

**BIBLIOGRAPHIC DATA SHEET**1. CONTROL NUMBER  
PN-AAH-3062. SUBJECT CLASSIFICATION (695)  
PA00-0000-G518

## 3. TITLE AND SUBTITLE (240)

La ley y la poblacion en Colombia

## 4. PERSONAL AUTHORS (100)

Pulecio, O. L.

## 5. CORPORATE AUTHORS (101)

Tufts Univ. Fletcher School of Law and Diplomacy

## 6. DOCUMENT DATE (110)

1975

## 7. NUMBER OF PAGES (120)

75p.

## 8. ARC NUMBER (170)

## 9. REFERENCE ORGANIZATION (130)

Tufts

## 10. SUPPLEMENTARY NOTES (500)

(In Serie de Libros sobre la ley y la poblacion, no. 10)

## 11. ABSTRACT (950)

## 12. DESCRIPTORS (920)

Law  
Colombia  
Population policy  
Government policiesLegislation  
Population law  
Family planning

## 13. PROJECT NUMBER (150)

## 14. CONTRACT NO.(140)

ATD/Csd-2810

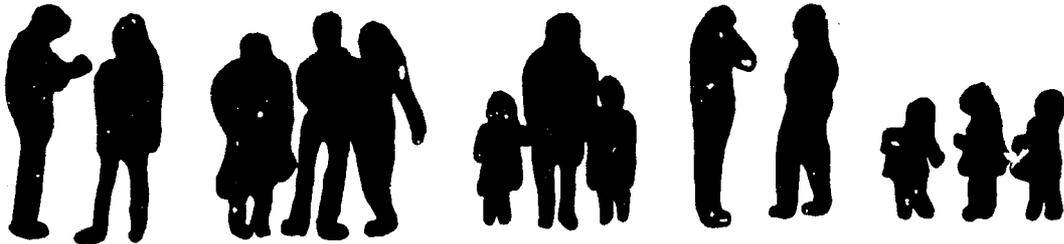
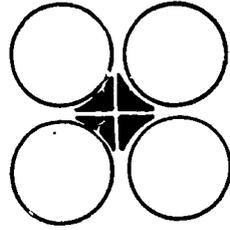
15. CONTRACT  
TYPE (140)

GTS

## 16. TYPE OF DOCUMENT (160)

PN-AAH-306

CCRP



La Corporación Centro Regional de Población es una institución sin ánimo de lucro. Sus fines principales son: asesorar, promover, desarrollar y adelantar programas de: investigación, adiestramiento y transmisión del conocimiento y proyectos especiales en el área de población, con el objeto de lograr que los factores estudiados inherentes a la dinámica de población, puedan integrarse en forma coordinada y real, a los planes de desarrollo económico y social del país y de la región.

El Centro busca complementar y fortalecer acciones que estén ejecutando otras organizaciones en el campo de la población, evitando el competir con ellas. Sus actividades están primordialmente dirigidas a llenar las necesidades existentes a nivel nacional y regional en áreas relacionadas con el estudio científico de la población, y a proporcionar elementos de juicio que sirvan a las entidades competentes para dar soluciones a la problemática demográfica, dentro del marco de referencia de las políticas de la región.

# La Ley y la Población en Colombia \*

**OSCAR LOPEZ PULECIO**  
Universidad Javeriana

---

\* Tesis de grado para optar el título de doctor en Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas de la Universidad Javeriana.

## INDICE

	<b>Pág.</b>
I — Introducción .....	9
II — Nuestra más inmediata realidad .....	11
III — La necesidad sentida .....	19
IV — Normas que pueden afectar el tamaño de la población .....	34
V — La ley y la población .....	63
Bibliografía .....	77

---

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen exclusivamente a los autores y no representan necesariamente el pensamiento oficial de la CCRP.



“Indiferente al destino de sus criaturas, la ciudad adorna su gran cuerpo polvoriento con pulidos falos de piedra, de madera, de cobre, de hierro, de ladrillo, de oro por su eterna herida supurando generaciones necesitadas...”

Jorge Zalamea  
El Sueño de Las Escalinatas

## I—INTRODUCCION

No es posible construir ninguna teoría sobre el deber ser de lo jurídico, sin referirla vitalmente a la realidad.

Ello quiere decir que cualesquiera que sean la actitud filosófica o el criterio político del analista, existe un plano real de índole social, donde deben estar apoyados sus presupuestos.

La imposibilidad de ubicar este criterio o mejor aún, el encontrarle un anclaje en todo el pensamiento preocupado por lo humano, indican de qué manera cualquier concepto sobre lo jurídico debe surgir de la real, concreta, maravillosa y atormentada naturaleza humana.

Sin embargo, es necesario acudir al modo de pensar de nuestra época si queremos entenderla. Ningún gran filósofo ha sido una moda pasajera pero es evidente que existe una actitud filosófica contemporánea, distinta, no mejor ni peor, que la de pasadas centurias. Actitud que en grandes rasgos está ligada indisolublemente al hombre como ser social y a su circunstancia como persona concreta, situado en el tiempo, el espacio y el recuerdo de manera que ya no es posible desarraigarlo de su momento histórico y personal.

La presentación de lo que debe ser la ley en nuestra época debe consultar este contexto: tanto la dimensión común del bienestar social donde lo que cada hombre se merece (y el mérito es un concepto tomista de justicia) es exactamente aquello que necesita para ser humano (y la necesidad satisfecha es un concepto marxista de justicia); como la dimensión personalista de cada ser, a quien le debe ser reconocida toda garantía efectiva de humanidad.

Así, que la ley no pueda ser otra cosa que un ordenamiento de la vida social, promulgado por la autoridad, que permita, según las modalidades de cada sociedad, el pleno desarrollo del ser humano. Y los medios para conseguirlo no pueden ser otros que la dirección de las fuerzas de transformación de la sociedad hacia esa meta, labor en donde corresponde al legislador interpretar, darle forma adecuada y convertir en instrumento dinámico de progreso las necesidades más hondas del pueblo.

Ese pleno desarrollo del ser humano es básicamente un derecho del individuo en sociedad pero también un deber. Puede exigirlo por ser humano y por ser humano tiene la obligación de buscarlo.

Es también un derecho y un deber de la organización política y jurídica que llamamos estado. Está obligada a proporcionarlo pero también puede exigirlo de sus miembros porque sólo consiguiéndolo puede cumplir su función.

Existe pues una doble correlación entre el ciudadano y estado, para usar palabras ya familiares, correlación que permite al primero el ejercicio de sus derechos y da al segundo una gran tarea de orientación de la sociedad.

La ley entonces, al formularse debe consultar ambos órdenes. Lo querido por los ciudadanos, lo querido por el estado, como satisfacción de una necesidad vital para su desarrollo, al igual que lo que se debe esperar de los ciudadanos y lo que se debe esperar del estado en cumplimiento de su incancelable obligación de obtener el bienestar colectivo.

Bajo este enfoque hemos estudiado el tema que nos ocupa. De ahí la forma de su desarrollo.

Primero que todo, rastreando por el mundo de las estadísticas, buscando los índices que puedan medir el desarrollo o el atraso, comparando los escasos recursos de un continente y de un país, el nuestro, con la desmesurada, avasalladora y creciente cantidad de seres humanos que buscan inútilmente el reconocimiento de los más elementales derechos consagrados con precisión y brillantez en todas las leyes pero siempre vanos.

Esa comparación es un análisis sobre la realidad. El resultado de ella es la presentación de un gravísimo problema: la imposibilidad de la organización social de satisfacer a sus miembros, la imposibilidad de esos miembros de controlar su multiplicación y el espectro de la hambruna como un saldo en contra del hombre.

Existe pues un problema social y personal. Corresponde solucionarlo al estado y al individuo. Pero, es especialmente delicado porque toca con el origen mismo de la vida y aun manteniendo el estado su poder orientador e interventor se encuentra con la barrera infranqueable de la personalísima decisión del hombre por "reproducir su boca insaciable, sus manos pedigüeñas y su precipitado corazón".

Así que hemos continuado nuestra búsqueda por el terreno de lo íntimo. Hay un gran problema, es cierto, pero es necesario saber si existe conciencia sobre él. Y hemos buscado en la conciencia de nuestro pueblo, sordamente expresada por las estadísticas que no siempre mienten, para encontrar en el fondo del ciudadano común y corriente y del católico, que son entre nosotros una misma persona, la necesidad sentida de limitar su reproducción.

Tenemos el problema y la necesidad insatisfecha, volvemos los ojos entonces al estado para husmear entre la legislación vigente las normas que pueden ayudar a solucionarlo o a empeorarlo. Encontramos muchas leyes pero ante todo la ausencia total de la consideración directa del problema en la mentalidad jurídica nacional.

Entonces, sobre la base de que el derecho a planificar la familia es un derecho humano fundamental, que encuentra apoyo en los grandes principios constitucionales del país, hemos tratado de enunciar el esquema legal de una solución a lo que bien puede llamarse nuestra emergencia vital.

En desarrollo de nuestra idea hemos tenido presente siempre lo que consideramos que debe ser la ley; una garantía de humanidad.

## II—NUESTRA MAS INMEDIATA REALIDAD

### A. La Población y los Fenómenos Económico-Sociales en América Latina.

#### 1. Presentación

Estudiar los aspectos socio-económicos del problema demográfico requiere un criterio ponderado del que parecen carecer muchos de sus analistas. Neo-malthusianos anunciadores de catástrofes gigantescas e izquierdistas acusadores del imperialismo que impide el desarrollo normal de las nuevas generaciones, cuya abundancia e inquietud pondría de presente las contradicciones de la economía colonial, mezclan estadísticas y cálculos con una tan grande dosis de emotividad que impide dilucidar la verdadera naturaleza del asunto.

Básicamente hay tres corrientes: una que considera la explosión demográfica como causante del atraso económico y carga innecesaria para las economías prósperas y el progreso de la civilización; rescata revaluadas teorías malthusianas sobre el exceso de población y la escasez de recursos y plantea la reducción de las masas necesitadas de los países pobres reduciendo drásticamente sus nacimientos. No tiene mayor importancia desde el punto de vista científico y ninguna desde el punto de vista humano.

Una segunda vincula esencialmente el problema demográfico a la estructura económica existente, responsable de éste. Formula en teoría no la reducción de la población sino el cambio radical de las estructuras económicas nacionales e internacionales. Por su egoísmo la primera y su idealismo la segunda a estas tendencias las podría-mos denominar Natalistas Utópicos.

Una tercera considera la necesidad de cambiar las estructuras económicas, adelantando una política demográfica como una de las condiciones para alcanzar el bienestar social. En el cambio integral y necesario de las sociedades sub-desarrolladas el control de las variables demográficas juega un papel tan importante como el de cualesquier otras fuerzas sociales.

#### 2. La Situación Poblacional Latinoamericana

Al margen de cualquiera de estas teorías, puede decirse que en general, Latinoamérica afronta una difícil situación en lo que respecta al exceso de población frente a la escasez de los recursos.

Entre 1950 y 1960 el Producto Bruto Latinoamericano creció en un 4.5% anual, mientras la población crecía en un 2.8% anual, una de las tasas más altas del mundo, producida por su alta tasa de natalidad (41 a 43% entre 1955-65) y la disminución vertical de mortalidad (de 17 a 19% entre 1945-50 a 13 a 15% entre 1955-60) producida por las campañas de salud e higiene realizables por su bajo costo o la ayuda internacional aun con el desarrollo económico estancado.

Esta situación se vio agravada por el crecimiento urbano con su gran demanda de servicios (entre 1950-1960 la población urbana creció en un 4.5% mientras la rural lo hacía en un 1.5% y las ciudades con más de un millón de habitantes en un 6%, anualmente, a pesar de lo cual el número absoluto de los trabajadores rurales ha aumentado).

Como consecuencia, del incremento de la productividad sólo correspondió

por habitante un 1.6% destinándose el resto a mantener constante el nivel de vida de la creciente población<sup>1</sup>. Este índice esconde naturalmente grandes desigualdades dada la irritante concentración de capital en la zona.

No obstante los datos mencionados, viejos de 10 años, para esa época el crecimiento de la población no constituía un factor depresivo de los niveles de ingreso, pero ya había una amenaza sobre ellos si ese ritmo de crecimiento continuaba. Sobra decir que así ha sido.

Se configura entonces una situación de aglomeración vital, un sentimiento de la incapacidad social de realizar sus aspiraciones. Más que la simple división del número de habitantes por el terreno que hace de América Latina un continente prácticamente despoblado (12 hab. km<sup>2</sup>) hay una elevada densidad social. "Cuando las instituciones sociales y los recursos de capital se encuentran francamente a la zaga de una población progresivamente creciente y como consecuencia incapacitados para satisfacer sus demandas, sus propósitos y todo lo que hemos dado en llamar condiciones motivadoras, se puede con justicia hablar de elevada densidad de población y también de elevada densidad social"<sup>2</sup>

No otra es la situación que reconoce la OEA en la América Latina cuando al referirse al aumento de 10 millones de viviendas (deben construirse 1.200.000 anuales y sustituirse el 80% de las existentes), 200.000 camas-hospital y 375.000 aulas de escuela primaria (siete millones de niños en edad escolar se quedaron sin escuela en 1960, 21.5% del total) en el período inmediatamente posterior a la formulación de la Alianza para el Progreso, atribuye buena parte del fracaso de ésta, "al

hecho de no haberse justipreciado el impacto del rápido crecimiento demográfico en toda su magnitud —particularmente en el campo de los problemas sociales— y en no haberse incorporado específicamente la variable demográfica a los planes de desarrollo económico... esta variable debiera ser considerada como una de las más importantes en la planeación nacional del desarrollo, coordinándolo con los diferentes problemas"<sup>3</sup>.

El conjunto de todas estas deficiencias puede denominarse subdesarrollo y si se tiene en cuenta que la concentración de la población en áreas rurales, donde los hijos se consideran mano de obra barata y disponible, el analfabetismo que impide la información, el escaso desarrollo tecnológico que produce el rechazo de modernas técnicas anticonceptivas, factores culturales como la hombría y la fidelidad de la mujer, su no emancipación y su no participación en el mercado de trabajo y los desplazamientos anárquicos del campo a las ciudades, son los factores determinantes de una elevada fecundidad, puede concluirse que el criterio físico dominante para definir el subdesarrollo es el de una elevada fecundidad<sup>4</sup>. Son dos fenómenos que coinciden trágicamente para formar la imagen de la actualidad latinoamericana.

En Latinoamérica, sin embargo, hay que explicar por qué un continente aparentemente inexplorado, aparentemente despoblado y aparentemente en paz, es realmente un crisol gigantesco donde no alcanzan a fundirse todas las tensiones sociales. Explicación que se vislumbra a través de las estadísticas expuestas anteriormente.

Pero no es posible referirse a la América Latina como concepto cultural. El continente no ha sido capaz de producir una cultura propia. Existe su común dependencia externa, su común despertar nacional, sus balbucesos de rebelión común. Pero viviendo de pres-

<sup>1</sup> Bitran, Daniel. *Nociones generales sobre el Crecimiento demográfico y el proceso de desarrollo económico*. CELADE. Serie D No. 16 1968. Pgs. 10, ss.

<sup>2</sup> Mandoza Hoyos, Hernán. *La sobrepoblación impide el progreso de los países en desarrollo*. En: *Población y desarrollo*. Bogotá, 1970. pg. 37.

<sup>3</sup> OEA, septiembre de 1967. En: *Población y desarrollo*. Opus cit. pg. 37.

<sup>4</sup> Idem. pgs. 35, ss.

tado y a la penúltima moda, cada nación forjó una idiosincrasia diferente. Cada nación es diversa y hoy más que nunca lo es cada una de sus políticas. Unos persiguen el desarrollo económico con miras a una posterior y un mucho mítica redistribución del ingreso, otros buscan primero la redistribución del ingreso o la socialización de la economía, en experimentos trágicos o exitosos de renombre mundial. Es la lucha de la independencia económica contra el desarrollismo que se supone confluye en el vértice del bienestar humano.

Pero en todos los casos, ante la miseria común, el planteamiento estatal y autónomo de una política social no puede ignorar el papel fundamental que aun desde el simple punto de vista económico, como proveedora de mano de obra primero y consumidora de bienes y servicios después, representa la población.

Cualquier economía necesitará gente capacitada que produzca y gente provista que consuma, dentro de un sistema racional. Esa racionalidad, única y poco usada herramienta que puede garantizar la supervivencia del hombre, deberá poner en manos del estado los elementos para evitar una descomunal propagación de la especie hasta hacerla tan numerosa como "las estrellas del cielo y las arenas del mar" y tan misérrima que ninguna redención sea posible para ella.

En las sociedades de nuestro continente un notable aumento de la población pone en evidencia un sistema económico estrecho que no es capaz de asimilarlo. Ello quiere decir que hay dos problemas que se influyen recíprocamente: los cambios estructurales que deben llevar a una economía de bienestar también deben colocar bajo control las variables demográficas.

Es cierto que las necesidades insatisfechas de muchos latinoamericanos se deben a la estrechez de un sistema económico injusto pero también lo es que ningún sistema económico puede llegar a ser justo si un engranaje suelto, la reproducción sin control, frustra

reiteradamente todos sus planes y programas.

El subdesarrollo no existe porque haya una población excesiva, pero porque la hay es muy difícil, si no imposible, salir de él. Una política económica y una política demográfica son aspectos importantes de una política social verdadera.

## B. El Problema Demográfico Colombiano

Antes de que la evaluación del censo de población de 1964 empezara a arrojar datos sorprendentes sobre un país que revelaba grandes cambios a los ojos de los analistas, el problema demográfico colombiano apenas si estaba planteado como lejana previsión. Habían empezado algunas campañas de información sobre planificación familiar como una medida preventiva contra el aborto inducido, verdadera calamidad pública que ya entonces constituía una de las principales causas de hospitalización femenina.

Analizando datos anteriores a 1964 la Secretaría de la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas, afirmaba que aunque desde el decenio de 1930 no se había registrado una aceleración significativa del ingreso por habitante, no cabía concluir que hubiera que tomar medidas directas para influir sobre la tasa de crecimiento de la población (2.5% a 2.9% entre 1938 y 1961) debida ante todo a una disminución de las tasas de mortalidad especialmente en los últimos años del decenio de 1940. Se prefería entonces dejar a la simple evolución de la sociedad el ajuste natural de las tasas de crecimiento a largo plazo, como había ocurrido en los países hoy desarrollados, en muy distintas circunstancias.

Ante un panorama ya notorio de urbanización, migración, deficiencias educativas, escasez de vivienda, poca absorción de mano de obra por la industria, y por supuesto, una alta tasa de crecimiento de la población, las reco-

mendaciones de las Naciones Unidas respecto de los programas económicos y sociales se limitaban a una ampliación de la capacidad económica de las ciudades pequeñas y medianas y a una campaña educativa para orientar y consolidar la educación de jóvenes, especialmente entre los 15 y los 19 años que entraban al mercado laboral<sup>5</sup>.

Esta situación es variada radicalmente por el censo de julio de 1964, el cual dio una ajustada y un tanto desoladora imagen del país.

a. "De acuerdo al censo de julio de 1964 la población del país era de 17.484.508 habitantes, cuando se dieron a conocer en julio de 1967 los resultados completos de este censo y antes de que se iniciaran actividades analíticas, la población era de 19.385.387 habitantes o sea que había aumentado en un promedio de 633.626 habitantes por año"<sup>6</sup>.

b. La tasa bruta de natalidad, número de nacimientos por mil habitantes, oscilaba entre 40.4 y 40.7‰. La tasa general de fecundidad, número de nacimientos anuales por mil mujeres en edad de procrear era de 213.2‰.

La tasa bruta de mortalidad, muertes por cada mil habitantes, fue de 17.4‰ entre 1954 y 1964 y de 15.0‰ en 1965.

La expectativa de vida era de 57.4 años para los hombres y 61.1 para las mujeres<sup>7</sup>.

c. En cuanto a la estructura de edades, en 1964 el 46.6% de la población era menor de 15 años, la tasa de dependencia, o sea el número de menores de 15 años y mayores de 65 por cien adultos entre 15 y 65 años, era en 1918 de 84.16% y en 1964 de 106.57%. Como el 20.9% de la población femenina entre los 15 y los 65 años también es

dependiente, se concluye que el 72.7% de la población colombiana depende totalmente del 27.3%.

d. El proceso de urbanización ha sido intenso. En 1938 el 29.1% de la población estaba ubicada en áreas urbanas, en 1951 el 38.9% y en 1964 el 52.8% sin que ello incida positivamente en la industrialización, "por el contrario, bien podría afirmarse que en cierto grado la ciudad colombiana sufre en ciertos aspectos un proceso de ruralización francamente visible en los superpoblados cinturones de miseria y en ciertas características del comportamiento de sus pobladores"<sup>8</sup>.

e. También intensa ha sido la migración. En 1951 vivían en departamentos distintos al del nacimiento 1.620.000 habitantes que en 1964 ya eran 2.760.000. La migración estuvo compuesta en un 65.8% por gentes de las cabeceras municipales y a ellas inmigró el 72.5% del movimiento total.

El censo de 1964 muestra que la mayor parte de la migración interdepartamental estuvo compuesta por agricultores, ganaderos, artesanos, operarios y personal del servicio doméstico. De 100 inmigrantes de alta calificación técnica 40.1 llegaron a Bogotá, 14.2 al Valle, 5.8 al Atlántico. De 100 inmigrantes de ocupación "servicios personales" 44.0 llegaron a Bogotá, 15.9 al Valle y 6.3 al Atlántico, agravando los desequilibrios regionales ya existentes<sup>9</sup>.

f. Las proyecciones hechas en 1972 indicaban que suponiendo un poco probable descenso en el crecimiento de la población de 32.1‰ en 1970 a 31.2‰ en 1975, para éste último año habría 25.300.000 colombianos. La tasa de mortalidad sería entonces de 11.3‰ a 12.5‰ considerando una disminución de la tasa de mortalidad infantil, aun elevada (el 48.7% de las defunciones de 1965 correspondió a los menores de

<sup>5</sup> ONU. *Algunos aspectos del crecimiento en Colombia*. Secretaría de la Comisión Económica para la América Latina. Mimeógrafo. 1965. pgs. 73, ss.

<sup>6</sup> Mendoza Hoyos, Hernán. *Características generales de la población Colombiana*. ASCOFAME. Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1968. pg. 15.

<sup>7</sup> López Escobar, Guillermo. *Apuntes sobre política demográfica*. ASCOFAME. Documentos. Bogotá, 1972.

