



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO X - N° 113

Bogotá, D. C., lunes 9 de abril de 2001

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 172 DE 2001 CAMARA

*por el cual se reforma el artículo 131 de la Constitución
Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

El artículo 131 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral de sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de los notarios, con destino a la administración de justicia.

Corresponde al Gobierno la creación, supresión y fusión de los Círculos de Notariado y Registro y la determinación del número de notarías y oficinas de registro.

La ley reglamentará los requisitos para la designación de notarios, la que se hará por los Gobiernos Nacional o Departamental de acuerdo a las categorías respectivas, establecerá el régimen de ascensos y reglamentará las condiciones para la permanencia en el cargo que implica para sus titulares, actuales y futuros, el derecho a no ser removidos dentro de las condiciones que señale la ley y el derecho a participar en concursos de ascenso.

Parágrafo Transitorio. Quienes al entrar en vigencia este artículo se desempeñen como titulares de una notaría, permanecerán en el servicio mientras no incurran en causal de destitución o lleguen a la edad de retiro.

Lázaro Calderón Garrido, Luis Jairo Ibarra Obando, Alfonso Campo Escobar, Roberto Camacho Weverber, Iván Díaz Mateus, Luis Fernando Almario Rojas, Carlos Alberto Barros M., Santiago Castro, Omar Tirado, Javier Ramiro Devia, José Alfredo Escobar Araújo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La imposición constitucional, vigente a partir de 1991, de designar notarios en propiedad mediante concursos constituye una camisa de fuerza que impide al legislador atender a las características especiales de una institución que ha inspirado tradicionalmente, quizá como ninguna otra, confianza a los colombianos.

El perfil del notario es esencialmente el de un fedatario, ese perfil es difícil construirlo a través de un concurso, basado necesaria y principalmente en factores objetivos evaluados a través de un examen de conocimientos, ya que, si bien, el notario no puede ser un ignorante de la ciencia jurídica, lo que de él se exige esencialmente es que sea un hombre confiable, a quien sus conciudadanos puedan acudir en busca de seguridad jurídica para sus negocios. La confiabilidad del notario dependerá siempre más de su probidad y de las virtudes personales que puedan adornarlo, que de obtener un determinado lugar en el concurso.

El concurso, como elemento para seleccionar a quien mejor pueda ejercer una función pública, tiene plena validez cuando en el desempeño de esa función priman factores técnicos o el conocimiento científico. De allí, que todo concurso esté edificado sobre la calificación de factores objetivos. Pero, ese mecanismo puede resultar poco idóneo cuando el perfil de servidor público que se persigue está esencialmente delineado por elementos no cuantificables. Así ocurre, por ejemplo con los magistrados de las altas Cortes y, en general, con los altos funcionarios del Estado. Los notarios no pueden escapar a esta apreciación atendiendo a lo delicado de la responsabilidad que reposa sobre ellos, que es, como se dijo, nada menos que la de dar seguridad jurídica a las transacciones. Recuérdese que la escritura pública es el soporte de la propiedad inmobiliaria.

Lógico resulta entonces mantener en el ejecutivo, a los niveles nacional y departamental, el poder nominador sobre los notarios, quienes son en últimas, sus delegatarios en la función pública que ejercen. Es el nominador quien mejor puede seleccionar, basado en el conocimiento directo que tiene de los aspirantes, a las personas más idóneas para desarrollar las delicadas tareas encomendadas por la ley a los notarios.

Con el propósito de asegurar el acierto en la designación y establecer filtros que eviten que consideraciones no deseables motiven el nombramiento, en el proyecto de Acto Legislativo se confía a la ley la tarea de reglamentar las condiciones para esa designación y para la permanencia en el cargo, así como el establecimiento del régimen de ascensos, por lo que corresponderá entonces al Legislador establecer el mecanismo que, atendidas las circunstancias del momento, resulte el más adecuado para preservar la calidad moral e intelectual de los notarios.

Todo ello con el propósito de garantizar la existencia de un cuerpo notarial escogido con cuidado, vigilado con celo y altamente profesionalizado, al punto de que sólo los buenos estén llamados a permanecer y en el cual, sólo los mejores asciendan.

El proyecto incluye un párrafo transitorio destinado a garantizar la estabilidad del actual cuerpo de notarios que ha probado ser eficiente y pulcro y, en consecuencia, libera de presiones políticas su permanencia, mientras conserven su integridad moral o no lleguen a la edad de retiro.

Lázaro Calderón Garrido, Luis Jairo Ibarra Obando, Alfonso Campo Escobar, Roberto Camacho Weverber, Iván Díaz Mateus, Luis Fernando Almario Rojas, Carlos Alberto Barros M., Santiago Castro, Omar Tirado, Javier Ramiro Devia, José Alfredo Escobar Araújo.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día tres de abril del año 2001 ha sido presentado en este despacho el proyecto de acto legislativo número 172 de 2001 Cámara con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Roberto Camacho, José Alfredo Escobar.

El Secretario General,

Firma ilegible.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 171 DE 2000

CAMARA

por la cual se suprimen los exámenes del Icfes.

Cámara de Representantes

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Suprímense los exámenes del Icfes practicados a los bachilleres del país, a efecto de acceder a las universidades.

Artículo 2°. En adelante cada universidad o centro de educación superior donde se requería el resultado del examen practicado por el Icfes, establecerá su propio método de selección para el ingreso.

Artículo 3°. El Congreso de la República, ejercerá el control político ante el Gobierno Nacional, para el cumplimiento de lo aquí establecido.

Artículo 4°. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Franklin Segundo García R.,

Representante a la Cámara
por el Departamento del Vichada.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Con el propósito de contribuir al estudio, incremento, difusión y ampliación de programas que permitan al Estado desarrollar con eficacia los derechos sociales que consagra nuestra Constitución Política, particularmente en el campo de la educación, me permito someter a su ilustre consideración el

presente proyecto de ley, cuyas propuestas se encaminan fundamentalmente a democratizar el acceso a la educación universitaria o a instituciones de educación superior de millares de estudiantes egresados de los centros de educación media, provenientes especialmente de las regiones marginadas distantes de las grandes ciudades capitales que semestralmente experimentan la angustia y frustración de encontrar cerradas las puertas de la superación profesional al no contar con los puntajes mayores o menores obtenidos en los exámenes de estado. Es el caso, de los estudiantes provenientes de los nuevos departamentos Vichada, Guanía, Guaviare, Vaupés, Amazonas, y antiguas intendencias, que por no contar con el apoyo integral y oportuno del Estado, no siempre tienen suerte con los puntajes requeridos. La desigualdad entonces es evidente. Pero en general las pruebas en concreto, han demostrado ser ineficientes, injustas e improcedentes. ¡Qué mejor que los establecimientos educativos se autorregulen en el tema!

Nuestra Constitución Política que define de manera inequívoca el Estado colombiano como un “Estado Social de Derecho”, de manera perentoria, ordena en sus artículos 67 y 69 lo siguiente:

La educación es un derecho:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

Es la educación derecho de la persona y un servicio público con una precisa función social. Y recalca el texto constitucional

que la educación tiene nuevos objetivos y principios como el de formar al colombiano en el respeto de los derechos humanos, a la paz y a la democracia, el de comprometerlo en la práctica del trabajo, la recreación y el estudio para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y el de la protección al medio ambiente.

El Estado tiene el deber constitucional de hacer viable la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento, mediante el señalamiento de mecanismos financieros que hagan posible la intervención, beneficio y participación de todas las personas aptas para ser sujeto de la educación (artículo 69).

Las pruebas o exámenes que se imponen para calificar y autorizar el ingreso a los centros de formación profesional son limitantes a la igualdad de oportunidades, pues constituyen obstáculos que se sitúan en la puerta de los institutos docentes, y ello lo prohíbe la Constitución. Además nunca han reflejado la realidad, al no medirse en términos aproximados la calidad académica.

Autonomía universitaria

Artículo 68. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directrices y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

Por mandato constitucional se imponen nuevos principios en el estatuto universitario encaminados al desarrollo de los planes de fomento de la cultura y el conocimiento, para facilitar el ingreso a los centros universitarios y hacer posible la igualdad en el acceso al conocimiento y a la educación superior.

La universidad con autonomía en su planeación, administración, operación, desarrollo y manejo patrimonial ejerce la democracia participativa en la realización de sus funciones.

Según el régimen jurídico, son los estatutos de cada centro educativo, los que han de regir los exámenes, procedimientos y demás medios de selección de quienes pueden acceder a las carreras respectivas.

