	7:37	8:57
Trabajo no remunerado (NO comprendido en el SCN)	7:44	3:06

⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*.

⁷ DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo - ENUT, 2020-2021



El análisis de estos datos es contundente: las mujeres dedican, en promedio, más del doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado y, frente al tiempo de trabajo remunerado el tiempo que disponen tanto hombres como mujeres tienen una carga similar. Esta disparidad confirma que mientras los hombres se especializan en la producción para el mercado, las mujeres asumen la mayor parte de la producción para el hogar, un trabajo igualmente demandante pero sin reconocimiento económico⁸.




Esta sobrecarga de trabajo, conocida como la "doble jornada", se evidencia claramente incluso entre la población empleada. Los datos del DANE muestran que el 90% de las mujeres con un empleo remunerado también realizan trabajo doméstico y de cuidado, en contraste con solo el 61% de los hombres empleados. La asimetría persiste entre la población desempleada: el 96% de las mujeres sin empleo realiza trabajo no remunerado, en comparación con el 76% de los hombres en la misma situación, lo que sugiere que las responsabilidades de cuidado actúan como una barrera directa para la búsqueda de empleo⁹. Estas cifras no representan sólo una carga, sino la evidencia de que las estadísticas laborales tradicionales son ciegas al género, lo que exige una re-conceptualización de la fuerza de trabajo que integre el ámbito remunerado y no remunerado para revelar la totalidad de la contribución económica de las mujeres.

Las brechas de género en el uso del tiempo se intensifican en los contextos rurales. Allí, la participación de las mujeres en labores de cuidado alcanza el 93% (frente al 60% de los hombres), y dedican en promedio 5 horas y 6 minutos más que los hombres a estas tareas cada día. Esta brecha ampliada refleja una mayor dependencia del trabajo no remunerado de las mujeres para el sostenimiento de los hogares rurales.

La disparidad en la asignación del tiempo no es una simple estadística; representa un costo de oportunidad directo y significativo para las mujeres, con barreras tangibles para su autonomía económica y su bienestar general.


2.3. El costo de oportunidad: Impacto en la autonomía económica y la vulnerabilidad femenina



La asimetría documentada —donde las mujeres dedican en promedio 7 horas y 44 minutos diarios al trabajo no remunerado frente a solo 3 horas de los hombres— no es una mera estadística; representa un masivo costo de oportunidad que inhibe estructuralmente su autonomía económica. Cada hora dedicada al cuidado no remunerado es una hora que no puede invertirse en formación, desarrollo profesional, participación cívica u ocio.

⁸ Escuela Nacional Sindical (2015). *De cuidados y descuidos: la economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*.

⁹ DANE (2021). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo - ENUT, 2020-2021*



Esta "doble jornada" opera como una barrera estructural para la inserción, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral. Para poder conciliar la vida laboral con las responsabilidades familiares, muchas mujeres se ven obligadas a buscar trabajos más flexibles. Frecuentemente, esta búsqueda las conduce a empleos precarios, informales, por cuenta propia o mal remunerados que, si bien ofrecen flexibilidad, sacrifican la estabilidad, la protección social y las posibilidades de ascenso profesional¹⁰.

La consecuente falta de generación de ingresos propios sitúa a las mujeres en una posición de dependencia, limitando su capacidad para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas¹¹. Dicha dependencia reduce su poder de negociación dentro del hogar y su capacidad para salir de relaciones de violencia o desigualdad.

A pesar del aumento de la participación laboral femenina, persisten profundas brechas. Las mujeres enfrentan mayores tasas de desempleo y subempleo, una brecha salarial significativa¹², y una mayor concentración en el empleo informal y por cuenta propia. La segregación ocupacional, tanto horizontal (concentración en sectores de servicios y cuidado) como vertical (menor acceso a puestos de liderazgo), es una constante.

La desigualdad no se limita a los ingresos, sino que se extiende a la acumulación de activos. En Colombia para 2017, las mujeres representaron solo el 36% del grupo de personas con mayor riqueza, y su patrimonio promedio es un 15% inferior al de los hombres.


La especialización en el trabajo de cuidado no remunerado conduce a una depreciación del capital humano relevante para el mercado y a una incapacidad para acumular activos financieros y físicos propios. Esto genera una situación de extrema vulnerabilidad económica en caso de separación, divorcio o viudez. La persona que asumió el rol de cuidadora, típicamente la mujer, se encuentra desprotegida: sin ingresos, sin experiencia laboral reciente y con un capital humano devaluado.