<sup>8</sup> Mendoza Hoyos, Hernán. *Superpoblación y elevada densidad social*. Editorial Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1965. pg. 31.

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Plan de desarrollo económico y social 1970-1973*. Cap. IV. Política de Población. pgs. 5-8, Bogotá, 1970. Mimeógrafo.

5 años). Para 1980 el 70% de la población estaría ubicada en las cabeceras municipales y el 38% en las cuatro grandes ciudades <sup>10</sup>.

Si se acepta una reducción de la fecundidad del 50% en los próximos 25 años en 1990 la población será de 33.038.000, la tasa de crecimiento natural será de 2.1% igual a la que tenía hace 15 años y muy próxima a la mundial. En realidad, para 1967 la tasa de crecimiento vegetativo colombiano era de 3.4%, grandemente superior a las proyecciones.

g. En cuanto al desarrollo económico, que propiamente hace relevantes las cifras anteriores, de 1960 a 1968 el producto interno bruto creció a un 4.9% anual. El producto por habitante se incrementó en 1.7%, cifra que encubre abismales desigualdades en la distribución del ingreso.

Durante el período 1960-1963 el producto interno creció a una tasa anual de 4.4% es decir 18.5% durante el cuatrienio, lo cual contrasta con el 24.0% que era lo programado. Durante los cuatro primeros años del plan decenal la producción agrícola cuyo crecimiento proyectado era de 16% no alcanzó a 4.8% durante todo el cuatrienio.

Se prospectó incrementar la formación bruta de capital desde el 21% del producto interno bruto en los años de 1960-1961 hasta un 26.9% en el año de 1965. Por el contrario, la tasa de inversión ascendió hasta el 22% en 1962 y sólo hasta el 20% en 1963. La inversión pública fue sólo el 53% de la calculada <sup>11</sup>.

En 1965 la formación bruta de capital fue de 17.7% del producto bruto interno, en 1966 de 20.4% y en 1967 de 18.4%; el Plan de Desarrollo 1970-1973 busca un ritmo de crecimiento de 7.5% y 4.2% del producto bruto interno y del producto por habitantes, niveles que se han conseguido en la realidad

al precio de un asombroso endeudamiento externo.

En 1963 el porcentaje de ahorro sobre el ingreso disponible fue de 1.8%, de 0.9% en 1964, 3.4% en 1965, menos 0.3% en 1966 y 1.9% en 1967.

Estos índices se distorsionan por completo a partir del establecimiento de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante. Mecanismo creado según las exigencias del plan de Desarrollo 1970-1973 para hacer atractiva la canalización del ahorro hacia la industria de la construcción, había captado a 31 de diciembre de 1973, 4.394.6 millones de pesos, de los cuales habían sido otorgados créditos por 3.396.6 millones de pesos, para construcción de viviendas, en un 95% concentrados en las ciudades principales <sup>12</sup>.

Es un tipo de ahorro altamente criticado, porque dado su atractivo (el valor de los depósitos aumenta a la par que el costo de la vida) desestabilizó por completo el mercado de capitales y su real beneficio para el país aun está por estudiarse.

El índice de precios subió de 224.9 en 1963 a 359.6 en 1967 para empleados y de 231.1 a 367.3 para obreros <sup>13</sup>. Entre 1970 y 1973 el crecimiento porcentual de los precios por semestres fue desde 3.9 en el primer semestre de 1970 hasta 6.9 en el segundo semestre de 1972 para saltar, ya en medio de una inflación galopante a 13.5 en el primer semestre de 1973 para empleados, mientras de 3.8 en el primer semestre de 1970 pasaba para los obreros a 17.1 en el segundo semestre de 1973 <sup>14</sup>.

Un informe sobre Colombia presentado al Banco Mundial en 1973 estimaba que basándose en la suposición de que el producto nacional bruto aumentara en 7% anual (apenas conseguido ese mismo año, promulgado como una gran realización económica pero con un cos-

<sup>10</sup> López Escobar, Guillermo. Opus Cit.

<sup>11</sup> Mendoza Hoyos, Hernán. *Características generales de la población colombiana*. Pg. 17.

<sup>12</sup> ANIF. Asociación Nacional de Instituciones Financieras. *Carta Financiera*. Vol. I (2) jun. 1974.

<sup>13</sup> Banco de la República. Colombia. *Estadísticas básicas*. Departamento de Investigaciones Económicas. Bogotá, 1969. pgs. 63, ss.

<sup>14</sup> Departamento Nacional de Estadística. *Boletín mensual de estadística*. No. 267, octubre de 1973. Bogotá. pg. 9.

to social muy elevado) después de calcular inversiones y necesidades de importación, Colombia necesitaría asistencia externa durante el período 1973-1977 de 2.400 millones de dólares, de los cuales 625 podrían venir de compromisos adquiridos en 1972, debiendo ser los 1.700 millones restantes nuevos compromisos de asistencia externa. Se estiman en 445 millones de dólares por año las necesidades para el período 1973-1975. Dichas sumas acrecentarían notablemente la deuda externa y la dependencia de la economía nacional<sup>15</sup>.

Para 1965 el 45% de la población total era analfabeta, el 70% funcionalmente (menos de 5 años) de escuela primaria. De los 3 millones de niños que componían la población escolar en el nivel primario sólo el 10% entraba al nivel secundario y de éste último sólo el 10% ingresaba a la universidad.

Estos datos no han cambiado sustancialmente porque el gran esfuerzo gubernamental por ampliar la educación se ha visto desbordado por el crecimiento poblacional. Para 1970 la proporción de analfabetismo era de 29.4% en la zona urbana y 50.2% en la rural.

Según datos del ICFES, para ese mismo año de los 9 millones de población total en edad escolar, sólo el 37.10% estaba matriculado.

El 30.1% de los niños entre 7 y 11 años estaba por fuera del sistema y en el nivel medio sólo estaban matriculados el 18.7% de los jóvenes de la edad respectiva. El nivel superior a pesar del gran aumento de la matrícula sólo puede albergar el 2.22% de los jóvenes entre 18 y 26 años.

Todo ello a pesar de que entre 1951 y 1968 la educación primaria ha crecido en 212%, la media en 487% y la superior en 271%, lo cual pone de presente la magnitud de la crisis educativa por exceso de demanda<sup>16</sup>.

Las tierras altamente productivas han

sido estimadas en tres millones de hectáreas y se calculan 1.800.000 familias campesinas. Los esfuerzos de dos institutos del estado, el de la Reforma Agraria (6.799 familias campesinas beneficiadas entre 1960 y 1969) y el de Crédito Territorial para la construcción de vivienda (25.260 viviendas terminadas y en su mayoría entregadas en 1973, un buen año para la construcción) a pesar de sus millonarias inversiones se han visto totalmente desbordados por una demanda que no parece tener límites.

Siete ciudades colombianas crecen a un ritmo superior al 7% anual. Según los analistas del plan de desarrollo, el efecto conjunto neto del crecimiento demográfico y la migración fue aumentar la población urbana en edad de trabajar en un 95%. Un promedio de más del 4% anual entre 1951-1964, suponiendo que se tomaran medidas eficaces conducentes a facilitar un descenso considerable en la fecundidad, sus efectos en el mercado de trabajo sólo serían visibles a partir de 1985<sup>17</sup>.

A pesar de que recientemente, con motivo del auge de la construcción impulsada precisamente como aspecto básico del plan de desarrollo, se han creado muchos empleos nuevos, se calcula que 200.000 en 1973, aunque esta cifra no ha sido discriminada ni se ha establecido en qué medida esos empleos generados por la construcción entre personas no muy calificadas son duraderos, las previsiones sobre desempleo en Colombia han sido tan sombrías que es excesivamente optimista pretender que en dos años el impulso a la construcción ha solucionado un problema acumulado y aceleradamente creciente de décadas.

El informe sobre la situación del desempleo colombiano más criticado y posiblemente más realista, ha sido el rendido por la Organización Internacional del Trabajo en 1970. Según él, en 1967 la fuerza de trabajo urbana activa tenía un desempleo visible del 14% un desempleo encubierto (personas ocupadas con menos de \$ 200 mensuales) de 7% y un

<sup>15</sup> Ayala, Javier. Informe del BIRF sobre Colombia. *El Tiempo*. 16 de junio de 1973. Bogotá. pgs. 1 y 6-A.

<sup>16</sup> Peñalosa C., Hernán. *Educación y población en Colombia*. ESAP. Bogotá. febrero de 1974. Multitit. pg. 6.

<sup>17</sup> DNP. *Plan de desarrollo*. Cap. IV. Opus Cit. pg. 11.

subempleo visible o encubierto (personas con menos de 32 horas de trabajo que trataban o podían trabajar más) de 5%. El 33% de la población tenía un ingreso inferior a 200 pesos mensuales. En el campo, uno de cada seis trabajadores agrícolas no lograba ganar el salario mínimo de las zonas rurales que en 1960 era de 1.100 pesos anuales.

Haciendo estimativos muy generales, el informe calculó entre 1965 y 1970 un crecimiento demográfico de 3.3%, un aumento de la población activa adulta de 3.6% y un aumento total del empleo en años-hombre de 2.2%. Utilizando proyecciones para los próximos 15 años concluyó que, teniendo en cuenta que en 1970 se utilizaron aproximadamente un millón y medio años-hombres en comparación con la capacidad estimada de mano de obra de seis millones y medio, años-hombre, para 1985 cuando esta capacidad llegará a 11 millones años-hombre, para alcanzar un alto nivel de empleo, es decir para llegar a un 5% de desempleo es necesario crear en este periodo por lo menos cinco millones de nuevos puestos. Si se mantiene la tasa reciente del crecimiento del empleo de 2 a 2.5% el número de empleos aumentará en un 40% entre 1970 y 1985, llegando a un total de siete millones de empleos, con lo cual habrá cuatro millones de desempleados, o sea la tercera parte de la fuerza de trabajo<sup>18</sup>.

Las necesidades de la creciente población, a pesar de los aparentes buenos resultados de la política de empleo en Colombia en la actualidad, hacen prácticamente imposible lograr superar esta situación. Una encuesta representativa de los países sub-desarrollados, incluyendo Colombia, indicó que más del 65% de la inversión total se dedica a mantener el ingreso per cápita a un nivel constante, mientras la cifra correspondiente a países más evolucionados es de 25%. Se estimó que Colombia tiene que disponer del 14% del ingreso nacional para absorber el aumento de po-

blación<sup>19</sup>. Para el Plan de Desarrollo 1970-1973, esa cifra es del 11% del ingreso nacional, equivalente a cerca de la mitad de los requisitos de ahorro que se analizan en la parte macroeconómica del plan, de por sí muy ambicioso<sup>20</sup>.

Son datos muy diversos. Algunos no muy recientes pero todos llenos de actualidad. Varias de las situaciones mencionadas como la inflación, los déficits crónicos en educación, en vivienda, el endeudamiento externo, el aumento en el costo de la vida, no han variado sino para empeorar. Ocasionales rachas de una prosperidad que no se siente sino en determinados niveles de la población maquillan un poco la situación hasta casi presentar la imagen de un país con paz económica, política y social. Pero no es así. Es necesario concluir ante esta semblanza estadística y ante los mil datos que se nos escapan que el país ha entrado en una etapa donde el crecimiento de la población supera con creces la acción social del estado y los esfuerzos de una economía débil, estrecha y dependiente. Que era lo que se quería demostrar.

De lo anterior se desprenden diversas conclusiones: unas realistas, otras apasionadas pero todas dando de un modo u otro la idea de la existencia de un problema real

—La población facilita o rechaza el desarrollo de la sociedad pero no lo determina.

—La realidad demográfica condiciona gran parte de los objetivos señalados en un plan de desarrollo y sus posibilidades de realización.

—Hay en Colombia un exceso en la demanda de servicios<sup>21</sup>.

—Algunos datos sobre el país actual permiten concluir que ciertamente ni las instituciones sociales ni los recursos

<sup>18</sup> OIT. *Hacia el pleno empleo*. Biblioteca del Banco Popular. Imprenta Banco Popular. Bogotá, 1970. pgs. 18-157.

<sup>19</sup> ZIDAN, George. Crecimiento Demográfico y Desarrollo Económico. En: *Estudios de planificación Familiar*. Vol. 4 T. I ASCOFAME. pgs. 11, ss.

<sup>20</sup> DNP. *Plan de Desarrollo*. Cap. IV. Opus Cit. pg. 12.

<sup>21</sup> López Escobar, Guillermo. Opus Cit.

de capital pueden satisfacer las demandas geométricamente progresivas impuestas por el acelerado crecimiento de la población<sup>22</sup>.

Y ante todo este panorama que es la propia realidad colombiana, abstraída del mundo ideal de los políticos y del mundo predestinado de ciertos revolucionarios, la respuesta a la pregunta sobre si existe un problema demográfico incidiendo violentamente en el desarrollo económico y social no puede ser sino afirmativa. La estrechez de los mercados, la proliferación de los tugurios y la pobreza general de la población destruyen la falacia de que cualquier número de colombianos significa una fuente inagotable de recursos que puede garantizar el advenimiento de la economía de la abundancia.

Sin embargo, al plantear la cuestión de que son demasiados los habitantes del país para que la economía pueda darles todo aquello a que tienen derecho se está haciendo referencia tanto a una deficiencia en la política económica como en la política demográfica.

El problema demográfico latinoamericano existe principalmente frente a una deficiente estructura económica institucional, cuyo resultado más evidente es la incapacidad de llevar a cabo una política social integral. Para formularla válida y eficazmente debe existir, entre otros muchos, un criterio sobre la limitación a la multiplicación del pueblo.

La posición más consecuente con la realidad en este punto no es entonces la que se somete a determinismos históricos sino la que estudia las posibilidades por muy remotas y difíciles que sean, de cambiarla.

---

<sup>22</sup> Mendoza Hoyos, Hernán. **Superpoblación y Elevada Densidad Social**. Opus Cit. pg. 24.

### III--LA NECESIDAD SENTIDA

#### A. La Actitud y el Comportamiento del Pueblo del Estado

Puede afirmarse, que el calificativo del "Nuevo Mundo" dado a la América Latina es por lo menos una impropiedad. Las más viejas dolencias humanas y la resaca de la civilización, bajo el aspecto del reconocimiento formal de todos los derechos humanos seguido de su permanente violación, son las amplias bases sobre las cuales se eleva una cultura minoritaria y sofisticada. Todo ello bajo el signo de una descomunal ignorancia, cuyo índice más burdo es el analfabetismo y el más exacto la falta de conciencia sobre los propios problemas.

De allí que cuando se trata de recoger científicamente un criterio sobre un asunto determinado, apenas si se alcanza a dar un rigor estadístico a los anhelos más sentidos. De la misma manera, las soluciones dadas a sus problemas son inspiradas más por la necesidad y por aquello que en un arranque de conmiseración se ha dado en llamar sabiduría popular, que por métodos adecuados.

En este caos de necesidades presentes y reales, propias e importadas, reclamadas o sugeridas, Colombia no es una excepción. Los datos dados anteriormente sobre educación, ingreso personal, urbanización y ruralidad lo demuestran. Sin embargo, bajo el supuesto de que una norma jurídica debe estar encaminada no sólo a reglar una situación concreta de la sociedad, sino que dicha regla debe interpretar en su sentido mayoritario el querer social, orientándola hacia el bien común, para hacer de su aplicación algo efectivo y realista, es pertinente presentar los estudios que de unos años para acá se han realizado sobre actitudes y usos respecto al problema demográfico.

"Es necesario reconocer la imposibilidad de valorar directamente las necesidades que la gente satisface al tener familias numerosas o por el contrario, reducidas; es preciso inferir a través de la investigación y una vez hecho esto la lista de motivos no será más que un diagnóstico teórico y como tal sujeto a errores de interpretación"<sup>1</sup>. Estas palabras, añadidas a la torpeza de nuestra gente para expresar sus necesidades a que hacíamos alusión, indican claramente la limitación a que están sujetas las conclusiones de un análisis basado en estadísticas y encuestas de opinión, pero cuando unas y otras se han hecho con rigor son el único indicio para conocer una pauta general de comportamiento.

Una idea muy corriente es que dado que las altas tasas de fecundidad están relacionadas con las situaciones económicas de atraso y las bajas con situaciones de progreso, esto sucede porque la gente lo desea así. Hay motivos para desear una alta fecundidad; un estudio de Heer y Smith basado en 41 naciones de la década de 1950 demostró que la alta fecundidad estaba positivamente asociada a la mortalidad infantil más que a cualquier otra variable como el producto per cápita o la densidad de la población<sup>2</sup>, mientras Hassan, en estudio similar demostró que las diferencias de fecundidad en una nación o entre naciones están principalmente determinadas por las diferencias en la proporción

<sup>1</sup> Bogue J., Donald. Motivos a Favor o en Contra de la Planificación Familiar en Distintas Culturas. En: *Planificación Familiar*. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967. pg. 32.

<sup>2</sup> Heer y Smith. Mortality and Desired Family Size. Cincinnati 1967. En: *Apuntes Sobre Programas de Acción Demográfica y el Desarrollo Socioeconómico en Colombia*. López Escobar, Guillermo. Manila, 1972. Doc.

de familias que han experimentado o han sido expuestas a la muerte de un hijo, sin importar la clase socio-económica<sup>3</sup>. Otros motivos de este tipo son la seguridad en la vejez, la ayuda en el hogar, la hombría, la religión, las ventajas económicas del trabajo de los hijos, la repulsa a la anticoncepción.

También hay motivos para desear una baja fecundidad como la salud de la madre, los menores gastos, las economías, la mejor crianza, la satisfacción de necesidades sociales, la vida familiar más holgada, las facilidades de vivienda y educación.

En Colombia, por ejemplo, la encuesta de fecundidad de 1969 encontró que en un lapso de 6 años el tamaño promedio de la familia en las áreas rurales había disminuido en 6.15% y en las urbanas en 25.2%, siendo menor la fecundidad en las áreas urbanas que rurales, notándose entonces una tendencia a la disminución de la familia colombiana tanto de origen rural como urbano<sup>4</sup>.

Es diferente pues, la realidad demográfica a las motivaciones de la gente. Al decir del investigador que clasificó los motivos anteriormente citados, en cualquier cultura en un momento dado están operando estos dos conjuntos de motivos<sup>5</sup>. Es más, la tendencia demostrada en Colombia es general. "Todos los estudios efectuados hasta la fecha han mostrado, cosa muy sorprendente, que el ideal es la familia reducida, es decir un ideal de baja y no de elevada fecundidad"<sup>6</sup>. Estos motivos acaban teniendo una carga emocional, una permanencia y una aceptación tan extendida que se integran al modo de ser de la sociedad, entrando a formar parte de su cultura.

La actitud y el comportamiento colombiano respecto a la planificación familiar han sido recogidos en diversas encuestas orientadas principalmente al común de la gente. Por su carácter excepcional es apropiado referirse en primer lugar a las que se han dirigido a grupos particulares y altamente calificados de la sociedad.

En 1967 Mario Jaramillo Gómez recogió la opinión de educadores, políticos y gobernantes, industriales y comerciantes, religiosos, trabajadores de publicidad, prensa y radio y mujeres dirigentes de la más alta categoría, en su gran mayoría católicos romanos, en Medellín. Los resultados encontrados en una ciudad conocida por el apego de sus gentes a los valores tradicionales y su laboriosidad, indicaban que un 69% de los entrevistados estaban a favor de la planificación familiar y un 31% en contra. Todos los grupos tenían clara conciencia de la existencia del problema originado por la alta tasa de natalidad (88%) y estaban de acuerdo en la conveniencia de que la población creciera a un ritmo más lento (8% de los industriales, 86% de los religiosos y 84% de los educadores). Los métodos de control natal más conocidos eran el ritmo (80%) y los anovulatorios, que evitan por medios químicos el normal proceso de ovulación de la mujer (70%). Excluyendo los solteros, 83% del total habían planificado su familia. Según el autor, estos datos indican que la baja fecundidad de la clase dirigente de Medellín se debe a que por mucho tiempo ha planificado su familia y que el uso de anticonceptivos no es subproducto del colonialismo cultural, sino resultado de una propia y meditada decisión.

Respecto a la religiosidad, se encontró que ésta influía en las actitudes de los hombres, pero era contrarrestada en las mujeres por la responsabilidad de la maternidad; y sobre todo, que existía un evidente divorcio entre las conductas personales y públicas en cuanto al uso de anticonceptivos, pues la religiosidad modificaba las actitudes que implicaban un compromiso público pero

<sup>3</sup> Hassan. Influence of Child Mortality on Fertility. Nueva York, 1966. En: *Apuntes Sobre Programas*. López E., Guillermo. Opus Cit.

<sup>4</sup> López Escobar, Guillerrno. *Apuntes Sobre Programas*. Opus Cit.

<sup>5</sup> Bogue J., Donald. Motivos a Favor o en Contra del Control Natal en Distintas Culturas. En: *Planificación Familiar*. Opus Cit. pg. 37.

<sup>6</sup> Bogue J., Donald. Actitudes Relacionadas con la Planificación Familiar. En: *Planificación Familiar*. Opus Cit. pg. 46.

influyan muy poco en el comportamiento privado de esas mismas personas<sup>7</sup>.

Concluía el estudio "que la gran mayoría de los dirigentes de la ciudad han sentido verdadera preocupación por los problemas demográficos, tienen un conocimiento insuficiente acerca de ellos y desean aprender más. Sus actitudes son francamente favorables a un programa de información y aun de servicio en planificación familiar"<sup>8</sup>.

El mismo autor, en la misma ciudad, hizo un estudio similar referido al cuerpo médico, encontrando que el 80% de los médicos aconsejaban algún método de planificación familiar<sup>9</sup>. Los profesores de las facultades de medicina de seis universidades del país y del Hospital Militar Central opinaron en un 67.8% que por razones médicas recomendarían un método de control natal; por razones económicas 48.9% lo recomendaría o daría información sobre él y 38.9% lo haría con restricciones<sup>10</sup>. Otra encuesta hecha a los médicos colombianos mostró su interés por el problema demográfico como importante para el país (68.4%), su criterio independiente para prescribir métodos mecánicos o químicos (66.3%) y el reconocimiento de su deber de prescribir planificación familiar en casos médicos indicados a pesar de las disposiciones eclesiásticas (87.5%)<sup>11</sup>.

Se aprecia entonces una actitud favorable hacia la planificación familiar en un grupo tan decisivo e informado para llevarla a cabo como es el Cuerpo Médico.

Pero volvamos nuestros ojos a quien es sin lugar a dudas el protagonista un tanto etéreo de toda la literatura de cambio social. La gran figura de nuestra época: el hombre común y corriente.