El Icfes, como se ve, ya perdió competencia por norma constitucional, para continuar practicando desde afuera exámenes, que de suyo han de hacer las universidades.

Con las anteriores propuestas dejo a consideración este proyecto de ley.

Cordialmente,

Franklin Segundo García R.,

Representante a la Cámara
por el Departamento del Vichada.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 3 de abril de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 171 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Franklin Segundo García*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 173 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el Capítulo “Trata de Personas” y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase el Capítulo Décimo dentro del Título III del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), el cual se denominará así:

“CAPITULO DECIMO

De la Trata de Personas”

Artículo 2°. Créase el artículo 204A del Código Penal dentro del Capítulo Décimo “De la Trata de Personas”; cuyo contenido será el siguiente:

“Artículo 204A. Trata de Personas. El que promueva, induzca o constriña a una persona bajo coerción o cualquier forma de violencia, amenaza, engaño, o abuso de autoridad con fines de prostitución forzada, servidumbre, mendicidad, matrimonios serviles, trabajos forzados, esclavitud, tráfico en cualquiera de sus formas o facilite el tránsito, la entrada o salida del país de una persona con dichos fines, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales, mensuales, vigentes”.

Artículo 3°. Créase el artículo 204B del Código Penal, el cual quedará así:

“Artículo 204B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para el delito descrito en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando:

- 1. Se realice en persona discapacitada o menor de 18 años.*
- 2. Como consecuencia en la víctima resulte daño físico o psíquico permanente, o se ocasione su muerte.*
- 3. El responsable sea integrante de la familia de la víctima o tenga cualquier clase de parentesco.*
- 4. El autor o partícipe sea servidor público.*
- 5. La conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.*
- 6. Se realizare con el fin de llevar a la víctima fuera del territorio nacional”.*

Artículo 4°. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias especialmente los artículos 215 y 231 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

Nelly Moreno Rojas,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

En este momento en el Código Penal (Ley 599 de 2000) lo que está normatizado sobre Trata de Personas se limita al contenido de los siguientes dos artículos:

“Artículo 215. Trata de personas. El que promueva, induzca, constraña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

“Artículo 231. Mendicidad y tráfico de menores. El que ejerza la mendicidad valiéndose de un menor de doce (12) años o lo facilite a otro con el mismo fin o de cualquier otro modo trafique con él, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando:

1. Se tratare de menores de seis (6) años.
2. El menor esté afectado por deficiencias físicas o mentales que tiendan a producir sentimientos de conmiseración, repulsión u otros semejantes”.

El problema de la Trata de Personas es muy grande y mucho más amplio de lo que se puede resumir en estos dos artículos. Colombia es el tercer país exportador de personas víctimas de la Trata a nivel mundial. Esta conducta delictiva ha adoptado nuevas formas que, al no estar actualizadas en la ley, hacen que el delito quede impune.

El nuevo Código Penal en su artículo 215 tipifica la Trata de Personas con fines de prostitución y en el 231 se penaliza el tráfico de personas menores de doce años con fines de mendicidad. Teniendo en cuenta las diversas modalidades que está adoptando este flagelo a nivel nacional e internacional, se ajusta la tipicidad del mismo a la definición de “Trata de Personas” internacionalmente adoptada, adicionando un artículo nuevo que penaliza la comisión de este delito con fines de servidumbre, matrimonios serviles, trabajo forzoso u obligatorio, esclavitud y tráfico de personas en cualquiera de sus formas dentro o fuera del país, por cuanto la legislación penal colombiana no contempla como punible la Trata de Personas con estos fines (Dirección Nacional de Fiscalías, Oficio DNF/ No. 004489 de abril 3 de 2001).

Para efectos de la presente iniciativa legislativa se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Servidumbre por deudas: El Estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios (Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las funciones y prácticas análogas a la esclavitud, hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956). (Ver: “Otros Datos Estadísticos”).

Matrimonio servil: Toda institución o práctica en virtud de la cual una mujer, sin que la asista el derecho a oponerse, es prometida o dada en matrimonio a cambio de una contrapartida en dinero o en especie entregada a sus padres, a su tutor, a su familia, o a cualquier otra persona o grupo de personas (Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la

trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, hecha en Ginebra el 7 de septiembre de 1956).

Trabajo forzoso u obligatorio: Designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente (Convenio sobre el trabajo forzoso, adoptado el 28 de junio de 1930 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su decimocuarta reunión).

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos investigó un caso en el cual se contrató a una mujer para que ayudara en el servicio doméstico. A su arribo, le quitaron el pasaporte. La forzaron a trabajar 16 horas al día, 7 días a la semana, y sólo recibía pequeñas raciones de alimentos. Cuando se quejó, el empleador amenazó con deportarla. Le dijeron que si alguna vez salía sola de la casa llamarían a la policía para que la encarcelaran. No obstante esta explotación y caso cruel, este caso no fue posible enjuiciarlo porque no se tenían las herramientas legales para hacerlo (William R. Yeomans, Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, abril 4 de 2000).

Esclavitud: Es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos (Convención sobre la esclavitud firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926).

A pesar que la esclavitud en todas sus formas fue abolida en el año 1851 bajo la presidencia del doctor José Hilario López, entre los datos de la Interpol Colombia se encuentra el caso de una mujer que fue llevada para ser esclavizada por colombianos en los Estados Unidos y rescatada por las autoridades, sin que los autores hayan sido ajusticiados, por falta de una legislación penal adecuada.

Prácticas de servidumbre en menores: Cualquier institución o práctica donde un niño o persona joven de menos de 18 años sea entregado por uno de sus padres o guardián a otra persona como recompensa o remuneración a un tercero, con el fin de explotarlo (Naciones Unidas, Convención Suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas semejantes a la esclavitud. 1956. Unicef. Child Domestic Work. Inocenti Digest. Mayo de 1999).

En 1999 del total de la población entre 5 y 18 años, el 4.82% (157.089 niñas y niños) trabajaba en servicio doméstico y el 5.05% (166.052 niñas, y niños), posiblemente trabajaba en esa actividad (DANE, Encuesta Nacional de Hogares Tradicional).

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Relator Especial de las Naciones Unidas para la violencia contra las mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), todas han adoptado definiciones en donde la Trata de Personas se reconoce como un problema de Derechos Humanos que contemplan el trabajo forzado, la servidumbre y la esclavitud, y que no se trata de un problema que se limita a la prostitución.

Otros datos estadísticos

Según la Dirección General de Fiscalías, en los últimos dos años el ente acusador ha investigado 99 casos de Tráfico de Personas. De estas investigaciones, seis terminaron con resolución de acusación y los jueces han emitido trece sentencias contra igual número de implicados de pertenecer a redes internacionales.

La Fundación Esperanza (ONG), atendió en el año 1999, en el Aeropuerto El Dorado de Bogotá a 97 mujeres que regresaron a Colombia y que ejercían la prostitución en el extranjero. El 87% de ellas tenían entre 18 y 36 años de edad, el 43% eran solteras, el 18% había terminado la secundaria. Todas adquirieron una supuesta “deuda” antes de salir del país y en promedio permanecieron entre tres meses y dos años en el exterior. El 45% de las mujeres llegaron procedentes de Alemania. El 69% eran del Valle y del Eje Cafetero.

En España encontramos los siguientes datos estadísticos:

Año 1998 - de 463 mujeres traficadas, el 60% eran colombianas, es decir, 222 mujeres.

Año 2000 - de 865 mujeres traficadas, el 72% son colombianas, es decir, 410 mujeres.

Esto refleja una tendencia al incremento de participación de mujeres colombianas víctimas de la Trata de Personas en España, y por analogía, a nivel mundial.

El DAS calcula en 35.000 el número de mujeres colombianas que ejercen la prostitución en el mundo. Europa y el Lejano Oriente son las zonas en donde se ha detectado la mayor concentración de ellas.

En Colombia encontramos los siguientes datos en torno a servidumbre infantil:

- 2.500.000 niñas y niños trabajan en condiciones de alto riesgo para su salud mental y física.
- 500.000 niños explotados en mendicidad, sin embargo la Dirección Nacional de Fiscalías afirma que no se halla investigación alguna que haga referencia a este tipo penal.
- 25.000 niñas explotadas sexualmente.

Propuesta

Teniendo en cuenta lo anterior, se crea un Capítulo denominado “**Trata de Personas**” dentro del Título III del Libro Segundo del Código Penal (“Delitos contra la libertad individual y otras garantías”).

