

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de no regresividad

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-Alcance

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-333 DE 2023

Referencia: Expediente D-15152

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008 “por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones”

Demandantes: Juan Manuel Santos Arango y Diego Escallón Arango

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de la competencia asignada por el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, con fundamento en el artículo 40.6 de la Constitución, por los ciudadanos Juan Manuel Santos Arango y Diego Escallón Arango contra el párrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993 -modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008-, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. DISPOSICIÓN DEMANDADA

LEY 1232 DE 20082

(julio 17)

Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 2o de la Ley 82 de 1993 quedará así:

Artículo 2o. Jefatura femenina de hogar. Para los efectos de la presente ley, la Jefatura Femenina de Hogar, es una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil.

En concordancia con lo anterior, es Mujer Cabeza de Familia, 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.

PARÁGRAFO. La condición de Mujer Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario por cada una de ellas, expresando las circunstancias básicas del respectivo caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.

I. LA DEMANDA

1. Según los accionantes, la norma demandada vulnera, por un lado, los artículos 1, 2, 13 y 334 de la Constitución Política, porque “igualó las condiciones de las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos en relación con las mujeres cabeza de familia de medianos y altos ingresos, dejándolas en desprotección para el acceso a los bienes limitados que puede ofrecer el Estado”. Afirmaron que la norma demandada modifica los requisitos para acreditar la condición de mujer cabeza de familia en tanto eliminó la exigencia de que tuviera bajos ingresos, y como esa condición resulta necesaria para acceder a los mecanismos diseñados para la promoción de sus derechos económicos, sociales y culturales, desconoce las especiales necesidades de las madres cabeza de familia de bajos ingresos a quienes puso a competir en igualdad de condiciones con las de medianos y mayores ingresos por beneficios que, por su naturaleza, son limitados. Con ello la norma iguala a dos grupos de personas que, si bien comparten ciertas características, requieren de tratamientos diferenciados, subrayando que “la categoría de ‘bajos ingresos’ [es] una condición constitucionalmente relevante, que conlleva una obligación del Estado de discriminar positivamente en favor de las personas que la tienen y la cual no debe leerse aisladamente del deber del Estado de proteger a la mujer cabeza de familia”.

1. En efecto, los textos de la disposición antes y después de la modificación son:

Ley 82 de 1993, artículo 2

Texto Modificatorio

Ley 1232 de 2008, artículo 1

Parágrafo: Esta condición y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada por la mujer cabeza de familia de bajos ingresos ante notario, expresando las circunstancias básicas de su caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.

Parágrafo: La condición de Mujer Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario por cada una de ellas, expresando las circunstancias básicas del respectivo caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.

1. Por consiguiente, concluyen que “al modificar las medidas de discriminación positiva que traía la Ley 82 de 1993 a través de la norma aquí demandada, el Legislador tenía un deber de tratar a las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos de manera diferenciada, conforme a una discriminación positiva interseccional horizontal por el doble flagelo que enfrentan o, cuando menos, argumentar por qué su tratamiento homogéneo con las mujeres cabeza de familia de medianos y altos ingresos era razonable y proporcional (...) lo que, inescindiblemente llevó a la desprotección y desamparo de mujeres que están en mayor condición de vulnerabilidad y que ahora deben competir por los beneficios escasos que trae la ley para reducir sus condiciones de inequidad y pobreza”.

1. Por otro lado, alegaron la vulneración de los artículos 2.1, 2.2, 4 y 11.1 del Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vía el artículo 93 de la Constitución Política, por desconocer el principio de progresividad y no regresividad “en la medida que [la norma demandada] reduce el ámbito de protección e incrementa los costos de acceso a los DESC para mujeres cabeza de familia de menores recursos, en favor de aquellas de altos y medianos ingresos”, pues “la modificación en los sujetos de acceso tuvo implicaciones sobre los mínimos intangibles de los derechos de educación, salud, vivienda y trabajo que protege la Ley 82 de 1993”. Lo anterior, porque “previo a la expedición de la [Ley 1232 de 2008] las mujeres cabeza de familia de escasos recursos contaban con un acceso preferencial a derechos económicos, sociales y culturales de manera exclusiva, mientras que posterior a ella, quedaron situadas en condiciones de igualdad con las madres cabeza de familia de altos y medianos ingresos y en competencia directa por acceder a recursos escasos”.