Una encuesta realizada en Bogotá en 1966<sup>12</sup>, patrocinada por el Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, y dirigida por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, CEDE, con la colaboración de las universidades de Cornell y Chicago, entre 2.250 mujeres en edad fértil, encontró que mientras el 67% de las mujeres no desean más hijos y el 90% aprueban la idea de la planificación familiar, aproximadamente sólo el 6% empleaba métodos anticonceptivos seguros y la suma promedio de uso de métodos de cualquier clase era de 27.5%.

22% de las mujeres ignoraba la existencia de métodos anticonceptivos (1% de las de alto estatus ocupacional y 45% de las de bajo) y 16% rechazaban totalmente la idea de planificar su familia.

Concluía el estudio que "una vista de conjunto de las variables aquí estudiadas parece indicar que cualquier esfuerzo hacia la creación de una conciencia de la planificación familiar debe estar enfocada hacia los niveles económicos bajos que en general tienen una necesidad sentida de controlar el número de hijos pero que desconocen los métodos para realizarlo"<sup>13</sup>.

Construyendo una escala de tradicionalismo con base en las actitudes hacia el cambio: trabajo fuera del hogar, reconocimiento de cambios en el mundo, igualdad de oportunidades, obediencia o amor de los hijos para con los padres, participación política, educación mixta, dedicación exclusiva al hogar, se halló que el grado de tradicionalismo en sí mismo no parecía ser una barre-

7 Jaramillo Gómez, Mario. Encuesta de Opinión a Dirigentes de Medellín. En **Planificación Familiar**. Opus Cit. pgs 379, ss

8 Jaramillo Gómez, Mario. Idem. pg. 430.

9 Jaramillo Gómez, Mario. Encuesta al Cuerpo Médico de Medellín. En: **Regulación de la Fecundidad**. ASCOFAME. Ed. Antares Bogotá. 1968. pg 47.

10 Mendoza, Hernán y Mirkow, Italo. Actitudes de los profesores de las Facultades de Medicina. En: **Regulación de la Fecundidad**. Opus Cit. pgs 59-64.

11 Mendoza, Hernán y Mirkow, Italo. Actitud de los Médicos Colombianos Hacia el Problema de la Población. En **Regulación de la Fecundidad**. Opus Cit. pgs 88, ss.

12 Mirkow Ospina, Italo. Actitudes y Usos Acerca de la Planificación Familiar en Bogotá. En: **Regulación de la Fecundidad**. Op. Cit. pgs. 154, ss.

13 Mirkow Ospina, Italo. Idem. pg. 156.

ra para la aceptación de la planificación familiar<sup>14</sup>.

Aunque es criticable la denominación de tradicionalismo, para medir lo que más bien es falta de información y educación, es significativo que la actitud de la población en cuanto a ideales de fecundidad sea bastante homogénea y que en todos los niveles se aduzca el factor económico como uno de los principales que inducen a planificar la familia.

Similares conclusiones se encontraron en otras regiones del país.

La encuesta de fecundidad realizada en Medellín en 1966 concluyó que la inmensa mayoría de las mujeres eran partidarias de la educación sexual de la juventud, tanto para mujeres como para hombres, que el grado de educación sexual era sumamente bajo y que en los últimos treinta años no había variado la educación sexual dada a las mujeres. Destruyendo un viejo mito comprobó que todos los estratos sociales hacen igual uso de las relaciones sexuales y que la información en materia sexual aumentaba con el grado de educación pero aun las más educadas sabían poco<sup>15</sup>.

La encuesta de fecundidad rural de Cartagena y Manizales informó que el conocimiento del significado de la planificación familiar era muy escaso en las áreas de investigación pero parecía elevarse con el nivel de educación de las entrevistadas. La mayoría de las mujeres de la zona cartagenera mostraron opinión favorable a la planificación, en tanto que entre las manizalitas sólo la tercera parte opinó de igual manera. En ambas zonas hubo gran deseo de adquirir conocimiento sobre el tema y mientras en las zonas cartageneras la principal razón para rechazar la planificación familiar fue la salud

de la mujer, en las manizalitas fue su gran apego a la religión<sup>16</sup>.

Pero el intento más completo de analizar el problema demográfico colombiano ha sido la Encuesta Nacional de Fecundidad, realizada por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, ASCOFAME, con la colaboración del Population Council, CELADE y la Universidad de Chicago en 1969 entre mujeres en edad fértil (15-49 años) de las cuales 2.797 tenían residencia urbana (poblaciones mayores de 20.000 habitantes) y 2.736 rural. Dicha encuesta representativa, autoponderada y estratificada puede considerarse que representa una imagen muy aproximada del pensamiento del pueblo colombiano sobre el tema.

Se midió la actitud de la mujer respecto al uso de anticonceptivos y las actitudes del compañero tal como eran percibidas por ella, encontrando que al 62% de las mujeres urbanas y al 59% de las rurales les parece bien usar métodos y que una mayor proporción, 76% de las urbanas y 72% de las rurales, creen que le parece bien a su compañero. Si se acepta la respuesta como necesidad sentida de la población femenina, hay que aceptar que el grado de insatisfacción es mayor en el área rural, por una diferencia mayor entre conocimientos y necesidades.

La comparación de las actitudes indicó que no parecen existir grandes diferencias entre mujeres y hombres para usar anticonceptivos, una tendencia mayor a usarlos en la ciudad y que aun cuando las diferencias urbano-rurales en cuanto a actitudes son poco importantes, sus motivaciones acusan diferencias culturales. En todo caso, la actitud está muy relacionada con la edad de la mujer siendo poco favorable en la poca y mucha edad<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Maldonado G., Inés. Tradicionalismo y planificación familiar. En: *Regulación de la Fecundidad*. Opus Cit. pgs. 10-209.

<sup>15</sup> ASCOFAME. Encuesta de Fecundidad de Medellín. 1966. En: *Conocimientos, Actitudes y Prácticas Sexuales*. Vol. 2 Bogotá, 1968. pgs. 40-41.

<sup>16</sup> Heredia, Rodolfo. Italo. Algunos Resultados Generales de la Encuesta Piloto de Fecundidad Rural de Cartagena y Manizales. *Conocimientos, Actitudes y Prácticas Sexuales*. Opus Cit. pg. 110.

<sup>17</sup> Heredia, Rodolfo. Actitudes, Motivaciones, Ideales. ASCOFAME. Unidad de Valoración. *Documentos del Año 1972*. Bogotá, 1972 pgs. 13, ss.

Relacionando el número de nacimientos vivos con la edad de la mujer y su educación, se encontró que las mujeres que vivían en zonas urbanas tenían menos hijos que las que vivían en zonas rurales, que las que eran más educadas tenían menos hijos en todas las categorías de edad y las más jóvenes, menos hijos en todas las categorías de educación<sup>18</sup>.

En cuanto a los diversos tipos de unión, puede afirmarse que con algunas pequeñas variaciones regionales, las uniones consensuales llenan los requisitos de estabilidad y siguen los mismos patrones de fecundidad que las uniones legales<sup>19</sup>. 76.20% están casadas por la Iglesia y 23.5% son convivientes. A mayor educación se casan más tarde y legalmente<sup>20</sup>.

En las áreas rurales el 66% de los maridos de las encuestadas tienen trabajo agrícola de bajo nivel, 27% son analfabetas y 47% tienen primaria incompleta, mientras de sus compañeras 82% no tienen trabajo remunerado, 24% son analfabetas y 54% tienen primaria incompleta<sup>21</sup>, lo que da una idea de la abrumadora ignorancia del campesino colombiano y sus repercusiones.

El ideal de la familia rural en Colombia es tener 4.5 hijos, 67% de acuerdo con su marido. Su tamaño real es de 7.7 y entre más cerca está de los centros urbanos, más educación tiene y es más joven, menos hijos desea.

81% de las mujeres encuestadas no desean más hijos, 67% de acuerdo con su marido. El rechazo a los anticonceptivos 41% aumenta con la religiosidad (36% de las que nunca co-

mulgan y 56% de las que comulgan semanalmente). El motivo más importante de rechazo es el religioso y aumenta con la edad, luego siguen la salud, la moral y la familia, pero a mayor modernismo hay una actitud más favorable<sup>22</sup>.

Entre los métodos más conocidos por la población rural, la píldora ocupa el primer puesto. El conocimiento aumenta con la educación. En general, en todos los grupos hay gentes que conocen los métodos sin exceder de 34%. El conocimiento disminuye con la ruralidad y no está relacionado con el número de hijos.

El 18% de las mujeres en edad reproductiva y en unión alguna vez ha usado métodos científicos (8% el retiro, 6% el ritmo). Un 15% de mujeres de residencia rural usan métodos anticonceptivos actualmente. El retiro, el ritmo y los anovulatorios son los métodos más usados con tendencia en las más jóvenes a preferir la píldora. Entre mayor educación, más comunicación entre las parejas y mayor contacto con medios de comunicación, mayor es el uso de métodos<sup>23</sup>. Hay 7.6 abortos por cada cien embarazos, 8.5 abortos por cada cien nacimientos vivos. La proporción de abortos es mayor en las mujeres de mayor edad, menor educación y que han residido en las ciudades<sup>24</sup>.

En cuanto a las ciudades, se encontró que el 50% de las mujeres en edad reproductiva y en unión presentaban antecedentes de métodos, 2.8 veces mayor que en la zona rural. Los métodos más usados eran el retiro 21% y el ritmo 17%. 43% de las mujeres están usando métodos anticonceptivos actualmente.

A mayor contacto con medios de comunicación, mayor educación y menor

<sup>18</sup> Baldwin, Wendy. Relación Entre Edad, Educación y Nacidos Vivos. ASCOFAME. Documento Interno 1971. Bogotá, 1971.

<sup>19</sup> Rico Velasco, Jesús. Tipos de Unión y Fecundidad en Colombia. ASCOFAME. Documentos del Año 1972. Bogotá, 1972.

<sup>20</sup> Umaña, María. Características Sociodemográficas de las Uniones. Encuesta Nacional de Fecundidad. Publicación No. 2 Parte Rural. Documento Interno. ASCOFAME. pg. 57.

<sup>21</sup> Umaña, María. Características Sociodemográficas de las Mujeres. Encuesta Nacional. Opus Cit. pgs. 23, ss.

<sup>22</sup> Heredia, Rodolfo. Ideales, Motivos y Actitudes. Encuesta Nacional de Fecundidad. Parte Rural. Opus Cit.

<sup>23</sup> Rivera, Jorge y Estrada, Alcides. Conocimiento y Uso de Métodos. Encuesta Nacional de Fecundidad. Parte Rural. Opus Cit. pg. 74.

<sup>24</sup> Prada, Helena. Nivel y Diferenciales de Fecundidad Rural. Idem. pg. 129.

edad hay más uso de métodos. Los antecedentes de empleo de métodos según el grado de religiosidad no mostraron tendencias definidas (altos porcentajes en los índices bajos y altos de religiosidad) <sup>25</sup>.

Dentro de este contexto, se comenzaron a adelantar campañas de carácter oficial y privado, con alguna reserva las primeras, con gran derroche publicitario y fuertes críticas, algunas de las segundas. Hace aproximadamente diez años se adelantan, especialmente destinadas a gentes de escasos recursos. Su evaluación muestra un grado significativo de aceptación de los servicios y ofrece nuevos datos sobre las actividades y comportamiento de las usuarias.

La primera valoración de los servicios piloto de planificación familiar ofrecidos en 10 centros de Cali, Bogotá y Medellín, entre 1963 y 1967 aproximadamente, indicaban la importancia que habían tenido como difusores de información sobre paternidad responsable y planificación familiar, quejándose de las presiones suscitadas que coartaban la libertad de las parejas y el libre criterio de los médicos. Puso de presente esta evaluación los inconvenientes encontrados en la aplicación, aceptación y enseñanza del método del ritmo, considerando como imposible su aplicación a grandes masas de la población, con el agravante que la terminación de los embarazos subsiguientes al uso del ritmo en aborto, en proporción tres veces mayor a la observada con anterioridad en el mismo grupo, lo hacían médica y éticamente desaconsejable <sup>26</sup>.

Muy diversos fueron los resultados encontrados en Cali, en grupos socioeconómicos bajos. Usando el método

calendario de Ogino-Knauss y sintotérmico, fórmula Ogino-Knauss para el cálculo de los días regulares antes de la ovulación y los síntomas y temperatura basal para conocer períodos seguros después de la ovulación, para 392 mujeres bajo control la tasa general de embarazos fue de 10.0% embarazos por 100 años-mujer <sup>27</sup>; casi cinco veces menor que la encontrada en el informe anterior y muy de acuerdo con los límites de lo informado en la literatura mundial sobre el tema. Esta diferencia se atribuyó al contacto personal, al esfuerzo educativo y al gran control sobre las parejas. Es de anotar que la eficacia del método varía enormemente según se restrinja la actividad sexual sólo a la fase post-ovulatoria, se use el método sintotérmico o el simple calendario, que es el menos confiable.

Queda así planteado en el terreno estadístico la gran polémica que en el terreno moral produjo y sigue produciendo el método del ritmo. Al parecer, no sólo su enseñanza ha sido poco difundida sino que su aplicación efectiva requiere gran regularidad en los procesos biológicos, fuerte autodisciplina en las parejas y persistencia en los instructores. Su efectividad aparece condicionada a una compleja organización educativa.

El Consejo Directivo de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, entidad privada, aprobó en 1968 un programa hospitalario de atención materna en el post-parto inmediato para ser administrado y ejecutado por los departamentos de obstetricia y ginecología en 26 hospitales del país. Entre sus objetivos están intensificar actividades de información y educación en los servicios obstétricos dirigidos a promover en las mujeres que los soliciten la idea de la planificación familiar e incrementar los servicios de anticoncepción efectiva, a través de los casos obstétricos de parto y aborto.

<sup>25</sup> Estrada, Alcides. *Uso de Métodos Anticonceptivos por las Mujeres de la Encuesta Nacional de Fecundidad. Encuesta Nacional de Fecundidad. Parte Urbana.* ASCOFAME. Documento Interno.

<sup>26</sup> Jaramillo G., Marlo y Londoño B., Juan. *Primera Valoración Comparativa de los Servicios Piloto de Planificación Familiar.* En: *Regulación de la Fecundidad.* Opus Cit. pgs. 36-37.

<sup>27</sup> Guerrero, Rodrigo y Lores, Humberto. *Evaluación de la Continencia Periódica.* *Revista Colombiana de Obstetricia y Ginecología.* Vol. 21(6) nov.-dic. 1970. Bogotá.

Entre 1971 y 1972 solicitaron servicios de planificación familiar más de 60.000 mujeres. Tenían un promedio de edad entre 26.6 y 27 años, un ingreso mensual entre 870 y 1.016 pesos, sólo 18.7% con algún año de instrucción secundaria. Entre 71.7% y 73.5% nunca habían usado algún método anti-conceptivo, tenían entre 3.6 y 3.9 hijos vivos y un promedio de abortos por mujer entre 0.7 y 0.8. La enorme mayoría aceptó los servicios solicitados, prefiriendo los dispositivos intrauterinos y los anovulatorios<sup>28</sup>.

Dentro de la misma política, el Ministerio de Salud a través de su programa de extensión de servicios de protección materno-infantil y bienestar familiar comenzó a adelantar una campaña para prevenir el aborto provocado, atender progresivamente la demanda de información y servicios médicos para espaciar los nacimientos, tratar la esterilidad de las parejas que voluntariamente lo requieran y en general, mejorar la salud de la madre. Este programa cubre la mayor parte del territorio nacional a través de los centros de salud distribuidos en 499 municipios, especialmente en áreas no urbanas.

La evaluación del programa de enero de 1970 a julio de 1971, indicó que había habido 68.644 solicitantes de servicios de planificación familiar, cuyo tipo promedio era una mujer de 28.3 a 28.6 años, con instrucción primaria, un ingreso familiar entre 768 y 825 pesos mensuales, sin antecedentes de anti-concepción, teniendo entre 4.6 y 4.7 hijos vivos, con un promedio de abortos entre 0.8 y 0.9. La mayoría de las solicitantes vivían en cabeceras municipales y prefirieron los anovulatorios y los dispositivos intrauterinos<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Umaña C. María. Características Socio-Demográficas de las Solicitantes de Planificación Familiar en el Programa Post-parto 1971-72. ASCOFAME Unidad de Valoración. Documentos del Año 1972. Opus Cit. pgs. 37-38.

<sup>29</sup> Estrada, Alcides. Características Socio-Demográficas de las Solicitantes de Planificación Familiar, en el programa del Ministerio de Salud. En: Documentos del Año 1972. ASCOFAME. Opus Cit. pgs. 37-38.

En las ciudades, quien ha ofrecido con mayor intensidad este tipo de servicios, ha sido una organización privada. La Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana, PROFAMILIA, fundada en 1965 y criticada y próspera desde entonces. Entre sus objetivos están cambiar la actitud de la comunidad con respecto al tamaño de la familia, instruir sobre planificación familiar, paternidad responsable, fisiología de la reproducción, educación sexual, infertilidad y prevención del aborto a nivel médico, para-médico, de líderes de la comunidad y público en general, promover toda política al respecto. Cuenta con 36 centros en 27 ciudades del país, 24 mayores de 80.000 habitantes.

En 1971 PROFAMILIA tuvo 60.004 casos nuevos y 249.126 consultas totales (que incluyen los casos de seguimiento y las citologías). Para 1972 hubo 71.473 casos nuevos, 301.492 consultas en el año y en medio de una furiosa polémica nacional se hicieron 910 vasectomías. Estos programas se completan con campañas educativas que para este último año incluyeron la proyección de 6.116 películas para 163.709 personas, 15.265 charlas para 208.159 asistentes y 398 cursillos para 19.969 personas.

Los totales acumulados en siete años de labores son 272.585 casos nuevos, 818.533 consultas de seguimiento y un total de 1.091.118 consultas totales.

Las críticas a PROFAMILIA se dirigen sobre todo al empleo y aplicación de la esterilización permanente y al hecho de que en tan grandes proporciones una entidad privada realice una tarea que por sus características sociales debe corresponder al estado<sup>30</sup>.

Cifras, cálculos, porcentajes que sólo tienen un propósito: mostrar y demostrar cómo una profunda necesidad de un pueblo en su mayoría inculto y pobre pero que empieza a ser consciente de sus problemas y aspiraciones, en

<sup>30</sup> Profamilia. Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana. Informes de los Años 1971 y 1972. Bogotá, 1971, 1972.

proporción directa a su educación e información se trata de solucionar con medidas que por ser fragmentarias, independientes unas de otras, tomadas por ministerios o asociaciones privadas, no obedecen a una política integrada y global que corresponde formular y poner en práctica al estado.

No cabe duda de que una parte numerosísima y respetable de la gente colombiana desea planificar su familia, que hay una manifiesta frustración por su incapacidad de hacerlo, que esa incapacidad surge ante todo por falta de información y educación y que existe el deber gubernamental apenas esbozado en la actualidad, de solucionar este problema. Por otra parte no parece haber la necesaria coordinación de criterios, ni extensión de sus acciones, ni organización educativa a distintos niveles, en las exitosas campañas y programas adelantados por los distintos organismos.

Existe entonces, no sólo una necesidad sentida sino también una necesidad insatisfecha y naturalmente una obligación social de satisfacerla, con un fin que consagran las leyes de todas las procedencias: hacer más digna la vida del hombre.

### **B. La Actitud y el Comportamiento del Pueblo de Dios**

Con un reino de este mundo que ya era sólo una brillantísima, calamitosa sucesión de recuerdos históricos y el más grande poder espiritual de que hubiera memoria, la Iglesia Católica, Apostólica y Romana, vieja de veinte siglos, decidió a partir del Concilio Vaticano II dar alcance a esa época incontrolablemente veloz que dejaba atrás todos los dogmas y creencias, buscando su "aggiornamento" sin cambiar su doctrina fundamental.

La figura formidable de Juan XXIII presidió el cambio y desde entonces éste se desarrolla bajo el signo de la controversia. Es posible que en todo ese proceso, que comprende un replanteamiento de las relaciones jerárquicas y de la orientación misma de la Iglesia

en el mundo moderno, no haya documento más discutido que la encíclica *Humanae Vitae*, promulgada en 1968, donde se expuso el criterio pontificio sobre moral matrimonial y planificación familiar.

La discusión es una complicada trama donde la acusación más persistente es que el pronunciamiento papal se promulga fuera de la filosofía y de las circunstancias de su tiempo. Textos sagrados y profanos, autoridades eclesiásticas y laicas, científicos y teólogos dan lugar a autorizados e interminables argumentos para tratar de dilucidar un problema que suponen básicamente moral: la obligatoriedad del pronunciamiento pontificio.

Pero es más que un problema moral. En el sentido de sus repercusiones en comunidades católicas, en la interpretación que ante una feligresía definitivamente confundida hacen los sacerdotes de ese pensamiento que no se distingue por la claridad de sus fundamentos, en la actitud de los gobiernos que por su tradición y sus leyes deben respeto a la Iglesia, la encíclica *Humanae Vitae* plantea en sí un grave problema social y político.

Como elemento fundamental del bien común y del desarrollo integral de la comunidad nacional, la Iglesia Católica Colombiana ha desempeñado en la historia de nuestro país un papel que, guardadas proporciones, evoluciona como en Europa más tarde y más lentamente, del poder terrenal al espiritual y vive actualmente con particular intensidad su propia crisis de autoridad y de adaptación.

Sería torpe medir su actual influencia por la ignorancia del pueblo. Su opinión sigue siendo la más respetable en el campo moral y existe en la nación un arraigado respeto por el culto y el clero. Por eso es necesario conocer sus planteamientos y la actitud de la comunidad católica, jerarquía, clero y fieles, de la misma manera como antes se indagó por la de campesinos y citadinos.

Se hace necesario entonces un somero análisis de la encíclica, de sus re-

percusiones y de la actitud de los católicos colombianos.

No se trata de confundir los bien delimitados terrenos de la moral y el derecho<sup>31</sup>, la unilateralidad, interioridad, incoercibilidad y autonomía (en el sentido de un imperativo creado por la propia conciencia) de la primera con las notas diametralmente opuestas del segundo. El criterio eclesiástico y la actitud religiosa ante un problema como el demográfico, con hondas repercusiones morales, importan en la medida en que las normas estatales que van a solucionarlo deben estar acordes con lo que el pueblo soberano, del cual es parte la Iglesia, que va a ser gobernado por ellas considera como moral.