Este cambio de ubicación se hace necesario porque la esencia del delito es la Trata de la Persona, por tanto, lo que se está violando es su libertad individual. Al ampliar los fines y las formas que ha adoptado el delito y no limitarlo a la prostitución, la Trata de Personas ya no encaja en el Título IV del Libro Segundo del Código Penal denominado “Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales” (la subraya es mía).

El nuevo Capítulo “**Trata de Personas**” estará conformado por los artículos 204A y 204B que mediante el presente proyecto de ley se crean, y que a continuación entraré a exponer.

“Artículo 204A. *Trata de Personas*. El que promueva, induzca o constriña a una persona bajo coerción o cualquier forma de violencia, amenaza, engaño, o autoridad con fines de prostitución forzada, servidumbre, mendicidad, matrimonios serviles, trabajos forzados, esclavitud, tráfico en cualquiera de sus formas o facilite el tránsito, la entrada o salida del país de una persona con dichos fines, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

La pena se aumenta sustancialmente por las siguientes razones:

1. No es posible que por el delito de tráfico de estupefacientes que consagra el Código Penal en su artículo 376, se otorgue una pena superior a la que se da actualmente cuando el objeto de comercio ilícito es una vida humana.

2. En el Código Penal que entra en vigencia no se encuentra señalado un título que se denomine de Lesa Humanidad, encontramos conductas delictivas que sus elementos estructurales se fundamentan en los Convenios o Tratados Internacionales que reconocen y garantizan los Derechos Humanos. Estas conductas en el plano internacional tienen las características de ser Crímenes de Lesa Humanidad como la desaparición forzada, el genocidio, el desplazamiento forzado, la esclavitud, la prostitución forzada. Es importante tener en cuenta lo que ha dicho Eduardo Umaña Luna en su publicación “Disertación sobre Crímenes de Lesa Humanidad”, publicada en la Universidad Nacional de Colombia, Documentos 1998. “*Me parece de elemental conveniencia para Colombia... que por medio de sus organismos competentes, entrara a legislar sobre los delitos de lesa humanidad, dentro del Código Penal Nacional, o sea nuestro Derecho Positivo, sin seguir con la hábil disculpa de que estos son materia privativa de los jueces internacionales, proposición ésta ampliamente rebasada por la tragedia nacional que exige prontas medidas en nuestro derecho penal sin permanecer en la penumbra de las hipotéticas intervenciones de organismos internacionales*”.

Es de observarse que Colombia ha adquirido claros compromisos en el ámbito internacional que no ha cumplido por no tipificar los delitos constitutivos de graves violaciones a los Derechos Humanos. Podemos ver que ha adoptado instrumentos internacionales que son vigentes en Colombia tales como:

- La Ley 16 de 1972 que adopta la “Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (Costa Rica), vigente desde el 31 de julio de 1973.

- Ley 54 de 1962 adopta el “Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso” vigente desde el 7 de junio de 1964.

3. La pena debe ser concordante a las que se imponen actualmente en Colombia a quienes cometen delitos que atentan contra la libertad individual, ya que se trata de una conducta que vulnera un Derecho Fundamental, y viola una prohibición expresamente establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de Colombia: “**Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, las servidumbres y la trata de seres humanos en todas sus formas**”.

Las circunstancias de agravación punitiva que consagra el artículo 216 del Nuevo Código Penal, en este momento son:

1. Cuando se realice en menor de 14 años.
2. Se realizare con el fin de llevar la víctima al exterior.
3. Cuando el responsable es integrante de la familia de la víctima.

En la propuesta que presento quedaría así:

“Artículo 204B. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para el delito descrito en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando:

1. *Se realice en persona discapacitada o menor de 18 años.*
2. *Como consecuencia en la víctima resulte daño físico o psíquico permanente, o se ocasione su muerte.*
3. *El responsable sea integrante de la familia de la víctima o tenga cualquier clase de parentesco.*
4. *El autor o partícipe sea servidor público.*
5. *La conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.*
6. *Se realizare con el fin de llevar a la víctima fuera del territorio nacional”.*

Las nuevas circunstancias de agravación punitiva que se introducen, están soportadas así:

a) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años. (Definición basada en los Derechos Humanos que protegen a todos las víctimas de la Trata, Protocolo celebrado en Viena, octubre de 2000);

b) El Estado está obligado a proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Constitución Política de Colombia, artículo 13, inciso 3°);

c) Como consecuencia de la Trata, muchas de las víctimas no sólo son explotadas, sino que son marcadas física o psíquicamente por el resto de sus vidas, sufriendo torturas que en algunos casos les pueden llevar a la muerte;

d) Los funcionarios públicos que desempeñan labores en migración, seguridad, etc., son personas que con su actuar, pueden ser determinantes para evitar o facilitar la Trata de Personas. “La Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva” (artículo 124 de la Constitución Política Colombiana);

e) No es igual combatir al delincuente individual que a bandas de delincuencia organizada. Las redes de tráfico que se expanden en forma amenazante, involucran a personas de diferentes estratos sociales, a organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. Este proyecto de ley sirve como un instrumento legal poderoso para combatir la Trata de Personas.

Marco constitucional:

Esta iniciativa legislativa se fundamenta en la Constitución Política que establece en sus artículos 1°, 17, 25 y 44, lo siguiente:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana...”

(La subraya es mía).

“Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”.

(La subraya es mía).

Muy sabiamente el Constituyente no se limitó a la prohibición de la comúnmente denominada “Trata de Blancas” (tráfico de mujeres con fines de explotación sexual), sino que advirtiendo posibles conductas delictivas, fue más allá, prohibiendo tajantemente la “Trata de seres humanos en todas sus formas”.

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

(La subraya es mía).

“Artículo 44. 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 subraya es mía).

Nuevas leyes internacionales en materia de Trata de Personas:

A. El Congreso de Estados Unidos aprobó por unanimidad 371 votos contra 1, una nueva legislación mucho más agresiva, que ofrece herramientas para perseguir a los traficantes de personas y a los gobiernos que le permitan operar en la impunidad. Vale la pena destacar que esta ley dentro de sus herramientas estableció un requisito para negar algunas formas de asistencia norteamericana a los países que no hagan esfuerzos para solucionar este problema. Es decir, el “mecanismo de certificación” que otorga o no Estados Unidos, dependiendo de los esfuerzos efectuados por otro Estado en materia de Narcotráfico, Derechos Humanos, se extiende ahora a la Trata de Personas. (Boletín de prensa, Gail Russell Chaddock, Washington D.C.)

B. La Unión Europea armonizará las penas contra la Trata de Personas y la Pornografía Infantil. Los Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea acordaron recientemente en Estocolmo adoptar urgentemente un marco legal común que permita armonizar la definición y las penas para el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y económica.

Igualmente el Gobierno Español adaptará la legislación española a las futuras directrices de la Unión Europea modificando el Código Penal para endurecer el castigo de estos delitos, así lo anunció el Ministro de Justicia Español Angel Acebes. (Diario *El País* Digital, 10 de febrero de 2001 - No. 1744, Sandro Pozzi, Madrid).

C. El Estatuto Penal Internacional, adoptado por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 17 de julio de 1998 en Roma, catalogó la “esclavitud” y la “prostitución forzada” como delitos de Lesa Humanidad, cuando estos “se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. Definió esclavitud como “el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de alguno de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños”. (Artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional).

Honorables Congresistas, en sus manos dejo esta importante iniciativa legislativa, que busca desarrollar estrategias para lograr una lucha más eficaz contra un delito penalizado internacionalmente que viola los derechos humanos, la cual sé que redundará en beneficio de la libertad y dignidad humana a que todos los colombianos tenemos derecho a disfrutar.

Nelly Moreno Rojas,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de abril de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 173 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Nelly Moreno Rojas*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 174 DE 2001

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca
– 55 años – y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C., para que ordene la emisión de la estampilla, “Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 55 años”.

Artículo 2°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1°, de la presente ley, se distribuirá así:

- El 45% para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.

- El 20% para el fomento de la investigación.
- El 15% orientado a la capacitación de docentes y administrativos en maestrías y doctorados.
- El 7% para apoyar la labor de la Oficina de promoción y Desarrollo Universitario.
- El 5% para el desarrollo de la Biblioteca y la adquisición de base de datos.
- Para informática el 5% encaminado a la instalación de redes y adquisición de equipos.
- Y finalmente para la adquisición de recursos educativos el 3%.

Artículo 3°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de novecientos millones de pesos (\$900.000.000) moneda corriente, el monto total recaudado se establece a pesos constantes de 2001.