I. CONCEPTOS DE ENTIDADES Y DE EXPERTOS

1. Durante el trámite del proceso se recibieron cinco conceptos, uno del Ministerio de Salud y Protección Social, entidad que intervino en la expedición de la norma, y cuatro de entidades invitadas a rendir su concepto experto.

Solicitudes de exequibilidad

El Ministerio de Salud y Protección Social³ sostuvo que “desde el sector salud, no se evidencia afectación o conexión directa entre el cambio realizado por el legislador y los servicios, programas o acciones que se adelantan dentro del sistema o en materia de enfoque diferencial de género”.

El Departamento administrativo para la prosperidad social -DPS⁴ afirmó que la norma “se ajusta a los preceptos de legalidad, procedimiento y finalidad establecidos en la Constitución

Política”, ya que “el legislador no hace con su modificación más que explicitar y dar coherencia a los principios constitucionales de igualdad material y de protección constitucional reforzada a sujetos de derecho históricamente excluidos del goce efectivo de sus garantías fundamentales en el marco de los principios axiales del Estado Social de Derecho”. Así, “al ampliar el ámbito de aplicación de la norma y reconocer como sujeto de derechos a la madre cabeza de familia sin que medie una condición de recursos, el legislador ha aceptado que más allá del capital económico existe una vulnerabilidad propia y digna de ser protegida en la persona que se encuentra en esta condición”. Agregó que la norma resulta progresiva “por cuanto amplía el rango de eficacia de la protección a las madres cabezas de hogar y a los menores de edad a su cargo”. Es así como, “[L]a focalización y los instrumentos de distribución del gasto público social son el reconocimiento explícito de que la condición femenina no trae consigo una automática e inderogable presunción de necesidad. Tratándose de un grupo heterogéneo, atravesado y moldeado por múltiples realidades, un tratamiento unidimensional concluiría en desigualdades injustificables. Es por ello por lo que las políticas públicas son el objeto de una variación que analiza las necesidades de cada persona para posteriormente atribuirle o no, gradualmente, los bienes y servicios que mejoren su situación y le ayuden a romper con las inercias de la discriminación”.

El Programa de acción por la igualdad y la inclusión social -PAIIS5 de la Universidad de los Andes sostuvo que la norma demandada “no demuestra por sí sola una vulneración a los derechos de las mujeres más pobres”. Advirtió que la calidad de mujer cabeza de familia no debe limitarse únicamente a sus ingresos económicos, en tanto “abarca diversos aspectos o situaciones de vulnerabilidad entre los cuales pueden estar la carga afectiva, económica y social del hogar”. Por tanto, “la inclusión de mujeres de bajos recursos en la definición de mujer cabeza de familia podría negar la existencia de otras vulnerabilidades que enfrentan estas mujeres y que pueden manifestarse en situaciones particulares”. Ello no desconoce que, en todo caso, “la legislación, en consonancia con el deber del Estado de luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, ha implementado medidas que protegen a las mujeres cabeza de hogar especialmente afectadas por su situación de precariedad económica”, de manera que, “cada programa o subsidio que brinda el Estado se encarga de especificar las condiciones de acceso dependiendo de las necesidades de las mujeres a quienes vayan dirigidos”.

El Grupo de acciones públicas de la Universidad del Rosario⁶ consideró que la “modificación legislativa es incluso más garantista y se acoge a los mandatos de igualdad y progresividad que enmarcan la función del legislador”. Sostuvo que, “a pesar de que la mayoría de las madres cabeza de hogar son personas de bajos ingresos, el mandato de su especial protección no nace de esa condición, sino de la que las hace precisamente madres cabeza de familia: la jefatura del hogar”. Por consiguiente, “establecer en la ley una protección diferenciada a razón de sus capacidades económicas para este grupo que comparte una situación que las ha marginado históricamente, es desobedecer el mandato de igualdad que debe guiar la función del legislador”.