Legislar de acuerdo con una impecable técnica jurídica, formulando un deber ser imposible o por el contrario, apoyando la arbitrariedad en el poder coercitivo del estado, es ignorar los más elementales principios del derecho, su valor de justicia y su finalidad de obtener el bien común. Valor y finalidad que no deben permanecer en un intachable acervo teórico y filosófico sino que deben realizarse en la práctica.

De ahí que ni las intransigencias morales ni el reconocimiento de lo disoluto quepan en el querer colectivo que el estado eleva a la categoría de norma jurídica. Querer que no es la simple voluntad del grupo sino que compromete la razón misma de la vida comunal, la realización del hombre dentro de la sociedad a través de la satisfacción de sus necesidades físicas y espirituales. Al estado corresponde esa interpretación fiel para que su actuar sea justo.

Los grandes documentos polémicos de nuestro tiempo son de notoria brevedad. La *Humanae Vitae*, lo es también. La promulga el Papa en razón del deber de la Iglesia de interpretar la ley moral natural y lo hace con gran dignidad: "El problema de la natalidad

como cualquier otro referente a la vida humana, hay que considerarlo por encima de las perspectivas parciales de orden biológico y psicológico, demográfico y sociológico, a la vez de una visión integral del hombre y de su vocación no sólo natural y terrena sino también sobrenatural y eterna"<sup>32</sup>

Pone luego de relieve dos temas mal tratados por la literatura reciente: el amor conyugal con sus características de humanidad, totalidad, fidelidad, exclusividad y fecundidad y la paternidad responsable puesta en práctica "sea con la deliberación ponderada y generosa de tener una familia numerosa, sea por la decisión tomada por graves motivos y en respeto por la ley natural de evitar un nuevo nacimiento durante un tiempo o por tiempo indefinido"<sup>33</sup>. Para concluir que "cualquier acto matrimonial debe quedar abierto a la transmisión de la vida"<sup>34</sup>. Reafirmando la doctrina ya enunciada por Pío XI en la encíclica *Casti Connubii*, cuando dijo "Cualquier uso del matrimonio en cuyo ejercicio el acto, de propia industria, quede destruido de su natural fuerza procreativa, va contra la ley de Dios y la ley natural y los que tal cometen se hacen culpables de grave delito"<sup>35</sup> y concretada por Pío XII en 1951 al permitir expresamente el método del ritmo.

Refrendados estos principios viene el cuerpo de la doctrina, tan abrumadoramente discutido:

"Hay que excluir absolutamente como vía ilícita para la regulación de los nacimientos la interrupción directa del proceso generador ya iniciado y sobre todo el aborto directamente querido y procurado aunque sea por razones terapéuticas".

31 García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa S. A. México, D.F. 1970. pgs. 15-24.

32 Paulo VI. *Humanae Vitae*. En: *Humanae Vitae*. SI y No. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1970. pg. 8.

33 Paulo VI. *Humanae Vitae*. SI y No. Opus Cit. pg. 10.

34 Paulo VI. *Humanae Vitae*. SI y No. Opus Cit. pg. 11.

35 ASCOFAME. *Fecundidad y Planificación Familiar Entre los Católicos*. Editorial Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1969. pgs. 7-8.

"Hay que excluir igualmente, como el magisterio de la Iglesia ha declarado muchas veces, la esterilización directa, perpetua o temporal, tanto del hombre como de la mujer; queda además excluida toda acción que, o en previsión del acto conyugal, o en su realización, o en desarrollo de sus consecuencias naturales, se proponga como fin o como medio hacer imposible la procreación".

"Es, por lo tanto un error pensar que un acto conyugal hecho voluntariamente infecundo, pueda ser coonestado con el conjunto de una vida conyugal fecunda".

"Son lícitos los medios terapéuticos necesarios verdaderamente para curar enfermedades del organismo. Es lícito tener en cuenta los medios naturales inmanentes a las funciones generadoras para usar del matrimonio solo en los periodos infecundos y así regular la natalidad sin ofender los principios morales que acabamos de recordar"<sup>36</sup>.

Se condenan a renglón seguido los métodos artificiales por abrir camino a la infidelidad, a la degradación general de la moralidad, a la pérdida de respeto a la mujer y a peligrosas disposiciones de autoridades públicas despreocupadas de la moral. Consecuentemente, se pide a los gobernantes "no permitir que se introduzcan legalmente en la célula fundamental que es la familia prácticas contrarias a la ley natural y divina. Es otro el camino por el cual los poderes públicos pueden y deben contribuir a la solución del problema demográfico: el de una cuidadosa política familiar y de una sabia educación de los pueblos, que respete la ley moral y la libertad de los ciudadanos"<sup>37</sup>.

Hecha con la intención de poner orden en la confusión moral reinante ante la difusión de diversos medios anticonceptivos modernos, la encíclica *Humanae*

*Vitae* desencadenó una violenta polémica mundial donde se puso en tela de juicio desde la autoridad misma del Papa hasta la validez de sus argumentos.

Desde el punto de vista del consenso eclesial, se le acusaba quizás sin fundamento, de haber ignorado la opinión del concilio consagrada en la constitución *Gaudium et Spes*, y del pueblo católico. Desde el punto de vista filosófico de confundir lamentablemente los conceptos de ley natural y ley moral y de invocar para desprestigiar luego toda la filosofía personalista de la época, aduciendo argumentos agustinianos. Desde el punto de vista evangélico de no fundamentarse suficientemente en textos sagrados y sobre todo, desde el punto de vista social de desconocer graves situaciones de miseria y sobre población, especialmente en los países católicos sub-desarrollados.

Pero como doctores tiene la Santa Madre Iglesia, deben ser ellos quienes expongan sus encontrados criterios.

"La gestación del documento y su redacción muestran que no fueron tomados en cuenta ni el informe de la mayoría de la comisión pontificia preocupada por el problema (el informe mayoritario de la comisión para el estudio de la población, la familia y los nacimientos presentado al Papa en 1966 consideraba que correspondía a cada pareja decidir si debía regular la concepción y la manera de hacerlo)<sup>38</sup>, ni las aspiraciones del congreso de laicos de 1967, ni las expresiones de muchos obispos durante la reunión del sínodo. Además la encíclica hace abstracción de la "experiencia cristiana vivida" por no pocos fieles y otras confesiones cristianas desconociendo así la relevancia del *sensus fidelium* en los pronunciamientos doctrinales del magisterio"<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> ASCOFAME. National Catholic Reporter. Abril 9 de 1967. En: *Fecundidad y Planificación Familiar Entre los Católicos*. Opus Cit. pgs. 8, ss.

<sup>39</sup> Baum, Gregory. The right to Disent. Commonwealth, vol. 88(19) Nueva York Agosto de 1963. En: *La Iglesia y el Control de la Natalidad*. Maldonado, Alberto. Buenos Aires, 1970 Editorial Didot, S.C.A. pg. 18.

<sup>36</sup> Paulo VI. *Humanae Vitae*. Si y No. Opus Cit. pgs. 13-14.

<sup>37</sup> Paulo VI. *Humanae Vitae*. Si y No. Opus Cit. pg. 17.

"El documento pontificio evidencia una fundamental estrechez de visión con respecto al amor humano y a la fecundidad, pues se centra unilateralmente en el aspecto sexual biológico, olvidando los grandes problemas que en primer lugar sería necesario dilucidar y rechazar si se quiere proponer al mundo un ideal de amor y fecundidad"<sup>40</sup>.

"El pensamiento teológico sobre el matrimonio ha evolucionado desde la visión jurídico-procreativa producida por el predominio del derecho romano en el pensamiento escolástico, hasta una concepción personalista que acentúe el valor del amor y presente la procreación como su fruto. Esta visión fue adoptada por el concilio Vaticano II, confirmada por *Gaudium et Spes*. Hay elementos personalistas en el documento papal, pero otros no pertenecen a esta filosofía como el concepto filosófico agustiniano del orden natural y la posición adoptada frente a la misión procreativa del matrimonio, tomada de una moral biológica proveniente de la consideración materialista de la entidad física de cada acto sexual"<sup>41</sup>.

"Creemos poder afirmar con conciencia que no somos capaces de comprender la validez de un enfoque en que se estima "el desarrollo de los procesos naturales" como una ley que es valadera por sí misma, es decir independiente de la finalidad global de la vida familiar y conyugal. Por este motivo no llegamos a comprender el significado de una distinción moral entre el uso de los períodos infecundos y el empleo de medios capaces de impedir temporalmente la fecundidad... no es el hecho de que intervengan en el proceso biológico lo que les da su valor moral, ésto lo da más bien la medida en que el método empleado contribuya a alcanzar un amor conyugal verdadero y se logre junta-

mente la fecundidad y la paternidad responsable"<sup>42</sup>.

Y una contrarreplica jesuítica: "la *Humanae Vitae* es una etapa de progreso en la teología moral del matrimonio, pues revaloriza el amor conyugal reconociéndolo como un fin en sí, que no excluye al respeto por las leyes biológicas que lo condicionan. La conexión inseparable entre el fin unitivo y el fin procreador del matrimonio está rítmicamente condicionada. Cualquier acto sexual no es portador de vida pero cuando lo es no es lícito privarlo de su sentido procreador. Aun cuando el "don de vida" sea solo posible la anticoncepción es un grave desorden porque priva al amor de llegar, en su misión de comunicar la vida, a sus últimas consecuencias"<sup>43</sup>.

En sus consideraciones pastorales, Haring señala tres posiciones legítimas del católico ante el pronunciamiento papal. Aquellos que están en condiciones de aceptar la *Humanae Vitae*, están obligados a hacerlo; aquellos a quienes la encíclica plantea dudas y reservas están obligados a profundizar en el documento e informarse en otras fuentes para clarificar su conciencia y los que juzgan fundadamente que no les es posible aceptar la posición de la encíclica, deben atenerse a los dictados de su conciencia y no están obligados a declarar en el confesionario el empleo de medios anticonceptivos<sup>44</sup>. En idéntico sentido se pronuncian los profesores de teología de la Universidad Católica de Chile<sup>45</sup>.

Por lo que respecta a la América Latina, la II Conferencia General del Epis-

<sup>40</sup> Callahan, Daniel. Una Proposición Alternativa. *Commonweal* vol 88(19) Nueva York, agosto de 1968. En: *La Iglesia y el Control...* Op. Cit. pg. 19

<sup>41</sup> Dos Santos, Beni (Pe. Dr.). La Concepción Personalística del Matrimonio y la *Humanae Vitae*. *Voces*. Vol. 62(11) Petrópolis, Brasil. En: *La Iglesia y el Control...* Opus Cit. pg. 25.

<sup>42</sup> Declaración de 21 Teólogos Europeos. Amsterdam 1968. En: *Humanae Vitae*. Sí y No. Opus Cit. pg. 62.

<sup>43</sup> Martelet, Gustave (S.J.) Para Comprender Mejor la Encíclica *Humanae Vitae*. *Nouvelle Revue Theologique*, vol. 90 (9, 10) Tournai-Paris nov-dic. 1968. En: *La Iglesia y Control...* Opus Cit. pg. 44.

<sup>44</sup> Haring, Bernard. La Crisis de la Encíclica. Vol. 88(20) Nueva York, sep. 1968. En: *La Iglesia y el Control...* Opus Cit. pg. 73.

<sup>45</sup> Declaración de los Profesores de la Facultad de Teología de la Universidad Católica de Chile. En: *Humanae Vitae* Sí y No. Opus Cit. pg. 73.

copado Latinoamericano, inaugurada por el Papa, acatando y solicitando el cumplimiento de la encíclica, alertó contra el peligro, tan anunciado por la izquierda continental, de plantear una política antinatalista como sucedáneo del desarrollo. "Aparece como particularmente dañosa la adopción de una política demográfica antinatalista que tienda a suplantarlo, sustituirlo o relegarlo al olvido una política de desarrollo más exigente pero la única aceptable"<sup>46</sup>. La misma encíclica había llamado la atención sobre este punto, donde lo que no parece muy claro es la contradicción entre una política de desarrollo y el empleo de métodos anticonceptivos distintos del ritmo.

El mismo Papa salió a la defensa del documento en su alocución para el Ángelus, en Castelgandolfo: "La regla que hemos reafirmado no es nuestra, sino que es propia de las estructuras de la vida, del amor y de la dignidad humana, es decir, procede de la ley divina". Y en la apertura de la II Conferencia Episcopal Latinoamericana en Bogotá: "La encíclica no es una carrera ciega hacia la superpoblación, no disminuye la libertad ni la responsabilidad de los esposos a quienes no prohíbe una razonable y honesta limitación de los nacimientos, no impide el uso de medios terapéuticos legítimos ni el progreso de la investigación científica"<sup>47</sup>.

O sea, se han expuesto alternativamente, ante un mundo cristiano desconcertado los aspectos positivos y criticables de la encíclica. Monseñor Alberto Dondayne los resume sucintamente al decir que "nadie discute las buenas intenciones del Papa, la doctrina general sobre la santidad del matrimonio, la dignidad de la vida conyugal, etc., lo que es objeto de controversia es el argumento de autoridad invocado en la encíclica,

el análisis de orden natural y las consecuencias morales negativas"<sup>48</sup>.

De todo lo anterior, apenas queda en claro que el documento pontificio es por lo menos discutible y así como esa discusión se plantea a un altísimo nivel teológico, moral y jerárquico, participa de ella también el católico corriente, desprovisto de recursos doctrinales, quien no comprende el sentido del discurso y en su propia circunstancia y actuar está condicionado por muchísimos elementos distintos del religioso y el moral.

Buscando un criterio mayoritario, se ha indagado por la opinión y el comportamiento de los católicos, encontrando interesantes conclusiones.

Aparece que la variable crucial en relación con la fecundidad de una población era su nivel de desarrollo socio-económico y no su composición religiosa. No obstante, en los países desarrollados la fecundidad de los católicos era más alta que la de los protestantes y judíos, circunstancia no apreciable en los países subdesarrollados y un poco notoria en Latinoamérica (en encuestas urbanas, la fecundidad de los católicos excedió en 10% a la de los no católicos en 3 de 6 ciudades).

En los países desarrollados se encontró que solo un pequeño porcentaje de católicos que acuden a la anticoncepción dependen del ritmo (18% Canadá, 37% EE.UU. y 22% Gran Bretaña). Los mismos datos indican para 1965 un 44% de practicantes norteamericanos inconformes y un 68% de católicos que habían limitado sus nacimientos usando métodos prohibidos por la Iglesia.

Entretanto, entre la cuarta parte y la mitad de las mujeres latinoamericanas católicas habían limitado sus nacimientos, usando el método del ritmo; la práctica anticonceptiva entre los católicos de las ciudades parecía estar casi tan extendida como en los países desarrollados y en países como Colombia los

<sup>46</sup> Episcopado Latinoamericano. Problemas Demográficos en América Latina. Medellín, 1968. En: *Humanae Vitae. Sí y No*. Opus Cit. pg. 55.

<sup>47</sup> Paulo VI. Alocución para el Ángelus. 1968. Conferencia del Episcopado Latinoamericano. 1968. En: *La Iglesia y el Control...* Opus Cit. pg. 35.

<sup>48</sup> Dondayne, Albert (mons). Reflexiones Acerca de la Controversia sobre la *Humanae Vitae*. Artículo Inédito. En: *La Iglesia y el Control...* Opus Cit. pg. 23.

abortos inducidos reemplazaban los anticonceptivos en la población que no tenía acceso a ellos <sup>49</sup>.

Un año antes de la promulgación de la encíclica, la Federación Internacional de Institutos de Investigaciones Sociales y Socio-religiosas, FERES, realizó un completísimo estudio entre 2.500 católicos de todos los estratos rurales y urbanos de la América Latina.

Solo 4 de cada 10 entrevistados conocía lo que pedía la Iglesia respecto de Planificación Familiar 80.5% de los laicos esperaba que el Papa dejase a la conciencia de cada matrimonio la decisión sobre el control de los hijos (25.7% de los colombianos esperaban el pronunciamiento papal como se hizo), dos terceras partes manifestaron su desilusión si el Papa no cambiaba las normas (70% en Colombia). La expectativa por lo que diría el Papa y el grado de desilusión aumentaban con la educación, aun entre el clero.

El 66% de los entrevistados manifestaron que seguirían obrando del mismo modo sea cual fuere el pronunciamiento papal. Solo el 14.1% creyó en la docilidad de los fieles y 12.5% en que el magisterio perdería autoridad moral si se cambiaba la norma <sup>50</sup>.

La encuesta encontró una profunda frustración en el deseo de no tener más hijos en los dos tercios de la población entrevistada, pues en una alta proporción (77%) no usaba métodos anticonceptivos y "un grave conflicto de interpretación de la ley eclesial considerada como divina y las expectativas auténticas y legítimas del pueblo cristiano que en proporción tan alta esperaba que el Papa dejase el problema al dictamen de la conciencia" <sup>51</sup>.

Una encuesta comparativa realizada en 1969 entre párrocos norteamerica-

nos, holandeses y colombianos indicó la actitud de casi 600 sacerdotes colombianos que pasaban buena parte de su tiempo como pastores de su feligresía, quienes representaban más del 60% del total de los párrocos de ciudades de más de 20.000 habitantes.

58% pensaron que el crecimiento de la población era un problema en Colombia y 79% desaprobaron la política del gobierno norteamericano de dar asistencia condicionada a problemas de control natal.

80% pensaban que era una necesidad limitar el tamaño de la familia colombiana y 96% aprobaron el libre acceso de la información sobre control natal para los casados mientras 89% lo recomendaba también para los solteros.

Solo 23% consideraban la planificación familiar como medio efectivo para superar la pobreza y el subdesarrollo, mientras más o menos la mitad ponían en duda los motivos que tenían las parejas para escoger familias pequeñas y 55% consideraban la procreación como el fin primordial del matrimonio. Solo la tercera parte era consultada frecuentemente sobre el tema y no había mucho conocimiento sobre la proporción de las parejas que limitaban los nacimientos y los métodos para hacerlo.

79% tenían problemas de conciencia a este respecto y 77% consideraban que a los fieles les sucedía lo mismo. 39% recomendaban la doctrina oficial para resolver el problema, 34% acudir a la propia conciencia y 21% a seguir las indicaciones dadas en la confesión. La liberalidad aumentaba notoriamente con la juventud del clero.

En alta proporción (entre 68% y 80%) declararon la malicia de los métodos prohibidos por la Iglesia, mientras 85% declararon moralmente neutral o moral el ritmo. Una proporción igualmente alta aceptó como ciertos los peligros anunciados por el Papa si se permitían toda clase de métodos.

En cuanto a la actitud ante la anti-concepción, esta era más fuertemente negativa que la de la encíclica misma. Además, a juicio del 61% de los sa-

<sup>49</sup> ASCOFAME. *Fecundidad y Planificación Familiar entre los Católicos*. Opus Cit. pgs. 22-40.

<sup>50</sup> Gregory, Alfonso. Et al. Expectativa de la Encíclica *Humanae Vitae* en la América Latina durante 1967. En: *Humanae Vitae. Sí y No*. Op. Cit. 351.

<sup>51</sup> Pérez, Gustavo. Et al. *Población, Iglesia y Cultura*. Editorial Galve S. A. México, 1970. pg. 222.

cerdotes las pastorales de la jerarquía eran más estrictas que la *Humanae Vitae*. Sólo 13% declararon que la encíclica no era clara respecto a la moralidad de la anticoncepción. 45% tenían la misma opinión que antes de conocer el documento, 67% pensaban que la Iglesia hubiera sufrido mengua al cambiar su doctrina y una inmensa mayoría reconocía el derecho de la Iglesia a pronunciarse sobre el tema<sup>52</sup>.

El cuadro colombiano era de confusión e inestabilidad. Evidentemente había desacuerdo en el clero, como lo hay ahora. Al igual que entre los fieles.

Curiosamente mientras este estudio pronosticaba una liberalización en el clero joven, otro realizado en Medellín en 1966 entre mujeres de diversos estratos, que habían encontrado poca relación entre religiosidad y uso de anticonceptivos pronosticaba también una actitud más positiva en las nuevas generaciones, sin perjuicio del cumplimiento de sus deberes religiosos, en virtud de una mejor educación<sup>53</sup>.

Parece claro entonces que "la fecundidad, el tamaño ideal de la familia y la práctica anticonceptiva de los católicos en todo el mundo depende más del ambiente en que viven que de la doctrina de su religión... Los católicos de los países desarrollados están más cerca de los no católicos de su propio país que de los de su misma religión en otros lugares"<sup>54</sup>.

Algunas de las conclusiones de los demógrafos son rotundas: "Los credos religiosos no parecen incidir en forma directa sobre la fertilidad, al menos en el plano individual. En numerosas encuestas realizadas en diversos países

un número muy escaso de encuestados ha invocado a la religión como una razón para no usar el control natal... Un cambio radical en la actitud de la Iglesia católica, frente al problema del control de la natalidad de ninguna manera reduciría o resolvería las tasas de natalidad"<sup>55</sup>. De nuevo aparece el problema demográfico relievante ante una situación de penuria económica antes que de confusión religiosa y moral, pero por ser éste otro aspecto de la cuestión, también debe tenerse en cuenta en las fórmulas que se presenten para solucionarlas.

La actualidad colombiana es una crisis institucional que abarca todos los aspectos de la vida nacional y se asiste a la eterna lucha entre un cúmulo de necesidades insatisfechas y un intento de modernización de las instituciones que deben satisfacerlas. La Iglesia con un clero y una jerarquía de tendencias conservadoras, no es la excepción y lo expuesto es el mejor ejemplo de ello. Aparece terriblemente involucrada en nuestro mundo inconforme y es a no dudarle parte importante de él.

La actitud, las necesidades y el comportamiento de los católicos no son distintas a la actitud, las necesidades y el comportamiento de los ciudadanos. Así que la posición de la Iglesia tampoco puede ser distinta de la del estado.

El Papa recuerda a los gobernantes su deber de proteger a la familia, pero las leyes también lo hacen, inspiradas por un criterio de bienestar al cual puede dársele perfectamente el calificativo de cristiano.

"Es derecho innegable de todo gobierno, reconocido por el mismo magisterio de la Iglesia proveer los males que amenazan al país y tomar eficaz y rápidamente las medidas apropiadas para evitar dichos males. Obrar así es actuar responsablemente y quienes intentan restringir tal derecho y deber del estado pueden estar ciertos de que atentan seriamente contra el orden mo-

52 Burch K., Thomas. Et al. Los Párrocos Católicos y el Control de la Natalidad. En: *Estudios de Planificación Familiar*. Vol. 6(6), junio 1971. Editorial Canal Ramírez-Antares. Bogotá, 1971. pgs. 229, ss.

