

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No configuración

ACCIONES AFIRMATIVAS-Definición

MEDIDAS DE DISCRIMINACION INVERSA O POSITIVA-Diferencia con las acciones afirmativas

MEDIDAS DE DISCRIMINACION INVERSA O POSITIVA-Relación particular con el sexo o género

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION-Criterio sospechoso/DERECHO A LA IGUALDAD-Criterio sospechoso

CRITERIO SOSPECHOSO-Definición

IGUALDAD REAL Y EFECTIVA-Alcance/IGUALDAD SUSTANCIAL-Alcance

ACCIONES AFIRMATIVAS Y MEDIDAS DE DISCRIMINACION INVERSA O POSITIVA-Autorización expresa de la Constitución/ACCIONES AFIRMATIVAS Y MEDIDAS DE DISCRIMINACION INVERSA O POSITIVA-Apelación a categoría sospechosa

DERECHO A LA IGUALDAD-No toda utilización de criterios en principio vedados, es discriminatoria

DERECHO A LA IGUALDAD-Medidas de discriminación positiva en materia de genero

MEDIDAS DE DISCRIMINACION INVERSA O POSITIVA-Requisitos para la validez y constitucionalidad

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Medidas de discriminación positiva a favor

ACCIONES AFIRMATIVAS-Autorización expresa de la Constitución

ACCIONES AFIRMATIVAS-Tipos

DERECHOS DEL NIÑO-Incidencia en la jurisprudencia sobre los beneficios que se otorgan a la mujer cabeza de familia

PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO-Alcance

DERECHOS DEL NIÑO-Prevalencia

PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO-Armonía con normas internacionales

BENEFICIO DE PRISION DOMICILIARIA-Justificación de la medida

HOMBRE CABEZA DE FAMILIA-Justificación del beneficio de prisión domiciliaria

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Antecedentes de la protección especial en la Asamblea Nacional Constituyente

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Regulación/MUJER CABEZA DE FAMILIA-Concepto y medidas de protección

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Grupo familiar está a su cargo

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Medidas concretas de apoyo son de diversa índole

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Beneficios en relación con los menores dependientes

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Beneficios no excluyen las obligaciones que a su favor deban cumplir personas naturales o jurídicas

NORMA ACUSADA-Objetivo de la ley no vulnera el derecho a la igualdad dada la clara discriminación de las mujeres en Colombia

DERECHO A LA IGUALDAD EN BENEFICIO DE PRISION DOMICILIARIA-No vulneración

DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO

MUJER CABEZA DE FAMILIA-Beneficios específicos para los menores dependientes deberán aplicarse para aquellos dependientes del hombre

Referencia: expediente D-4575

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 a 21 (parciales) de la Ley 82 de 1993, “por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”

Actor: Fernando Alberto Barros Rodríguez

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veintiuno (21) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Fernando Alberto Barros Rodríguez presentó demanda contra los artículos 2, a 21 (parciales) de la Ley 82 de 1993, “por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

Mediante auto del 24 de abril de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público de Protección Social, de Educación Nacional, y a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su

publicación en el Diario Oficial No. 41.101 del 3 de noviembre de 1993. Se subrayan las expresiones demandadas.

“ LEY 82 DE 1993 ”

(noviembre 3)

por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 2o. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por “Mujer Cabeza de Familia”, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, 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.

PARAGRAFO: 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.

ARTICULO 3o. A partir de la vigencia de la presente Ley, y para todos los efectos, el Estado y la sociedad buscarán mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia.

ARTICULO 4o. El Estado definirá mediante reglamento el ingreso de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo al sistema de seguridad social, buscando la protección integral, cuyos servicios se les prestarán en forma efectiva, bien sea con sistemas prepagados, a crédito y por excepción de manera gratuita.

ARTICULO 5o. Los establecimientos educativos prestarán textos escolares a los menores dependientes de mujeres cabeza de familia que los necesiten, y, mantendrán servicios de

intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Para apoyar las bibliotecas de los establecimientos que así lo hicieren, y más a aquellas que suministren o donen los textos a los beneficiarios de este artículo, el Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial, el cual quedará facultado para apropiar también recursos provenientes del sector privado.

ARTICULO 6o. En ningún caso podrá negarse el acceso a los servicios de educación o de salud a los hijos o demás personas dependientes de mujeres cabeza de familia con base exclusiva en esta circunstancia.

ARTICULO 7o. Los establecimientos de educación primaria y secundaria atenderán de preferencia las solicitudes de ingreso de hijos o dependientes de mujeres cabeza de familia, siempre que cumplan con los requisitos y que los resultados de sus exámenes y pruebas sean por lo menos iguales a las de los demás aspirantes, a fin de no afectar el principio de igualdad.

ARTICULO 8o. El Estado a través de sus entes, de otros establecimientos oficiales o de los particulares, creará y ejecutará planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas de economía solidaria y empresas familiares, donde la mujer cabeza de familia realice una actividad económica rentable.

Para tal efecto, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP, y los demás organismos de naturaleza similar existentes o que llegaren a crearse, a nivel nacional, departamental o municipal, diseñaran planes y programas dirigidos especialmente a la mujer cabeza de familia, para lograr su adiestramiento básico.

ARTICULO 9º .Dentro del campo cultural del desarrollo, el Gobierno Nacional establecerá y los Departamentos, los Municipios y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá podrán establecer en favor de la mujer cabeza de familia o de quienes de ella dependan:

b).Servicio básico de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integradas en su mayoría por mujeres cabeza de familia.

ARTICULO 10-. El Gobierno Nacional establecerá estímulos 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.

ARTICULO 11-. El Gobierno Nacional, mediante reglamento, introducirá un factor de ponderación, que beneficie las propuestas de la mujer cabeza de familia o de las personas jurídicas en las cuales ella participe mayoritariamente, en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y de contratación de servicios también con el Estado.

Dicho factor permitirá que se seleccione la oferta de la mujer cabeza de familia o de la correspondiente persona jurídica siempre que sea por lo menos igual a las de las demás proponentes.

ARTICULO 12-. Las entidades municipales o distritales de vivienda, que en alguna forma reciban recursos del presupuesto nacional o participen en programas que tengan financiación de dicho origen, prestarán especial atención para que las mujeres cabeza de familia constituyan o se asocien en organizaciones populares de vivienda; así mismo las asesorarán para que puedan adquirirla a través de los diferentes planes ofrecidos, como acceso a subsidios para obtener lotes con servicios.

ARTICULO 13-. Los municipios y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, cuyos planes de vivienda reciban recursos del presupuesto nacional, tendrán normas simplificadas que faciliten la contratación administrativa de prestación de servicios o de ejecución de obras con entidades que estén integradas mayoritariamente por mujeres cabeza de familia. Dichas entidades serán asociaciones u organizaciones populares de vivienda o las que se constituyan dentro del sector de la economía solidaria. Es condición para este tratamiento que las utilidades o excedentes que se obtengan se destinen a la adquisición o mejoramiento de la vivienda de las mujeres asociadas, que sean cabeza de familia.

ARTICULO 14. El Gobierno Nacional promoverá, y los departamentos, los municipios y el Distrito Capital podrán promover programas y planes sociales de vivienda que le otorguen oportunidades de acceso a las mujeres cabeza de familia.

El Gobierno Nacional podrá reglamentar el acceso de las mujeres cabeza de familia a los programas de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar y a aquellos que se

desarrollen con apoyo empresarial.

ARTICULO 15-. Las entidades oficiales de crédito y aquellas en las que el Estado tenga alguna participación, organizarán programas especiales de crédito, asesoramiento técnico y vigilancia para las empresas y programas que tengan por objeto apoyar a la mujer cabeza de familia.

ARTICULO 16-. Los departamentos, los municipios y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, podrán promover y financiar la creación y operación de entidades sin ánimo de lucro, que coordinen las estrategias locales o regionales para apoyar a las mujeres cabeza de familia.

ARTICULO 17-. Dentro del marco del principio de igualdad, las entidades públicas que ofrezcan planes de desarrollo social, deberán en su formulación y ejecución considerar lo que fuera procedente en relación con las mujeres cabeza de familia.

ARTICULO 18-. Los beneficios establecidos en esta Ley para las mujeres cabeza de familia y quienes de ellas dependan, no excluyen las obligaciones de diversa índole que a su favor deban cumplir personas naturales o jurídicas, ni eximen de las acciones para exigirlos.

ARTICULO 19-. Dentro del campo social del desarrollo se establece el derecho a exigir judicial y legalmente que un porcentaje del salario, de los ingresos o del patrimonio de quien sea económica y civilmente responsable de la mujer cabeza de familia o de alguien a su cargo, se destine a atenderles sus necesidades básicas.

PARAGRAFO: Facúltase al Gobierno Nacional para que dentro del término de un año contado a partir de la publicación de la presente Ley dicte las disposiciones necesarias para la eficacia de este artículo.

ARTICULO 20-. Dentro del campo político y administrativo del desarrollo se dispone:

a). El Departamento Nacional de Cooperativas acometerá un plan especial debidamente financiado con recursos propios, del presupuesto nacional, provenientes de los particulares u originados en el extranjero, para promover la constitución de organizaciones de economía solidaria que afilien mayoritariamente a mujeres cabeza de familia y que tengan por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de los respectivos núcleos familiares;

b). El acceso a líneas de crédito por parte de microempresas, famiempresas y similares que tengan mayoría de mujeres cabeza de familia.

Dichas líneas de crédito deben incluir asesoramiento técnico y seguimiento operativo.

ARTICULO 21-. Lo establecido en la presente Ley no impide que las mujeres cabeza de familia se beneficien en la misma forma y en los mismos casos que determinen las normas jurídicas en favor de la mujer en general.

III. LA DEMANDA

El demandante, afirma que las expresiones “mujer” o “mujeres”, contenidas en los artículos 2 a 21 de la Ley 82 de 1993 vulneran el Preámbulo, así como los artículos 1, 2, 13, 42, 43 y 44 constitucionales, en la medida en que establecen una discriminación injustificada entre las mujeres y los hombres cabeza de familia, así como entre los niños que dependen de unos y otros, por lo que solicita a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones aludidas o en subsidio declarar su exequibilidad condicionada “en el entendido que la ley se puede aplicar a los hombres que se encuentren en la misma situación de una mujer cabeza de familia.

Afirma el actor, que el Preámbulo, como parte integral de la Constitución Nacional, se encargó de garantizar a los asociados la vigencia de un orden justo, el cual no se realiza al excluir a los hombres cabeza de familia de los beneficios a que alude la Ley 82 de 1993.