Solicitudes de inhibición

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF⁷ solicitó a la Corte declararse inhibida, o en subsidio, declarar la exequibilidad de la norma. Por un lado, expuso que “las cargas argumentativas de certeza y especificidad no se cumplen en su totalidad. Lo anterior, si se tiene en cuenta el marco jurisprudencial de protección que tiene la población a la cual va dirigida la medida, por lo que no se puede estimar que exista una medida discriminatoria hacia las madres cabeza de hogar de bajos recursos”. Por el otro, que resulta necesario “comprender que el concepto de vulnerabilidad no solo se puede tomar desde un punto de vista económico”.

La Defensoría del Pueblo⁸, consideró que el problema jurídico que se impone analizar a la Corte es determinar si la declaración ante notario de la calidad de mujer cabeza de familia, es en sí misma un acto discriminatorio en tanto de ella depende la concesión de “unas prerrogativas que no se están dando, precisamente porque no se está acudiendo ante los notarios y notarias del país, [por lo que] resultaría por lo menos paradigmático que se mantuviera tal exigencia”. Sin embargo, advierte que al intentar dar respuesta al problema jurídico, lo que se evidencia es la ineptitud de los cargos debido a que “se pondera más la formalidad incorporada por la norma, que la finalidad pretendida con ella”. En todo caso, “incluso de llegar a declararse condicionalmente exequible el mencionado parágrafo, en el entendido que tal declaración la deben hacer únicamente quienes tengan la jefatura de hogar con menos recursos económicos como estaba previsto antes, tampoco generaría beneficios para dicha población”.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN⁹

1. Solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio porque la norma demandada fue derogada tácitamente por el artículo 7 del Decreto Ley 019 de 2012. En su opinión, la exigencia de declarar en notaría sobre la calidad de mujer cabeza de familia, es una exigencia probatoria que fue suprimida y, en la actualidad, “basta con la simple afirmación que realiza la persona interesada ante la autoridad correspondiente”.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. Cuestiones previas

1. El artículo 241 de la Constitución Política confía a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación.

1. En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre leyes demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que las normas sometidas a control estén vigentes o que, si no lo están, se encuentren produciendo efectos o tengan vocación de producirlos; y (ii) que la demanda ciudadana reúna los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991.

1. La norma demandada está vigente

1. Tal como se expuso más arriba, la señora Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte proferir una decisión inhibitoria porque la norma demandada no está vigente, en tanto habría sido derogada tácitamente por el artículo 7 del Decreto Ley 019 de 2012 que prohíbe exigir como requisito para el trámite de una actuación administrativa declaraciones extrajuicio ante autoridad administrativa o de cualquier otra índole.

1. La derogatoria implica la pérdida de vigencia de una disposición como consecuencia de una norma posterior que la deroga expresa o tácitamente¹⁰. Según el artículo 71 del Código Civil (Ley 57 de 1887), la derogación de las leyes es expresa cuando la nueva ley dice explícitamente que deroga la antigua, y es tácita cuando, con ocasión de un cambio de legislación, la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior lo que “hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total”¹¹.

1. La norma demandada es el parágrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993, en la forma como fue modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008, según el cual:

“(…) PARÁGRAFO. La condición de Mujer Cabeza de Familia y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada ante notario por cada una de ellas, expresando las circunstancias básicas del respectivo caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo”.

1. Se trata de una obligación impuesta a las mujeres cabeza de familia con el fin de que declaren ante notario tanto la condición como la cesación de la jefatura femenina de hogar. Se trata de una categoría social de los hogares derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social¹².

1. Por su parte, el artículo 7 del Decreto Ley 019 de 2012 que modifica el artículo 10 de Decreto 2150 de 1995¹³, y que la Procuradora General sostiene que derogó la recién transcrita, dispone

“Artículo 10. Prohibición de declaraciones extrajuicio. Se prohíbe exigir como requisito para el trámite de una actuación administrativa declaraciones extrajuicio ante autoridad administrativa o de cualquier otra índole. Para surtirla bastará la afirmación que haga el particular ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento”.