Artículo 4°. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C. para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C. Las providencias que expida el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. El Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Artículo 5°. Facúltase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá para que haga obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión por esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que intervengan en estos actos.

Artículo 6°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta Ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que intervengan en los actos.

Artículo 7°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder del 2% del valor del hecho u objeto del gravamen.

Artículo 8°. La vigencia del recaudo, el control y el traslado oportuno de los recursos a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y la distribución mencionada en el artículo segundo al igual que los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C.

Artículo 9°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C., podrá incluir lo relativo a la producción, comercialización y consumo de licores, cerveza y aperitivos, contratos, así como los juegos de azar y en general los que considere pertinentes y de ley.

En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Presentado por el honorable Representante *José Maya Burbano*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

La educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro. Además el valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación se apropia, se crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye y se transmite una ética de convivencia y equidad que es sustento del desarrollo integral de una Nación.

Los nuevos sistemas educativos deberán permitir que el conocimiento se genere y se expanda fácilmente, haciendo del aprendizaje y no de la enseñanza, la esencia de la educación. Para ello será indispensable que el estudiante sea el centro de la atención de la política educativa y que la institución educativa se convierta en el centro de la actividad administrativa y organizacional¹.

1. Diagnóstico

1.1 Logros

Durante los últimos dos decenios Colombia ha aumentado en términos reales el gasto *per capita* en educación, con lo cual ha disminuido notablemente el analfabetismo en la zona urbana, ha incrementado la cobertura, especialmente de secundaria y ha impulsado la Educación Superior, aunque los logros en calidad y eficiencia aún dejan mucho que desear.

Los esfuerzos del país por aumentar la cobertura del sistema educativo han sido importantes, pero insuficientes. En 1997, las tasas en primaria y secundaria alcanzaron el 83% y el 62% respectivamente; en conjunto, la oferta de primaria y secundaria sólo cubre el 76% de la población escolar entre los cuatro y los siete años. En preescolar y grado cero, la atención alcanzó el 64% de los niños entre cuatro y seis años. En Educación Superior ha aumentado la tasa de cobertura bruta: en 1993, era de 12.3% y en 1997 del 18.9%.

El gasto público en educación ha aumentado en forma significativa en la década de los 90. En 1990 representaba el 2.5% del PIB, y en 1998 alcanzó el 4.3% del PIB, nivel de gasto superior al de Chile y Perú, pero inferior al de Costa Rica, Brasil y México. El resultado se debe atribuir a la Constitución de 1991 y ha sido más un esfuerzo del nivel nacional, ya que las transferencias a los Departamentos y Municipios crecieron 70% en términos reales durante la década, crecimiento superior al de cualquier otra fuente de financiación del sector. Los recursos de origen nacional financian el 90% de los costos de la educación pública.

Las familias colombianas le dan gran importancia a la educación. El gasto de éstas prácticamente es igual al gasto del Estado 4.1% del PIB. El 60% de este gasto lo constituye el pago a la oferta de educación privada, el resto son pagos

complementarios en textos, uniformes, transporte y materiales. El gasto privado en oferta educativa indica que el país, a través del sistema privado, gasta 3.26% del PIB para financiar 33% de la matrícula y el 5.14% del PIB para financiar el restante 66% correspondiente a la oferta pública. Ese esfuerzo de las familias no se ha traducido en mayor incidencia en la toma de decisiones del sector.

1.2 Problemas

- La distribución de los resultados de la educación es inequitativa. La diferencia, por decirles, de ingreso entre los más ricos y los más pobres en el número de años promedio de educación es de seis años. Para la fuerza de trabajo, la diferencia entre los más ricos y los más pobres es de siete años y entre los de ingresos medios y altos es de cinco años. La persistencia de estas diferencias durante los últimos doce años muestran que la equidad no resulta automáticamente de un mayor crecimiento de la educación y que se requiere emprender una acción dirigida hacia los más pobres en búsqueda de una sociedad más equitativa.

De otra parte, en las últimas décadas se ha cerrado la brecha entre los géneros en cuanto a años de escolaridad, llegando a diferencias poco significativas.

Las oportunidades de acceso a la educación tampoco se han distribuido equitativamente. En preescolar, cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asistían a un preescolar, mientras sólo uno de cada dos niños del 40% más pobre tenía acceso a este nivel de atención. En el grupo de niños de 7 a 11 años sólo el 87% del 20% más pobre asiste a la primaria, mientras que del 10% de mayores ingresos, asisten todos los niños. Esta diferencia es mayor para grupos de edad de 12 a 17 años, población objetivo de la secundaria, donde sólo dos de cada tres de los más pobres pueden asistir en contraste con el 88% de los más ricos. El mayor problema de equidad en el acceso se da en la educación postsecundaria donde el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la Universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de estos las dos terceras partes están estudiando en Universidades privadas².

El costo de la matrícula no es el único factor que limita el acceso de los más pobres a la educación. La diferencia en las oportunidades que tienen las familias para brindar actividades complementarias a la información de las aulas en el nivel básico es decisiva en el éxito escolar. Cuando se analizan los factores asociados de las pruebas de calidad, es evidente que buena parte de las ventajas que tienen los niños que estudian en colegios privados, no se debe a la calidad del establecimiento, sino a soportes que las familias de más altos ingresos dan a su educación. Por parte, en el nivel universitario, la principal

¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. "El salto Educativo: Eje del desarrollo del país". Versión aprobada. Santa Fe de Bogotá, D. C., octubre 19 de 1994, Págs. 1 y 33.

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan Nacional de Desarrollo Bases 1998-2001. "Cambio para Construir la Paz". Primera reimpresión, diciembre de 1998. Págs. 147 y 33.

limitación es el costo de oportunidad del estudio frente a la necesidad de trabajar para el sostenimiento propio y del grupo familiar.

- La inasistencia de niños entre 5 y 17 años a la educación básica ha disminuido a un ritmo anual de 4.2%. Sin embargo, aún se ha logrado la meta constitucional de nueve grados de educación. Con los actuales niveles de cobertura, son más importantes los factores de demanda, pues de ellos depende la eficacia de los intentos de ampliar la cobertura, mejorar la equidad y la calidad de la educación.

Las causas de la inasistencia escolar son diversas. Restricciones de oferta como falta de cupos y la distancia de las escuelas a la población demandante siguen afectando a los menores de 11 años y en especial, a quienes todavía no han ingresado a la escuela. La necesidad de trabajar, como una restricción de la demanda afecta a los mayores de 12 años y su incidencia es mayor entre quienes no han finalizado la primaria y sólo culminan el quinto grado. De otra parte, es muy alto el porcentaje de niños que sale del sistema educativo en el paso del grado quinto al sexto.

Los costos, además de ser una de las causas principales de inasistencia, han aumentado entre 1993 y 1997. Esto afecta particularmente a los jóvenes entre 12 y 17 años con secundaria incompleta y niños de 5 a 6 años que no han ingresado al sistema. Es principalmente sentida por el 40% más pobre de la población. Los obstáculos que deben superarse no consisten exclusivamente en la falta de cupos, sino que también tienen que ver con los costos complementarios.

En educación postsecundaria, también es importante focalizar el gasto del Estado. Los factores de demanda constituyen una de las principales limitaciones para el acceso a la Educación Superior.

- **Gestión descentralizada y asignación de recursos.** Existen varios problemas graves que afectan la descentralización, incidiendo en la gestión del sistema educativo. Estos problemas son de tres tipos:

a) Deficiencias en los esquemas de asignación de recursos. Se presentan graves deficiencias en el esquema de asignación de recursos financieros desde la Nación a los Departamentos y de estos a los municipios. El esquema actual de asignación del gasto público es inequitativo tanto entre departamentos como entre municipios. La asignación de recursos no coincide con los requerimientos que en términos de la población atendida y por atender, tienen las entidades territoriales en educación. La transferencia de recursos al establecimiento no está institucionalmente regulada y los recursos que fueron diseñados para apoyar la calidad, las participaciones municipales dedicadas a educación se han desviado hacia el pago de docentes.

La inequitativa distribución del situado por alumno señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada Departamento, que son los que tienen mayor capacidad de generar recursos.