En relación con la vulneración al artículo 1º de la Constitución, señala que, las disposiciones acusadas no desarrollan este texto constitucional, pues no protegen de manera efectiva a todas las personas que sean cabeza de familia, discriminando a los hombres que puedan llegar a estar en la misma condición de las mujeres.

Frente al artículo 2 constitucional, estima que, de conformidad con el concepto de justicia: “... si a la MUJER CABEZA DE FAMILIA se le otorga una protección especial por parte de nuestro Estado, al HOMBRE CABEZA DE FAMILIA, se le debe otorgar ese amparo porque la situación que genera la protección se encuentra en los dos casos, y el sexo no puede ser móvil determinante para otorgar el amparo comentado o simplemente negarlo.”

Igualmente, estima que se vulneran los artículos 42 y 43 superiores de los que se desprendería la igualdad de derechos y deberes entre hombres y mujeres, sin que pueda establecerse ninguna discriminación entre ellos.

Hace énfasis en que los apartes demandados de la Ley 82 de 1993 vulneran igualmente el artículo 44 constitucional, toda vez que el Legislador no tomó en cuenta que los derechos de los niños priman sobre los derechos de los demás y por tanto es deber del Estado otorgarles una protección especial por su situación de debilidad, por lo que afirma no entender “cómo se estableció una discriminación respecto de los niños que están al cuidado de una mujer con los niños que dependen de un hombre”.

Considera que el problema radica en que: “... el Congreso de manera exegética y poco acorde a la realidad de nuestro Estado ha venido utilizando el término MUJER en vez de simplemente desarrollar el término CABEZA DE FAMILIA, puesto que la realidad nos indica que no solo la mujer puede ser CABEZA DE FAMILIA, el hombre también puede ostentar esta calidad...”.

Concluye que no existe una justificación constitucional para establecer y mantener vigente esa discriminación y al respecto cita la sentencia C-184 de 2003.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

La entidad señalada mediante apoderada judicial debidamente acreditada interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de las expresiones acusadas, a partir de las consideraciones que a continuación se sintetizan.

Afirma, que, el artículo 43 constitucional, aunque reconoce la igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer, hace explícita la especial asistencia y protección del Estado a la mujer cabeza de familia como consecuencia de su situación de vulnerabilidad. Explica que fue en virtud de ese mandato constitucional que se expidió la Ley 82 de 1993 y que en consecuencia la ley únicamente podía referirse a la mujer cabeza de familia, cuando estableció las disposiciones que materializan la protección ordenada por el Constituyente para este tipo de mujeres.

Hace énfasis en que lo que la Constitución ordena es proteger a la mujer cabeza de familia y

no al hombre que ostente tal calidad.

Precisa que el respeto del artículo 13 constitucional no implica un trato igualitario para todos los sujetos de derecho, sino que permite establecer frente a situaciones diferentes consecuencias jurídicas distintas, tendientes a asegurar la igualdad material.

Afirma, en este sentido que de acuerdo con las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, la mayoría de mujeres que se encuentran ingresando al mercado laboral actualmente, son cabeza de familia y además debido a múltiples factores de tipo social y económico: "...la mujer desde muy joven se ve enfrentada a la obligación de responder por hijos, padres e inclusive por sus mismo cónyuges y compañeros, ya no solamente en su papel de formadora de la niñez y la juventud; sino como soporte económico de un núcleo conformado por personas que definitivamente dependen de su exclusivo esfuerzo.". Así pues, darle protección especial es simplemente el reconocimiento de una realidad social, frente a la que el Estado debe actuar de manera consecuente. Cita al respecto apartes de la Sentencia C-410 de 1995.

Finalmente, frente al cargo por presunta vulneración del artículo 44 constitucional, estima que "los derechos de los menores, son autónomos y propios de sus titulares, independientemente de la relación de dependencia que éstos tengan con los adultos (padre o madre) u otro adulto al cual se encuentren sujetos de cualquier manera", por lo que concluye que no asiste razón al demandante en invocar en este caso la vulneración de dicha norma superior.

La citada entidad mediante apoderada judicial, debidamente acreditada interviene en el presente proceso para defender la constitucionalidad de los artículos demandados, oponiéndose a las pretensiones del actor, a partir de las consideraciones que enseguida se sintetizan.

En relación con la presunta violación del Preámbulo y los artículos 1 y 2 superiores, la interviniente considera que no existe ninguna relación entre las disposiciones acusadas y el contenido de los mismos, pues lo debatido es la expresión mujer cabeza de familia y lo que dichas normas contienen es una serie de principios referidos a la naturaleza y organización del Estado, así como a las relaciones entre gobernantes y gobernados.

En relación con la supuesta vulneración del artículo 13 superior recuerda que: "...la igualdad está íntimamente relacionada con la justicia y con la equidad; y que la igualdad supone que el legislador de un trato similar a quienes se encuentran en condiciones similares, razón por la cual nuestros legisladores han tratado de dar a las mujeres un equiparamiento en relación con los derechos y deberes de los cuales eran, hasta hace pocos años, titulares y beneficiarios únicamente los señores...".

Respecto de la violación del artículo 43 constitucional, afirma que precisamente en aras de cumplir con el mandato constitucional claro y expreso establecido en su inciso final de apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, fue que el legislador expidió la Ley 82 de 1993.

Frente al cargo formulado contra el artículo 44 de la Constitución, advierte que "en la actualidad existen diferentes clases de familia y fue precisamente para lograr una mejor protección de los menores abandonados por los padres (léase hombres) que el legislador expidió la Ley 82 de 1993, mediante la cual se dan precisas pautas para que los niños sean recibidos en establecimientos de educación, salud y diseñó prerrogativas que les permiten tener un desarrollo normal, armónico e integral bajo la protección del Estado y la sociedad...".

3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

La Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, participa en el presente proceso, para solicitar que se declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, en el entendido, que "algunos beneficios y la protección especial que se consagra en las mismas para la mujeres cabeza de familia se otorguen al hombre cabeza de familia o a la persona que conforme a la ley ha de tener el cuidado personal de la crianza y educación de los menores o impedidos -de acuerdo con lo señalado por el Código del Menor-, siempre y cuando así lo amerite la situación en particular" y que serán las autoridades respectivas "en el ámbito de sus competencias, las que en cada evento analicen los requisitos que establece la ley 82 de 1983". Dicha solicitud la fundamenta en las siguientes consideraciones.

En relación con la vulneración del artículo 43 constitucional, considera relevante señalar que la protección especial establecida en esta norma para la mujer cabeza de familia, obedece a

factores de carácter histórico que no pueden desconocerse, como lo ha señalado la Corte Constitucional en diversas providencias, en donde ha identificado los diferentes roles y estereotipos culturalmente asignados al sexo femenino y al masculino que se han convertido en factores de discriminación de la mujer en diferentes ámbitos de la vida familiar y social.

En ese orden de ideas, “la Ley 82 de 1993, adquiere relevancia como herramienta para exigir de las autoridades públicas el respeto e igualdad que consagran los artículos 13 y 43 de la Carta Política y la protección de los intereses de las mujeres, muy particularmente de la mujer cabeza de familia...”. Cita la sentencia C-184/03, sobre el tema.

Hace énfasis en que: “...la condición de hombre cabeza de familia, en la realidad social surge excepcionalmente frente a la creciente expansión del fenómeno social de hogares con jefatura femenina...”, de forma tal que, el artículo 43 superior y la Ley 82 de 1993, tienen como razón de ser: “...la protección especial a las mujeres que ejercen la jefatura del hogar, la protección especial de la niñez, el derecho fundamental de ésta al cuidado en el seno de la familia y la protección especial de la institución familiar como unidad básica de la sociedad (artículos 5, 42, 43 y 44 superiores).

Pone de presente igualmente que no obstante aumentar cada vez más el número de hombres jefe de hogar o cabeza de familia, los beneficios que se establecieron en el artículo 43 constitucional y en la Ley 82 de 1993, no son aplicables automáticamente para el hombre. Aclara en tal sentido que la finalidad del legislador al expedir la citada normatividad fue: “...la de avanzar hacia una sociedad menos desigual y un orden social justo donde los sujetos privilegiados de protección son de manera preferente las mujeres jefe de hogar y los niños...”.

En ese orden de ideas: “...Solo excepcionalmente, es posible otorgar al hombre cabeza de familia o a la persona que conforme a la ley ha de tener el cuidado personal de la crianza y educación de los menores o impedidos, algunos beneficios de los previstos en la Ley 82 de 1993, a la madre cabeza de familia...”.

Afirma en ese mismo orden de ideas que no se encuentra justificación posible para desatender la protección de los menores por razón del sexo de quien ejerce la jefatura del hogar y que por el contrario cuando los menores no gozan del derecho a tener una familia, en los términos del artículo 42 constitucional, la protección de los derechos de los niños se

hace mayormente exigible para efectos de garantizar su desarrollo integral, sin que para ello se pueda apelar a estereotipos de ninguna índole.

Afirma entonces que la interpretación y aplicación del artículo 43 superior y la Ley 82 de 1993, se debe efectuar a partir de los valores y principios establecidos en la Constitución Política, los tratados internacionales y la legislación especial de menores y que en consecuencia, la mujer, el hombre o la persona que por ley deba tener el cuidado personal de la crianza y educación del menor o personas impedidas y que reclame beneficios por su condición de jefe de hogar deben demostrar que: "...son personas que brindan los cuidados y el amor que los niños requieren para su adecuado crecimiento y desarrollo integral...".

Así pues, serán las autoridades competentes, las que en cada evento, analicen las condiciones específicas del caso para efectos de determinar la pertinencia o no de otorgar a los hombres cabeza de familia, la protección especial y los beneficios que concede la Ley 82 de 1993; pero siempre en aras de proteger el interés superior de los menores o del hijo impedido.

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto preparado por el académico Carlos Fradique Méndez, en el que solicita a la Corte inhibirse para resolver de fondo la demanda interpuesta, por no cumplirse en este caso con los requisitos para adelantar el juicio de constitucionalidad. En subsidio solicita que se declare la exequibilidad de las expresiones acusadas, en el entendido que "para que el Estado desarrolle el mandato contenido en el artículo 43 constitucional, debe hacer referencia necesaria a la expresión Mujer o Mujeres cabeza de familia". Al respecto expresa las consideraciones que a continuación se resumen.

Afirma que, en estricto sentido no se cumplió en este caso con el requisito de identificar las normas acusadas, toda vez que el actor se limita a solicitar que se declaren inexecutable las expresiones mujer o mujeres, pero "olvida que las citadas expresiones tienen diferentes alcances en cada uno de los artículos de la Ley 82 de 1993".