1. Se trata de una prohibición dirigida a todos los organismos y entidades de la Administración Pública que ejerzan funciones de carácter administrativo en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas¹⁴, para que se abstengan de exigir declaraciones extrajuicio en el trámite de una actuación administrativa.

1. A pesar de que ambas disposiciones tienen naturaleza probatoria, en tanto la primera exige la declaración ante notario de la condición de mujer cabeza de familia y de su cesación, mientras que la segunda prohíbe exigir dicha declaración para el trámite de una actuación administrativa, lo cierto es que en este caso no se configura la derogatoria tácita alegada por la Procuradora General porque no resultan inconciliables.

1. Ello es así porque la condición de mujer cabeza de familia no solo es relevante al momento de adelantar actuaciones administrativas, en las cuales, efectivamente, no puede exigirse la declaración ante notario a la que se refiere la norma acusada -en virtud del artículo 7 del Decreto Ley 019 de 2012-, y tampoco se limita a permitir el acceso a las medidas previstas en la Ley 82 de 1993 para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

1. Por el contrario, la condición de mujer cabeza de familia acompaña a quien la tiene en las demás actuaciones que realiza en su diario vivir, por ejemplo, para el acceso a líneas privadas de crédito, estudio, capacitación, trabajo, etc. más allá de las actuaciones administrativas que eventualmente deba adelantar. Muestra de ello es que (i) el artículo 10 de la Ley 1232 de 2008 dispone que el Gobierno Nacional establecerá incentivos especiales para el sector privado que cree, promocióne o desarrolle programas especiales de salud, educación, vivienda, seguridad social, crédito y empleo para las mujeres cabeza de familia, y que (ii) el trámite para la declaratoria sigue siendo regulado y definido como acto exento en las resoluciones que actualizan las tarifas de derechos notariales dictadas por la Superintendencia de Notariado y Registro, la última de las cuales es la Nro. 387 de 2023¹⁵.

1. Para la Sala, esto basta para descartar la certeza necesaria para declarar la derogatoria tácita de la disposición acusada y, por consiguiente, se impone a este Tribunal el deber de continuar con el estudio de constitucionalidad¹⁶.

1. Cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991.
Reiteración de jurisprudencia¹⁷

1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, contentivo del régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben ser presentadas por escrito, y que deben cumplir los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido, o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) precisar las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales esas normas se estiman violadas; (iv) señalar, cuando la demanda se base en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que el demandante considera que este fue quebrantado; y (v) señalar la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

1. Sobre el requisito consistente en expresar las razones por las cuales las normas constitucionales se estiman violadas, en la Sentencia C-1052 de 2001 la Corte indicó que toda demanda de inconstitucionalidad debe fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Ello constituye la carga mínima de argumentación que resulta indispensable para adelantar el control constitucional.

1. A partir de esa sentencia, la Corte ha explicado el contenido de las exigencias materiales así: hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las razones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda se dirige contra un contenido real de la disposición demandada; hay especificidad cuando se expresan en forma precisa las razones o argumentos de la vulneración de la Constitución; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay

suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

1. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional¹⁸ ha señalado que las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir una especial y mayor carga argumentativa cuando se presenten cargos por violación del derecho de igualdad. En estos casos, la demanda debe: (i) estar dirigida contra una disposición que verdaderamente establezca un tratamiento diferente a personas o grupos iguales, o que establezca un trato igual a personas o grupos diferentes; (ii) identificar los sujetos o supuestos que deben ser comparados, de manera que sea posible establecer con precisión los extremos de la contrastación, teniendo en cuenta que, dada la libertad de configuración del Congreso, no basta con identificar uno de los extremos de manera precisa y referir de forma general a “todos los demás” o al universo restante; (iii) señalar el criterio con fundamento en el cual debe hacerse la comparación o, en otras palabras, el rasgo o cualidad que permita afirmar que los elementos comparados son iguales, o diferentes, según se invoque la violación de los mandatos de trato igual o de trato diferente; y (iv) indicar las razones que hacen que el trato diferente o igual que cuestiona carece de fundamento en la Carta¹⁹.