En la Educación Superior también se encuentran problemas de financiación, con características similares a los de la educación básica. Una alta dependencia con respecto a la Nación e incipiente generación de recursos propios; la Nación paga el 77% de los gastos de las Universidades Públicas de carácter nacional y 57% de sus gastos totales en el caso de las territoriales, mientras los aportes de los departamentos y municipios sólo cubren el 10%³. Además, el esquema de financiación de la Universidad Pública combina dos principios contradictorios entre sí y contrarios a la transparencia. En primer lugar sigue patrones históricos en la Ley 30 de 1992, sin tener en cuenta criterios de gestión, calidad, esfuerzo en la generación de recursos propios y eficiencia en su uso. En segundo lugar, la mediación de padrinazgos políticos y de otros medios extrauniversitarios;

b) Limitaciones normativas en competencias y funciones. Las limitaciones normativas en la definición de competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector, se caracteriza por profusión y complejidad de las normas, dispersión de responsabilidades entre los niveles de gobierno; vacíos y superposiciones entre diferentes entidades, que generan inconsistencias en la consignación de funciones.

El sector se caracteriza por la dispersión de competencias y la forma como se diluyen las responsabilidades administrativas en los diferentes niveles. Nadie es responsable de todos los elementos de la gerencia de la educación oficial en ningún nivel geográfico, lo que genera vacíos o superposiciones conflictivas entre los diferentes niveles. Esta fragmentación de competencias, en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos, no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad.

En todos los niveles educativos del sistema, es práctica frecuente el nacionalizar los costos de los errores cometidos en las entidades territoriales y en las Universidades Públicas, prolongando así la situación real de dependencia;

c) El país no ha desarrollado estándares y regulaciones para el sector educativo: Aún no se dispone de adecuadas razones técnicas entre administrativos y docentes, la educación por grados y colegios responde a los criterios de quien los distribuye, con muy poca conexión sobre su efecto en el aprendizaje, el país no cuenta con la definición de estándares confiables para planear, regular y promover la educación superior, el Icfes no mide y no informa sobre la eficiencia, calidad, pertinencia e ingreso esperado de los egresados de cada uno de los programas en las distintas instituciones.

- **Calidad**

En el nivel universitario, una mala interpretación de autonomía universitaria y un sistema de regulación débil y contradictorio han permitido el deterioro de la calidad de la

³ Situación que no se aplica a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca puesto que no percibe recursos ni del departamento ni del municipio.

educación superior. La gran proliferación de instituciones y programas y la muy deficiente e ineficaz regulación estatal en este campo deja muchas dudas sobre su calidad.

La formación técnica y tecnológica virtualmente han desaparecido. Los programas que efectivamente tienen que ver con el mantenimiento, manejo, adaptación e innovación de tecnología son de baja calidad y representan sólo el 6.4% del total. Adicionalmente, la sociedad valora esta educación como de baja calidad, que limita las posibilidades de desarrollo de las instituciones que ofrecen este tipo de educación. A esto se suma el carácter terminal de la formación técnica y tecnológica, que frustra las aspiraciones de sus egresados para obtener un título universitario, a menos que comiencen nuevamente el proceso en la búsqueda de preparación profesional en una universidad tradicional.⁴

1.3 La Educación Superior

La Universidad juega un papel fundamental en las sociedades modernas, mediante la formación de capital humano para enfrentar los retos del desarrollo científico y tecnológico así como la producción, evaluación, transferencias y difusión del conocimiento.

Los retos nacionales en los campos económicos y sociales exigen la renovación de la capacidad de la universidad colombiana, que en los últimos años no ha generado suficiente infraestructura investigativa que sirva como base al desarrollo científico y tecnológico del país, ni ha generado comunidades docentes y científicas estables y de calidad.

Al igual que los otros niveles, la información presenta serias deficiencias de calidad. El 68% de los profesores apenas han alcanzado el nivel de formación de pregrado y únicamente el 25% está vinculado de tiempo completo.

El acceso a la educación superior tiene a su vez dos problemas fundamentales: La insuficiente cobertura y una inequitativa distribución de la matrícula, puesto que el 83% de ésta pertenece al 40% de la población de mayor ingreso.⁵

2. Necesidad de la ley

En nuestro mundo en mutación, la educación se ha convertido en un pasaporte esencial para el progreso individual y social. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, los que se ven privados del acceso necesario a los conocimientos teóricos y prácticos se encuentran en una situación obviamente desfavorable y la disparidad de la situación económica y social entre los países ricos y los pobres está alcanzando proporciones alarmantes. A largo plazo, esta disparidad va a conducir a desequilibrios más graves e incluso a situaciones de conflicto. Por consiguiente, es deseable encontrar los medios para compartir los conocimientos con mayor equidad. Concretamente, los conocimientos avanzados y complejos deben ser objeto de una adaptación local en beneficio de comunidades específicas, respetando sus propias tradiciones históricas y culturales.

No obstante, los países disponen en realidad de recursos limitados para la educación y la formación profesional; la universidad debe desempeñar un papel más importante en el

aprendizaje a lo largo de toda la vida. A medida que nos acercamos al nuevo milenio, el beneficio que reporta el saber por conducto de la educación se ha convertido en una condición imprescindible del progreso social y económico. No sólo es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para el desarrollo, sino que se ha manifestado como uno de los medios más eficaces para influir en el fenómeno de la mundialización, a fin de promover un orden social más justo y fomentar las actitudes de entendimiento y cooperación necesarias para lograr una sociedad sin conflictos.⁶

Las Universidades tienen varias responsabilidades distintivas y relacionadas; una de las principales es descubrir e impartir conocimiento mediante la investigación y la enseñanza y educar a profesionales para que se sirvan de ese conocimiento.

Debido a las restricciones financieras que padecen todos los países, los Gobiernos destinan menos fondos a la enseñanza superior que en el pasado. Además de pedir a los estudiantes y a los padres que participen en la financiación, han reaccionado exigiendo ahorros constantes (o simples recortes) en los presupuestos institucionales para mejorar la eficacia y ello ha provocado un gran aumento del número de alumnos por profesor y del volumen de trabajo del personal académico en todo el mundo. Otra reacción de los gobiernos consiste en esperar que las instituciones obtengan un mayor porcentaje de sus ingresos recurriendo a fuentes privadas, como la industria y el comercio. De este modo, se exigen nuevas tareas al personal académico, que debe poseer competencias empresariales para convertir sus conocimientos especializados en servicios orientados al mercado. Lo paradójico de la situación es que en épocas de grave crisis económica lo que se suele reducir en primer lugar son los presupuestos de formación de recursos humanos de las instituciones, precisamente cuando son más necesarios. En muchos países, la reducción de los presupuestos de los establecimientos públicos está conduciendo a un aumento del número de instituciones privadas de enseñanza superior.⁷

La recesión golpea por igual a todos los sectores, pero hay unos más sensibles que otros. La educación es uno de ellos. No es necesario un gran esfuerzo para comprender que el sector educativo, además de sus problemas ancestrales, se ha resentido profundamente con la crisis económica. Y las consecuencias son preocupantes, tanto coyunturalmente como por las repercusiones para el futuro de la Nación.⁸

⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Opus Cit. Págs. 152 y ss.

⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. "El Salto Educativo. Educación: Eje del desarrollo del país". Santa Fe de Bogotá, D. C., octubre 19 de 1994. Versión aprobada. Págs. 4 y 5.

⁶ UNESCO. Conferencia mundial sobre la educación superior. Debate temático. "La educación superior para una nueva sociedad: la visión estudiantil". Parte 5 a 9 de octubre de 1998.

⁷ UNESCO. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. Debate temático: "La educación superior para una nueva sociedad: La Visión Estudiantil". Parte 5 a 9 de octubre de 1998.

⁸ EL ESPECTADOR. Artículo: "La educación, otro desafío prioritario". Miércoles 21 de julio de 1999. Pág. 2A.

Colombia es un país joven, de estudiantes, que requieren mayor atención del Estado para su desarrollo y el desempeño de su papel social, razón por la que se debe apoyar la labor de las instituciones de Educación Superior de carácter público, que permite el cumplimiento del objetivo de la educación y el acceso de un buen número de jóvenes con costos accesibles a instituciones que imparten educación de alta calidad.

Como se puede apreciar, el Estado con esta ley establece mecanismos que fortalezcan la labor de la Universidad del Colegio Mayor de Cundinamarca y planteen la oportunidad a un sector desfavorecido para acceder a este derecho. Además, esta ley otorga garantías para la ampliación y desarrollo de la institución.

Si nos remitimos a nuestra carta constitucional encontramos en los artículos 67 y 69 que “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ello se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”.

Igualmente en la Ley 30 de 1992 en el artículo 28 corrobora y “reconoce a las universidades el derecho de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, científicas, docentes y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y **establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social, y de su función institucional**”.