Afirma así mismo que el "concepto de la violación" no puede expresarse de manera general y abstracta, pues según la jurisprudencia de la Corte¹ debe satisfacer unos requisitos

mínimos, de forma tal que las razones que en este sentido se expresen deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.²

Señala que: "...la manifestación de manera general y abstracta de que unas palabras contenidas en una ley violan la Constitución no es suficiente razón para declarar su inconstitucionalidad. Las palabras en cada artículo o párrafo del artículo pueden tener diferente alcance y contenido, por lo que resulta obligatorio para el demandante presentar en forma precisa las razones de la violación, puesto que de otra manera correspondería a la Corte hacer de oficio el análisis de la presunta violación...".

Considera que el actor se limitó a expresar que las normas acusadas violan el derecho a la igualdad, que tiene infinidad de matices y concepciones políticas y filosóficas, sin precisar cuál de todas esas concepciones es las que podría resultar vulnerada con las expresiones acusadas; tampoco precisó en qué forma los artículos o párrafos de la Ley 82 de 1993, pueden violar la Constitución.

Afirma de otra parte que la Ley 82 de 1993 se expidió por el Congreso, para cumplir con el mandato establecido en el artículo 43 constitucional, de forma tal que es ilógico afirmar que el cumplimiento de una orden de la Carta pueda violar su contenido, y que además, el legislador para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia no podía utilizar un término diferente al contenido en la Constitución.

En este sentido hace énfasis en que: "...La Corte declaró exequible la expresión SIENDO SOLTERA O CASADA contenida en el Art.2 de la ley 82 de 1993 y entendió que la expresión no se extiende al hombre soltero o casado que se encuentre en condiciones similares a la mujer cabeza de familia, por lo que debe entenderse que las expresiones MUJER cabeza de familia o MUJERES cabeza de familia no resultan por si mismas contrarias a la Constitución...".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3251, recibido el 11 de junio de 2003, en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 2, 3, 8, 10 a 17 y 19 a 21 de la Ley 82 de 1993; así como declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 4, 5, 6, 7, 9 y 18 de la citada Ley, en el entendido, que los beneficios allí

contemplados a favor de los menores de edad dependientes de la mujer cabeza de familia se hagan extensivos a los menores de edad dependientes del padre que ostente las condiciones de cabeza de familia, en los términos del artículo 2 de la mencionada Ley; lo anterior de conformidad con las siguientes consideraciones.

Señala que el legislador al establecer un trato especial o diferencial en favor de la mujer cabeza de familia no hizo otra cosa que desarrollar la Constitución Política, cumpliendo con el mandato establecido en el inciso final del artículo 43 superior, que de manera categórica ordena al Estado apoyar de manera especial a dichas mujeres.

En ese orden de ideas, la afirmación del actor en el sentido de que los artículos acusados dan a lugar a una discriminación entre el hombre y la mujer que se encuentren en la misma situación de hecho, está fundada en una noción aritmética y formal de la igualdad de trato ante la ley, contraria a lo dispuesto por el Constituyente que adoptó la noción de igualdad material que significa que: "...cuando las personas que son destinatarias de la ley se encuentran en situaciones fácticas que las diferencian de otras dentro del campo que es materia de la regulación, el legislador debe atender tales situaciones, a fin de otorgarles un tratamiento diferencial a una y a otras, para con ello realizar la justicia material propia del Estado Social de Derecho, o sea, aquella justicia que reconoce los derechos de cada quien en su específica realidad social, económica, histórica y cultural.

Estima entonces, que el artículo 43 constitucional, establece dos derechos distintos, amparados ambos por el principio de igualdad, por un lado la igualdad de derechos y oportunidades para el hombre y la mujer, y de otro lado el mandato impuesto al Estado, en la segunda parte de la citada norma de apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia. Así las cosas este deber implica que las mujeres sean destinatarias exclusivas de medidas legales de carácter especial con el fin de eliminar la discriminación sexual que ha existido por años en la sociedad. Cita al respecto apartes de la sentencia C-184 de 2003.

Indica que las diferencias entre el sexo femenino y el masculino radican en las particularidades de la historia signada siempre por la discriminación y el marginamiento, lo que justifica el trato diferencial, pues la situación fáctica de la mujer en lo social, económico y cultural, es radicalmente distinta a la de los hombres. Resalta, cómo esa circunstancia generó durante años el desconocimiento de los derechos de la mujer en todos los campos

sociales; así como el establecimiento de estructuras de poder patriarcal, construidas sobre la base de la imagen masculina, de forma tal que la mujer tuvo que esperar muchos años para que su condición fuera reconocida jurídicamente, como un avance de la civilización política, pero no obstante ese hecho, esa condición actualmente es solo de carácter formal, pues la actividad femenina en varios campos de la vida social, aún es mínima, lo que da lugar a que en la sociedad colombiana la discriminación contra la mujer se mantenga vigente en el campo de la ciudadanía civil y social, a pesar de los diversos procesos legislativos que han buscado eliminar esta circunstancia.

Hace énfasis, en que: "...Es en relación precisamente con los sectores de la comunidad tradicionalmente discriminados en virtud de un igualitarismo ajeno a sus particulares y reales condiciones de vida, que la filosofía política en que se inspira el Estado Social de Derecho ha concebido una especie de discriminación al revés de la hasta ahora vigente, la que por esa razón se ha denominado discriminación positiva, en tanto prodiga un trato diferencial, no para excluirlos de los beneficios de la vida social, como venía sucediendo antes, sino todo lo contrario, para incluirlos en ellos, a partir de ese trato, de tal manera que se compense el estado de vulnerabilidad al que una praxis social inveterada ha sometido ...".

Señala que la Corte Constitucional mediante sentencia C-184/03, afirmó que: "...fueron las consideraciones generales acerca de la situación de la mujer en Colombia realizadas por la Asamblea Nacional Constituyente las que llevaron a este organismo a concretar varias protecciones a favor de ella, entre las cuales se cuenta la dirigida especialmente a la gravosa situación que enfrentan las mujeres cabeza de familia...".

En ese sentido considera que la presunta discriminación en contra del varón, cabeza de familia no tiene fundamento, toda vez que la adopción de medidas especiales a favor de la mujer cabeza de familia constituye la más cabal de las realizaciones jurídicas del Estado Social de Derecho, uno de cuyos principales objetivos es precisamente promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados, tal y como lo establece el inciso final del artículo 43 superior.

Frente al cargo formulado por presunta vulneración de los derechos de los niños que dependen del padre, afirma que no todas las normas parcialmente acusadas contemplan tratos diferenciales que den lugar a favorecimientos especiales respecto de los menores a

cargo de la mujer cabeza de familia, por tanto considera necesario aclarar que: “...en este punto del examen de constitucionalidad de las normas impugnadas, el juicio de igualdad que se venía adelantando, en el que se comparaba la situación de la mujer cabeza de familia con la del hombre en igualdad de circunstancias, se desplaza a un juicio de igualdad en que los términos de la comparación son distintos...”.

En ese orden de ideas, lo que se pretende es comparar la situación de dos grupos de menores, uno, los que dependen de la madre cabeza de familia y otro, los que dependen del padre que ostenta igual condición de cabeza de familia, frente al reconocimiento de determinadas prerrogativas en materia de educación y salud, que le son reconocidas a los primeros y negadas a los segundos, debido a que la persona de la que dependen los últimos no es una mujer sino un hombre.

Considera que, frente al juicio de igualdad en el que los términos de comparación son dos grupos de menores enfrentados a idénticas circunstancias, esto es, dependientes de un padre o madre cabeza de familia, es claro, que las normas acusadas comportan una discriminación incompatible con la Constitución, toda vez que favorecer solamente a un grupo de menores, lo que carece de razonabilidad, pues: “...la negación de ciertos derechos fundamentales a un grupo determinado de niños por la sola circunstancia de ser tales niños dependientes de su padre y no de su madre, cuando este grupo se halla en igualdad de circunstancias al grupo de niños que dependen de la mujer cabeza de familia, no guarda relación alguna con la acción positiva del Estado...”.

Precisa que del mandato superior contenido en el artículo 44 constitucional, se desprende que todos los menores en Colombia, independientemente de quien dependan, en virtud de su especial condición de vulnerabilidad, deben beneficiarse de las medidas especiales propias de las acciones positivas del Estado. En ese sentido afirma que no se entiende cómo las disposiciones a que alude niegan a un grupo de menores de edad, por la sola circunstancia de ser ellos hijos de un hombre y no de una mujer el derecho a la salud y a la educación. Cita al respecto apartes de la sentencia C-184 de 2003, proferida por esta Corporación.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor las expresiones “mujer” y “mujeres” contenidas en los artículos 2 a 21 de la Ley 82 de 1993 vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 42, 43 y 44 superiores por cuanto i) establecerían una discriminación injustificada entre el hombre y la mujer cabeza de familia, desconociendo el derecho que tienen hombres y mujeres a un trato igual, y ii) establecerían una discriminación injustificada entre los niños al cuidado de una mujer cabeza de familia y los niños al cuidado de un hombre cabeza de familia, desconociéndose en este caso la primacía que tienen los derechos de los niños.

El interviniente en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita que la Corte se inhíba para pronunciarse de fondo en relación con la demanda presentada, por cuanto en su criterio el actor no cumplió con el requisito de expresar de manera concreta y precisa el concepto de la violación respecto de cada una de las disposiciones que acusa.

Éste como los demás intervinientes afirma que la Ley 82 de 1983 es un desarrollo del mandato de apoyo especial a la mujer cabeza de familia contenido en el segundo inciso del artículo 43 constitucional por lo que no puede considerarse que contraría dicho texto superior ni que establezca una discriminación entre hombres y mujeres vulneratoria del derecho de igualdad (arts. 13 y 42 C.P.).

Los intervinientes hacen énfasis en que dicho mandato atiende a la necesidad de realizar acciones positivas en favor de la mujer -y en particular de la mujer cabeza de familia- sometida históricamente a condiciones de desigualdad.

En relación con el cargo por la presunta violación del artículo 44 superior, la interviniente en representación del Ministerio del Interior y de Justicia afirma que no debe prosperar por cuanto los derechos de los niños son autónomos de los de los mayores de los cuales ellos dependen. La interviniente en representación del Ministerio de Protección Social afirma que en este caso la protección de los derechos de los niños de la mujer cabeza de familia está

garantizada de acuerdo con la Constitución.