1. Tanto el Instituto Colombiano de Bienestar familiar como la Defensoría del Pueblo solicitaron a la Corte inhibirse de pronunciar un fallo de fondo por ineptitud de los cargos. Por consiguiente, procede la Sala a analizar el cumplimiento de los requisitos materiales referidos, teniendo en cuenta que, en el presente caso, la demanda fue admitida en aplicación del principio pro actione, con base en el cual, “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante”²⁰ de manera que, en análisis posterior, se decida sobre su cumplimiento.

1. El cargo por vulneración del derecho a la igualdad es inepto

1. Frente al cargo por violación de los artículos 1, 2, 13 y 334 constitucionales, los demandantes sostienen que la modificación introducida por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008 al artículo 2 de la Ley 82 de 1993, mediante la cual se eliminó el requisito de que la mujer cabeza de familia tenga bajos de ingresos a efectos de demostrar la jefatura femenina de hogar, igualó las condiciones de todas las mujeres cabeza de familia desconociendo el mandato de discriminación positiva. Sostuvieron que “la categoría de ‘bajos ingresos’ [es] una condición constitucionalmente relevante, que conlleva una obligación del Estado de discriminar positivamente en favor de las personas que la tienen y la cual no debe leerse aisladamente del deber del Estado de proteger a la mujer cabeza de familia”.

1. Para la Sala, el cargo es (i) claro, pues la argumentación presenta un hilo conductor que permite comprender las pretensiones de la demanda y las justificaciones en las cuales se soportan. Sin embargo, incumple los requisitos de (ii) certeza, porque los argumentos no recaen sobre una proposición jurídica real y existente sino sobre una deducida por los actores con base en la cual, la norma demandada “puso a las mujeres cabeza de familia a competir directamente entre ellas para los beneficios, sin tener en consideración su necesidad o situación de desprotección adicional, como lo es tener bajos ingresos económicos para el soporte de una familia”, cuando en realidad esta sólo indica que la condición de mujer cabeza de familia y la cesación de la misma debe ser declarada ante notario; (iii) especificidad, porque los argumentos no definen la manera como la norma acusada desconoce la Carta Política. Si bien los demandantes afirman que el modelo constitucional colombiano “supone que las autoridades están obligadas a proveer medios para corregir las visibles desigualdades sociales de nuestro país, para facilitar la inclusión y participación de los débiles”, lo cierto es que no especifican cómo se estaría vulnerando dicho mandato en tanto se limitan a indicar el contenido de los preceptos constitucionales que consideran vulnerados sin analizarlos, pero sugiriendo que sólo las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos deben ser especialmente protegidas. Adicionalmente, la jurisprudencia a la que hacen referencia y en la que sustentan sus afirmaciones, no tiene el contenido que los demandantes le dan²¹; (iv) pertinencia, porque el reproche formulado no es de naturaleza constitucional sino que es la expresión de puntos de vista subjetivos sobre

las consecuencias de la aplicación de la norma, en tanto a los demandantes no les parece “constitucionalmente viable, a la luz del derecho de la igualdad, entender el inciso 2º del artículo 43 como un mandato homogeneizante, destinado a convertir su texto en ejemplo de igualdad formal que trate a todas las mujeres cabeza de familia como un universo idéntico, impersonal y uniforme”; y (v) suficiencia, porque los argumentos no logran despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma.