La financiación de las instituciones de educación superior ha llegado a una fase en que se impone una búsqueda decidida de la diversidad, tanto de la fuente como de los mecanismos y los canales a través de los cuales obtienen recursos estas instituciones. Esa diversidad en la financiación debe conducir a que los actores comprometidos con el destino de la universidad compartan más equitativamente los costos del funcionamiento, expansión y mejoramiento de la calidad de los servicios de la universidad pública.⁹

Para el caso específico de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, se establece que en el total del presupuesto institucional el 54.62% proviene de la Nación y el 45.38% son recursos propios y es necesario aclarar que no se perciban aportes departamentales de ninguna índole. Sin embargo, el manejo que se le imparte a los mismos es medido, estricto y transparente.

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca es un ente universitario oficial, autónomo, con régimen especial, adscrita al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo.

Las conquistas de sus diferentes etapas, fortalecen el modelo universitario mayorista, que con identidad propia, empieza a enfrentar los retos impuestos por las nuevas disposiciones estatales para el desarrollo de la Educación Superior. Por una

parte, interioriza en sus estamentos una cultura fundamental en valores, y por otra, perfecciona su búsqueda de educación integral y canaliza su voluntad de servicio a la sociedad, la ciencia y la cultura. Evidencia de ello es el fortalecimiento en sus programas universitarios de Bacteriología y Laboratorio Clínico, Trabajo Social, en jornada diurna; Tecnologías en Delineante de Arquitectura e Ingeniería, jornada diurna y nocturna; Secretariado Comercial Bilingüe, Metodología Presencial diurna y a distancia; igualmente la creación de los programas de Administración de Empresas Comerciales, jornada nocturna; Administración y Construcción Arquitectónica (dos ciclos tecnológicos y profesional) y la Carrera de Derecho, juntas en jornada nocturna; en posgrados a nivel de especialización en Gerencia de Laboratorios, Gerencia en Salud Ocupacional y Gerencia en Promoción en Salud y Desarrollo Humano.

Así pues, el camino transitado por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca desde 1945 desembocó en su reconocimiento como Universidad que compromete, estimula e impulsa el trabajo y el estudio hacia el perfeccionamiento integral para lograr la conquista de una nueva meta, la Acreditación; orienta su desarrollo hacia la búsqueda de mayores niveles de excelencia, mediante la proyección social de sus actividades científico-investigativas de acuerdo con los avances tecnológicos, el quehacer universitario y las necesidades del país, en un clima de rigor, seriedad y trabajo responsable; la caracteriza una dirección acertada, una administración transparente, racionalizada y eficaz en los diferentes procesos, excelencia en los logros y decidida voluntad de servicio. Intenta equilibrar saber y cultura, administración y academia, universidad y compromiso histórico.

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca se encuentra en un proceso de crecimiento con limitaciones presupuestales, por lo que se deben buscar nuevas fuentes de financiación que le permitan prestar un servicio más amplio y con mayor cobertura, manteniendo la educación con calidad que la caracteriza y la identifica.

Es indispensable por lo tanto que se apoye esta labor y para ello es necesario trazar políticas como ésta de estímulo y promoción al desarrollo de una Universidad de gran trayectoria y que se constituye en un ejemplo para muchas otras.

Presentado por el honorable Representante *José Maya Burbano*.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 4 de abril de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 174 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *José Maya Burbano*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 175 DE 2001 CAMARA
por la cual se expiden normas sobre apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria, detención domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá, cuando la infractora sea mujer cabeza de familia, en el lugar de su residencia o morada o en su defecto en el lugar señalado por el juez en caso de que la víctima de la conducta punible resida o more en aquél lugar, siempre que se cumplan los siguientes requisitos.

1. Que el desempeño personal, laboral, familiar o social de la infractora permita a la autoridad judicial competente determinar que no colocará en peligro a la comunidad o a las personas a su cargo, y a que se refiere el artículo 2° de esta ley y que no evadirá el cumplimiento de la pena.

2. Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

2.1 Cuando sea el caso, solicitar al funcionario judicial autorización para cambiar de residencia o morada.

2.2 Observar buena conducta en general y en particular respecto de las personas a cargo.

2.3 Reparar los daños ocasionados con el delito, salvo cuando se demuestre que está en incapacidad material de hacerlo.

2.4 Comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la pena cuando fuere requerida para ello.

2.5 Permitir la entrada a la residencia, a los servidores públicos encargados de realizar la vigilancia del cumplimiento de la reclusión y cumplir las demás condiciones de seguridad impuestas en la sentencia, por el funcionario judicial encargado de la vigilancia de la pena y cumplir la reglamentación del Inpec.

El seguimiento y control sobre esta medida sustitutiva será ejercido por el juez, autoridad competente o tribunal que conozca del asunto o vigile la ejecución de la sentencia con apoyo en el Inpec, organismo que adoptará entre otros un sistema de visitas periódicas a la residencia de la penada para verificar el cumplimiento de la pena, de lo cual informará al despacho judicial respectivo.

Artículo 2°. 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 psíquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

Artículo 3°. La pena principal privativa de la libertad sustituida por la que en esta ley se establece, se hará efectiva en cualquier momento en que la infractora violare alguna de las

obligaciones impuestas acorde con esta ley, se evada o incumpla la reclusión, fundadamente aparezca que continúa desarrollando actividades delictivas, o en el momento en que dejare de tener la calidad de mujer cabeza de familia, salvo que, en este último caso, hubiere cumplido con las mencionadas obligaciones durante un lapso de tiempo equivalente a por lo menos las tres quintas (3/5) partes de la condena.

Artículo 4°. Transcurrido el término privativo de la libertad contemplado en la sentencia, se declarará extinguida la sanción, salvo la procedencia de otro beneficio que tenga igual o más favorable efecto.

Artículo 5°. La detención preventiva cuando proceda respecto de mujer cabeza de familia, será sustituida por la detención domiciliaria en los mismos eventos y bajo las mismas condiciones consagradas en la presente ley para la pena sustitutiva de prisión domiciliaria.

Artículo 6°. La mujer cabeza de familia condenada a pena privativa de la libertad o a la sustitutiva de prisión domiciliaria podrá desarrollar trabajos comunitarios de mantenimiento, aseo, obras públicas, ornato o reforestación y servicios, en el perímetro urbano o rural de la ciudad o municipio sede del respectivo centro carcelario o penitenciario o del lugar de residencia o morada fijado por el juez, según el caso. El tiempo dedicado a tales actividades redimirá la pena en los términos previstos en el Código Penitenciario y Carcelario.

Para tal efecto, el Director del respectivo centro penitenciario o carcelario o el funcionario judicial competente, según el caso, podrá acordar y fijar con el Alcalde Mayor de la ciudad o el Alcalde Municipal, o el Local las condiciones de la prestación del servicio y vigilancia para el desarrollo de tales actividades.

La mujer dedicada a tales labores deberá pernoctar en los respectivos centros penitenciarios o carcelarios o en el lugar de residencia o morada fijado por el juez, según el caso.

Artículo 7°. La aplicación de la presente ley se hará sin perjuicio de los demás beneficios consagrados en las normas penales o penitenciarias y carcelarias aplicables.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Emith Montilla Echavarría,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

Me permito presentar a su honorable consideración el proyecto de ley “por la cual se expiden normas sobre apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia”.

1. El desarrollo del precepto constitucional sobre apoyo de manera especial a la mujer cabeza de familia y sobre derechos fundamentales de los niños.

La maternidad y la protección a la infancia han sido reconocidas por la comunidad internacional como un derecho humano, en cuanto: “La maternidad y la infancia tienen derecho a

cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social” (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25).

Uno de sus desarrollos en nuestro ordenamiento público interno se consagra en línea final del artículo 43 de la Constitución Política el cual dispone que: “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

En el año de 1993 mediante la Ley 82 empezó el Estado colombiano a través del honorable Congreso de Colombia a desarrollar legislativamente dicho mandato constitucional.

Tanto la preceptiva internacional como la regulación constitucional y legal colombiana, parten de un supuesto básico cuya realidad no se puede desconocer, ni en el momento de expedición de la Ley 82, ni tampoco en el momento presente en que las condiciones de la mujer y en particular de la mujer cabeza de familia se mantienen lamentablemente en un estado de franca desigualdad y discriminación.

Tal supuesto es que la mujer en general y en especial la mujer cabeza de familia, es decir, aquélla que carece del apoyo del cónyuge o compañero permanente, tiene a su cargo, por asignación natural y cultural, la importante y delicada misión de procrear, dar a luz y educar a los ciudadanos del mañana.