53 ASCOFAME. Encuestas de Fecundidad de Medellín, 1966. *Conocimientos, Actitudes y Prácticas Sexuales*. Vol. 2 1968. Opus Cit. pg. 69.

54 ASCOFAME. *Fecundidad y Planificación Familiar Entre los Católicos*. Opus Cit. pg. 53.

55 Mendoza Hoyos, Hernán. *Superpoblación y Elevada Densidad Social*. Op. Cit. pg. 36.

ral, coartan la libertad del estado y se hacen cómplices de los males que amenazan a la nación".

"Enseña textualmente el Vaticano II: los gobiernos respectivos tienen derechos y obligaciones en lo que toca a los problemas de su propia población, dentro de los límites de su específica competencia. Tales son por ejemplo, la legislación social, familiar, la emigración del campo a la ciudad, la información sobre la situación y las necesidades del país. Constitución *Gaudium et Spes*. 87"<sup>56</sup>.

Tanto en el terreno individual como en el social, aparece entonces la necesidad de que un pronunciamiento legal que afecta la vida misma, consulte en el plano humano las creencias más arraigadas del espíritu y en el plano jurídico las disposiciones constitucio-

nales que imponen entre la Iglesia y el estado una obligación de recíproca deferencia y mutuo respeto (C.N 53).

De Colombia se ha dicho que es un país católico y que es un país de leyes. La medida de su fe y su obediencia puede no corresponder con estas afirmaciones, pero porque la dignidad de la ley y la necesidad del orden social lo exigen, el criterio de la comunidad eclesial, la jerarquía, el clero raso y el pueblo innumerable, debe ser respetado por el legislador.

Un criterio que a todas luces no es sólo el polémico de la *Humanae Vitae*, sino, después de oír tantas y tantas opiniones, ante todo el de la libertad de conciencia y la propia decisión ante la propia circunstancia. Y es precisamente allí, en la libertad de conciencia defendida por los teólogos y la libertad de conciencia consagrada por el estado (art. 53 C.N.) donde se encuentran las garantías de los derechos de católicos y ciudadanos, que son entre nosotros una misma persona.

---

<sup>56</sup> Llano Escobar, Alfonso (S.J.) *La Iglesia Frente a la Política Demográfica*. *El Tiempo*. Domingo, 24 de junio de 1973. pg. 8-A.

## IV—NORMAS QUE PUEDEN AFECTAR EL TAMAÑO DE LA POBLACION

### A. Introducción

Son pocos los países que tienen normas orgánicas sobre población (Ghana, Filipinas, China, etc.). Pero las legislaciones sobre abortos, anticonceptivos, educación sexual son cada vez más frecuentes.

En Irlanda y España está prohibida la venta de anticonceptivos, en Suecia, en cambio, las farmacias deben tenerlos siempre a la venta; lo mismo sucede en la República Popular China, pero las minorías étnicas no tienen acceso a ellos. India es un ejemplo de lo que sucede en muchos países, los dispositivos que requieren administración clínica deben obtenerse en clínicas oficiales, los anticonceptivos convencionales, inclusive productos químicos, se consiguen en las farmacias y los condones en casi todas partes.

No puede hacerse publicidad sobre ellos, a pesar de estar autorizada su venta en Bélgica, Francia, República Federal Alemana y Suecia. Sólo en Suecia la educación sexual es obligatoria en las escuelas; en algunos países han asumido esta labor organizaciones oficiales y privadas (Japón, Alemania Occidental, Bélgica).

Francia y algunas legislaciones de los Estados Unidos autorizan el aborto en caso de estar en peligro la vida de la mujer. En el Perú se permite para proteger la salud de la mujer de un perjuicio grave y permanente y en Dinamarca desde 1950 cuando es necesario para prevenir un grave peligro a la salud o a la vida de la mujer, que se evalúa tomando en consideración circunstancias físicas, psíquicas y ambientales que se presenten o amenacen pre-

sentarse. En Inglaterra la ley sobre abortos de 1967 deja la decisión sobre la interrupción del embarazo en manos de dos médicos registrados, cuando éste sea necesario para prevenir un daño mayor en la madre o el hijo.

Por motivos socio-económicos, la enmienda hecha en 1961 a la ley checa de 1957, autoriza el aborto cuando existen tres hijos por lo menos o cuando existe riesgo de disminución del nivel de vida en los casos en que la responsabilidad económica de criar y educar a los hijos recaiga principalmente sobre la mujer. Las leyes de Bulgaria autorizan el aborto cuando hay tres o más hijos y la de Túnez de 1965 cuando la mujer ha tenido cinco hijos vivos.

La ley de Protección Eugenésica Japonesa, tal como ha sido enmendada autoriza un médico asignado para el caso a efectuar un aborto a discreción suya cuando la salud de la madre puede verse seriamente afectada por la continuación del embarazo o por el parto, desde el punto de vista físico y económico. En la práctica ha sido aplicada con gran liberalidad.

28 estados de los Estados Unidos tienen leyes sobre la esterilización y de éstos 26 autorizan la esterilización obligatoria de enfermos mentales recluidos en instituciones estatales. Los países escandinavos tienen leyes que permiten la esterilización voluntaria. De los países de Europa Oriental, sólo en Checoslovaquia está permitida por razones médicas o eugenésicas con acuerdo del interesado. En el Japón las causas para autorizar la esterilización voluntaria previo consentimiento del cónyuge o conviviente, incluyen desde psico-

patías hereditarias pasando por la lepra, hasta llegar a la poca salud de la madre que ya tiene varios hijos.

En Francia y Bélgica, se ofrecen desde el final de la última guerra mundial, altos subsidios familiares, que aumentan con la edad y el número de los hijos y casi todos los países reducen sus impuestos a las familias numerosas. Igualmente, hay una muy variada legislación sobre edad para contraer matrimonio, divorcio y otros aspectos que pueden influir sobre el tamaño de la población como la legalización de la prostitución y el homosexualismo, las leyes sobre paternidad, adopción y herencia<sup>1</sup>.

Así, que se presentan dos tipos de normas, unas dictadas para regular materias concretas de población y otras, dispersas en las diversas ramas del derecho, que por su pena o su estímulo influyen en la decisión personal de tener familias numerosas o reducidas.

Lo mismo sucede en Colombia. Aunque exceptuando los programas oficiales de atención materno infantil que incluyen Planificación Familiar, ordenados a nivel reglamentario, la existencia dentro de la órbita del derecho privado de programas similares y la creación por decreto ejecutivo del consejo nacional de población y medio ambiente, no existen más normas específicas sobre la materia, es posible encontrar en distintos campos legislativos otras que condicionan en cierta medida el tamaño de la población. Por ejemplo, una temprana edad para contraer matrimonio, en la medida en que repercute en el mayor número de hijos; la imposibilidad del divorcio vincular, al reducir el número posible de uniones legales; o las estrictas normas sobre paternidad responsable, reduciendo la ilegitimidad.

Recopilaciones hechas sobre las legislaciones de otros países han recogido

estas leyes. Pretendemos hacer lo propio con la ley colombiana.

## B. Derecho de Familia

Definido por Bonnecase como el conjunto de reglas de derecho de orden personal y patrimonial cuyo objeto principal, accesorio, exclusivo o indirecto es presidir la organización, vida y disolución de la familia<sup>2</sup>, el derecho de familia ha pertenecido principalmente al campo del derecho privado demostrando una tendencia hacia el derecho público, correspondiente al aumento general del poder estatal, aun excepcional en nuestra legislación<sup>3</sup>.

Sin embargo, la mayoría de sus normas son de orden público, pues comprometen la organización misma de la sociedad y son por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

### 1. El Matrimonio

Lógicamente el primer lugar del análisis lo ocupa el matrimonio, que goza en Colombia de un régimen peculiarísimo, dada la recepción que se hace en el derecho civil de las normas del derecho canónico.

Este régimen fue el resultado de una evolución que comienza con la aceptación de las leyes españolas que no fueran contra las disposiciones nacionales, según lo dispuso la constitución de 1821, entre las cuales quedaron incluidos los efectos civiles de los matrimonios eclesiásticos; sigue con la existencia temporal del matrimonio civil y el divorcio vincular entre 1853 y 1856 y se disuelve, como toda la legislación nacional, en multitud de disposiciones al advenimiento del federalismo, con la creación de la confederación granadina de 1858.

Cada estado siguió una vía diversa. Adoptaron finalmente el matrimonio civil obligatorio, Cundinamarca, Antioquia, Santander, Magdalena y Tolima,

<sup>1</sup> Lee J., Luke J.D., Ph. D. La Ley y la Planificación Familiar. En: **Estudios de Planificación Familiar**. Vol. 6(4) Editorial Canal Ramírez-Antares. Bogotá, abril de 1971. Separata. Pgs. 157, ss.

<sup>2</sup> Bonnecase, Julien. Filosofía del Código de Napoleón. En: **Derecho de Familia**. Suárez F. Roberto. Editorial Terris. Bogotá, 1971. pg. 10.

<sup>3</sup> Idem. pg. 12.

mientras Cauca, Bolívar, Panamá, Boyacá, optaban por el matrimonio civil facultativo, reconociendo los efectos civiles de los matrimonios eclesiásticos.

Reorganizada la república unitariamente, la ley 57 de 1887 adoptó para la nación el código de los Estados Unidos de Colombia, que había sido el código del Estado de Cundinamarca, copiado casi textualmente del código civil chileno escrito por Don Andrés Bello e inspirado principalmente por el código Napoleón y el derecho español.

El código adoptó el sistema del matrimonio civil obligatorio con carácter indisoluble. Esta misma ley en su artículo 12 declaró válidos para todos los efectos civiles y políticos los matrimonios celebrados por el rito católico. La ley 30 de 1888 elevó a causal de nulidad del matrimonio civil el nuevo matrimonio contraído por la Iglesia, reconociendo a ésta todos los efectos canónicos del Privilegio de la Fe; disposición que duró hasta 1924.

Se establecía así un matrimonio civil facultativo, con particulares características de inestabilidad, pues se anulaba al contraer matrimonio católico. Esta compleja situación vino a solucionarse en parte por la ley 35 de 1888, aprobatoria del Concordato, donde se reconocieron plenos efectos civiles a los matrimonios celebrados por el rito católico y este tipo de celebración se hizo obligatorio para todos los bautizados en la Iglesia Católica Romana, que eran la gran mayoría de los nacionales. La confusión jurídica ocasionada por los católicos colombianos que deseaban casarse por lo civil hizo necesario dictar la ley 54 de 1924, aclaratoria del concordato en el sentido de permitir los matrimonios civiles de los católicos con el requisito previo de la apostasía<sup>4</sup>.

Un nuevo concordato firmado entre la Santa Sede y el Estado colombiano en julio de 1973, en vía de ratificación por el Congreso, abole el requisito de la apostasía; cambia en algunos aspectos el régimen concordatorio pero mantiene

sustancialmente el criticado estatuto anterior. Puede decirse que las críticas de inconstitucionalidad, fundamentadas sólidamente, que se formularon al anterior concordato permanecen en el nuevo.

Dentro del régimen matrimonial se desaprovecha la oportunidad de unificar la legislación nacional y se crean dos tipos de matrimonio: el católico, con efectos civiles e indisoluble y el civil, también indisoluble según la desueta legislación civil, pero susceptible de ser disuelto por el establecimiento del divorcio vincular con una simple ley de la República.

No solamente se crean estos dos tipos de matrimonios, sino que se desconoce la situación de las parejas ya casadas por lo católico cuyos matrimonios han sido desgraciados quienes no tienen oportunidad, como en Italia, de acogerse a la ley civil.

Todas estas objeciones se han reflejado en la gran discusión creada alrededor de la ratificación del tratado, hasta hacer creer que existen dudas sobre la realización de este hecho. Hay tendencia entre juristas de diversa procedencia política que buscan la no ratificación para presionar un nuevo concordato que establezca normas básicas de simples relaciones de mutuo respeto entre la Iglesia y el Estado y permita al congreso legislar para todos los colombianos en igualdad de condiciones (aunque algunos sostienen que es un privilegio que nunca ha perdido) como lo manda la constitución, sobre el régimen de familia, sin perjuicio de las creencias de cada persona, como también lo ordena la constitución. Posición que acogemos pues significa la total independencia de la Iglesia y el Estado y acaba de una vez la confusión entre las dos potestades que lleva sin remedio al irreverente espectáculo del estado confesional o de la iglesia legalista. Mas si se atiende a la tradición jurídica colombiana, el nuevo concordato<sup>5</sup> será ratificado, reservando en el futuro la posibilidad del divorcio solo

<sup>4</sup> Suárez F. Roberto. **Derecho de Familia**. Opus Cit. pgs. 62-80.

<sup>5</sup> Texto del Concordato. **El Espectador**. Vienes 13 de julio de 1973. p. 5-A.

para quienes se hayan casado o se casen por la ley civil.

Según el Código Civil (art. 113) el matrimonio es un contrato solemne por el cual el hombre y la mujer se unen con un triple fin:

- a. vivir juntos
- b. procrear
- c. auxiliarse mutuamente<sup>6</sup>.

Surgen por el acto del matrimonio las obligaciones conyugales de guardarse fe, socorrerse y auxiliarse mutuamente en todas las circunstancias de la vida (art. 176 CC).

El matrimonio civil se constituye y perfecciona por el libre acuerdo de los contrayentes, expresado ante funcionario competente, en la forma y con las solemnidades y requisitos expresados en el código, cuya omisión deja el acto sin efectos civiles ni políticos (art. 115 CC).

Tiene un doble carácter:

a. Su indisolubilidad, que se desprende del hecho que una vez celebrado sólo se disuelve por la muerte de uno de los cónyuges (art. 152 CC) y,

b. Su exclusividad, en el sentido de que sólo puede ser contraído entre un hombre y una mujer.

La edad para contraer matrimonio libremente es de 18 años para la mujer y 21 para el hombre. Sin embargo, una mujer mayor de 12 años y un hombre mayor de 14 pueden contraer matrimonio válidamente con el permiso escrito y expreso de sus padres legítimos, naturales o adoptivos (primando la opinión del padre en caso de discrepancia) de otro ascendiente o de un curador (art. 117 CC). En este último caso si se niega el permiso es necesario expresar la causa que sólo puede ser:

1. La existencia de cualquier impedimento legal.
2. El no haberse cumplido las disposiciones referentes a los bienes

de los hijos del primer matrimonio del varón o de la mujer que pasan a segundas nupcias.

3. Grave peligro para la salud del menor a quien se le niega la licencia o de la prole.
4. Vida licenciosa, pasión inmoderada al juego, embriaguez habitual de la persona con quien el menor desea casarse.
5. Estar sufriendo esa persona la pena de reclusión.
6. No tener ninguno de los esposos medios actuales para el competente desempeño de las obligaciones del matrimonio (art. 122 CC).

El matrimonio contraído sin permiso es válido, pero el contrayente no autorizado puede ser desheredado por aquellos cuyo consentimiento le fue necesario o por cualquiera de sus ascendientes; estos últimos pueden revocar las donaciones que se hayan hecho antes del matrimonio y si unos y otros mueren sin hacer testamento sólo le corresponde al casado sin permiso la mitad de los bienes que le hubieren correspondido normalmente en la sucesión del difunto (art. 124 y 125 CC).

Son normas severas cuya orientación no es tanto prevenir los matrimonios precoces como castigar la desobediencia del menor sujeto a patria potestad o curaduría. En la práctica la edad límite para contraer matrimonio sigue siendo demasiado baja y no consulta la realidad psicológica ni social; el mismo derecho canónico consagra una edad superior, 14 para las mujeres y 16 para los hombres.

Por otro lado, es muy fácil contraer matrimonio, puesto que no se necesita ningún requisito especial. Valdría la pena estudiar la imposición de cursos obligatorios de educación sexual y para la vida familiar, lo mismo que exámenes prematrimoniales que permitan algún control sobre la sanidad de las parejas y de la prole futura.

Tanto el matrimonio civil como el católico son indisolubles. Existen para el primero normas precisas y taxativas para anularlo, unas subsanables y otras

<sup>6</sup> Código Civil Colombiano. Complementado por José Ortega y Torres. Séptima Edición Actualizada. Editorial Temis. Bogotá, 1970. (todas las citas del Código Civil corresponden a éste texto).

insubsanables en virtud del artículo 15 de la ley 57 de 1887 (art. 140 CC). Para el segundo se aplican las disposiciones del derecho canónico, similares más no iguales y cuyo ámbito es universal.

Las causales subsanables de nulidad del matrimonio civil son:

1. Cuando ha habido error acerca de las personas de ambos contrayentes o de la de uno de ellos. La doctrina ha interpretado esta disposición en el sentido de que el error se refiere a la identidad de la persona y no a sus cualidades. Esta nulidad se sana con la cohabitación, después de conocido el error.

2. Cuando se ha contraído entre un varón menor de 14 años y una mujer menor de 12 o cuando cualquiera de los dos sea respectivamente menor de aquella edad. Se sana si la mujer aun impúber, ha concebido o si pasados tres meses de haber llegado a la pubertad no se ha alegado.

3. Cuando para celebrarlo haya faltado el consentimiento de alguno de los contrayentes. La ley presume falta de consentimiento en los furiosos locos, mientras permanecieren en la locura y en los mentecatos a quienes se les haya puesto en interdicción judicial para el manejo de sus bienes. Pero los sordomudos si pueden expresar con claridad su consentimiento con signos manifiestos, contraerán válidamente matrimonio; esta es una excepción al principio general que califica de absolutamente incapaces a los dementes, los impúberes y los sordomudos que no se puedan dar a entender por escrito (art. 1504 CC).

Según la doctrina, la ausencia del consentimiento genera la inexistencia del acto jurídico, en el caso del matrimonio hay otra excepción pues el matrimonio sin consentimiento se sana si los cónyuges conviven por tres meses luego de quedar en libertad, sin reclamar.

4. Cuando se ha contraído por fuerza o miedo que sean suficientes para obligar a alguno a obrar sin libertad; bien sea que la fuerza se cause por el que quiere contrar matrimonio o por otra persona. Esta nulidad se sana por la

ratificación del matrimonio con palabras expresas una vez cesada la fuerza o por la sola cohabitación de los consortes.

5. Cuando no ha habido libertad en el consentimiento de la mujer, por haber sido ésta robada violentamente, a menos que consienta en él estando fuera del poder del raptor.

6. Cuando no se ha celebrado ante el juez y los testigos competentes (ley 57 de 1887, art 13, inciso 1).

Son causales insubsanables de nulidad del matrimonio civil y puede el juez declararla aun de oficio, cuando:

1. El matrimonio se ha celebrado entre la mujer adúltera y su cómplice, siempre que antes de efectuarse el matrimonio se hubiere declarado en juicio, probado el adulterio. Supone la viudez de la mujer.

2. Cuando uno de los contrayentes ha matado o hecho matar al cónyuge con quien estaba unido en matrimonio anterior.

3. Cuando respecto del hombre, de la mujer o de ambos estuviere subsistente el vínculo de un matrimonio anterior.

4. Cuando existe parentesco en grado prohibido entre los contrayentes. Este parentesco se refiere a contrayentes que:

- a. Están en la misma línea de ascendientes o descendientes (padres, hijos, abuelos) o son hermanos.
- b. Están ligados por el vínculo de la adopción. Está prohibido contraer matrimonio entre el padre adoptante y la hija adoptiva o entre el hijo adoptivo y la madre adoptante o la mujer que fue esposa del adoptante.
- c. Están entre sí en el primer grado de la línea recta de afinidad legítima (el yerno con la suegra y la nuera con el suegro). (ley 57 de 1887, art. 13 inciso 2).

Existe pues una correspondencia (que se mantiene en el nuevo concordato pero que se rompería con el muy probable establecimiento del divorcio vincular civil) entre las características de los matrimonios civiles y católicos en su unidad, exclusivamente e indisolubilidad, que ha permitido operar a un sistema

tan peculiar. Sin embargo sus terrenos están bien delimitados.

De las causas de nulidad y divorcio de matrimonios católicos conocen los jueces eclesiásticos (ley 57 de 1887 art. 17 y 18; ley 153 de 1887 art. 51, Nuevo Concordato art. 8). Las normas canónicas se aplican en su integridad, con efectos civiles. Ello lleva a que algunas causales como la impotencia coeundi y la no consumación del matrimonio que acarrear la nulidad eclesiástica y que no están consideradas por la legislación civil, sirvan para declarar nulo un matrimonio ante la ley colombiana.

Por otro lado, las causas patrimoniales se llevan ante los jueces civiles, cualquiera que sea el tipo de matrimonio. Según el Nuevo Concordato las causas de separación de cuerpos de los matrimonios católicos pasan al conocimiento de la legislación civil (art. 9).

En el régimen concordatorio (dada la necesidad de ratificación de los tratados públicos el Nuevo Concordato obliga ya a las partes pero todavía no ha sido incorporado a la legislación nacional), el matrimonio eclesiástico obliga a todos los bautizados en la religión católica romana, aunque no sean practicantes o hayan abrazado una herejía; pero pueden casarse por lo civil si las dos personas declaran que se han separado formalmente de la iglesia y de la religión católica, siempre que quienes hagan tal declaración, que para efectos canónicos es un grave delito causa de excomunión, no hayan recibido órdenes sagradas, ni sean religiosos que hayan hecho votos solemnes, quienes en todo caso están sometidos a las prescripciones del derecho canónico (art. 1 ley 54 de 1924).

Las teorías más aceptadas, en un punto que fue particularmente polémico indican que la apostasía es un requisito de forma, no consagrado como causal de nulidad, que no invalida el matrimonio civil celebrado en Colombia entre católicos no apóstatas, ni es aplicable a matrimonios civiles de colombianos en el exterior, los cuales deben guiarse en sus formalidades por la ley del lugar de su celebración (art. 19 CC).

Como vimos, la apostasía fue abolida por el nuevo tratado, el cual establece el matrimonio potestativo de los católicos, reservándose la Iglesia el privilegio de la fe (Protocolo final del Concordato, en relación con el artículo 8), o sea el derecho de casar a un católico que haya contraído anteriormente matrimonio civil con persona distinta del cónyuge, si aduciendo razones de fe el creyente se acoge a la ley canónica. Es otro de los puntos criticados del nuevo tratado, merecedor de un profundo estudio, pero que parece revivir viejas y problemáticas normas establecidas en el siglo pasado y abolidas hace más de cuarenta años.