1. Adicionalmente, la demanda incumple la especial carga argumentativa cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad porque no identifica un trato presuntamente discriminatorio ni explica por qué resultaría injustificado. En efecto, la falta de certeza del cargo impide advertir un trato igual a sujetos diferentes en tanto, de su lectura objetiva, la norma se refiere a un grupo de personas que comparte la característica de ser mujeres a cargo de la jefatura del hogar. Por su parte, para argumentar la ausencia de justificación constitucional de la medida, los demandantes exponen (i) que la intención de la norma en su redacción original era proteger a las mujeres cabeza de familia de escasos recursos, con respecto a lo cual, la Sala entiende que lo que proponen los demandantes es asumir la redacción original del párrafo como parámetro de control constitucional; (ii) que el párrafo demandado aumentó la desprotección del subgrupo de mujeres con menores ingresos al ampliar el universo de destinatarios de la norma porque la Sentencia C-964 de 2003 indica que el favorecimiento de un grupo implica el detrimento de otro, al respecto de lo cual, la Sala advierte que dicho pronunciamiento no sirve de precedente en el caso concreto porque en esta ocasión, sin importar el nivel de ingresos, las mujeres cabeza de familia constituyen un grupo especialmente protegido por la Constitución; y (iii) que el legislador realizó la modificación que se reprocha sin razones válidas y sin ser discutida en el trámite del proyecto, argumento que para la Sala pareciera advertir falencias durante el trámite legislativo por vulneración del principio de consecutividad sin que así haya sido expuesto en la demanda.

1. El cargo por vulneración del principio de no regresividad es inepto²²

1. A partir del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos²³, la jurisprudencia constitucional ha definido el contenido del principio de progresividad en el sentido de que “la eficacia y cobertura de las dimensiones prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico”²⁴.

1. Entre las manifestaciones del referido principio, esta Corte ha identificado la regla de no regresión²⁵, la cual implica una obligación amplia de hacer, cada vez más exigente, orientada a lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente, la plena efectividad del componente prestacional de los derechos constitucionales²⁶ y se explica en la medida en que “si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de los contenidos prestacionales de los derechos constitucionales, resulta arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada”²⁷.

1. Este Tribunal ha determinado que las diferencias que existen entre el principio de progresividad y la regla de no regresión “implican técnicas diferentes del control de constitucionalidad del respeto del uno o de la otra”²⁸.

1. El control del cumplimiento de la no regresión ha sido establecido a través de una presunción de inconstitucionalidad de cualquier medida que resulte menos garantista, protectora o que disminuya el contenido prestacional del derecho en cuestión²⁹. En estos términos, esta Corporación ha establecido que para desvirtuar tal presunción la norma cuestionada debe superar un juicio estricto de no regresión en el que se deberá comprobar que la medida “(i) persiga una finalidad constitucionalmente imperativa; (ii) que el instrumento utilizado para alcanzar ese fin sea ciertamente idóneo; (iii) que la medida sea necesaria, es decir, que no existan otros medios menos regresivos para alcanzar ese fin; y (iv) que la medida sea proporcional en sentido estricto, sin afectar, no obstante, el núcleo mínimo del derecho en cuestión. Al enfrentarse a una presunción de inconstitucionalidad, la carga de probar estos elementos recae sobre el Estado”³⁰.

1. Por el contrario, el examen de constitucionalidad de una medida considerada contraria al principio de progresividad resulta más complejo debido a “la textura abierta de los principios”³¹. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha identificado cuatro manifestaciones del principio de progresividad, a saber: “(i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos”³².

1. En desarrollo de estas manifestaciones, la Corte ha establecido que únicamente la cuarta, es decir, la relativa a la prohibición de retroceso, “implica una obligación de no hacer cuyo incumplimiento resulta identificable por parte de la Corte Constitucional, a través del juicio de no regresión”³³. En relación con las tres primeras manifestaciones del principio de progresividad, al tratarse de obligaciones de hacer, “el control de constitucionalidad se enfrenta a una diferencia equivalente a (sic) establecida entre las omisiones legislativas absolutas, cuyo control escapa, según la jurisprudencia constitucional, a las competencias de la Corte Constitucional, en razón de la ausencia de objeto de control, y las omisiones legislativas relativas, éstas sí controlables. Esto no quiere decir que la acusación de vulneración del principio de progresividad deba ser sometida en todos los casos al test propio de las omisiones legislativas relativas, ya que esto dependerá de cada caso concreto”³⁴.