Esta importantísima función social de la mujer cabeza de familia, es la base de la conformación de la sociedad, en la medida que sus integrantes han visto necesariamente definidos sus valores sociales y culturales por la orientación o, en su aspecto negativo, por la falta de ella, que les haya inculcado dicha mujer cabeza de familia.

Ello nos permite afirmar que, presenta el mandato constitucional en comento, un doble aspecto digno de ser tenido en cuenta en forma integral, por un lado el del apoyo especial a la mujer cabeza de familia, y por otro, su correlativo consagrado en el artículo 44 de la Carta Política del derecho fundamental de los niños “...tener una familia y a no ser separados de ella...”, salvo obviamente que sea para protegerlos a ellos mismos.

Ambas garantías constitucionales constituyen por tanto un reflejo de la consideración de la familia como “...el núcleo fundamental de la sociedad...” (art. 42 C. P. de C.) y por ende tienden a proteger y mejorar indirectamente dicha sociedad, por medio de proteger y mejorar a su supuesto fundamental, cuál es el papel que desempeña la mujer y en especial la mujer cabeza de familia dentro de ella.

Este rol vital para la sociedad desempeñado por la mujer ha sido así reconocido expresamente por la honorable Corte Constitucional en Sentencia 123 de 1994, con ponencia del honorable Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en los siguientes términos:

“La actitud de ser madre es un modo de ser natural de la mujer, y se expresa en la disposición plena de ésta a la promoción y cuidado personal y personalizante del hijo. Se trata, también, recíprocamente, de un derecho que, por naturaleza, tiene el menor a ser tratado como hijo. En efecto, todo niño tiene derecho a gozar de la protección de una madre, ya

que es un hecho notorio que el menos desposeído de la asistencia materna –y también paterna– es víctima de una situación en estricto sentido anti-natural. Pues así como en los animales se observa que los hijos son asistidos por la madre, con mayor razón en el seno de la comunidad racional debe presentarse dicha relación de cuidado especial. Es así como el jurisconsulto Ulpiano ve en esta relación un asunto propio del *ius naturale*, al escribir:

“es derecho, natural el que la naturaleza enseñó a todos los animales, pues este derecho es común a todos los animales de la tierra y del mar, también es común a las aves. De ahí deriva la unión del macho y la hembra que nosotros llamamos matrimonio; de ahí la procreación de los hijos y de ahí su educación. Pues vemos que también los otros animales, incluso los salvajes, parecen tener conocimiento de este derecho”.

“Luego la maternidad es un acto de solidaridad originario y primario de la especie humana, que está ordenada –no determinada como fuerza ciega, porque la persona es libre– tanto a la paternidad en el varón, como a la maternidad en la mujer”.

El artículo 44 de la Carta Política reconoce como derecho fundamental de los niños entre otros, “el cuidado y amor”. Es la primera vez que en una Constitución colombiana se le da al amor el tratamiento de objeto jurídico protegido. Obviamente los primeros obligados a dar amor al niño son sus padres, de suerte que si hay una falta continua de amor hacia el hijo, no se está cumpliendo, propiamente, la maternidad. De esta manera, todo niño tiene derecho a ser tratado con amor, especialmente por sus padres (...):

2. El proyecto de ley

El proyecto de ley que se presenta tiende precisamente a facilitar el normal cumplimiento de ese rol para la mujer colombiana cabeza de familia, que por alguna razón se encuentre privada de la libertad.

En particular en tales casos se percibe la urgencia de la adopción de medidas de apoyo especial a dichas mujeres, por cuanto, es un hecho reconocido que los hijos menores y otras personas incapaces a cargo de la mujer cabeza de familia recluida, quedan desamparados y a merced de las más nefastas influencias de la sociedad, lo que conlleva un doble efecto negativo para la sociedad, por una parte, el que no pueda cumplir esa mujer recluida, su rol natural respecto de sus hijos y de otras personas incapaces a su cargo, y de otra parte, que reciban esos menores una negativa orientación que los determinará con alta probabilidad a ubicarse al margen de la ley en el futuro, como medio de subsistencia y como el único modo de vida aprendido.

Es decir, además del aspecto filosófico positivo de la normatividad comentada, el proyecto reconoce y por ende tiende a subsanar el hecho de que la desprotección de los menores e incapaces o incapacitados por razón de la reclusión de la mujer cabeza de familia a cuyo cargo se encuentran, es importante factor de incremento de la criminalidad futura y de perjuicio para la sociedad, y que por tanto, en concordancia con

la normatividad internacional, constitucional y legal en comentario, hace no sólo conveniente sino necesario brindar un apoyo de manera especial a las mujeres que se hallen en tal situación.

Este especial apoyo se dirige a permitir que la mujer cabeza de familia recluida, pueda reintegrarse de facto a su círculo familiar a fin de desempeñar el rol que le corresponde, mediante la figura de la “pena sustitutiva de prisión domiciliaria” y su relacionada medida de aseguramiento denominada “detención domiciliaria” y/o mediante la redención de su pena, encuéntrese o no recluida en centro carcelario o penitenciario, a través de la redención de su pena por trabajo comunitario.

3. La constitucionalidad del proyecto

Se descarta cualquier objeción de inconstitucionalidad que pudiera plantearse al proyecto por violación del derecho de los demás reclusos a ser tratados en condiciones de igualdad, pues haciendo nuestros los comentarios del señor ponente para primer debate en el Senado de la República, del proyecto de ley que hoy es la Ley 82 de 1993, doctor Alvaro Uribe, los cuales son igualmente relevantes en este caso.

“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”.

4. El articulado del proyecto

Artículo 1°. Establece la pena sustitutiva de prisión domiciliaria a favor de la mujer cabeza de familia, sin consideración al tipo de delito cometido ni al tiempo fijado de pena.

Señala los criterios que debe tener en cuenta el Juez para la concesión de la prisión domiciliaria, todos tendientes a la verificación del fin deseado por la norma, llegando a la negación del beneficio sólo en casos en que claramente sea contraproducente su otorgamiento.

Artículo 2°. Define legalmente lo que debe entenderse por “**mujer cabeza de familia**”, acogiendo, para efectos de armonía legislativa, la definición ya existente en la Ley 82 de 1993, artículo 2°.

Artículo 3°. Consagra los eventos de la pérdida del derecho.

Artículo 4°. Consagra los eventos de extinción de la sanción, sin perjuicio del debido respeto al principio de favorabilidad.

Artículo 5°. Establece en armonía con el espíritu del proyecto, la detención domiciliaria como medida de aseguramiento sustitutiva de la detención preventiva

Artículo 6°. Contempla la redención de la pena por trabajo comunitario, a favor no sólo de la mujer cabeza de familia recluida, sino también para aquella que sea beneficiaria de la prisión domiciliaria o la detención domiciliaria.

Artículo 7°. Establece la aplicabilidad a favor de la mujer beneficiaria de la ley, de todos los demás beneficios consagrados en las normas penales y penitenciarias.

Explicación al proyecto de ley “por la cual se expiden normas sobre apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria, detención domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia”.

Su constitucionalidad:

No se puede objetar de violar el principio de igualdad (art. 13 de la Carta Política) al establecer beneficios para la mujer cabeza de familia detenida, no concedidos a otros reclusos, pues es precisamente cumplimiento del mandato constitucional (art. 43) de darles un tratamiento especial a las mujeres cabeza de familia.

Articulado

Primero. Establece la prisión domiciliaria a favor de la mujer cabeza de familia condenada previo el cumplimiento de ciertos supuestos, todos los cuales tienden a darle racionalidad a la medida.

Segundo. Define lo que debe entenderse para efectos del proyecto por “**mujer cabeza de familia**”, copiándose el artículo 2° de la Ley 82 de 1993. No se limita a hacer una remisión a aquella norma, para evitar que al ser una “norma en blanco” no sea, autosuficiente en cuanto a su interpretación en el evento de acaecer algo a la “norma principal”.

Tercero. Establece los eventos de levantamiento o “revocatoria” de la pena sustitutiva. La medida se vuelve definitiva, si la mujer deja de ser cabeza de familia pero ha cumplido satisfactoriamente las obligaciones impuestas por un período de tiempo equivalente a las 3/5 partes de la condena.

Cuarto. Consagra la extinción de la condena.

Quinto. Consagra la “Detención Domiciliaria” en los mismos casos y con las mismas condiciones que la de prisión domiciliaria.