El debate parlamentario sobre la ratificación del nuevo concordato promete ser particularmente agitado, si no se ratifica, habrá con el tiempo cambios a un régimen de por sí complejo, que hemos tratado de esbozar a grandes rasgos, como es el matrimonial. Toda esta complejidad reclama con urgencia el planteamiento decidido, claro y escueto de la separación entre la iglesia y el estado.

## 2. El Divorcio

El divorcio vincular no existe en Colombia. El efecto de la declaración de divorcio es suspender la vida común de los casados pero no disuelve el matrimonio (art. 153 CC).

Las causales de divorcio son:

1. El adulterio de la mujer.
2. El amancebamiento del marido.
3. La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.
4. El absoluto abandono en la mujer de los deberes de esposa y madre y el absoluto abandono del marido en el cumplimiento de los deberes de esposo y de padre.
5. Los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra, si con ellos pelagra la vida de los cónyuges o se hacen imposibles la paz y el sosiego doméstico (art. 154 CC).

En cualquier momento durante el juicio o después de él, puede haber

reconciliación entre los esposos, terminando el proceso o deshaciendo los efectos de la sentencia, volviendo todo a la situación anterior (art. 159 y 167 CC).

El divorcio sólo puede ser demandado por el cónyuge que no haya dado lugar a él y en el juicio que se sigue son partes únicamente los mismos cónyuges o sus padres; pero, interviene siempre el ministerio público, por el interés de los hijos y si no los hay, por el de la mujer (art. 156 CC). Las causas de nulidad y divorcio de matrimonios eclesiásticos las conocen los jueces eclesiásticos y la de matrimonios civiles los jueces civiles.

Ya anotamos la reglamentación sobre el divorcio al explicar el régimen matrimonial. Constituye a no dudarlo una de las importantes polémicas nacionales en la actualidad.

### 3. El Concubinato

El artículo 329 del código civil, derogado por la ley 153 de 1887, definía como concubina de un hombre la mujer que vivía públicamente con él, como si fueran casados, siempre que uno u otra fueran solteros o viudos.

Si alguno o ambos eran casados la situación se denominaba amancebamiento.

Hoy la palabra concubinato indica una situación de hecho similar al matrimonio, con sus características de estabilidad, duración, publicidad, cumplimiento de los fines del matrimonio y de sus obligaciones recíprocas, naturalmente no exigibles ante la ley. En realidad, el concubinato se diferencia del matrimonio solo por la ausencia del contrato matrimonial. En Colombia, al parecer, las características de estabilidad son las mismas para los dos tipos de uniones, pero prima altamente el matrimonio católico (cfr. Cap. III).

La legislación nacional no contempla la situación de concubinos sino para efectos de medidas de seguridad social, donde se le reconoce a la compañera determinados derechos como asistencia médico-obstétrica (Decreto 2690 de 1960, art. 10) o para suceder en el derecho del adjudicatario del Instituto Co-

lombiano de la Reforma Agraria (art. 81 ley 135 de 1961 y 1 de 1968).

Las normas sobre el matrimonio no se aplican al concubinato ni siquiera con el correr del tiempo, ni tampoco las prohibiciones que limitan la posibilidad de contratar entre los cónyuges. Es una situación de hecho que produce efectos jurídicos asimilables a las disposiciones generales que norman las relaciones personales y patrimoniales. Su reglamentación está en mora de hacerse, especialmente en lo que respecta a la defensa de los derechos de la mujer.

Según la Corte Suprema de Justicia, el concubinato no prueba ningún género de relaciones de derecho entre los amancebados, ni el transcurso del tiempo transforma y da eficiencia a una situación que contradice la organización de la familia, legítima, base del orden público, primario, para los fines del estado<sup>7</sup>.

### 4. La Filiación

Existen, respecto de la filiación, dos clases de hijos. Los legítimos que comprenden los concebidos durante el matrimonio de sus padres, los concebidos fuera del matrimonio y nacidos en él, los reconocidos como naturales de ambos contrayentes antes del matrimonio y aquellos a quienes se les da esa calidad en el acta del matrimonio o por escritura pública una vez celebrado éste; y los ilegítimos, cuya concepción y nacimiento ocurrieron fuera del matrimonio de sus padres. Si han sido reconocidos como hijos por el padre se llaman hijos naturales. Esta calidad la tiene la madre soltera o viuda por el solo hecho del nacimiento (arts. 236, 238, 239 CC; art. 1 ley 45 de 1936).

El reconocimiento del hijo natural es irrevocable y tiene efectos personales y patrimoniales. Puede ser voluntario o declarado judicialmente.

El reconocimiento voluntario puede hacerse:

<sup>7</sup> Gaceta Judicial. Tomo 80. 12 de diciembre 1955. pg. 731.

1. En el acta de nacimiento firmándola quien reconoce.
2. Por escritura pública.
3. Por testamento, caso en el cual la revocación de éste no implica la del reconocimiento.
4. Por manifestación expresa y directa hecha ante un juez, aunque el reconocimiento no haya sido el objeto único y principal del acto que lo contiene.

Así consta en el artículo 1 de la ley 75 de 1968. Esta ley, llamada de Paternidad Responsable, representó un serio avance en la legislación sobre reconocimiento de hijos naturales; algunos tratadistas la consideran demasiado estricta pero su rigor debe repercutir ciertamente en las altas tasas de ilegitimidad y en la irresponsabilidad paterna. Ello, especialmente en razón del artículo 6 que consagra como presunciones de paternidad natural, bases para su declaración judicial:

1. El raptó o violación, cuando el tiempo del hecho coincide con el de la concepción.

2. La seducción realizada mediante hechos dolosos, abuso de autoridad o promesa de matrimonio.

3. La existencia de carta u otros escritos cualesquiera del pretendido padre que contenga una declaración inequívoca de paternidad.

4. La existencia entre el presunto padre y la madre de relaciones sexuales en la época en que según el artículo 92 del código civil pudo tener lugar la concepción (entre 180 y 300 días antes del nacimiento).

Dichas relaciones podrán inferirse del trato personal y social entre la madre y el presunto padre, apreciado dentro de las circunstancias en que tuvo lugar, según sus antecedentes y teniendo en cuenta su naturaleza, intimidad y continuidad.

No se hará la declaración si el demandado demuestra la imposibilidad física en que estuvo para engendrar durante el tiempo en que pudo tener lugar la concepción o si prueba dentro de los términos indicados en el inciso anterior, que en la misma época la madre tuvo

relaciones de la misma índole con otro u otros hombres, a menos de acreditarse que aquel por actos positivos acogió al hijo como suyo.

5. El hecho de que el trato personal y social dado por el presunto padre a la madre durante el embarazo y el parto, demostrado con hechos fidedignos, fuere por sus características ciertamente indicativo de la paternidad, siendo aplicables en lo pertinente las excepciones previstas en el inciso final del artículo anterior.

6. Acreditar la posesión notoria del estado del hijo.

Si se tiene en cuenta que a partir de la vigencia de dicha ley buena parte de los juicios que se adelantan en Colombia están relacionados con la filiación, se puede ver el impacto de una disposición legislativa en este campo. Existe la posibilidad de que se preste a arbitrariedades dados los amplios criterios para presumir la paternidad natural consagrados en los numerales 3, 4 y 5 antes citados, pero no cabe duda de que representa una notable garantía a los derechos de la familia colombiana y repercute sobre el tamaño de la población al restringir los nacimientos ilegítimos.

## 5. La Adopción

Es el prohijamiento o admisión como hijo de quien no lo es por naturaleza (art. 269 CC). Inicialmente fue concebida como un medio para mantener la existencia de la familia, cuando había pocos hijos o no los había; luego, ha ido adquiriendo un carácter social, orientado hacia el bienestar de los niños abandonados.

El adoptado adquiere los derechos y obligaciones de un hijo de familia. Se hace heredero del adoptante, en diversos grados según la existencia de otros parientes de éste (art. 280 CC) equiparándose en sus derechos sucesorales a un hijo natural. Pero el adoptante no es heredero del adoptado (art. 282 CC). El adoptante debe ser capaz y por lo menos 15 años mayor que el adoptivo (art. 270 CC). Salvo que se haga entre marido y mujer, solo podrá tener lugar entre personas del mismo sexo (art. 273 CC).

El adoptivo continúa formando parte de su familia de origen, conservando en ella sus derechos y obligaciones (art. 286 CC). La adopción puede terminar por mutuo acuerdo de los interesados capaces, o con aprobación judicial, cuando concurren las causales que autorizan el desheredamiento (arts. 285 y 1266 CC).

Pero es en la adopción provisional, creada por la ley 75 de 1968, donde se aprecian realmente los fines sociales de esta:

El juez de menores podrá entregar en adopción y bajo su vigilancia, con las seguridades que estime necesarias, a un menor de 16 años que se encuentre moral o económicamente abandonado por sus padres.

En cualquier momento, durante la minoridad, el juez podrá poner fin a la adopción si lo juzgare conveniente para el menor, de oficio, a solicitud de parte y oyendo en todo caso al defensor de menores.

Así mismo pondrá el juez término a la adopción, si dentro de los dos años siguientes a la entrega del menor se lo solicitare el adoptante. Al cabo de dos años se vuelve definitiva y mientras no medie la providencia judicial que declare terminada la adopción conforme a lo previsto en los dos incisos precedentes, ésta produce todos los efectos legales (art. 28 ley 75 de 1968).

Existe un proyecto de reforma orgánica de estas disposiciones, preparado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual hace énfasis especialmente en el carácter social de la adopción, derogando disposiciones anacrónicas, como los quince años de diferencia de edades, la adopción sólo por personas que tengan el mismo sexo del adoptado; igualmente, a otro nivel político se ha planteado la equiparación de los derechos de los hijos adoptivos con los hijos legítimos. Todo este interés obedece al auge de las adopciones en Colombia, donde ya existen varios institutos especializados en estas materias que consiguen hogares para niños colombianos en el país y en el exterior.

## 6. Capacidad de la Mujer

Antes de la vigencia de la ley 28 de 1932, la mujer casada, por el hecho del matrimonio, perdía su plena capacidad civil y se la calificaba como relativamente incapaz o sea, que necesitaba de un representante legal, su marido, para actuar en la vida jurídica.

Por el matrimonio se contraía sociedad de bienes y tomaba el marido la administración de los de la mujer, pero ante terceros dejaba de ser administrador para adquirir la calidad de dueño de los bienes sociales, como si ellos y sus bienes propios formaran un solo patrimonio, así que los acreedores del marido podían perseguir tanto los bienes de éste como los sociales (art. 1806 CC).

Durante la sociedad la mujer por sí sola no tenía derecho alguno a los bienes sociales (art. 1808 CC) y el marido como jefe de la sociedad conyugal, administraba libremente no solo los bienes sociales, sino también los bienes propios de la mujer, sujeto a las restricciones impuestas en la ley o en capitulaciones matrimoniales (art. 1805 CC) y sin su autorización no podía la mujer comparecer en juicio.

Esta situación fue radicalmente cambiada por la ley 28 de 1932 que concedió plena capacidad civil a la mujer casada, determinó la libertad de los cónyuges para administrar sus propios bienes y estableció la sociedad conyugal desde el momento de la celebración del matrimonio, pero solo para efectos de liquidarla.

Dio autorización a la mujer casada mayor de edad para comparecer libremente en juicio y para disponer y administrar sus bienes sin necesidad de autorización marital o judicial. El marido no tenía por qué ser su representante legal, en caso de necesitarlo. Por el artículo 22 de la ley 75 de 1968 la mujer mayor de 18 años que contrae matrimonio se habilita de edad, como el varón (adquiriendo casi todos los derechos de los mayores de 21 años) y puede ser tutora o curadora en los mismos casos que éste.

De la vieja institución de la potestad marital, concebida como un conjunto de derechos que las leyes concedían al marido sobre la persona y bienes de la mujer (art. 177 CC) solo sobreviven hoy la obligación genérica de la mujer de guardar obediencia al marido (art. 176 CC) y el derecho de este para obligar a su mujer a vivir con él y a seguirle donde quiera que traslade su residencia, siempre que no haya peligro inminente para su vida (art. 178 CC).

Existen algunas normas, como la que otorga la patria potestad de los hijos legítimos preferentemente al padre, como la que hace prevalecer el criterio del padre y de los parientes varones en caso de discrepancia en el otorgamiento del permiso matrimonial para los hombres menores de 21 años y las mujeres menores de 18, como la que consagra el adulterio de la mujer como causal de divorcio que para el marido solo es aplicable en caso de amancebamiento, que pueden hacer creer que se discrimina a la mujer en la ley colombiana.

En general, a pesar de estos rezagos de una legislación tradicionalista y muy antigua, puede decirse que las mujeres tienen los mismos derechos y obligaciones que los varones y en ciertos campos como el laboral y el mismo derecho de la familia, una posición de privilegio, al menos en cuanto a las normas vigentes se refiere.

Por otro lado, a partir del plebiscito del 1 de diciembre de 1957, se estableció el sufragio universal dando a la mujer plena capacidad política para elegir y ser elegida.

Desde el punto de vista jurídico, no existe entonces la inferioridad de la mujer en Colombia; existe sin embargo, en la práctica. Situación que cambia a medida que aumenta una activa, brillante y numerosa participación femenina en la vida económica, social y política del país.

## 7. Conclusiones

Desde el punto de vista demográfico en el derecho de familia adquieren relevancia los siguientes hechos:

- a. La inexistencia del divorcio vincular, la complejidad del régimen ma-

trimonial y la posibilidad legal del establecimiento del divorcio para el matrimonio civil.

- b. La estabilidad de las uniones consensuales, que son solo ocasionalmente reconocidas por el derecho.
- c. Las estrictas normas sobre declaración judicial de la paternidad natural y protección del niño.
- d. La facilidad y difusión de la adopción y su finalidad social.
- e. La inadecuada edad mínima para contraer matrimonio, la facilidad para hacerlo y la falta de controles sociales y de salubridad como cursos obligatorios prematrimoniales y exámenes obligatorios prematrimoniales de carácter clínico.
- f. La igualdad jurídica entre el hombre y la mujer y la creciente participación de esta en la vida nacional.

## C. Derecho Penal

Los asuntos penales que se relacionan con la población se pueden clasificar siguiendo el código penal en cuatro categorías diferentes. Los delitos contra la libertad y el honor sexual, contra la familia, contra la vida y la integridad personal y contra la moral pública.

### 1. Delitos contra la Libertad y el Honor Sexuales

En lo referente a esta categoría, existen profundas divergencias entre los analistas sobre el bien jurídico protegido por la norma. Si el concepto de libertad sexual es claro en el sentido de "la facultad que a cada uno compete (naturalmente dentro de los límites del derecho y las costumbres sociales) de disponer del propio cuerpo para los fines sexuales"<sup>8</sup> y no existen en la doctrina fuertes corrientes que quieran negar que las acciones sexuales obtenidas mediante fuerza o error, vulneran la liber-

<sup>8</sup> Antolisei, Francesco. *Manuale de diritto penale, parte speciale*. Milano Editorial Giuffrè, 1958. T. I. Pg. 354 En: *Derecho Penal Sexual*. Martínez, Lisandro. Tomo I. Editorial Temis. Bogotá, 1972. pg. 99.

tad sexual, no sucede lo mismo con el concepto de honor<sup>9</sup>.

“Es común la distinción del honor en honor subjetivo y honor objetivo. Se acostumbra a definir el primero como sentimiento de estimación y respeto por la propia dignidad y el segundo, como la buena fama y reputación de que goza una persona ante los demás. Este último se identifica con el concepto de honra”<sup>10</sup>. Pero es bien difícil apreciar los delitos en los cuales se ha afectado el honor y en qué medida la violencia carnal, el estupro, los abusos deshonestos, la corrupción de menores y el proxenetismo afectan el honor de los ofendidos y no bienes más valiosos como su seguridad, su libertad o la moralidad misma de la sociedad.

Según el doctor Lisandro Martínez, el legislador colombiano no ha sido muy afortunado en la determinación del honor como bien jurídico protegido, pues quien debe sufrir demérito por su acción es el violador, el estuprador, el corruptor y no su víctima. Considera la institución como anacrónica, reflejo de una mentalidad individualista producto tanto de la tradición española como del culto a la virginidad material de la mujer que tanta importancia tiene en muchas zonas primitivas o atrasadas culturalmente<sup>11</sup>. De todas formas, en el código colombiano, la libertad sexual y el vago y evidentemente extemporáneo concepto del honor son los bienes jurídicos que se protegen al castigar los actos de tipo sexual de carácter ilegal.

Dentro de este orden de ideas, la punición de los delitos contra la libertad y el honor sexual crean una diversa gradación de penas según las modalidades de la acción, la edad del ofendido, la ausencia del consentimiento o la presencia del engaño.

<sup>9</sup> Martínez, Lisandro. *Derecho Penal Sexual*. Opus Cit. pg. 99.

<sup>10</sup> Pérez, Luis Carlos. *Derecho Penal. Parte Especial*. Editorial Temis. Bogotá, 1956. T. II pg. 320 En: *Derecho Penal Sexual*. Opus Cit. pg. 103.

<sup>11</sup> Martínez, Lisandro. *Derecho Penal Sexual*. Opus Cit., pgs. 104-109.

El acceso carnal con persona menor de 14 años (violencia carnal presunta natural) aun con su consentimiento es castigado con 2 a 8 años de prisión. Si la persona se ha puesto por cualquier medio en estado de inconsciencia (violencia carnal presunta accidental) la pena es igual. En la misma sanción incurrir el que somete a otra persona al acceso carnal sin consentimiento de esta y mediante violencia física o moral (violencia propia) (art. 316 CP)<sup>12</sup>.

Si para lograr el acceso con mujer mayor de 14 años, se emplean maniobras engañosas, supercherías de cualquier género o se la seduce mediante promesa formal de matrimonio, se configura el delito de estupro, castigado con 1 a 6 años de prisión. Igual sanción existe para el que tenga acceso carnal con una persona que padezca de alienación mental o se halle en estado de inconsciencia (estupro impropio) (art. 319 CP).

Si la víctima es una meretriz o mujer pública, que según los tratadistas no posee honor sexual, las penas se reducen a la mitad y se precisa querrela de parte para iniciar el proceso (art. 321 CP) y en todo caso, queda salvado el honor ofendido y el delincuente exento de pena, al contraer matrimonio con la víctima (art. 322 CP).

En una drástica disposición, el decreto 522 de 1971, en su artículo primero, incorporado al artículo 323 del código penal, bajo el título de abusos deshonestos, establece una pena de seis meses a dos años de prisión para quienes consumen el acceso carnal homosexual, cualquiera que sea su edad. Disposición que tal como está concebida solo es aplicable a los varones. De nuevo exce-diéndose, el mismo decreto en lo referente a la corrupción de menores establece una pena de 1 a 6 años de prisión para el que corrompa a una mujer menor de 16 años y mayor de 14, mediante

<sup>12</sup> Código Penal Colombiano. Editorial Temis, Bogotá, 1971. Compilado por José Ortega y Torres. 3a. Edición. (Las citas posteriores se refieren al mismo texto).

el acceso carnal, con su consentimiento (art. 326 CP).

A renglón seguido (art. 327 CP) se condena el proxenetismo, estableciendo que el que con ánimo de lucrarse y satisfacer los deseos de otro induzca al comercio carnal o a la prostitución a una persona honesta será castigada con penas que varían según la edad de la ofendida, desde 6 meses hasta 4 años de prisión.

Se castiga entonces con severidad y en ocasiones con demasiado celo, el acceso carnal con personas que la ley supone incapaces de consentir, menores de 14 años, o no muy maduras, entre 14 y 16, o en condiciones de indefensión o que han sido engañadas o son ambas del sexo masculino. Vale anotar que se presenta una contradicción con la legislación civil, que establece en la mujer la edad de doce años para contraer válidamente matrimonio con permiso, mientras en la ley penal no se le reconoce libertad de consentir en materia sexual hasta los 16 años.

Dentro del mismo título del código penal, otras normas castigan actos eróticos sexuales o anormales, de iniciación o enseñanza, diversos del acceso carnal. Para nuestros fines, basta señalar la punición de éste, que nos lleva a concluir la existencia de suficiente protección social en materia sexual y aun en ciertos casos, de la consagración en la ley de rígidos criterios morales.

## 2. Delitos contra la Familia (Tit. XIV CP)

Agrupados como delitos contra la familia, el rapto, el incesto, la bigamia, los matrimonios ilegales, la supresión, alteración o suposición del estado civil y la violación de normas sobre asistencia familiar, configuran una serie de delitos notorios por su severidad.

a. **El Rapto.** Por rapto se entiende el uso de la violencia física o moral o de maniobras engañosas de cualquier género, para arrebatar, sustraer o retener a una mujer con el propósito de satisfacer algún deseo erótico sexual o de casarse con ella. Las penas varían según

la edad de la mujer, de seis meses hasta cuatro años de prisión, según sea mayor de edad, entre 18 y 21 años, entre 14 y 18 o fuere casada (art. 349 CP). Sin embargo, si la mujer es menor de 16 años y ha consentido las penas se reducen a la mitad. Este artículo (art. 350 CP) consagraba como delito el rapto de mujer mayor de 16 años aun con su consentimiento, exceso o error legal que fue corregido por la ley 16 de 1969. En el caso de este artículo si la ofendida es una mujer pública no hay sanción (art. 353 CP).

Si el responsable restituye al hogar a la mujer sin haber realizado ningún acto erótico sexual o la deposita en lugar honesto, las penas se reducen a la mitad (art. 355 CP) y no se impone sanción alguna si contrae matrimonio con ella (art. 354 CP).

b. **El Incesto.** Es estricto el castigo para el incesto. Puede denunciarlo quien tenga interés en ello y aun el juez de oficio, aunque el hecho no ocasione escándalo público. Se considera incestuoso ejecutar el acceso carnal o actos eróticos sexuales, con un ascendiente o descendiente, aun ilegítimos o con un afín en línea recta (el suegro con la nuera o la suegra con el yerno) o con una hermana o hermano. La pena es de seis meses a cuatro años de prisión (art. 357 CP).

c. **Bigamia.** Entre seis meses y dos años de prisión es el castigo para la bigamia, que se comete cuando el que está ligado por un matrimonio válido contrae otro o el que siendo libre contrae matrimonio con una persona válidamente casada a sabiendas de la existencia de tal vínculo (art. 358 CP). La importancia de esta norma reside en la circunstancia ya anotada de ser indisoluble el matrimonio en la legislación colombiana. Ello lleva a que cualquier matrimonio civil celebrado en Colombia o cualquier matrimonio católico celebrado dentro o fuera del país, existiendo un vínculo anterior, sea delito de bigamia. Mientras, los matrimonios civiles celebrados en el exterior existiendo por parte de uno o ambos cónyuges un vínculo anterior no conforme dicho delito pues es un acto inexistente, o sea,

que no produce ninguna clase de efectos y se tiene como si no hubiera sido celebrado. Este tipo de matrimonios son de frecuente ocurrencia en las clases más pudientes de la sociedad colombiana como falsa solución a un primer matrimonio desgraciado.

d. **Otras normas.** Aunque los delitos anteriores tienen una clara finalidad sexual, parece claro que el bien primordialmente afectado por ellos es la familia. Igual sucede con los demás delitos del título.