La interviniente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar considera por el contrario que en función precisamente de asegurar la primacía de los derechos de los niños de debe declarar la constitucionalidad condicionada de las disposiciones acusadas de la Ley 82 de 1993 en el entendido que algunos de los beneficios y la protección especial que se establece en la norma se otorgarán al hombre cabeza de familia cuando de las circunstancias particulares, evaluadas por la autoridad competente, se evidencie la necesidad de proteger el interés superior de los niños o de los hijos impedidos.

El señor Procurador General de la Nación, por su parte, considera que no asiste razón al demandante en cuanto al cargo por la supuesta vulneración del principio de igualdad, por establecerse en la Ley 82 de 1993 determinados beneficios exclusivamente a favor de la mujer cabeza de familia. Explica que los mismos corresponden al desarrollo del mandato constitucional de ofrecer una protección especial a la mujer cabeza de familia y que en este sentido ninguna vulneración del texto superior puede configurarse en estas circunstancias.

Precisa, empero, que en relación con los beneficios que se establecen en la referida Ley 82 de 1993 a favor de las personas que dependen de la mujer cabeza de familia, no cabe hacer ninguna diferencia entre los niños que de ella dependan y los niños que dependan del hombre que se encuentra en la misma situación de hecho, por lo que solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de los artículos 4, 5, 6, 7, 9, y 18 en el entendido que los beneficios que en ellos se establecen para las personas dependientes de la mujer cabeza de familia se harán extensivos a los menores de edad dependientes del hombre que se encuentra en la misma situación de hecho de la mujer cabeza de familia.

Corresponde a la Corte en consecuencia determinar si la expresiones “mujer” y “mujeres” acusadas en cuanto establecen una serie de actuaciones positivas por parte del Estado que benefician exclusivamente a las mujeres cabeza de familia y a las personas que de ellas dependan, comportan i) la vulneración del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres (art 13 C.P.) y consecuentemente de las demás disposiciones superiores que regulan las relaciones entre ellos, así como ii) la vulneración de los derechos de los niños que dependen de un padre que se encuentre en la misma situación de una mujer cabeza de familia.

3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) la solicitud de inhibición, ii) Las acciones afirmativas y el principio de igualdad iii) El alcance del mandato superior sobre la primacía del derecho de los niños y su incidencia en la jurisprudencia sobre los beneficios que se otorgan a la mujer cabeza de familia, y iv) Los antecedentes y el contenido y alcance de las disposiciones en las que se contienen las expresiones acusadas, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

3.1 La solicitud de inhibición

El interviniente en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita a la Corte inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo en el presente caso por cuanto el actor en la demanda no habría cumplido con los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

En particular considera que el actor se limitó a solicitar la declaratoria de inexecutable de unas expresiones contenidas en los artículos 2 a 21 de la Ley 82 de 1993, sin precisar las razones por las cuales respecto de cada artículo en los que ellas se contienen resulta vulnerada la Constitución. Afirmar además que el derecho a la igualdad tiene infinidad de matices y concepciones políticas y filosóficas y que el demandante “no indicó cuál de todas esas concepciones era la que podía resultar violada con las palabras acusadas”.

Al respecto la Corte recuerda que en reiterada jurisprudencia ha señalado que para que pueda darse curso al proceso de constitucionalidad es necesario que el actor cumpla con los requisitos señalados en el artículo 2 del decreto 2067, de 1991 por cuanto “los jueces a quienes se les encomienda la delicada función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta, no pueden cumplir su tarea si no se les indica, al menos en sencillo esbozo, las razones en que se funda el ciudadano para pedir que una norma sea declarada contraria a los preceptos fundamentales”³. Así mismo ha señalado que las razones en las que funda el actor la demanda deben ser “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.⁴

Independientemente de que asista o no razón al actor en sus afirmaciones, es claro entonces que éste cumplió con los requisitos señalados en la ley para que pueda desarrollarse el juicio de constitucionalidad, como se expresó por la Corte en el auto admisorio de la demanda.

De otra parte cabe señalar que exigir al demandante en este caso un completo análisis de la teoría de la igualdad desbordaría el preciso alcance de los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

La Corte entonces no accederá a la solicitud de inhibición planteada y examinará los cargos formulados por el actor en la demanda.

3. 2 Las medidas de discriminación positiva y el principio de igualdad

Como lo señalan algunos de los intervinientes, los mecanismos que establece la ley en la que se contienen las expresiones acusadas son, en términos generales, acciones afirmativas. Con esta expresión ha dicho la Corte se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación⁵.

Partiendo de esta definición, ha explicado la Corte que los subsidios en los servicios públicos, las becas y ayudas financieras para estudiantes con recursos escasos o el apoyo económico a pequeños productores, son acciones afirmativas. Pero también lo son, aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras.⁶

En relación con dichas medidas de discriminación inversa y en particular en relación con aquellas que tienen como fundamento el sexo o género la Corporación ha explicado que ellas están expresamente autorizadas por la Constitución, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

Al respecto la Corte en la Sentencia C-371 de 2000, al hacer la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N° 62/98 Senado y 158/98 Cámara, “por la cual se reglamenta la

adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”, explicó lo siguiente:

“16-Ahora bien: al margen de lo que ha sucedido en otros países, la pregunta que lógicamente surge es si a la luz de nuestro ordenamiento constitucional es posible adoptar medidas de discriminación inversa. O mejor, para centrar la pregunta en el asunto que estudia la Corte, si el legislador puede otorgar un tratamiento preferencial en la distribución de bienes, derechos o cargas, tomando como criterio para ello la pertenencia a un determinado sexo. Tal respuesta, indudablemente, debe darse a la luz del artículo 13 de la Constitución.

17- En el inciso primero de este artículo constitucional, se recoge el principio general, según el cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Si bien la igualdad formal no es reacia a que se establezcan diferencias en el trato, pues ella debe ser interpretada conforme a la conocida regla de justicia según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, sí supone que todos los individuos, como sujetos de derechos, deben ser tratados con la misma consideración y reconocimiento, y que, ante todo, un tratamiento distinto, debe justificarse con argumentos de razonabilidad y proporcionalidad.

El principio de no discriminación, por su parte, asociado con el perfil negativo de la igualdad, da cuenta de ciertos criterios que deben ser irrelevantes a la hora de distinguir situaciones para otorgar tratamientos distintos.

Estos motivos o criterios que en la Constitución se enuncian, aunque no en forma taxativa, aluden a aquellas categorías que se consideran sospechosas, pues su uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a subvalorar y a colocar en situaciones de desventaja a ciertas personas o grupos, vrg. mujeres, negros, homosexuales, indígenas, entre otros.

Los criterios sospechosos son, en últimas, categorías que “(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”⁷

El constituyente consideró, entonces, que cuando se acude a esas características o factores para establecer diferencias en el trato, se presume que se ha incurrido en una conducta injusta y arbitraria que viola el derecho a la igualdad.

“La referencia constitucional expresa a criterios vedados, tiene un contenido más amplio que no se agota en la simple interdicción de esos factores, sino que implica también una advertencia acerca de frecuentes e históricas causas generadoras de desigualdad, opuestas, por lo demás, a la dignidad de la persona humana en que se funda nuestra organización estatal (art. 1o.), y a la consecución de “un orden político, económico y social justo” (preámbulo); en esa medida, se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fincadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables. Se impone, entonces, el compromiso de impedir el mantenimiento y la perpetuación de tales situaciones, por la vía de neutralizar las consecuencias de hecho que de ellas se derivan.”⁸

En materia de género, por ejemplo, esta Corporación ha identificado varias normas y conductas discriminatorias. Así, ha encontrado que viola la igualdad, el consagrar una causal de nulidad del matrimonio que sólo se predica de la mujer⁹; el negar de plano a la población femenina el acceso a la única escuela de cadetes del país¹⁰; que una entidad de seguridad social permita a los hombres, y no a las mujeres, afiliarse a sus cónyuges¹¹; el exigir que el matrimonio se celebre exclusivamente en el domicilio de la mujer¹²; que a ésta se le prohíba trabajar en horarios nocturnos.¹³ En todos estos eventos, la Corte ha concluido que las diferencias en el trato, lejos de ser razonables y proporcionadas, perpetúan estereotipos culturales y, en general, una idea vitanda, y contraria a la Constitución, de que la mujer es inferior al hombre.¹⁴

18- No obstante, lo anterior no significa que para confirmar la existencia de un acto de discriminación, baste el hecho de que se tenga en cuenta uno de esos criterios, pues el mismo artículo 13 superior, en el inciso 2º, dispone que el “Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.” 15

Este inciso, entonces, alude a la dimensión sustancial de la igualdad, “al compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos”16. Si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2º de la Carta, de perseguir un orden justo.

Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

En síntesis, no toda utilización de criterios en principio vedados es discriminatoria, pues como bien lo ha afirmado esta Corte, “mal podría un Estado tratar de mejorar la situación de un grupo marginado, sin expedir regulaciones que mencionen el factor que provocó su segregación. Así, si la ley quiere mejorar la situación de la mujer frente al hombre, o aquella de los indígenas frente a los blancos, pues es obvio que la ley debe recurrir a clasificaciones étnicas o sexuales”.17

Pero en últimas, lo que sucede es que en la discriminación inversa no se está utilizando el mismo criterio que sirve de base a la discriminación injusta. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo, mientras que en la discriminación que la Constitución prohíbe, a X se le otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de ser mujer o ser negro, en los casos de discriminación inversa un tratamiento preferencial se otorga sobre la base de que X es una persona que ha sido discriminada (injustamente) por ser mujer18 o por ser negro.

19- Si bien la Corte se ha pronunciado pocas veces acerca de medidas de discriminación positiva, una de ellas ha sido en materia de género. En la sentencia C-410 de 1994 declaró exequible la norma que establece una edad de jubilación para las mujeres, menor que la de los hombres. En dicha providencia se dejó en claro que el legislador, bien podía “tomar medidas positivas dirigidas a corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los ordenes económico y social.”

20- Ahora bien: aceptado que la Constitución autoriza las medidas de discriminación inversa, se debe dejar en claro que: 1) “la validez de estas medidas depende de la real operancia de circunstancias discriminatorias. No basta, por ejemplo, la sola condición femenina para predicar la constitucionalidad de supuestas medidas positivas en favor de las mujeres; además de ello deben concurrir efectivas conductas o prácticas discriminatorias”¹⁹. 2) No toda medida de discriminación inversa es constitucional, como parece sugerirlo una de las intervinientes. En cada caso habrá de analizarse si la diferencia en el trato, que en virtud de ella se establece, es razonable y proporcionada. 3) Las acciones afirmativas deben ser temporales, pues una vez alcanzada la “igualdad real y efectiva” pierden su razón de ser”²⁰.