1. En el caso concreto los demandantes alegaron la vulneración de los artículos 2.1, 2.2, 4 y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vía el artículo 93 de la Constitución Política, por desconocer el principio de progresividad y no regresividad “en la medida que [la norma demandada] reduce el ámbito de protección e incrementa los costos de acceso a los DESC para mujeres cabeza de familia de menores recursos, en favor de

aquellas de altos y medianos ingresos”, pues “la modificación en los sujetos de acceso tuvo implicaciones sobre los mínimos intangibles de los derechos de educación, salud, vivienda y trabajo que protege la Ley 82 de 1993”. Lo anterior, porque “previo a la expedición de la [Ley 1232 de 2008] las mujeres cabeza de familia de escasos recursos contaban con un acceso preferencial a derechos económicos, sociales y culturales de manera exclusiva, mientras que posterior a ella, quedaron situadas en condiciones de igualdad con las madres cabeza de familia de altos y medianos ingresos y en competencia directa por acceder a recursos escasos”.

1. Para la Sala el cargo es inepto porque la demanda no logra demostrar que la ampliación del universo de destinatarios de la norma disminuye la protección de los derechos de las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos, o que dicha disminución no tenga una justificación válida y suficiente³⁵.

1. En efecto, la Sala acepta que el cargo es claro en tanto es fácilmente comprensible que lo que se alega es una desventaja de las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos frente a las de medianos y altos ingresos a la hora de acceder a la oferta institucional especialmente diseñada para atender las necesidades específicas de esa población. También cumple el requisito de certeza porque los demandantes confrontaron el texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, en este caso, la eliminación del requisito de bajos ingresos a efectos de demostrar la jefatura femenina de hogar. Y finalmente es específico en la medida en los demandantes exponen de manera detallada la manera en la que la disposición desconocería el mandato de progresividad y no regresividad.

1. Sin embargo, el cargo carece de pertinencia porque los argumentos se formulan a partir de consideraciones de conveniencia que exponen puntos de vista subjetivos como que la norma “supuso igualar en competencia directa a las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos con aquellas de altos y medianos ingresos, a efectos del acceso a los beneficios de

la Ley, sin ninguna medida complementaria que mantuviera alguna protección para el grupo más vulnerable”; que “las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos aún no están en una situación que les permita competir con otras de altos o medianos ingresos para un acceso preferencial a los DESC que la ley creó para equiparar sus cargas económicas y sociales”; y que “disminuyó el estándar de protección que se tenía para el grupo más vulnerable dentro de la comparación”. Para la Sala, este tipo de argumentos son impertinentes en tanto resultan de escenarios hipotéticos sobre los posibles problemas de aplicación de la norma y carecen de sustento necesario para demostrar que, en efecto, el acceso a la oferta institucional por parte de las mujeres cabeza de familia de bajos ingresos se hubiere visto limitado con ocasión de la modificación de la norma, máxime cuando es en la reglamentación de los programas sociales -y no en la norma que define el concepto de jefatura femenina- donde se establecen los requisitos para ser beneficiarios de aquellos. En consecuencia, tampoco cumple el requisito de suficiencia porque el cargo no despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

1. Síntesis de la decisión

1. En esta oportunidad, correspondió a la Corte decidir una demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008 “por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones”. Alegaron los demandantes que la modificación introducida por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008 al artículo 2 de la Ley 82 de 1993, mediante la cual se eliminó el requisito de que la mujer cabeza de familia tenga bajos ingresos a efectos de demostrar la jefatura femenina de hogar, igualó de manera injustificada las condiciones de todas las mujeres cabeza de familia desconociendo el mandato de discriminación positiva.

1. La Sala Plena, luego de examinar los cargos de la demanda, concluye que ninguno se fundó en razones ciertas, específicas, pertinentes ni suficientes, por lo que la demanda incumple la carga mínima de argumentación que resulta indispensable para adelantar el

control de constitucionalidad. En consecuencia, encontró que debe declararse inhibida de adoptar un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO. Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1232 de 2008, por el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad y el principio de no regresividad, por las razones expuestas.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Ausente con permiso