Quien teniendo un impedimento dirimente para contraer matrimonio (cfr art. 140 CC) lo contrae a sabiendas, o a sabiendas se casa con la persona impedida incurre en la misma sanción del incesto.

El que ocultando o cambiando un niño, suprime o altere su estado civil o haga inscribir en los registros notariales o parroquiales un niño que no existe, incurrirá en sanción de 1 a 5 años. Esta norma indica la importancia que se le da al registro civil en Colombia, como que constituye la única prueba del estado civil y una vez termine de perfeccionarse el sistema será fuente inmejorable de estadísticas vitales.

Como una novedad en la legislación, la ley 75 de 1968 en sus artículos 40 y 41, consagró los delitos contra la asistencia familiar, estableciendo como tales la sustracción sin justa causa, a las obligaciones legales de asistencia moral o alimentaria debidas a los ascendientes, descendientes hermanos o hijos adoptivos o al cónyuge, aun al divorciado sin su culpa que no haya incurrido en adulterio; y la dilapidación o malversación de los bienes que se administren en ejercicio de la patria potestad, tutela o curatela o los bienes del cónyuge que hayan sido confiados en cualquier forma para su administración.

Por falta de asistencia moral se entiende el incumplimiento voluntario de las obligaciones de auxilio mutuo, educación y cuidado de la prole o abandono y peligro de esta proveniente de acto u omisión de la persona obligada. La pena es de seis meses a dos años de arresto y la norma representa una firme garan-

tía a los derechos de la familia y una coerción necesaria para la creación de la conciencia sobre la paternidad responsable.

### 3. Delitos contra la Vida y la Integridad personal. El Aborto

El aborto es seguramente el tema más controvertido en lo referente a los diversos métodos de control del tamaño de la población. La discusión ha sido y seguirá siendo insoluble. Se han escrito muchos libros y cada persona ha tenido oportunidad de formarse un criterio al respecto. Aquí nos referiremos a la situación conocida en esta materia en latinoamérica y en nuestro país y la situación legal colombiana, enfocada desde el punto de vista de un simple y definitivo respeto por la vida humana.

#### a. Clasificación de las Causales de Aborto reconocidas en diversas legislaciones

Las investigaciones que en materia de aborto se han hecho en el mundo, indican que la población puede dividirse en tres grandes grupos, según el tipo de reglamentación legislativa sobre la materia.

Unos dos tercios de la población mundial viven en países donde el aborto inducido está totalmente prohibido o solo se autoriza por razones médicas que pueden interpretarse con criterios más o menos estrictos. Aproximadamente la trigésima parte de la población mundial vive en países o circunscripciones administrativas donde la ley admite explícitamente la interpretación ampliada de las indicaciones médicas y en donde en general se aceptan las razones eugenésicas y humanitarias. Aproximadamente un octavo de la población mundial vive en países donde el aborto está autorizado por razones sociales en sentido más amplio o simplemente a petición de la embarazada<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Rueda G., Ricardo. El Aborto como Problema Social. En: Educación para la Vida Familiar. II parte ASCOFAME. Ed. Antares. Bogotá, 1972. pg. 165.

En tan variada legislación hay múltiples razones para autorizar el aborto. Según los términos usados por la Organización Mundial de la Salud, OMS, son principalmente:

Indicaciones médicas

- salvar la vida de la madre
- preservar la salud de la madre (en algunos países se incluye tanto la salud física como la mental).
- motivos médicos no especificados

Indicaciones eugenésicas

- para prevenir la transmisión de enfermedades hereditarias e impedir el nacimiento de los niños susceptibles de contraer desórdenes físicos o mentales como resultado de una lesión intrauterina.

Indicaciones éticas

- casos en los cuales el embarazo es el resultado de un acto criminal como violación, incesto o trato sexual con menores o personas afectadas por enfermedades o deficiencia mental.

Indicaciones médico-sociales

- varios partos anteriores muy seguidos
- el período de tiempo desde el último parto
- dificultades domésticas resultado de la presencia de otros niños en el hogar, de una difícil situación financiera o de la enfermedad de personas que comparten el mismo hogar.

Indicaciones sociales

- número de hijos
- muerte o invalidez del esposo
- ilegitimidad<sup>14</sup>.

## b. El Aborto en Latinoamérica

En lo referente a Latinoamérica, investigaciones realizadas en Chile y complementadas con otras encontraron tres tipos de mujeres con correspondencia socioeconómica.

a. No practicantes de control natal. Todos los índices usados para caracte-

rizar el nivel socio-económico cultural, los ubicaron en el nivel más bajo de la escala: analfabeta o de baja escolaridad, obrero no calificado, bajísimos ingresos, procedencia de pueblos pequeños o del campo. Los cónyuges se oponen al uso de anticonceptivos y desean tener todos los hijos que vengan.

b. Usuarias del aborto inducido: Sólo acuden a este método. Nivel socio-económico cultural intermedio. Han superado condiciones inferiores pero aún no han llegado a una posición aceptable. Pertenecen al nivel primario o superior y no son analfabetas funcionales. 41% acuden al aborto inducido, 45.5% al segundo aborto, 49.5% al tercero, luego del quinto, la proporción sigue al 90% de la muestra.

c. Usuarias de anticonceptivos: Nivel ocupacional más alto, por lo general la escolaridad supera tercero de secundaria. Son ciudadanos, el esposo está de acuerdo con el control y tienen los hijos deseados.

Se determinó que las causas de aparición y crecimiento del grupo b eran:

a. Aumento del nivel cultural sobre el analfabetismo cultural

b. Aumento del nivel socio-económico hasta cuando comienza el deseo de ascender en la escala social

c. Inexistencia de una acción pública intensa y programada de planificación familiar con base en el uso de métodos no voluntarios o muy elaborados.

d. No legalización del aborto<sup>15</sup>.

Estas deducciones se corresponden con las conclusiones generales de los estudios latinoamericanos donde se ha encontrado que:

a. El aborto inducido es mucho más frecuente en la mujer casada que en la soltera que desea eludir su condición de madre.

b. Es más frecuente en la mujer con más de dos hijos.

c. La mujer que recurre a él tiene tendencia a repetirlo.

<sup>14</sup> Idem. Tomado del International Planned Parenthood News, No. 216., marzo de 1972. pgs. 162-163.

<sup>15</sup> Requena, Mariano. Aborto Inducido, Condiciones Determinantes. En: Planificación Familiar. ASCOFAME. Motivación-comunicación-valoración. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá 1957. pg. 58.

d. La incidencia del aborto es más alta en las mujeres de las clases sociales, económicas y culturales medias.

e. Se observa con más frecuencia en la mujer de la ciudad que en la del campo.

f. Tiene mayor incidencia en las mujeres entre los 25 y 34 años<sup>16</sup>.

Puede concluirse entonces que existe una relación directa entre el grado de educación y el aborto, en la medida en que las personas que acuden a él empiezan a tener conciencia del problema demográfico pero no cuentan con métodos modernos para solucionarlo.

### c. El aborto en Colombia

La situación continental se refleja también en Colombia, en donde se han hecho investigaciones sobre el aborto a nivel hospitalario y sobre muestras de población en Bogotá, Cali, Cartagena, Popayán y Candelaria.

Según Mendoza Hoyos, el aborto ha sido considerado entre nosotros como la expresión trágica de una maternidad indeseada y consecuentemente del desconocimiento y de las dificultades de acceso a la práctica anticonceptiva o como expresión también, de la ineficacia de los métodos anticonceptivos de tipo folclórico, utilizados tradicionalmente por nuestra población.

La prevalencia del aborto es mayor en las áreas urbanas que en las rurales y manifiestamente mayor en las áreas urbanas más desarrolladas que en las que lo son menos. Parece existir una relación inversa entre el grado de primitivismo de la comunidad y la prevalencia del aborto<sup>17</sup>.

En algunas ciudades del país, el aborto constituye la primera causa patológica de ingreso hospitalario y se sitúa solo como la segunda después de los casos normales obstétricos a término. En Cali, en el medio hospitalario, se

registra un aborto por cada tres embarazos a término. En Bucaramanga uno por cada embarazo a término.

En Cali el aborto fue la primera causa de muerte de mujeres entre 15 y 34 años, con una incidencia de 8.5% dentro de las frecuencias relativas de causa de muerte entre mayo de 1962 y abril de 1963.

Entre 1965 y 1966 en el instituto materno infantil de Bogotá de 19.417 partos hubo 4.808 abortos provocados. En el Hospital Universitario de Manizales de 5.147 casos 970 fueron abortos, en el servicio de maternidad en 1965.

Las tasas de aborto por mil mujeres y 100 embarazos fue en Cali de 14.5%, en Candelaria de 14.0%, en Manizales 16% y en Popayán 11.6%<sup>18</sup>.

### d. El Aborto en el Código Penal Colombiano

Clasificado no como un delito contra la familia, como debiera ser, pues más que la mujer quien sufre el daño es el núcleo familiar, al igual que el homicidio, las lesiones personales y el duelo, el aborto es castigado en todas sus modalidades. Es de anotar que ante el derecho colombiano la existencia legal de una persona comienza al nacer, esto es al separarse completamente de la madre (art. 90 CC). Por lo tanto el feto no existe como persona, a pesar de que se protegen los derechos de quien no ha nacido pero se espera que nazca, condicionados a su existencia. Si no nace se reputa que no ha existido nunca. De ahí que el delito de aborto no sea delito de homicidio.

Esta posición está enfrentada con el criterio moral predominante en el país, defendido por la religión católica, en el sentido de considerar que la vida comienza en el momento de la concepción y que desde entonces existe la persona humana. Cualquier interrupción artificial del proceso de gestación equivale a un homicidio.

En las palabras de los obispos norteamericanos condenando el fallo de la

<sup>16</sup> Rueda G., Ricardo. Opus Cit. pg. 168.

<sup>17</sup> Mendoza Hoyos, Hernán. *Investigación Sobre Aborto y Planificación Familiar en Colombia*. Reimpresión de The Milbank Memorial Foundation. Quaterly. Julio de 1968. Vol. 66 (4) Part. 2 Nueva York. pgs. 247, ss.

<sup>18</sup> Idem. pgs. 247, ss.

corte suprema de su país en el sentido de que el derecho de libertad individual está primero que el derecho a la vida y por lo tanto el aborto puede estar permitido legalmente sin que una ley estatal pueda oponerse a su establecimiento, "el feto es un ser humano individual cuyo desarrollo prenatal es apenas la primera fase del largo y continuo proceso de desarrollo humano que empieza en la concepción y termina en la muerte"<sup>19</sup>. Criterio cuya rectitud respetamos y acogemos. No hay ninguna persona sobre la tierra, científico o moralista, que pueda presumir de conocer en qué momento la interrupción artificial del proceso de gestación ya comenzado, no atenta contra los principios sagrados de la vida.

Las sanciones penales del aborto en Colombia, indudablemente son un severo aspecto de esta actitud moral. El hecho de que no tengan eficacia, refleja más la adopción de una solución desesperada que el deterioro de la conciencia moral de los colombianos. Posición que encuentra su apoyo en las encuestas mencionadas donde el aborto aparece como un producto de una sub-cultura de iniciación a la vida urbana, para gentes que no desean tener hijos pero no conocen otra manera de impedirlo.

Estas sanciones imponen a la mujer que en cualquier forma causa su aborto o permite que otra persona se lo cause, al igual que el que procura el aborto con el consentimiento de la mujer embarazada una pena de prisión de 1 a 4 años (art. 386 CP).

Si el aborto se causa sin consentimiento de la mujer la sanción es de 1 a 6 años de prisión y si ocasiona la muerte de la mujer su autor se convierte en homicida preterintencional (matar sin intención de hacerlo y con intención de herir) (art. 387 CP).

Si el responsable de estos delitos es un médico cirujano, farmacéutico o partera la pena se aumentará en la tercera parte y se impondrá la suspensión del

ejercicio de la respectiva profesión por 2 meses a 6 años.

#### e. Crítica

Estas normas han sido desbordadas totalmente por la realidad social, dado el altísimo índice de abortos, la gran mayoría en lamentables condiciones higiénicas y terapéuticas que se realizan en Colombia. Se configura así un gravísimo problema social interpretado como solución torpe y terrible para gentes que desean planificar su familia pero no cuentan con métodos para hacerlo.

No se trata de legalizar el aborto, que sería contrariar en un plano social la moralidad colombiana y en un plano individual la vida misma, sino de evitar una calamidad que debiera contrariarla más aún.

El anacronismo de estas normas adquiere mayor relevancia ante el hecho de que el único caso en que las sanciones por aborto se disminuyen grandemente o aún se concede el perdón judicial, es cuando este se ha realizado para salvar el honor propio, el de la madre, la mujer, descendiente, hija adoptiva o hermana.

Las anotaciones hechas anteriormente sobre el desusado concepto del honor adquieren aquí su mayor significación. No es muy afortunado ciertamente que mientras ni el peligro a la vida de la madre ni las graves razones genéticas o socioeconómicas puedan atenuar la sanción para el aborto, un criterio vago, relativo e indefinible como el honor, sirva para hacerlo.

Es imperativa la revisión de estas normas de un rigor ineficaz; manteniendo naturalmente la idea fundamental de que en principio todo aborto es un delito.

El anteproyecto del Nuevo Código Penal, redactado por una comisión compuesta por algunos de los más prestigiosos abogados penalistas de la nación y presentado recientemente a la consideración del gobierno, reestructura las normas referentes al aborto, agravando la sanción de la mujer que cause su aborto o permita que otro se lo cause

<sup>19</sup> Mensaje Pastoral de NCCB. Comité Administrativo Sobre Aborto. Washington febrero 13 de 1973. Mimeógrafo. pp. 1. Traducción libre.

y la de la persona que lo cause (tres a ocho años de prisión), la del que causa un aborto sin el consentimiento de la mujer (cuatro a diez años de prisión) y la del que como consecuencia de ello le ocasiona la muerte o una lesión personal (seis a doce años y cinco a diez años de prisión respectivamente).

Mantiene como circunstancia específica de agravación el hecho de que el aborto lo cause un médico, enfermero, farmacéutico, o practicante de cualquiera de estas profesiones, o partero, aumentando las sanciones anteriores en una tercera parte y suspendiendo el ejercicio de la profesión de uno a cinco años.

Esta posición, evidentemente más rígida que la del código anterior, tiene respecto de los casos especiales tres innovaciones importantes.

Abole el aborto honoris causa como causal de perdón judicial, suprime la mención de las personas cobijadas por esta disposición (padre, esposo, hermano, que procure el aborto de su esposa, hija o hermana) para determinar simplemente que la mujer que para ocultar su deshonor se cause un aborto o permita que otro se lo cause, incurrirá en prisión de uno a tres años. O sea, se atenúa la pena.

Incluye una causal nueva de atenuación, disminuyendo la pena en arresto de 6 meses a dos años, a la mujer que cause su aborto o permita que otro se lo cause, cuando el embarazo ha sido consecuencia del acceso carnal violento.

Por último, como innovación más importante, consagra como causal eximente de responsabilidad el hecho de que el aborto lo cause un médico con la exclusiva finalidad de salvar la vida de la mujer de un grave y actual o inminente peligro que no haya podido evitarse por otros medios, y siempre que esta no se opusiere<sup>20</sup>.

La agravación de las penas para el delito típico de aborto, es una disposición de por sí ineficaz, porque no es

la pena, ya grave, del actual código lo que ocasiona la abundancia de abortos sino una situación social que se desenvuelve por completo al margen de esas normas.

La simple atenuación de la pena del aborto honoris causa, es un inevitable reconocimiento de las viejas creencias y costumbres acerca del honor en nuestro pueblo. Es conveniente que ya no se considere como motivo para otorgar el perdón judicial. Pero, somos partidarios de su abolición porque tal como está concebida esta disposición y siendo tan vago el criterio del honor es un escape fácil para realizar cualquier aborto.

Estamos de acuerdo, finalmente con la mención que se hace del aborto terapéutico indirecto, pero no con el texto de la norma.

La alternativa de salvar a la madre o al niño es un caso extremo donde hay dos bienes igualmente valiosos enfrentados como son dos vidas humanas. Para acudir a una máxima autoridad moral y a un preciso concepto con el cual nos identificamos, vale la pena citar las palabras del Papa Pío XII al condenar el aborto terapéutico realizado por un ataque directo a la vida del niño "Nos hemos usado a propósito la expresión "ataque directo a la vida de un inocente" y "destrucción directa", porque si, por ejemplo, la vida de la futura madre, independientemente de las circunstancias del embarazo, exige una operación quirúrgica u otro tratamiento médico, que pueda tener como efecto secundario, de ninguna manera querido o procurado pero inevitable la muerte del feto, en este caso este acto no puede caer bajo la denominación de ataque directo a la vida de un inocente. Con estas condiciones puede permitirse la operación, como otras intervenciones médicas semejantes, presumiendo siempre que un bien de gran valor como es la vida está en peligro y que no es posible esperar hasta que el niño nazca ni emplear otro medio efectivo"<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Anteproyecto de Código Penal. Colegio Anticuero de Abogados. Medellín, 1974. pgs. 117-118.

<sup>21</sup> Pío XII. Discorsi e radio messaggi. 13. 26 de noviembre de 1957. pgs. 415-417. En: **El Aborto**. Grisez, Germain. Mitos, realidades y argumentos. Ediciones Sígueme. 1972. pg. 453.

Así, que se puede hablar de la licitud moral del aborto terapéutico indirecto. Como consecuencia de ello, en esta precisa materia se puede hablar también de su licitud jurídica. De allí nace nuestra discrepancia con el texto del anteproyecto.

Al tratar el tema de la responsabilidad como elemento subjetivo de la acción delictiva, el legislador establece dos institutos excepcionales: las causales que eximen la responsabilidad y las que justifican el hecho, separadas por una diferencia esencial que es la ilicitud de la acción.

Al eximir la responsabilidad del sujeto que comete un acto en un estado mental que lo colocó en la imposibilidad de querer y que por lo tanto no puede serle válidamente imputado, dicho acto conserva su carácter delictivo. O sea, la acción sigue siendo un delito aunque el sujeto que la realizó por sus circunstancias especiales no pueda ser castigado por ella.

Otra cosa muy distinta sucede con las causales que justifican el hecho, cuando este se comete por mandato de la ley o de autoridad, en legítima defensa o en estado de necesidad. En este caso la acción deja de ser delictiva y se vuelve lícita. El sujeto conoce y decide la conducta que realiza, pero esa acción está justificada.

El anteproyecto del Código Penal consagra el aborto terapéutico indirecto como eximente de responsabilidad. Según los anteriores argumentos nuestro criterio es que debe ser consagrado como causal de justificación, dada la licitud de la acción.

Por otra parte creemos oportuno mencionar como causal de atenuación de la pena y aún de imposición del perdón judicial (que es un subrogado penal, que manteniendo el carácter delictivo de la acción, una vez demostrada la responsabilidad del sujeto en el juicio, le condona la pena dadas las circunstancias de altruismo en que se realizó el hecho y los antecedentes de quien lo cometió), cuando el aborto se ocasiona por imposibilidad económica absoluta de mantener a la criatura.

Si durante tantos años se considero motivo de perdón judicial el aborto honoris causa, dada la realidad social emergente que estudiamos en los capítulos anteriores y las motivaciones principales que incitan al aborto, bien vale la pena que la ley acuda con su clemencia a considerar especialmente los abortos realizados en un extremo estado de necesidad económica, cuando ha sido este estado el que ha conducido a que el aborto se produzca. Es una atenuación que mantiene en nuestro concepto mayor validez jurídica si se quiere, que la otorgada al aborto por honor y por violación, consagrados en el anteproyecto.

Dado que la legalización del aborto en Colombia puede considerarse como un imposible legal y un imposible moral, su incidencia y la inutilidad de las normas que tratan de reprimirlo, se convierten en el más formidable argumento para garantizar a los ciudadanos información y servicios que eviten esta situación.

#### **4. Delitos contra la Moral Pública**

La razón para hacer alusión a estos delitos, consagrados en el título VII del Código Penal es mostrar de qué manera no existe, como en otros países, ninguna traba para la publicidad de los métodos anticonceptivos y de todo el material alusivo a la planificación familiar, que tocan tan hondamente con el tema sexual, considerado tabú en muchas legislaciones y que aún la nuestra reprueba cuando tienen una finalidad obscena o lúbrica.

Se establece así que el que elabore o fabrique, importe para la venta o reproduzca escritos, dibujos, imágenes u objetos obscenos, haciéndolos circular o distribuir o presentándolos en exposiciones o espectáculos, incurrirá en arresto de dos meses a un año y en multa de cincuenta a mil pesos. El juez ordenará la destrucción de estos elementos (art. 248 CP).

La disposición anterior no comprende las publicaciones, imágenes, dibujos u

objetos destinados a fines exclusivamente científicos, educativos o artísticos, y desprovistos de toda intención lúbrica. Sin embargo, el que se sirviere de ellos públicamente, con el fin de excitar la concupiscencia incurrirá en la sanción antes señalada (art. 249 CP).

No existe entonces ninguna dificultad para promover la difusión de anticonceptivos y material educativo y científico sobre planificación familiar o cualesquier otras materias de población.

## 5. Conclusiones

- a. Existe suficiente y aun excesiva punición social para evitar el desbordamiento sexual.
- b. Existe una eficaz protección a la familia desde el punto de vista sexual, de organización y de reconocimiento de sus derechos.
- c. La obsolescencia de las normas sobre aborto exigen una revisión cuidadosa. Se recomienda consagrar como causal de justificación el aborto terapéutico indirecto, atenuar la pena y aun imponer el perdón judicial cuando se realice por absoluta imposibilidad económica de mantener a la criatura y atenuar antes que agravar las penas existentes.
- d. No existen prohibiciones sobre la difusión, circulación o edición de material referente a temas de población.