La evidencia analizada demuestra que la distribución desigual del trabajo de cuidado es un mecanismo central que produce y reproduce la desigualdad de género en Colombia. Por lo tanto, cualquier agenda de desarrollo que aspire a la equidad de género debe abordar de manera central la economía del cuidado. Esto exige un marco de políticas articuladas en torno a un triple imperativo: el reconocimiento del valor del cuidado a través de su medición sistemática; la reducción de la carga de trabajo no remunerado mediante la inversión en

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*.

¹² Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2025). Boletín técnico del 10 de septiembre de 2025 sobre mercado laboral según sexo. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLS-may-jul2025.pdf>




infraestructura social y servicios públicos; y la redistribución equitativa de estas tareas entre hombres y mujeres, así como entre las familias, el Estado y el mercado.

3. Beneficios esperados

La implementación del proyecto de ley sobre compensación económica generaría los siguientes beneficios:

3.1. Reconocimiento y valoración del trabajo de cuidado no remunerado




El principal beneficio es el reconocimiento explícito y la valoración económica del "trabajo de hogar no remunerado". Este trabajo, que incluye actividades como la preparación de alimentos, la limpieza, el mantenimiento de la vivienda y el cuidado de niños, ancianos y enfermos, es definido de "fundamental importancia económica en una sociedad". La ley haría visible este aporte, que en la práctica ha sido un "subsidio invisible al sistema económico"¹³, y alinearía la legislación colombiana con los llamados internacionales a desarrollar instrumentos para medir y reconocer el valor de estas labores¹⁴.

3.2. Corrección de la desigualdad de género estructural

La ley contribuiría a eliminar barreras y mitigar la desigualdad estructural que afecta mayoritariamente a las mujeres. Las estadísticas demuestran que las mujeres realizan el grueso del trabajo de cuidado no remunerado, dedicando más del doble de tiempo que los hombres a estas tareas. Esta distribución inequitativa, basada en estereotipos de género, limita su participación en el mercado laboral, perpetúa la brecha salarial y obstaculiza su acceso a roles de liderazgo. El proyecto de ley ayudaría a compensar las asimetrías que pueden haberse presentado en la familia y que se agudizan en la etapa del divorcio o disolución unión marital de hecho.

3.3. Promoción de la autonomía económica



La compensación económica potenciaría la autonomía de la persona que, debido a su dedicación al hogar, quedan en una situación de dependencia económica tras la ruptura. Factores como la interrupción de estudios o la actividad laboral para asumir responsabilidades de cuidado representan un "costo de oportunidad" que impide a muchas mujeres generar ingresos propios. Al proporcionar un sustento económico, la ley facilitaría el acceso de las mujeres y cuidadores a recursos que amplíen su autonomía, como servicios financieros y patrimoniales, y fomentaría su empoderamiento económico.

¹³ CEPAL (2010). Consenso de Brasilia. Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe.

¹⁴ CEPAL (2007). Consenso de Quito. X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe.

3.4. Protección contra la vulnerabilidad económica posterior a divorcio o disolución de unión marital de hecho.

El proyecto de ley busca proteger al cónyuge o compañero permanente que, tras la disolución del vínculo, queda en una situación de vulnerabilidad, a menudo sin ingresos mínimos de subsistencia. La compensación económica actuaría como una medida de protección social para superar la desigualdad socioeconómica que se intensifica con el divorcio o disolución de la unión, salvaguardando la estabilidad patrimonial de la familia reconfigurada. Esto es crucial para evitar que oculte formas de violencia producto de la dependencia económica que sufren las mujeres.

3.5. Actualización del régimen de familia a estándares internacionales

La iniciativa modernizaría el ordenamiento jurídico colombiano, con la creación de una compensación basada en el desequilibrio económico, y no en la culpabilidad, y alinearía al país con los estándares internacionales que promueven la corresponsabilidad en las labores de cuidado y la protección integral de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito familiar.

3.6. Fortalecimiento de la cohesión familiar y reparación integral


Al garantizar un adecuado restablecimiento de la situación patrimonial del cónyuge o compañero permanente más débil, la ley propendería por la protección de la cohesión y estabilidad de la familia, incluso después de su disolución. La compensación económica puede ser entendida como una medida de reparación integral que reconoce el invaluable aporte que desde el hogar se ha efectuado para el mantenimiento y desarrollo de la sociedad.