En relación con el caso específico de las medidas de discriminación positiva a favor de la mujer cabeza de familia la Corte tuvo ocasión de pronunciarse en la Sentencia C-184 de 2003 donde analizó la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 750 de 2002. En dicha sentencia la Corporación explicó al analizar un cargo por la presunta vulneración del derecho a la igualdad, que constitucionalmente no es admisible que un hombre cabeza de familia solicite que se le extienda una medida adoptada por el legislador en apoyo a la mujer cabeza de familia, con base en una supuesta vulneración del referido principio, por cuanto el artículo 43 de la Carta Política, tiene por finalidad servir de sustento constitucional al Legislador y al Estado en general para que adopte medidas a favor de ese grupo sin tener que extenderlo a otros, y en especial su punto de comparación inmediato, el de los hombres en las mismas circunstancias.

Dijo la Corte:

“Las llamadas acciones afirmativas fueron expresamente permitidas en la Carta para que el

legislador pudiera, sin violar la igualdad, adoptar medidas en favor de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos que, por ello, se consideraran discriminadas. Esto se predica no sólo de las mujeres, sino también de otros sujetos especialmente protegidos por la Constitución. Por ejemplo, prima facie no podría una persona no discapacitada solicitar que se le extiendan las medidas de protección establecidas para los discapacitados (artículo 47, C.P.), alegando únicamente el derecho a la igualdad de trato. Tampoco podría un adulto, invocando el mismo derecho, exigir que se le extiendan las medidas consagradas en beneficio de las personas de la tercera edad (artículo 46, C.P.). Cuando la Constitución protegió de manera especial a ciertos sujetos, permitió que sólo ellos fueran destinatarios de medidas específicas en su favor con el fin de avanzar hacia una sociedad menos desigual y un orden justo (artículos 2 y 13 C.P.).

Por eso, es necesario distinguir entre dos grandes tipos de acciones afirmativas adoptadas por el Estado, particularmente por el legislador. En primer lugar, las acciones afirmativas pueden encontrar fundamento en los incisos finales del artículo 13 de la Carta según los cuales “el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” En estos casos, el constituyente no indicó de manera específica quiénes podrían ser beneficiarios de estas medidas favorables, sino que señaló criterios materiales para justificarlas, como la marginación de un grupo o la debilidad manifiesta de una persona por su condición económica. Por eso, el legislador puede escoger los sujetos beneficiarios de tales acciones afirmativas. En segundo lugar, las medidas favorables pueden encontrar soporte constitucional en varias normas superiores que protegen de manera especial a ciertos sujetos, como sucede con las personas de la tercera edad, (artículo 46, C.P.), los discapacitados (art 47, C.P.), los adolescentes (art 45, C.P.), los niños y niñas (art 44, C.P.) y las mujeres (art 43, C.P.), por citar algunos ejemplos. En estos casos, el constituyente indica de manera expresa cual es el grupo de sujetos que puede ser beneficiado por una acción afirmativa y, en ocasiones, en qué consiste dicha acción, cuál es su finalidad o cuáles son las condiciones específicas en que éstas son constitucionalmente justificadas.²¹

Así pues, constitucionalmente no es admisible que un hombre cabeza de familia solicite que se le extienda una medida adoptada por el legislador en apoyo a la mujer cabeza de familia,

con base en una supuesta vulneración al principio de igualdad, cuando precisamente el artículo 43 de la Carta Política, tiene por finalidad servir de sustento constitucional al Legislador y al Estado en general para que adopte medidas a favor de ese grupo sin tener que extenderlo a otros, en especial su punto de comparación inmediato, el de los hombres en las mismas circunstancias. No obstante, la Corte ha señalado que las acciones afirmativas deben respetar la Constitución para evitar, entre otros, que se conviertan en medidas irrazonables o desproporcionadas,²² que se traduzcan en discriminaciones en perjuicio de otras personas o grupos, o que desconozcan los derechos constitucionales de otros sujetos.²³ Como en este caso, la medida de apoyo se funda en una cláusula constitucional que expresamente define a las mujeres cabeza de familia como un grupo separado y distinto destinatario de acciones afirmativas, y la medida no implica la distribución de un recurso escaso, ni comporta en sí misma un perjuicio para otros sujetos que pudieran aspirar a recibir, en lugar de la mujer cabeza de familia, el derecho especial reconocido, la Corte no estima necesario entrar a aplicar estos parámetros en el presente caso”²⁴.

3.3 El mandato superior sobre la primacía de los derechos de los niños y su incidencia en la jurisprudencia sobre los beneficios que se otorgan a la mujer cabeza de familia

De acuerdo con el artículo 44 superior:

“ Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

La Corte de manera reiterada²⁵ se ha ocupado del alcance de dicho texto superior para resaltar la primacía de los derechos de los niños y la especial obligación que tienen tanto el Estado, como la sociedad y la familia de protegerlos.

Así en la sentencia C-157 de 2002 respecto de dicho texto la Corte señaló lo siguiente:

“El primer aspecto a resaltar de esta norma es la doble categorización que hace de las garantías contempladas para los menores. Por una parte, en su inicio, el artículo establece que los derechos de los niños son fundamentales. Este aspecto ha sido resaltado por la jurisprudencia constitucional,²⁶ dándole las consecuencias propias que en materia de protección y goce efectivo supone tal condición. Así, por ejemplo, son varios los casos de tutela en los que se ha salvaguardado decididamente los derechos de los niños en razón a su fundamentalidad.

El segundo aspecto general que ha de resaltarse es la condición de prevalencia, otorgada por el inciso final de la norma a los derechos de los niños. Esto es, en el caso en que un derecho de un menor se enfrente al de otra persona, si no es posible conciliarlos, aquel deberá prevalecer sobre éste. Ahora bien, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, ningún derecho es absoluto en el marco de un Estado social de derecho, por lo que es posible que en ciertos casos el derecho de un menor tenga que ser limitado. Sin embargo, el carácter prevalente de los derechos de los niños exige que para que ello ocurra se cuente con argumentos poderosos.”²⁷

Estas consideraciones hacen manifiesta no sólo la importancia que tienen de por sí estos derechos, sino también que cuando se encuentran irreconciliablemente enfrentados con otras garantías, ellos deben primar.

Dicha primacía afirmada en la Constitución en plena armonía con las normas internacionales y en particular la Convención Sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991- ha sido tomada en cuenta por la Corporación para determinar el alcance de los derechos de los niños cuando ellos dependen de un núcleo familiar en el que solo uno de los padres se encuentra presente, para concluir que el sexo del padre de quien ellos dependen no puede privarlos de los derechos que les son reconocidos por la ley.

Dijo la Corte:

“6.1. Teniendo en cuenta que una de las justificaciones de la medida es proteger a los niños y personas dependientes en el seno familiar, puede entonces replantearse el problema jurídico en los siguientes términos: ¿Es contrario al artículo 44 superior una norma que protege el derecho de los menores a recibir amor y cuidado cuando dependen de una mujer cabeza de familia, pero no así a los que dependen de su padre, cuando éste sea cabeza de familia?

Para que la respuesta a esta cuestión sea negativa debe existir un criterio razonable y objetivo que justifique, constitucionalmente, hacer tal distinción y no garantizar los derechos fundamentales de los niños a tener una familia y al “cuidado y amor” (art. 44, C.P.) cuando la persona cabeza de familia de quien dependen es el padre.

6.2. Luego de analizar las motivaciones que llevaron al legislador a adoptar la medida de protección objeto de la demanda en el presente proceso, considera la Corte que la razón que llevó a excluir a los hombres del derecho en cuestión, antes que responder a una decisión conciente de no querer conceder esta protección a los niños, responde al hecho de que el problema social de dimensiones importantes lo constituyen los grupos familiares que dependen únicamente de la mujer. En la medida que se quería atender a una realidad específica (el número de mujeres de cabeza de familia en prisión) no contempló el legislador casos diversos a ése. El problema al que se enfrenta la sociedad con relación al género masculino en torno a las responsabilidades en el hogar, antes que versar sobre cómo puede hacer el Estado para apoyar a los hombres, tiene que ver con cómo puede hacer el Estado para obligar a los padres a cumplir sus obligaciones básicas, como ocurre en muchos casos, por ejemplo, con el deber de pagar una cuota alimentaria.

El fenómeno de los padres cabeza de familia, si bien no tiene la magnitud ni la dimensión del fenómeno de las mujeres cabeza de familia, sí existe y, cada día, va en aumento. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Profamilia, el 61% de los niños vive con ambos padres. El 27% vive solamente con la madre, de los cuales el 23.3% tienen el padre vivo y el 3.7% restante no. El 2.7% de los niños vive sólo con el padre, de los cuales tan sólo el 0.3% tiene la madre muerta; en el 2.4% de los casos la madre está viva.²⁸ En la medida en que las mujeres han logrado ir superando los estereotipos y prejuicios, los hombres a su vez han

comenzado a desempeñar nuevos roles, como por ejemplo, participar activamente en las actividades y labores que demanda la crianza de los hijos. Los casos de hombres solos encargados de una familia con varios hijos no son muy frecuentes, pero como se mostró, sí existen y en tales situaciones, si el padre es condenado a una pena privativa de la libertad, los niños pueden quedar en la misma condición de abandono en que se encontrarían los hijos de una mujer cabeza de familia condenada a prisión. ¿Si la situación de abandono justifica conceder un derecho especial a la mujer para poder garantizar los derechos del niño, por qué no se justifica una medida similar en aquellos casos en que los menores dependen, no económicamente, sino para su salud y su cuidado, de un hombre? El legislador no abordó esta cuestión, pues su preocupación era un problema social de gran envergadura, a saber: el número considerable de mujeres cabeza de familia en prisión.

6.3. No existe por lo tanto, algún tipo de finalidad a la cual se propenda al no contemplar una medida de protección para los niños de un padre cabeza de familia. No fue un asunto objeto de debate. Simplemente no se tuvo en cuenta esta situación. Ahora bien, quiere ello decir que no se cumple siquiera con el primer requisito que se demanda de una norma al analizar su razonabilidad, pues la medida no está encaminada hacia algún fin legítimo. Nada justifica proteger a unos menores y desproteger a otros en las mismas condiciones, tan sólo porque el sexo de la persona cabeza de la familia a la cual pertenecen es distinto.