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Mediante auto de febrero 28 de 2023, el magistrado sustanciador (i) admitió la demanda por la presunta incompatibilidad de la norma demandada con los artículos 1, 2, 13 y 334 de la Constitución, y con los artículos 2.1, 2.2, 4 y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vía el artículo 93 de la Constitución Política; (ii) ordenó comunicar el inicio del proceso al presidente del Congreso y a los ministros de Hacienda y Crédito Público, y de Salud y Protección Social; (iii) invitó a participar en este proceso al Departamento para la Prosperidad Social; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; a la Defensoría del Pueblo; al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS) de la Universidad de los Andes; al Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Universidad del Rosario; y a las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, Externado, Libre y Javeriana. Por último, (iv) ordenó fijar en lista el proceso, para que los ciudadanos intervinieran, y dio traslado a la Procuradora General de la Nación.

2 Diario Oficial No. 47.053 de 17 de julio de 2008

3 Intervención realizada con fundamento en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

4 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

5 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

6 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

7 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

8 Concepto rendido con fundamento en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

9 Concepto rendido de conformidad con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

10 Ver, Corte Constitucional; Sentencia C-047 de 2020.

11 Corte Constitucional; Sentencia C-901 de 2011.

12 Artículo 2 de la Ley 82 de 1993.

13 Modifica el artículo 10 de Decreto 2150 de 1995 modificada a su turno por el artículo 25 de la Ley 962 de 2005.

14 De acuerdo con lo estipulado en el artículo 2 del Decreto Ley 019 de 2012 sobre su ámbito de aplicación.

15 Literal g) del artículo 37. [res-387-2023012791220.pdf](#) (supernotariado.gov.co)

16 Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2017. En esta providencia, la Corporación sostuvo que: “para que la Corte descarte la posibilidad de emitir una decisión de fondo debe existir certeza en la configuración de la pérdida de vigor de la disposición derogada, dado que solo en ese caso dicha determinación no sería considerada una denegación de justicia. Contrario sensu, en el evento que exista duda sobre la derogatoria de la norma, la Corte debe emitir un fallo de fondo”.

17 Corte Constitucional; Sentencia C-360 de 2021.

18 Ver. Corte Constitucional; Sentencias C-487 de 2009, C-886 de 2010, C-033 de 2011, C-336 de 2012, C-502 de 2012, C-635 de 2012, C-821 de 2012, C-1057 de 2012, C-879 de 2014, C-474 de 2015, C-520 de 2016, C-039 de 2018, C-117 de 2018 y C-317 de 2022, entre otras.

19 Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-384 de 2022.

21 Los accionantes parecen sugerir que las mujeres cabeza de familia protegidas son solo aquellas que tienen bajos ingresos. Para ello, señalan que este tribunal ha validado el tratamiento diferenciado que deben tener las mujeres cabeza de familia de bajos recursos y ha identificado que una de las manifestaciones de su condición es no contar con una “alternativa económica” (T-303 de 2006). No obstante, este fallo se refiere a que las mujeres

que ejercen la jefatura del hogar se ven en la obligación de asumir de manera exclusiva estas cargas, sin contar con otras ayudas económicas, pero no alude al nivel de ingresos como una característica decisiva para la protección. A su vez, la Sentencia C-410 de 1994, también citada en la demanda, se limita a afirmar que la mayor parte de las mujeres cabeza de familia hacen parte de los sectores más pobres de la población y reconoce que, dentro de los grupos discriminados, pueden presentarse subgrupos afectados simultáneamente por otras condiciones de vulnerabilidad. Por lo tanto, la demanda se basa en interpretaciones erróneas de la jurisprudencia constitucional para sostener, sin fundamento, que el nivel de ingresos es una característica definitoria para la protección constitucional.

22 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-327 de 2019.

23 Preámbulo y artículo 1º del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos.

24 Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2016.

25 Ibíd.

26 Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 2017.

27 Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2016.

28 Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 2017.

29 Ibíd.

30 Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 2017, retomada en los mismos términos en la Sentencia C-277 de 2021.

31 Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 2017.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2016.

33 Corte Constitucional, Sentencia C-115 de 2017.

34 *Ibíd.*

35 Corte Constitucional; Sentencias C-213 de 2017 y C-276 de 2021.