4. Marco normativo

4.1. Constitución Política

El proyecto encuentra sólido fundamento en la Constitución de 1991, en su artículo 13 consagra el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

En su artículo 42 define a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y protege los derechos de sus integrantes señalando que *"las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja"*. Al proponer una compensación por el desequilibrio económico que sufre quien se dedicó al hogar, el proyecto busca materializar esta igualdad, reconociendo que la dedicación al cuidado es un deber y un aporte fundamental que no puede traducirse en una desventaja patrimonial al disolverse el vínculo.



Así mismo, el artículo 43 de la Constitución prohíbe explícitamente "*cualquier clase de discriminación*" contra la mujer, especialmente cuando se encuentre en estado de debilidad manifiesta.

4.2. Normativa internacional

La obligación en cabeza del Estado colombiano de promover, respetar, garantizar y proteger la igualdad de las mujeres se encuentra reforzada por el bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución Política). En efecto, esta se encuentra consagrada en múltiples instrumentos internacionales de Derechos Humanos que ha ratificado Colombia:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1), y señala la protección contra toda forma de discriminación.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que en los artículos 2° y 3° que fija la regla del goce y el ejercicio de los derechos sin discriminación por sexo.
- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979) -Cedaw (por sus siglas en inglés), cuyo artículo 2° literales b) y c) consagra la obligación de los estados partes de adoptar medidas adecuadas que prohíban toda discriminación contra la mujer y de establecer la protección jurídica de la mujer sobre una base de igualdad con el hombre.


El artículo 16 de la Convención es particularmente relevante, ya que exige a los Estados Parte que adopten medidas para eliminar la discriminación contra la mujer "en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares".

De manera específica, el literal c de dicho artículo establece el deber de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: "c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución"

Asimismo, el literal h garantiza los mismos derechos para ambos cónyuges en materia de propiedad, gestión, administración, goce y disposición de los bienes.

En su recomendación general No. 29 (2013), el Comité de la CEDAW insta a los Estados a garantizar que, en caso de disolución del matrimonio, las mujeres puedan reclamar beneficios económicos proporcionales a su contribución al hogar.

- La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), que en sus artículos 1° y 2° define la violencia contra la mujer y en el artículo 3° consagra



que la mujer debe gozar de condiciones de igualdad en diversos ámbitos, incluido el económico.

4.3. Jurisprudencia

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han desarrollado jurisprudencia que sustentan la necesidad del proyecto de ley.

Frente al reconocimiento del valor del trabajo doméstico, la jurisprudencia ha sido enfática en que la infravaloración del trabajo doméstico perpetúa la discriminación histórica contra la mujer, esto palpable en sentencia C-507 de 2023 y T-462 de 2021. Se ha superado la idea de que este trabajo no genera valor, reconociendo que es un presupuesto fundamental para que el otro cónyuge o compañero permanente pueda acceder al mercado laboral y a derechos como la pensión.

En lo referente a la necesidad de un enfoque de género, las Cortes han ordenado aplicar esta perspectiva para cuestionar los estereotipos según los cuales las labores de cuidado no son un aporte a la sociedad conyugal (SU-349 de 2022). La invisibilización de estas labores se considera una forma de "violencia institucional" (SU-349 de 2022), ya que relega a la mujer al ámbito privado y limita su desarrollo profesional y económico¹⁵.


En cuanto al impacto en la autonomía económica, se ha reconocido que la sobrecarga en las labores de cuidado es uno de los principales obstáculos para que las mujeres accedan al mercado laboral, coticen al sistema de seguridad social y logren su autonomía, incentivando su permanencia en la economía informal como señaló en sentencia T-447 de 2023¹⁶. El proyecto de ley enfrenta directamente esta consecuencia.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que es imperativa la protección al derecho de las mujeres a la igualdad. En la jurisprudencia de la Corte se indica lo siguiente: “el derecho a la igualdad y la regla de prohibición de trato discriminado a las

¹⁵ Sentencia C-032 de 2021: *“Por su parte, el derecho internacional de los derechos humanos bajo el reconocimiento de que la discriminación hacia la mujer aún permea a las sociedades, y la distinción entre hombres y mujeres a través de una definición de roles estereotipados y las estimaciones de la valía del ser humano fundadas en el género, para atribuir un mayor valor a los hombres, son concepciones no superadas, prevé una serie de instrumentos y define múltiples obligaciones para los Estados dirigidas a lograr que la igualdad entre hombres y mujeres sea efectiva. Los instrumentos han hecho énfasis en la erradicación de la violencia y la discriminación en contra de la mujer, las cuales adoptan diversas formas.*