La decisión que debe tomar la Corte está llamada a no promover ni el estereotipo que pesa en cabeza de las mujeres ni el estereotipo que se proyecta en los hombres. Si el prejuicio en el caso de las mujeres es que están “naturalmente” llamadas a encargarse de la crianza de los hijos y a realizar las labores domésticas, el estereotipo reflejo en el caso de los hombres es que su lugar está en las actividades de provisión de sustento realizadas en la esfera pública y, por lo tanto, los asuntos del hogar y el cuidado de los menores no son un asunto “para ellos”, ni siquiera en el caso de los hijos propios.

Por estas razones la Corte también reconocerá el derecho de prisión domiciliaria en los términos en que está consagrado en la Ley 750 de 2002 a aquellos hombres que se encuentren en la misma situación, de hecho, que una mujer cabeza de familia que esté encargada del cuidado de niños, y cuya presencia en el seno familiar sea necesaria, puesto que efectivamente los menores dependen, no económicamente, sino en cuanto a su salud y su cuidado, de él. De esta manera la Corte asegura la posibilidad de que se cumpla el deber

que tienen los padres en las labores de crianza de sus hijos alejándose así del estereotipo según el cual, el cumplimiento de este deber sólo es tarea de mujeres y tan sólo a ellas se les pueden reconocer derechos o beneficios para que cumplan con dichas labores. Con esta decisión se asegura a la vez, que los titulares del derecho realmente se lo merezcan, en razón a que es lo mejor en el interés superior del niño, no una medida manipulada estratégicamente en provecho del padre condenado que prefiere cumplir la pena en su residencia. Compete a los jueces penales en cada caso velar porque así sea.

6.4. Entonces, considera la Corte que el legislador no puede proteger exclusivamente los derechos al cuidado y amor de los niños y niñas, dada su estrecha relación con sus derechos a la salud y con su desarrollo integral, cuando éstos se ven expuestos a riesgos y cargas desproporcionadas por la ausencia de la madre, puesto que dependen de ella por ser la cabeza de la familia, y desentenderse completamente de los derechos de los menores cuando dependen del padre.

Ahora bien, esta Corporación constata, como se dijo, que el problema de los padres cabeza de familia que se encuentran condenados a prisión, es menor frente al caso análogo de las mujeres. Por ello, la medida se justifica constitucionalmente tan sólo en aquellos casos en que los derechos de los menores podrían verse efectiva y realmente afectados. No basta con que el hombre se encargue de proveer el dinero necesario para sostener el hogar y asegurar así las condiciones mínimas de subsistencia de los hijos. El hombre que reclame este derecho debe demostrar que, en verdad, ha sido una persona que les ha brindado el cuidado y el amor que los niños requieran para un adecuado desarrollo y crecimiento.

6.5. Constata la Corte que la norma parcialmente acusada alude tanto a los hijos menores como a los mayores “con incapacidad mental permanente”. Las consideraciones anteriores son extendibles a estos últimos en virtud del artículo 42 de la Constitución según el cual los principales deberes de los padres para con sus hijos subsisten “mientras sean menores o impedidos”.

6.6. Por lo tanto, los apartes acusados del artículo 1° de la Ley 750 de 2002, serán declarados exequibles en el entendido de que el derecho puede cobijar también a los padres con hijos menores o impedidos que, de hecho, se encuentran en la misma situación que los hijos de una mujer cabeza de familia, cuando ello sea necesario para proteger, en las

circunstancias del caso, el interés superior del menor o del hijo impedido.

Es de anotar que la protección consagrada por la Ley 750 de 2002 para el caso de las mujeres es más amplia, por cuanto la categoría mujer cabeza de familia, incluye también otras hipótesis, todas ellas contenidas en la Ley 82 de 1993, que regula la figura”²⁹.

3.4 Los antecedentes, contenido y alcance de las disposiciones en las que se contienen las expresiones acusadas

De acuerdo con el artículo 43 superior:

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

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

En relación con este artículo la Corte ha explicado en varias ocasiones que el Constituyente de 1991 consideró que era necesario introducir a la Constitución un artículo que garantizara específicamente la igualdad de género, debido a la tradición de discriminación y marginamiento al que se había sometido la mujer durante muchos años, de la misma manera que al creciente número de mujeres que por diversos motivos -en particular el conflicto armado -, se han convertido en cabezas de familia³⁰.

Al respecto en la Asamblea Nacional Constituyente los delegatarios ponentes sobre el tema señalaron lo siguiente:

“(…) es sólo hasta la época contemporánea -no hace muchos años- que un movimiento a favor de la mujer consigue reivindicar la imagen de ésta ante el mundo y lograr mejor su posición en la sociedad.

Sin embargo en naciones como la nuestra, el modelo de docilidad y vulnerabilidad parece no haber sido rebasado, a diferencia de los países desarrollados en los que gracias a dicho movimiento la mujer ha superado las desigualdades sociales y ha pasado a ser parte integral y activa de la comunidad a la que pertenece. Las estadísticas muestran como en nuestra

Patria la mujer tiene menos oportunidades de acceso a la salud, la protección y la educación que el hombre. A su vez en el campo laboral, a pesar de que su participación ha señalado cambios importantes en la estructura del mercado de trabajo (41% en 1989) el 35% de la población femenina urbana percibe una remuneración por debajo del sueldo mínimo, frente a un 16% de hombres que se encuentran en la misma situación; y si miramos hacia el sector rural encontramos mujeres que, sin ser dueñas de la tierra, trabajan sin paga –la mayoría de las veces– pues su oficio es considerado como una labor de apoyo a su marido, padres o hermanos. Igualmente el desempleo generado por la situación económica actual recae con más fortaleza sobre ella: hoy en día el 55% de los desempleados del país son mujeres.”³¹

Los Constituyentes tuvieron en cuenta especialmente la gravosa situación que enfrentan las mujeres cabeza de familia y sobre el particular expresaron:

“(…) diversos motivos, como la violencia –que ha dejado un sinnúmero de mujeres viudas– el abandono del hogar por parte del hombre y la displicencia de éste con respecto a la natalidad, han obligado a la mujer a incorporarse a los roles de producción adquiriendo la responsabilidad de ser la base de sustentación económica de su hogar, sin haber llegado jamás a desprenderse de los patrones culturales que la confinan al espacio doméstico y al cuidado de los hijos.

(…) Un número creciente de hogares tiene jefatura femenina. De acuerdo con los patrones de separación la gran mayoría de éstos están compuestos por mujeres jóvenes, con hijos todavía dependientes. Según la encuesta nacional de hogares DANE (1981) un 17% de los hogares eran monoparentales, de los cuales el 85% correspondían a mujeres; el censo de 1985 reporta un 17.9% de hogares en esta situación y según el Estudio Nacional de Separaciones Conyugales, llevado a cabo por la Universidad Externado de Colombia en 1986, el porcentaje de mujeres cabeza de familia es del 21%. Para 1985, la tasa global de participación de la población femenina clasificada por el DANE en estado de miseria era del 22.5%, la más baja por sector social. La situación de pobreza es dramática y tiende a profundizarse por las altas tasas de dependencias concentradas en cabezas de mujeres solas, enfrentadas casi a todas a gran inestabilidad laboral, baja remuneración y desprovistas del sistema de seguridad social.”³²

Sobre el particular en la Ponencia para primer debate del proyecto de ley respectivo se

señaló lo siguiente:

“...En primer lugar cabe destacar la gran importancia que poseen aquellas normas constitucionales que afrontan de manera directa el hecho de que la real libertad no puede existir sin seguridad económica e independencia. Superar las principales necesidades socio-económicas de los colombianos y brindar apoyo técnico e instructivo, debe convertirse en un principio nacional que comprometa no solo la acción estatal sino también a los particulares. Y aquí es donde encuentro el mérito del proyecto: en concretar de una manera cierta, seria y efectiva al Estado colombiano en la asunción de la responsabilidad que tiene con la mujer cabeza de familia. La Constitución de 1886 solo mencionaba a la Familia en sus artículo 23 y 50. De muy vieja data en varios sectores se presentaron propuestas de reforma constitucional para incluir en la Carta Política disposiciones expresas referidas a la familia y a los asuntos relacionados con ella No en vano aconteció todo ello.

La Constitución de 1991 se caracteriza por ser generosa y humanista en el reconocimiento de derechos, garantías y libertades, dedicando buena parte a los llamados Derechos Sociales Económicos y Culturales. Allí se plasman principios básicos que antes se encontraban incógnitos: la noción de familia, las relaciones derivadas de ella, su importancia y en especial la concreción de la protección que el Estado y la Sociedad deben brindar a la familia y a cada uno de sus miembros en particular.

El proyecto busca desarrollar lo contemplado en el artículo 43 y hacer efectivo y real el apoyo que el Estado debe otorgar. Debe existir sin duda alguna, un cuadro de ayuda, que brinde oportunidades concisas para que este significativo sector de la población colombiana, sector de indefensión, comience a competir dentro de la mecánica social, económica y política de nuestro país. Este sector desigual merece alternativas especiales dirigidas al logro de la tan anhelada igualdad que consagra el artículo 3 de nuestra Constitución.

El proyecto como tal propone que el Estado asuma una serie de obligaciones frente a la mujer cabeza de familia y frente a las personas que de ella dependan, relacionadas con los campos como el de la salud, seguridad social, educación y capacitación, vivienda, crédito y fomento empresarial, promoción de organizaciones comunitarias entre otras...”³³

En cuanto a la definición del concepto de la mujer cabeza de familia, el artículo 2° de la ley señala lo siguiente:

“(…) entiéndase por mujer cabeza de familia, quien siendo soltera o casada³⁴, tenga bajo su cargo, 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 los demás miembros del núcleo familiar.”

Al respecto la Corte ha explicado que una mujer es cabeza de familia cuando, en efecto, el grupo familiar está a su cargo. Aunque en el mismo artículo se incluye un párrafo en el que se indica que la mujer deberá declarar ante notario dicha situación, tanto cuando la adquiera como cuando la pierda, para efectos de prueba, no es una condición que dependa de una formalidad jurídica. Con la categoría “mujer cabeza de familia” se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos, al tiempo que se busca preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella³⁵.