Sexto. Establece trabajos comunitarios en idénticos términos a la Ley 415 de 1997 artículo 1° (art. 9° C.P.) a favor de la mujer cabeza de familia, ampliando el beneficio no sólo a la mujer recluida, sino también a aquella que sea beneficiada de la prisión o de la detención domiciliares.

Séptimo. Consagra el debido respeto al principio de favorabilidad.

Reseña

La familia núcleo vital de la sociedad y la mujer privada de la libertad

En el preámbulo de la Convención sobre Los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso Colombiano a través de la Ley 12 de 1991, leemos:

“...Convencidos de que la familia, como elemento básico de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesaria para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad...” y

teniendo en cuenta que según el artículo 16 parte III del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito y ratificado por Colombia se consagra que:

“Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posible, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y educación de los hijos a su cargo”, lo cual es plenamente concordante con el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reza:

“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” y en atención a que nuestra Constitución actual en su artículo 42 establece:

“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad... el Estado y la sociedad garantizarán la protección de la familia”, hemos querido hacer ésta primera reflexión sobre la dura realidad que vivimos las mujeres y particularmente las mujeres madres privadas de la libertad, porque definitivamente tenemos el pleno convencimiento de que la cárcel es un agente disociador y desintegrador de nuestros hogares y familias.

La familia ha sido el núcleo vital o fundamental de las sociedades a nivel mundial, desde la época primitiva, la punalúa, la sindiásmica hasta llegar a la monogámica o nuclear de nuestros días, donde debido a los cambios sociales, económicos y políticos, tenemos una estructura familiar debilitada y sumida en la crisis que se viene dando en Colombia y que el mismo sistema ha producido en ella, donde se acrecenta el porcentaje de familias desarticuladas y el incremento de la existencia de lo que algunos estudiosos llaman relaciones de alianza temporales y/o madresolterismo.

A pesar de los cambios que se han dado, la familia continúa siendo la piedra angular de la sociedad. La familia es el principal reproductor de la cultura de los pueblos, es el primer centro de producción y de consumo para el Estado, es el principal agente socializador de la población infantil; es decir, sobre ella recae la responsabilidad histórica del futuro de la sociedad de cualquier país.

Si bien se reconoce que en los diferentes estratos de la sociedad existe la figura *Mujer Cabeza de Familia*, es en los estratos medio y bajo donde se siente con mayor rigor las consecuencias negativas que ésta figura arroja, producto de una serie de elementos estructurales como lo cultural que sigue asignándole a la mujer roles tradicionales en el hogar, y lo económico que la obliga a salir a ofrecer su fuerza de trabajo a la economía informal mal remunerada para garantizar el sustento de los hijos. De otra parte la poca cobertura estatal en materia educativa llevan a un gran número de mujeres al mercado laboral en condiciones desventajosas por su bajo nivel académico y cultural y en los demás casos se conduce a la mujer al delito productivo del altísimo desempleo existente en el país y su falta de recursos para aspirar a un trabajo independiente.

A nivel mundial y en lo concreto en nuestro país, se vienen desarrollando en grandes proporciones otros factores que

introducen cambios sustanciales en la sociedad y por ende, es en el núcleo familiar donde más se sienten sus efectos. Por un lado tenemos el acrecentamiento de la población drogadicta donde la mujer no escapa, y por otro lado, la cada vez mayor utilización de hombres y mujeres del derecho a la libre elección de parejas, dando paso en nuestra particularidad de género a la existencia de una población de mujeres madres lesbianas, y padres homosexuales.

Todos estos cambios y carencias enunciados anteriormente, van generando desequilibrios en la vieja estructura familiar y modifican el modo de relacionarse y de comportarse los integrantes del grupo; de ahí que el Estado y la sociedad que por mandato universal debe proteger la familia como núcleo fundamental tiene la obligación de ubicarse en la realidad actual y definir leyes y acciones acordes a lo existente y desechar esquemas que se correspondan a la estructura de la familia tradicional solamente.

Se reconocen algunas iniciativas del Estado para enfrentar la nueva realidad, que se presenta en la estructura familiar de nuestro país, pero éstas y/o sus instituciones no tienen, ni la cobertura, ni la responsabilidad suficiente para dar salida a ésta situación crítica en que se sumerge la sociedad colombiana.

La función de la pena es irreal en el mundo carcelario y podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que en vez de aliviar o ser benéfica para la sociedad le es lesiva y contraproducente sobre todo tratándose de mujeres.

Hay que destacar que la incorporación de la mujer a la escuela, la fábrica, los cargos públicos o privados etc., no la liberó en lo más mínimo de sus responsabilidades en el hogar ni la ha conducido a una participación activa de los padres en la crianza, educación, formación de la prole. Por el contrario se sigue reproduciendo al seno del hogar la división del trabajo donde es el hombre quien únicamente atiende las tareas remuneradas pero no se compromete con las domésticas y la mujer tiene entonces una doble carga laboral, una remunerada fuera del hogar y la otra, la de siempre, el del llamado trabajo invisible no remunerado ni reconocido.

Por eso llevar a la mujer a prisión es llevar con ella a sus hijos y a todo el núcleo familiar que se mueve a su alrededor: el esposo, hijos, hermanos, madres, primos, tíos y sobrinos así como el grupo de amigos cercanos.

En un 99% las mujeres en prisión son madres de infantes y adolescentes menores de 18 años que quedan algarete y a la intemperie del afecto, los cuidados, atención diaria, creación de hábitos y creación de pilares morales que los lleven a convertirse en adultos responsables, tolerantes y con capacidad de enfrentar positivamente los retos y pruebas que les ponga la vida.

La familia es el reservorio de una sociedad altruista o de una violenta y anárquica, según sea la conducción que ejerza la respectiva madre en el hogar. Privar al núcleo fundamental de la sociedad, de la madre, es conducir al país al caos total. No queremos por supuesto, alabar la impunidad ni proponer que las mujeres que por distintas razones sean puesto al margen de

la ley, no pasen por un necesario proceso de reeducación, revalorización y capacitación. Todo lo contrario, nuestra propuesta apunta a encontrar alternativas donde se pueda integrar a todo ese núcleo familiar en proyecto de vida alternativos que garanticen un futuro mejor para todos.

La mujer llega a convertirse en cabeza de familia, o por viudez, o por abandono del esposo o compañero permanente o por separación, cargando sobre sus hombros toda a la carga económica de cubrir los gastos de arrendamiento, servicios, pago de matrículas, pensiones, vestuario, alimentación, transporte, servicios médicos y alimentación de sus hijos. Si es privada de la libertad todo se disloca y logrado construir se desploma. Son sus hijos menores quienes tienen ahora que salir en busca al menos del sustento lo que los lleva a la prostitución, si son niñas, al robo o la mendicidad si son varones ya que en prisión la madre no gana ni siquiera para sus propios útiles de aseo.

Hay madres que desgraciadamente han entrado al túnel de la droga llevando a desestabilizar aún más su hogar maltrecho, sin que existan programas integrales y de cobertura total para ella y sus hijos que permitan su orientación y rehabilitación.

Normalmente cuando la mujer entra a prisión si tenía compañero permanente o esposo, éste busca otra mujer para sustituirla y si los dos están en prisión el drama es peor porque tampoco hay ni siquiera la más mínima posibilidad de que su hogar se mantenga; casi siempre el hombre quien busca en otras mujeres que los visiten a las cárceles sin medir las consecuencias emocionales que tal decisión trae para la esposa recluida la cual ve impotente como se desintegra el hogar que le costó tanto sostener, ya que no puede visitarlo con la frecuencia necesaria y deseada.

La medicina no puede ser peor que la enfermedad y la privación de libertad no es ninguna salida positiva para una sociedad que clama a gritos que la familia se mantenga.

Emith Montilla Echavarría,
Representante a la Cámara.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 5 de abril de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 175 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Emith Montilla E.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

C O N T E N I D O

Gaceta número 113 - Lunes 9 de abril de 2001
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de acto legislativo número 172 de 2001 Cámara, por el cual se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de Colombia.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 171 de 2000 Cámara, por la cual se suprimen los exámenes del Icfes.....	2
Proyecto de ley número 173 de 2001 Cámara, por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el Capítulo “Trata de Personas” y se dictan otras disposiciones.	3
Proyecto de ley número 174 de 2001 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca – 55 años – y se dictan otras disposiciones.	7
Proyecto de ley número 175 de 2001 Cámara, por la cual se expiden normas sobre apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria, detención domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia.	12