En lo que respecta a los roles en la familia y las actividades de cuidado, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer (CEDAW) parte de precisar que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación y que este no altera la responsabilidad conjunta del padre y la madre en la familia y en la educación de los hijos”

¹⁶ *“En suma, y de conformidad con lo referido, la carga inequitativa de trabajo de cuidado no remunerado que asumen las mujeres acentúa la brecha de género en el ingreso y participación laboral y, en general, limita el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones frente a los hombres.”*



mujeres son obligatorios a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se trata de derecho vigente, y que, dentro de esta perspectiva, las autoridades públicas y los particulares están jurídicamente obligados desde el Derecho Internacional, a no incurrir en diferencias de trato discriminatorio a las mujeres”¹⁷.

La jurisprudencia constitucional ha sido uniforme en identificar el triple carácter que tiene la igualdad en el ordenamiento colombiano como valor, principio y derecho fundamental. En particular, es importante distinguir los efectos de cada una de estas 3 categorías:


- Como valor constituye un fin del Estado y un enunciado de eficacia imperativa.
- Como principio adquiere la condición de norma de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que supone un mandato de optimización que ordena que se tomen acciones, en la mayor medida posible, de acuerdo a las condiciones fácticas y jurídicas.
- Como derecho fundamental tiene aplicación directa y cláusula de garantía reforzada.

Además, se ha implementado en un doble sentido: (i) como derecho subjetivo personal que representa límites para el legislador y una obligación constitucionalmente impuesta a las ramas y órganos del poder público; y (ii) mediante protecciones específicas que la articulan en sentido material, manifestadas en las sentencias de tutela y sus diversas líneas jurisprudenciales.

Asimismo, la Corte Constitucional ha identificado distintos mandatos contenidos en los enunciados constitucionales sobre la igualdad que a su vez constituyen una expresión de su vínculo con la dignidad humana. A saber, la igualdad formal que implica el presupuesto de igualdad ante la ley e igualdad de protección y trato en la aplicación de la ley, así como el principio de no discriminación. De otra parte, se encuentra la igualdad material que requiere la implementación de medidas de discriminación afirmativa para transformar la sociedad y equilibrar las cuotas de poder social en favor de personas y grupos vulnerables o en situación de debilidad manifiesta.

La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado una línea jurisprudencial que reconoce la necesidad de proteger los derechos de las mujeres en situación de vulnerabilidad tras el divorcio. En sentencias como la T-450 de 1993, la SU-389 de 2005 y la T-981 de 2010, el alto tribunal ha señalado que la desigualdad económica producto de roles tradicionales de género debe ser compensada jurídicamente; el trabajo doméstico y de cuidado tiene un valor económico y social que debe ser reconocido y que las mujeres divorciadas, especialmente de edad avanzada o con hijos a cargo, deben recibir protección reforzada.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-203/19. Magistrada Ponente: Cristina Pardo.



Finalmente, vale la pena traer a colación con mayor amplitud el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en sentencia T-461 de 2021, en donde analizó dos casos de mujeres mayores dependientes de pago de alimentos de sus exparejas, el núcleo de la sentencia es el reconocimiento de la desigualdad estructural que afecta a las mujeres debido a la división de roles en el matrimonio. La Corte argumentó que la administración de justicia debe aplicar un enfoque de género para visibilizar y reparar la violencia estructural contra la mujer.

La Sentencia T-462 de 2021 redefine el propósito de la obligación alimentaria entre excónyuges. No se trata solo de un deber de solidaridad, sino de un mecanismo para corregir la desigualdad:

"Partiendo de esa distribución asimétrica de las labores del cuidado, la Corte ha entendido los alimentos como una forma de ' paliar la discriminación y de disminuir la tensión que existe ante la ausencia de remuneración del trabajo de cuidado '"


Se reconoce que el divorcio es una *"reconfiguración de las relaciones familiares y no su extinción"*, por lo que la cuota alimentaria puede ser vista como una *"prolongación de los deberes de ayuda y socorro"*, especialmente para la mujer que, tras la ruptura, mantiene su rol de cuidadora con pocas opciones para sostenerse económicamente. Finalmente la Corte en la parte resolutive de la decisión indicó:

"QUINTO.- ENVIAR a las Comisiones Constitucionales Permanentes segunda y séptima de la Cámara de Representantes y del Senado de la República la presente providencia para que, en virtud del margen de configuración legislativa y los estándares constitucionales sobre los derechos de las mujeres analizados, adopten las medidas correspondientes en relación con el déficit de protección que tienen las mujeres en los escenarios de divorcio, ante la cuota alimentaria de conformidad con las consideraciones realizadas en la presente providencia."