Las medidas concretas de apoyo a la mujer cabeza de familia establecidas en la Ley 82 de 1993 son de diversa índole. Así además del llamado general al Estado y a la sociedad para que a partir de la vigencia de la misma busquen “mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia” (art. 3°), entre ellas pueden citarse las siguientes: (i) la adopción de reglamentos que garanticen su ingreso a la seguridad social de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo (art. 4°), (ii) la creación de programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas de economía solidaria y empresas familiares, donde la mujer cabeza de familia realice una actividad económica rentable (art. 8° y 20); iii) Acceso preferencial a los auxilios educativos así como servicio básico de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integradas en su mayoría por mujeres cabeza de familia (art. 9) iv) la fijación de estímulos para que el sector privado cree programas especiales para las mujeres cabeza de familia (art. 10); v) el establecimiento mediante reglamento de un factor de ponderación, que beneficie las propuestas de la mujer cabeza de familia o de las personas jurídicas en las cuales ella participe mayoritariamente, en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y de contratación de servicios también con el Estado. Factor que permitirá que se seleccione la oferta de la mujer cabeza de familia o de la correspondiente persona jurídica

“siempre que sea por lo menos igual a las de las demás proponentes” (art. 11); vi) especial atención de las entidades municipales o distritales de vivienda, que en alguna forma reciban recursos del presupuesto nacional o participen en programas que tengan financiación de dicho origen (art. 12); vii) planes especiales de vivienda (art 13 y 14), viii) programas especiales de crédito, asesoramiento técnico y vigilancia para las empresas y programas que tengan por objeto apoyar a la mujer cabeza de familia, por parte de las entidades oficiales de crédito (art 15), así como el acceso a líneas de crédito por parte de microempresas, famiempresas y similares que tengan mayoría de mujeres cabeza de familia (art. 20).

Es de anotar que la Ley 82 de 1993 protege a la mujer cabeza de familia, y al núcleo familiar que de ella dependa, que se supone compuesto por los hijos menores propios y otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar³⁶.

En relación con dicho núcleo familiar la ley establece determinados beneficios específicamente en relación con los menores dependientes de la mujer cabeza de familia a los que: i) “Los establecimientos educativos prestarán textos escolares ...y, mantendrán servicios de intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación” (art. 5); ii) En ningún caso podrá negarse el acceso a los servicios de educación o de salud “con base exclusiva en esta circunstancia” (Art 6); iii) Los establecimientos de educación primaria y secundaria atenderán de preferencia las solicitudes de ingreso, “siempre que cumplan con los requisitos y que los resultados de sus exámenes y pruebas sean por lo menos iguales a las de los demás aspirantes, a fin de no afectar el principio de igualdad; se dará acceso preferencial a auxilios educativos (art.7). iv) A lo que debe agregarse que los beneficios establecidos en materia de seguridad social (art. 4) y acceso preferencial a auxilios educativos (art. 9) se predica tanto de la mujer cabeza de familia como de quienes de ella dependan.

La norma precisa así mismo que “Los beneficios establecidos en esta Ley para las mujeres cabeza de familia y quienes de ellas dependan, no excluyen las obligaciones de diversa índole que a su favor deban cumplir personas naturales o jurídicas, ni eximen de las acciones para exigir las (art. 18) y que “Dentro del campo social del desarrollo se establece el derecho a exigir judicial y legalmente que un porcentaje del salario, de los ingresos o del patrimonio de quien sea económica y civilmente responsable de la mujer cabeza de familia o de alguien a su cargo, se destine a atenderles sus necesidades básicas”(art. 19), norma que igualmente

puede llegar a aplicarse a los menores o de los hijos impedidos que dependan de la mujer cabeza de familia.

4. Análisis de los cargos

Para el actor los beneficios establecidos a favor exclusivamente de la mujer cabeza de familia y de quienes dependan de ella vulnera el derecho a la igualdad de los hombres que se encuentren en la misma situación de hecho de la mujer cabeza de familia, así como los derechos de los niños que dependan de él.

Al respecto la Corte hace las siguientes consideraciones.

.1 La Ausencia de vulneración del principio de igualdad y consecuentemente de los demás textos constitucionales invocados en relación con las disposiciones que establecen beneficios de manera exclusiva para la mujer cabeza de familia

Como se desprende de las consideraciones preliminares de esta Sentencia el legislador bien puede adoptar medidas de protección de personas que integran grupos respecto de los cuales la Constitución, expresamente, establece un mandato de apoyo especial, sin que ello desconozca el principio de igualdad. En particular el Legislador puede establecer como lo hizo en este caso medidas especiales para beneficiar a la mujer cabeza de familia, por cuanto así expresamente lo ordena el segundo inciso del artículo 43 superior.

En este sentido resulta claro para la Corte que el cargo planteado por el actor en relación con el supuesto trato discriminatorio que estaría dando a los hombres frente a las mujeres y que implicaría el desconocimiento del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 13, 42 y 43 superiores, por no establecerse para los hombres cabeza de familia los mismos beneficios que para las mujeres en la misma situación, carece de fundamento.

Al respecto en el debate en el Congreso de la República se dejó en claro que el objetivo de la ley era precisamente el de establecer una diferencia de trato a favor de la mujer cabeza de familia y que ninguna vulneración al derecho a la igualdad podía endilgarse a este propósito, dada la clara situación de discriminación a la que históricamente se han enfrentado las mujeres en Colombia.

La Ponencia para primer debate del proyecto respectivo expresó en efecto lo siguiente:

“...En primer lugar debe manifestarse que el gran mérito del proyecto es retar al Estado colombiano para que asuma las responsabilidades que le incumben con la mujer cabeza de familia, que tiene la doble condición de ser uno de los mayores baluartes del recurso humano de la patria y simultáneamente, un fenómeno social de muchos padecimientos y de tremendo abandono institucional.

La mujer cabeza de familia es evidente en el cotidiano trajinar de la Nación; está presente en la diversidad de regiones, capas sociales, en la vida individual, en el liderazgo comunitario y, por sobretodo, el esfuerzo de su abnegación y de su lucha se enfrenta a un horizonte carente de respaldo colectivo.

El proyecto propone que el Estado asuma obligaciones frente a la mujer cabeza de familia y las personas que de ella dependan en campos tan importantes como la salud y la seguridad social, la educación y la capacitación, la vivienda, la contratación administrativa, el crédito, el fomento empresarial, la promoción de organizaciones comunitarias o de economía solidaria, etc

Cualquier impugnación de constitucionalidad que al proyecto pudiera formularse por la circunstancia de establecer derechos de preferencia para la mujer cabeza de familia y sus dependientes, se despejaría con la simple aseveración de que los estados de indefensión y de precariedad para competir apenas se superan a medias con estas normas, con las cuales, en consecuencia, en lugar de violar se cumple con el artículo 13 de la Carta, que consagra el principio de igualdad. A la luz de este precepto, parece elemental que a los desiguales se les deban deparar tratamientos especiales a fin de que todos queden iguales”.

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-184 de 2003, al rechazar un cargo similar al que ahora se plantea.

Dijo la Corte:

“5.2.1. El demandante sostiene que como hombres y mujeres nacen libres e iguales y deben recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos y oportunidades, según el artículo 13 de la Constitución, la medida a favor de las mujeres cabeza de familia, también debió extenderse a los hombres cabeza de familia, máxime si el artículo 43 de la Constitución señala que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. Por ello estima que

la ley ha debido hablar de “persona” cabeza de familia y no tan sólo de “mujer”.

5.2.2. Para la Corte, este cargo por violación al principio de igualdad no prospera. No se pueden confundir dos derechos claramente distintos, ambos protegidos por el principio de igualdad. El primer derecho consiste en que los hombres y las mujeres sean tratados igual, es decir, impide la discriminación por razones de sexo. El segundo derecho consiste en que las mujeres, habida cuenta de una tradición de discriminación sexual que el constituyente no sólo quiso abolir sino remediar, sean titulares de medidas legislativas específicas en favor de ellas, no de los hombres. La norma acusada constituye un desarrollo de este segundo derecho amparado por una concepción sustantiva no formal de la igualdad, encaminada a que, como se recordó en la Asamblea Constituyente,³⁷ se pase de una igualdad formal ante la ley a una igualdad real ante la vida.

En este orden de ideas, el derecho a la igualdad de trato no exige, por sí solo, extender a un hombre un beneficio creado por el legislador para desarrollar el derecho constitucional – específicamente consagrado en el artículo 43 – en favor de las mujeres a recibir medidas de apoyo o protección especial como un tipo de acción afirmativa. Ello sería ir abiertamente en contra del propósito del constituyente”³⁸.

Pretender en efecto como lo hace el actor que todos los beneficios establecidos en la Ley 82 de 1993 con el objeto de ofrecer una protección especial a la mujer cabeza de familia, se reconozcan simultáneamente al hombre, significaría vaciar de contenido el desarrollo del mandato superior establecido en el artículo 43 superior.

Si todos los beneficios que se establecen para la mujer cabeza de familia debieran otorgarse al hombre que se encuentra en la misma situación, ningún efecto tendría entonces la protección especial ordenada por el Constituyente para la mujer cabeza de familia.

No sobra señalar que a la luz del principio de igualdad, soporte fundamental del concepto de Estado Social de Derecho, se impone una acción de las autoridades y de la sociedad que no ha de ser siempre neutra, y ello con el fin de lograr el equilibrio necesario en pro de un sistema más justo y equitativo, fundado en la dignidad humana. De esta forma, se espera, por el contrario, que se otorgue un trato especial a los grupos sociales que se hallan en condiciones reales de indefensión o de inferioridad³⁹.

Así las cosas para la Corte los cargos planteados en este sentido por el actor no están llamados a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.2 La constitucionalidad condicionada de los artículos que establecen beneficios específicos para los menores dependientes de la mujer cabeza de familia

Ahora bien frente al cargo por la supuesta vulneración del artículo 44 superior la Corte constata que en los artículos, 4, 5, 6, 7, 9, 18 y 1940 se hace mención específica y se establecen beneficios para las personas dependientes de la mujer cabeza de familia que han de entenderse necesariamente aplicables a los menores que se encuentren a su cuidado. En el mismo sentido la Corte constata que en el caso de los artículos 12 y 1441 por tratarse de medidas para facilitar el acceso a la vivienda, ha de entenderse que se trata de beneficios que cobijan a los menores que de ella dependan.

Respecto de dichos beneficios la Corte no encuentra que exista fundamento para establecer una diferencia de trato entre los niños menores y los hijos impedidos que dependen de la mujer cabeza de familia, frente a los que dependen del hombre que se encuentra en la misma situación a que alude el artículo 2 de la Ley 82 de 1993⁴². En uno y otro caso se trata de personas respecto de los cuales el Estado tiene una obligación de protección especialísima. (arts. 13 y 44 C.P) y a los cuales no puede discriminar en función del sexo de la persona de la cual dependan.

En su caso dada la situación de fragilidad en que ellos se encuentran por la ausencia del padre o de la madre y la necesidad de hacer prevalecer sus derechos, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de dichos artículos en el entendido que los beneficios que se establecen en ellos a favor de las personas dependientes de la mujer cabeza de familia deberán igualmente otorgarse a los hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar dependientes del hombre que, de hecho, se encuentre en la misma situación de la mujer cabeza de familia, en los términos a que alude el artículo 2. Debiendo igualmente darse aplicación en ese caso al requerimiento establecido en el mismo artículo sobre la declaración ante notario de la condición en que aquel se encuentra y de la casación de la misma.