4.4. DERECHO COMPARADO


Se ha reconocido que la tendencia en un grupo significativo de países ha sido la de introducir regímenes de compensación que no se basan en la culpa, sino en el desmedro económico que la disolución del vínculo causa. Se tienen como ejemplos las reformas en España y Chile, que han incorporado mecanismos para mitigar los desequilibrios económicos que genera el divorcio, considerando factores como la dedicación a la familia y la pérdida de oportunidades laborales.

4.4.1. España



La pensión compensatoria está regulada en el artículo 97 del Código Civil Español, el cual fue reformado por la Ley 15/2005. El objetivo de esta figura es mitigar los desequilibrios económicos que la separación o el divorcio generan para uno de los cónyuges. Su finalidad es *"compensar el desequilibrio económico que puede producir la separación o el divorcio"*.

El derecho a esta compensación surge cuando la separación o el divorcio produce en uno de los cónyuges un *"desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio"*.




La compensación económica puede adoptar diferentes formas, según se acuerde o se determine judicialmente: temporal, indefinido o prestación única. La determinación de la forma y el importe se establece prioritariamente en el "convenio regulador" que presentan los cónyuges de mutuo acuerdo ante el juez. A falta de acuerdo, es el juez quien, en la sentencia de divorcio, determina su importe y características

4.4.2. Chile

La compensación económica en Chile fue introducida con la legalización del divorcio en 2004, a través de la Ley 19.947. Su propósito no se basa exclusivamente en la culpa de uno de los cónyuges, sino en corregir el "desmedro económico" que la disolución del matrimonio le causa a uno de ellos.

La finalidad es compensar al cónyuge que, por dedicarse al cuidado de los hijos o a las labores del hogar, sacrificó su desarrollo profesional y económico. El derecho a la compensación económica está consagrado en el artículo 61 de la Ley 19.947 de 2004:

"Si, como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos o a las labores propias del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería, tendrá derecho a que, cuando se produzca el divorcio o se declare la nulidad del matrimonio, se le compense el menoscabo económico sufrido por esta causa."



En esta norma se establecen como requisitos para el otorgamiento tomar en consideración, la dedicación al cuidado de los hijos o a las labores del hogar común, no haber podido desarrollar una actividad remunerada o haberlo hecho en menor medida de lo que se podía y quería, haber sufrido un menoscabo económico a raíz de lo anterior y determina que el derecho se activa al momento del divorcio o la declaración de nulidad del matrimonio.

Estas referencias internacionales sirven como un criterio auxiliar que evidencia la necesidad y pertinencia de adoptar una medida similar en Colombia, pues en nuestro país a pesar de contar con normas generales, se carece de una regulación específica y eficaz sobre el tema como se expuso a lo largo de la presente exposición de motivos.

6. Impacto fiscal

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

En lo que refiere al presente proyecto de ley se identifica que no genera impacto fiscal.

7. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 2891 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del mismo. En ese sentido, señala el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.


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[...].”


En virtud de lo anterior, este proyecto de ley no reúne las condiciones anteriormente citadas de los literales a, b y c, de las circunstancias en las cuales es existente un conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente Proyecto de Ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

8. Conclusión



La situación actual evidencia una deuda histórica del ordenamiento jurídico con las mujeres que, tras años de aportes no remunerados al hogar, se ven en condiciones de desamparo económico tras la terminación de una relación matrimonial o de hecho. Este proyecto de ley representa un paso firme hacia la justicia de género, la equidad económica y la protección de derechos fundamentales.

El Congreso de la República tiene la oportunidad de saldar esta deuda mediante la creación de una norma con enfoque diferencial, garantista, y en armonía con los principios constitucionales e internacionales de protección a la mujer.



Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en este documento pongo a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley *“Por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho”*, teniendo en cuenta la importancia de fomentar garantías que contribuyan al cierre de brechas de género y minimización de violencias basadas en género que históricamente han aquejado a las mujeres y cuidadores.

JANEL QUIROGA CARRILLO

Senadora de la República

Pacto Histórico – UP