VII. DECISION

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos formulados, las expresiones “mujer” y “mujeres” contenidas en los artículos 2, 3, 8, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 20 y 21 de la Ley 82 de 1993 “por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia ”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos formulados, las expresiones “mujer” y “mujeres” contenidas en los artículos 4, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 18, y 19 de la Ley 82 de 1993 “por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia ”, en el entendido, que los beneficios establecidos en dichos artículos a favor de las personas dependientes de la mujer cabeza de familia se harán extensivos a los hijos menores y a los hijos impedidos dependientes del hombre que, de hecho, se encuentre en la misma situación que una mujer cabeza de familia, en los términos y bajo el requerimiento del artículo 2 de la misma Ley.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Corte Constitucional, Sentencias C-491-97. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-142-01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Auto de Sala Plena, 244 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 Sentencia C-955/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencia C- M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Ver Sentencia C-371/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Ibidem Ver Sentencia C-371/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver además, entre otras, las sentencias T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-112 del 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-082 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-624 de 1995. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-112 del 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

14 Ver otros casos de discriminación en razón del sexo, en las sentencias T-326 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-026 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-309 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-410 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

15 Fuera de lo dispuesto en este inciso del artículo 13 superior, hay eventos en los que es indispensable hacer diferenciaciones en relación con el sexo. En materia laboral, pueden presentarse casos en los que el sexo constituye una condición determinante en el ejercicio profesional. Pero como bien lo señaló la Corte en la sentencia T-026 de 1996, estas hipótesis son excepcionales, y se debe demostrar que existe “una conexión necesaria y no de simple conveniencia entre el sexo del trabajador y el cumplimiento del trabajo.” Un ejemplo clásico que trae a cuento la doctrina, es el del director de cine que necesita un actor para desempeñar el papel de “galán”. En dicho supuesto, mal podría exigirse que se seleccione a una mujer o cuestionar la selección como discriminatoria.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-112 del 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

18 La misma Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, dispone que: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención (...)”. (artículo 4°)

19 Corte Constitucional. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

20 Sentencia C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz. S.V. de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Alejandro Martínez Caballero y Álvaro Tafur Galvis.

21 Sobre los tipos de acciones afirmativas en diversos países de Europa y América y su fundamento, ver “Les discriminations positives” en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* (1997). Economica y Presses Universitaires d’Aix-Marseille. París, 1998.

23 En la sentencia C-112 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se consideró que “(...) si las autoridades recurren a un criterio “sospechoso”, pero para tomar medidas de acción afirmativa, destinadas a reducir la discriminación existente, es obvio que esas disposiciones no pueden estar sometidas al mismo escrutinio judicial que en aquellos eventos en que ese criterio ha sido utilizado para profundizar o perpetuar las desigualdades. Por ello, esta Corporación ha indicado que las acciones afirmativas están sometidas a una prueba intermedia del respeto a la igualdad, en virtud de la cual es legítimo aquel trato diferente que está ligado de manera sustantiva con la obtención de una finalidad constitucionalmente importante.” Aclararon su voto a esta decisión los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo.

24 Sentencia C-184/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. M. Jaime Araujo Rentería

25 Ver entre otras las sentencia T-531/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-019/93 M.P. Ciro Angarita Barón, C-041/94 M.P. eduardo Cifuentes Muñoz, T-442/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell, .T-597/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-157/02 M.P.

26 Con relación a la fundamentalidad de los derechos de las niñas y los niños ver entre otras las sentencias T-402/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SU-043/95 (M.P: Fabio Morón Díaz).

27 Corte Constitucional, sentencia C-157 de 2002; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este caso se decidió que no desconoce los derechos del menor, una norma legal al permitir su permanencia en un centro de reclusión, hasta los tres años, junto a su madre privada de la libertad, siempre que condiciones de vida adecuadas y sistemas de protección efectivos garanticen la prevalencia de los derechos de los niños y protejan el interés superior del menor, el cual puede consistir en algunos casos en que el menor sea separado de la madre por decisión del juez competente. Aclaración especial de voto de los Magistrados Jaime

Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa.

28 Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Salud Sexual y Reproductiva en Colombia de Profamilia Bogotá, octubre de 2000. p.13.

29 Sentencia C- 184703 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. Jaime Araujo Rentería.

30 Ver al respecto, entre otras, las sentencias T-414/93, C- 410/94 , C-034/99, C-371/00, C-184/03

31 Gaceta Constitucional N° 85 de mayo 29 de 1991. Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Derechos de la Familia, el Niño, el Joven, la Mujer, la Tercera Edad y los Minusválidos. Constituyentes: Jaime Benítez Tobón, Angelino Garzón, Guillermo Perry, Iván Marulanda Gómez, Tulio Cuevas Romero y Guillermo Guerrero Figueroa.

32 Gaceta Constitucional N° 85 de mayo 29 de 1991..

33 Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No.150 (Senado): “por la cual se decretan normas de apoyo a la mujer cabeza de familia”. Gaceta del Congreso No.112 del lunes 19 de octubre 1992. Página 2.

34 En la sentencia C-034 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra la Corte consideró que el artículo 2° de la Ley 82 de 1993 no violaba el principio de igualdad así definiera “mujer cabeza de familia” sólo en función de la mujer “soltera o casada”, dejando de lado otros estados civiles como la unión libre, debido a que el estado civil no es lo esencial para establecer tal condición, sino el hecho de estar al frente de una familia, al cargo de niños o personas incapaces. Al respecto dijo la Corte: “Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 de la Constitución Nacional, la familia puede constituirse o en virtud del matrimonio “o por la voluntad responsable de conformarla” por la decisión libre de un hombre y una mujer, es decir “por vínculos naturales o jurídicos”, razón ésta por la cual resulta por completo indiferente para que se considere a una mujer como “cabeza de familia” su estado civil, pues, lo esencial, de acuerdo con la definición que sobre el particular adoptó el legislador en la norma acusada, es que ella “tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios o de otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad

física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”, lo que significa que será tal, no sólo la mujer soltera o casada, sino también aquella ligada en unión libre con un ‘compañero permanente’.”Corte Constitucional, sentencia C-034/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

35 Ver la Sentencia C- 184/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. M. Jaime Araujo Rentería.

36. Ver al respecto la Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No.150 (Senado): “por la cual se decretan normas de apoyo a la mujer cabeza de familia”. Gaceta del Congreso No.112 del lunes 19 de octubre 1992 Página 2.

37 Al respecto dijo el delegatario Horacio Serpa Uribe en debate del 16 de abril de 1991 en la Comisión Primera “(...) el tema que se discute le hace a uno recordar la famosa sentencia de Jorge Eliécer Gaitán, la de que ‘el pueblo no demanda la igualdad retórica ante la ley sino la igualdad real ante la vida’; a mí me parece que el sentido de la igualdad sin duda debe preservar la oportunidad o la facilidad para que el Estado empiece a propiciar situaciones de igualdad en el seno de la sociedad colombiana.”

38 Sentencia C- 184703 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa A.V. Jaime Araujo Rentería.

39 Sentencia T-255/01 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

40 ARTICULO 4o. El Estado definirá mediante reglamento el ingreso de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo al sistema de seguridad social, buscando la protección integral, cuyos servicios se les prestarán en forma efectiva, bien sea con sistemas prepagados, a crédito y por excepción de manera gratuita.

ARTICULO 5o. Los establecimientos educativos prestarán textos escolares a los menores dependientes de mujeres cabeza de familia que los necesiten, y, mantendrán servicios de intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Para apoyar las bibliotecas de los establecimientos que así lo hicieren, y más a aquellas que suministren o donen los textos a los beneficiarios de este artículo, el Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial, el cual quedará facultado para apropiar también recursos

provenientes del sector privado.

ARTICULO 6o. En ningún caso podrá negarse el acceso a los servicios de educación o de salud a los hijos o demás personas dependientes de mujeres cabeza de familia con base exclusiva en esta circunstancia.

ARTICULO 7o. Los establecimientos de educación primaria y secundaria atenderán de preferencia las solicitudes de ingreso de hijos o dependientes de mujeres cabeza de familia, siempre que cumplan con los requisitos y que los resultados de sus exámenes y pruebas sean por lo menos iguales a las de los demás aspirantes, a fin de no afectar el principio de igualdad.

ARTICULO 9º .Dentro del campo cultural del desarrollo, el Gobierno Nacional establecerá y los Departamentos, los Municipios y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá podrán establecer en favor de la mujer cabeza de familia o de quienes de ella dependan:

a). Acceso preferencial a los auxilios educativos;

b).Servicio básico de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integradas en su mayoría por mujeres cabeza de familia.

ARTICULO 18-. Los beneficios establecidos en esta Ley para las mujeres cabeza de familia y quienes de ellas dependan, no excluyen las obligaciones de diversa índole que a su favor deban cumplir personas naturales o jurídicas, ni eximen de las acciones para exigirlos.

ARTICULO 19-. Dentro del campo social del desarrollo se establece el derecho a exigir judicial y legalmente que un porcentaje del salario, de los ingresos o del patrimonio de quien sea económica y civilmente responsable de la mujer cabeza de familia o de alguien a su cargo, se destine a atenderles sus necesidades básicas.

PARAGRAFO: Facúltase al Gobierno Nacional para que dentro del término de un año contado a partir de la publicación de la presente Ley dicte las disposiciones necesarias para la eficacia de este artículo. (subrayas fuera de texto)

41 ARTICULO 12-. Las entidades municipales o distritales de vivienda, que en alguna forma reciban recursos del presupuesto nacional o participen en programas que tengan financiación

de dicho origen, prestarán especial atención para que las mujeres cabeza de familia constituyan o se asocien en organizaciones populares de vivienda; así mismo las asesorarán para que puedan adquirirla a través de los diferentes planes ofrecidos, como acceso a subsidios para obtener lotes con servicios.

ARTICULO 14. El Gobierno Nacional promoverá, y los departamentos, los municipios y el Distrito Capital podrán promover programas y planes sociales de vivienda que le otorguen oportunidades de acceso a las mujeres cabeza de familia.

El Gobierno Nacional podrá reglamentar el acceso de las mujeres cabeza de familia a los programas de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar y a aquellos que se desarrollen con apoyo empresarial.

42 ARTICULO 2o. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por “Mujer Cabeza de Familia”, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, 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.

PARAGRAFO: 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.