## D. Derecho Laboral

Entre los principales motivos expuestos por los colombianos para planificar la familia, ocupa un lugar de primacía el socio-económico. De ahí que las normas laborales, recogidas en un código aparte y abundante en garantías y privilegios para los trabajadores, influyan en la decisión sobre el tamaño de la familia. Pero hay unas que lo hacen particularmente como son las referentes al subsidio familiar, a la protección a la maternidad, al trabajo de la mujer y el menor, a las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades

profesionales y a los seguros de invalidez, vejez y muerte.

### 1. Subsidio Familiar

Es una prestación social pagadera en dinero, en especie o en servicios y su objetivo es favorecer la integración y el fortalecimiento económico, moral y cultural de la familia como núcleo básico de la sociedad (ley 56 de 1973 art. 1) <sup>22</sup>.

Anteriormente se habían definido esos objetivos como la búsqueda de la defensa integral de la familia como estructura y núcleo social, desde el punto de vista del cumplimiento de los deberes de sus miembros, de su preparación para la vida y de su protección económica (D. 1521 de 1957, art. 1) <sup>23</sup>.

Todos los patronos particulares y los establecimientos públicos descentralizados con capital de 50.000 pesos o superior o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a 10, cualquiera que sea el monto de su capital, destinarán una suma equivalente al 10% de su nómina mensual de salarios, distribuida en un cuatro por ciento para el subsidio familiar y un dos por ciento para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Este 6% se calcula sobre lo pagado por concepto de salarios a todos los trabajadores del empleador en el respectivo mes, bien sea que el pago se efectúe en dinero o en especie.

Antes de la ley 56 de 1973 se reconocía a los trabajadores oficiales y particulares, cuya remuneración total mensual no excediera de dos mil pesos en ciudades de más de cien mil habitantes y mil quinientos pesos en el resto del país (ley 58 de 1963 art. 5 y 7). Ahora, se reconoce a los mismos trabajadores cuya remuneración total mensual, fija, variable o promedio, en dinero, en especie o en servicios, no exceda de seis

<sup>22</sup> Ley de Subsidio Familiar. Ley 56 de 1973. *El Espectador*. 14 de marzo de 1974. pg. 6-A.

<sup>23</sup> *Códigos Sustantivo y Procesal del Trabajo*. Colección "Codex Brevis" Ed. Librería Voluntad. Bogotá, 1970. (será citado en lo sucesivo).

veces el valor del mayor salario mínimo legal que rija en el lugar donde se realice el pago. Para computarlo se toman todas las remuneraciones que el trabajador reciba a título de salario (art. 5 ley 56 de 1973).

Esta disposición amplía la base del subsidio sustancialmente. En Bogotá donde se paga el salario mínimo más alto del país, 900 pesos, tienen derecho a subsidio trabajadores hasta de 5.400 pesos mensuales, abarcando la inmensa mayoría de los asalariados bogotanos y desvirtuando un tanto la característica de compensatorio que ha tenido siempre este sistema. Igualmente como se aumenta el número de trabajadores beneficiarios del subsidio, sin aumentar el monto con que deben contribuir los empleadores, el efecto general va a ser el de disminuir las sumas que se distribuían por cada hijo, las cuales se vuelven además únicas aboliendo el sistema de categorías que existía antes.

El subsidio se distribuye a través de las cajas de compensación familiar, dividiendo el total del dinero disponible entre el número de hijos de trabajadores registrados en la respectiva caja. El cociente resultante será el valor de cada cuota del subsidio familiar. Todo trabajador afiliado tendrá derecho a percibir mensualmente tantas cuotas de subsidio cuantos hijos hubiere registrado (D. 249 de 1957 art. 13). Sin haber hecho todavía la transformación anunciada, estas cuotas iban desde 25 pesos por hijo en las pequeñas cajas hasta 100 pesos por hijo en la caja de compensación familiar del Valle del Cauca, en Cali.

Desde 1962 las cajas de compensación familiar se organizan en forma de corporaciones con personería jurídica y deben reunir un mínimo de 500 empleadores afiliados o agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de 10.000 trabajadores beneficiarios del subsidio (ley 56 de 1973 art. 16) y pueden dedicar los saldos favorables de sus ejercicios semestrales o las sumas no utilizadas en el 5% dispuesto para funcionamiento y el 5% dispuesto para inversión, a obras

de beneficio social: salud, educación, alimentación, vivienda; obras que han adquirido una gran magnitud en los últimos años.

Dan derecho a subsidio los hijos legítimos, legitimados, naturales legalmente reconocidos, adoptivos e hijos-tros, así como los hermanos huérfanos de padre y madre que convivan con el trabajador, siempre que dependan económicamente de éste y que no tengan remuneración en cuantía igual o superior a la cuota del subsidio. Si el trabajador convive simultáneamente con su esposa legítima y con una compañera, el subsidio solo le será reconocido para los hijos de la primera (D. 1521 de 1957 art. 10 y 12).

Tienen derecho al subsidio los trabajadores permanentes de uno y otro sexo, que trabajen diariamente como mínimo la mitad de la jornada legal o 96 horas durante todo el mes (ley 56 de 1973 art. 7), que tengan hijos a su cargo, dependientes económicamente de ellos, menores de 21 años o incapacitados para trabajar por invalidez (ley 56 de 1973 art. 8 y 9).

El pago del subsidio se hace ordinariamente al padre trabajador, pero las cajas de compensación podrán disponer cuando a su juicio sea más conveniente, que en determinados casos sea pagado a la esposa del trabajador, o la madre natural o a otra persona que ofrezca mejores seguridades respecto al empleo del subsidio (D. 1521 de 1957 art. 19).

## **2. Protección a la maternidad**

Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de 8 semanas en la época del parto, remunerada con el salario que devengue al entrar a disfrutar del descanso; o su salario promedio anual (art. 236 CST).

La trabajadora que en el curso del embarazo sufra un aborto o un parto prematuro no viable, tiene derecho a una licencia de dos a cuatro semanas, remuneradas con el salario que devengaba en el momento de iniciarse el descanso. Si el parto es viable se aplica

lo establecido en el artículo anterior. Debe probar el aborto o el parto prematuro con certificado médico (art. 237 CST).

El patrono está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos de treinta minutos cada uno, dentro de la jornada, para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros 6 meses de edad. Los descansos serán mayores si hay una razón médica que lo justifique. En un lugar contiguo al del trabajador se debe establecer un lugar apropiado para guardar al niño o contratar a una institución de protección infantil para ese servicio (art. 238 CST).

Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivos de embarazo o lactancia. Despido que se presume cuando se produce durante el embarazo o tres meses después del parto cuando ocurre sin la autorización del inspector del trabajo o en su defecto del Alcalde Municipal y por el cual tiene derecho al equivalente a 60 días de salario además de todas las indemnizaciones a que hubiere lugar y al pago del descanso remunerado si no lo ha tomado (art. 239 y 240 CST).

El patrono está obligado a conservar el puesto de la trabajadora durante su descanso y en las empresas donde presten servicio más de 50 trabajadores, a fundar y sostener una salacuna destinada a los hijos menores de dos años de dichas trabajadoras. Los patrones de distintas fábricas pueden asociarse para ello o contratar los servicios de un centro de protección infantil de carácter oficial (arts. 241 y 245).

Por decreto 2690 de 1960, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS, y las Cajas Seccionales se hicieron cargo de la administración del seguro de enfermedad no profesional y maternidad. Por él el instituto otorga a la asegurada la indispensable asistencia médica obstétrica durante el período de embarazo, parto y puerperio y un subsidio diario equivalente a su salario de base durante las cuatro semanas inmediatamente anteriores al parto y

las cuatro semanas que le siguen, a condición de que no efectúe ningún trabajo remunerado en éstos períodos.

Este servicio se extiende a la mujer legítima del asegurado y a falta de ella a la mujer con quien esté haciendo vida marital bajo el mismo techo, siempre que ambos hayan permanecido solteros durante el concubinato y dicha compañera hubiere sido inscrita en los libros del seguro con 12 meses por lo menos de anticipación a la fecha del descanso prenatal.

Los recién nacidos tienen hasta cumplir 6 meses un auxilio de lactancia en especie y la necesaria atención médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica. Estos subsidios no serán embargables salvo en el caso de que se ejercite la acción de cobro de alimentos prevista en el artículo 411 del Código Civil y sólo hasta la mitad (art. 8, 10, 13, D. 2690 de 1960)<sup>24</sup>.

### 3. Trabajos prohibidos a Mujeres y Menores

Las mujeres sin distinción de edad no pueden ser empleadas durante la noche en ninguna empresa industrial salvo que se trate de una empresa en donde estén empleados únicamente miembros de la familia.

Está prohibido emplear a los menores de 18 años y a las mujeres en los trabajos de pintura industrial que entrañen el empleo de cerusa, sulfato de plomo o cualquier otro producto que contenga dichos pigmentos.

Igualmente está prohibido emplear a las mujeres y a los menores de 18 años en los trabajos subterráneos de las minas y en general trabajar en labores peligrosas, insalubres o que requieran grandes esfuerzos (art. 242 CST).

Los menores de 14 años no pueden trabajar en las empresas industriales; ni en las empresas agrícolas cuando su labor en éstas les impida su asistencia a la escuela.

<sup>24</sup> El Contrato de Trabajo. Ed. Publicitaria. Bogotá, 1973. Pg. 16 recopilado por José Félix Castro.

Los menores de 18 años no pueden trabajar durante la noche, excepto en empresas no industriales y en el servicio doméstico y siempre que el trabajo no sea peligroso para su salud y moralidad. Tampoco pueden trabajar como pañoleros o fogoneros en los buques de transporte marítimo (art. 171 CST).

El decreto 995 de 1968 en su artículo 5 repitió y completó las mismas normas prohibiendo absolutamente, aun con el consentimiento de sus representantes legales, el trabajo de los menores de 14 años y el trabajo nocturno de los menores de 18, de cualquier sexo, en minas, canteras o industrias extractivas de cualquier clase, en la industria manufacturera, de la construcción y del transporte<sup>25</sup>.

#### 4. Prestaciones y Seguros

En general puede decirse que el trabajador de determinadas empresas, goza de suficientes prestaciones y seguros, como para considerar que en caso de accidente, enfermedad, vejez o muerte su familia podrá contar con apoyo económico y en su vida normal con servicios de educación y salud para sus hijos. Pero estos beneficios solo llegan a trabajadores de empresas de determinado capital, determinado personal y cuando éstos tienen carácter permanente. Los seguros por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (arts. 224, 225, 226 CST); el auxilio de cesantía (art. 252 CST); el derecho a pensión de jubilación (art. 260 CST); al auxilio por enfermedad no profesional en invalidez (art. 277 CST), las escuelas primarias para los hijos de los trabajadores (art. 285 CST), están todos limitados por el capital de la empresa y la permanencia en el trabajo.

#### 5. Conclusiones

a. Todas estas instituciones configuran derechos adquiridos por los trabajadores, que según el artículo 30 de la Constitución Nacional, no pueden ser

desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Las normas anotadas constituyen un conjunto mínimo de derechos a los cuales se han hecho acreedores los trabajadores modernos y la tendencia general enteramente justificada es buscar su mejoramiento, eficacia y extensión a toda la población.

b. El subsidio familiar no representa un valor significativo comparado con el costo de criar y educar un hijo. Su finalidad es el bienestar familiar y no el aumento de la población. La labor de las cajas de compensación familiar creadoras de almacenes y centros de recreo de bajo costo, colegios, servicios médicos, indican que el subsidio está cumpliendo sobre todo una finalidad de servicio social y como fuerza económica poderosa se ha integrado definitivamente a la economía nacional. No obstante lo anterior, dados los ínfimos niveles de ingreso del grueso de la población, es necesaria para el futuro la reglamentación de este servicio para que no se convierta en un ciego estímulo a la natalidad. La influencia del subsidio en el número de hijos es un estudio que está por hacerse. Por lo pronto es conveniente recomendar que se limite a determinado número de hijos, cuatro, por ejemplo, que es el promedio de los deseados por las familias colombianas.

c. Es preciso anotar que existe un mundo paupérrimo que labora al margen de la legislación y que las cifras sobre ingreso personal hacen creer que es numerosísimo. De ellos puede decirse apenas que sienten la necesidad de planificar su familia por motivos socioeconómicos, entre otros, pero que no saben cómo hacerlo y que ese es uno de los muchos derechos a los cuales no tiene acceso. Cuando las normas mencionadas sean aplicables a todos los colombianos realmente será posible medir por ejemplo, si las disposiciones sobre trabajo de menores disuaden a los padres a tener más hijos para incorporarlos prontamente al campo laboral; o si el seguro de maternidad y las escuelas gratuitas los impulsan a tenerlos; o si los seguros de vejez no

<sup>25</sup> El Contrato de Trabajo. Opus Cit. pg. 86.

hacen tan imperiosa la necesidad de una familia numerosa que sostenga sus últimos días. En la práctica no todas esas conquistas laborales son observadas; especialmente, en lo referente a los derechos de la mujer embarazada ya que no es muy apetecido el trabajo de la mujer casada y se dan cláusulas ilegales en los contratos de trabajo que ocasionan su terminación por el matrimonio o el embarazo.

d. Aun desde el punto de vista demográfico, el defecto más notorio de estas normas es que no abarquen a toda la población, pues su base es la garantía a los derechos más elementales de la persona humana, aunque en ocasiones puedan parecer demasiado gravosas para un criterio económico de simple productividad o contraproducente para una ciega concepción antinatalista.

## **E. Derecho Agrario**

### **1. La situación del Campo Colombiano**

Aunque en Colombia se ha promovido últimamente la industrialización y se ofrece cada vez más la imagen de un país urbano, económicamente sigue dependiendo de sus productos agrícolas. De allí la importancia del problema agrario, que puede calificarse de crítico.

El campo ha sufrido con especial intensidad el aumento excesivo de la población frente a la escasez de los recursos, la mala distribución de la tierra, la desigual situación salarial y de ingresos, el deterioro del sector agrícola con respecto a otros sectores y la ineficiencia de los programas oficiales.

Nada mejor que acudir a la exposición de motivos que llevó al gobierno a presentar al congreso en agosto de 1971, un proyecto de reforma a la reforma agraria, convertido en ley de la república luego de grandes modificaciones transaccionales, para hacer una objetiva presentación de la realidad agraria. De ella extractamos los siguientes datos.

El salario urbano que era en 1965 un 147.7% del rural representaba en 1971

un 249.1%, lo cual indica que el esfuerzo por remunerar mejor el trabajo solo ha beneficiado al sector no campesino de la economía.

La estructura social colombiana se caracteriza no solo por la baja participación del trabajo en el ingreso nacional, sino por el deterioro en cuanto a la remuneración del trabajo rural en el producto que genera la agricultura. En 1950 el porcentaje de participación de la remuneración al trabajo sobre el producto interno bruto del sector agropecuario era 39.7%. En 1969 fue solo 31.3%, indicando que el capital como factor de producción participa en mayor escala del ingreso rural a costa de la cuota que debería corresponder justamente al factor trabajo.

La tierra es un recurso escaso y mal aprovechado. La superficie del país es de 113.6 millones de hectáreas; de ese total 27.4 millones (24.1%) tienen posibilidades de utilización agropecuaria (1.8% en cultivos temporales, 1.4% en descanso, 1.3% en cultivos permanentes, 12.9% en pastos, 5.6% en montes y bosques, 1.1% no aprovechada agrícolamente).

Para 1971 había una disponibilidad de 1.25 hectáreas por habitante, como fuente de suministro agropecuario para las necesidades de alimentación y de materias primas de la población colombiana. Para 1985 habrá una superficie de 0.8 hectáreas por habitante. Si se quiere cubrir el déficit de alimentación del pueblo colombiano, medido sobre los artículos de consumo más representativos, se necesitarán para 1980 si no hay una política dinámica de producción, 834.000 hectáreas adicionales. En 1971 ese déficit fue de 498.699 hectáreas.

En 1964 dependían de la agricultura un total de 8 millones de personas, de las cuales 2.4 millones eran económicamente activas en ese sector. De esta última cifra se estima que únicamente 1.2 millones hallaban ocupación durante los doce meses del año. Los demás, o sea la mitad de la población activa soportaba el peso del desempleo y el subempleo.

En 1971 la fuerza de trabajo agrícola era de 2.087.000 personas. Con la actual tasa de crecimiento del producto interno agrícola la demanda del sector rural solo aumentará en 47.000 personas en los próximos 15 años. Para 1985 habrá 1.288.000 desocupados o sea el 37% de la fuerza campesina de trabajo.

La alta concentración de la propiedad ocasiona una alta concentración del ingreso. El 5% de la población, familias ricas vinculadas a la agricultura recibieron en 1960 el 43% de los ingresos del sector, mientras el 50% de más escasos recursos, solo recibió el doce por ciento. Se calcula que un minifundista recibe el 11.7% de los ingresos de un agricultor grande.<sup>26</sup>

## 2. La Reforma Agraria

La anterior situación ha evolucionado dentro de marcos jurídicos con la característica común de su alcance social, que se inicia con la reforma constitucional de 1936, al establecerse la función social de la propiedad privada, haciendo posible la ley 200 de 1936, en la cual esa función social para la propiedad agrícola se determinaba por su explotación económica. La ley obedecía a graves conflictos agrarios y establecía prescripciones declarativas y extintivas de dominio, definiendo también las tierras baldías.

Como no era propiamente un estatuto agrario, la ley 100 de 1944 vino a completar muchos de sus aspectos. Al parecer una y otra fueron superados por las crecientes necesidades del campo y como consecuencia del gran acuerdo político de 1957, los partidos y las fuerzas representativas del país integraron el comité nacional agrario presentando al congreso un proyecto que se convirtió en la ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria, creando

el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para ejecutarla.

Manteniendo la misma filosofía, que combinaba el carácter social de la propiedad privada con un criterio individualista de distribución de las tierras, dando a cada familia la suficiente para obtener los ingresos necesarios a través de las llamadas Unidades Agrícolas Familiares, se introdujo una modificación más haciendo énfasis en la productividad y en la explotación de tierras incultas e inadecuadamente explotadas, dictada por el congreso como ley 1 de 1968.

Más todo indica que la reforma ha carecido de ese dinamismo. Entre 1962 y 1971, el INCORA adquirió 1.647 predios con una extensión de 270.505 hectáreas de los cuales solo 33 con una extensión de 18.703 hectáreas fueron expropiados. Durante ese mismo período se otorgaron 8.654 títulos de propiedad sobre 147.249 hectáreas. La tierra en adecuación era de 14.828 hectáreas y las reservas forestales de 17.738 hectáreas.<sup>27</sup>

Si se tiene en cuenta el enorme esfuerzo económico y administrativo y se compara con los resultados, se puede concluir que la reforma agraria en Colombia ha sido poco menos que un fracaso.

Tratando de remediar esta situación se presentó el proyecto de ley ya citado, convertido en la ley 4 de 1973, con un énfasis muy notorio en la productividad, los estímulos tributarios, la distribución de la tierra y el carácter comunitario de las explotaciones. Este último punto tiene especial importancia para nosotros, porque es un caso, tal vez el primero, en que el aumento de la población frente a la escasez de la tierra, presiona directamente un cambio en la ley.

Se lee en la exposición de motivos del proyecto: "En igual forma el proyecto está dirigido a acelerar el proceso de adjudicación a los beneficiarios de la reforma agraria de las tierras que ad-

<sup>26</sup> Jaramillo Ocampo, Hernán. *Proyecto de Ley por el Cual se Introducen Modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1a. de 1968*. Ministerio de Agricultura. Bogotá, 1971. pgs. 6-14 y anexos.

<sup>27</sup> Jaramillo O., Hernán. *Opus Cit. Anexo A*.

quieran por negociación directa y expropiación y crea a la vez el sistema de adjudicaciones comunitarias con la finalidad de que no se continúe con el sistema de adjudicaciones individuales sino en casos de excepción y se dé el necesario viraje hacia las adjudicaciones colectivas con destino a la formación de empresas comunitarias, orientación que vienen buscando todas las reformas agrarias y que en el país ha venido ensayándose con buenos resultados".

A renglón seguido se citan las conclusiones que en el mismo sentido produjo el Primer Congreso Nacional de Usuarios Campesinos. "Teniendo en cuenta que uno de los mayores problemas que se presentan es la falta de tierras para dotar a cada una de las familias campesinas de unidades agrícolas familiares, proponemos que se fomente en el proceso de reforma agraria las empresas comunitarias campesinas, con un sentido económico y una finalidad social, cuya dirección como empresa esté en manos de los campesinos asociados y cuya característica fundamental sea la gran explotación colectiva..."<sup>28</sup>. La reforma agraria colombiana ha tomado ese camino pero es aun prematuro evaluar sus resultados.

Este enfoque comunitario está consagrado en los artículos 120 y 121 de la ley agraria, donde se establece una adjudicación preferencial en forma comunal y se define la empresa comunitaria como "la forma asociativa de producción agropecuaria por la cual los campesinos de escasos recursos estipulan aportar su trabajo, industria, servicios u otros efectos en común, con la finalidad primordial de explotar uno o más predios rústicos, industrializar y comerciar sus productos, para repartir entre sí las ganancias o pérdidas que resultaren en forma proporcional a sus aportes"<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Idem, pg. 16.

<sup>29</sup> **Reforma Social Agraria.** Leyes 135 y 1 de 1968. Ministerio de Agricultura, Bogotá, enero de 1972. Serie Jurídica No. 11 pg. 58.

### 3. La Caducidad por Muerte

Uno de los problemas que más preocupa a los demógrafos es la inmigración a la ciudad; y si bien es cierto que esta se causa por muchos motivos, especialmente por el deseo de buscar una vida mejor, existe una circunstancia legal, que una vez extendidas las medidas individualistas de la reforma agraria que aun sobreviven, puede agravarla.

Naturalmente el hecho de que los campesinos no encuentren cabida en la tierra utilizable es irreversible y de por sí los lanza fuera del campo. Pero los que encuentran cabida para ellos y sus familiares, en las unidades agrícolas familiares, a la larga también se verán sometidos a ese éxodo, porque las tierras adjudicadas por el INCORA ravierten a él a la muerte del adjudicatario, considerada como causal de caducidad del contrato.

El Instituto, según el artículo 81 de las leyes 135 de 1961 y 1 de 1968, pagará el valor comercial de la parcela respectiva, mediante depósito ante el juez de la causa a favor de la sucesión del fallecido y adjudicará la unidad agrícola familiar preferentemente al heredero, cónyuge supérstite o compañera permanente que reúna las condiciones para ser adjudicatario o sea, ser persona pobre o de escasos recursos y tener vocación agrícola<sup>30</sup>.

El resto de la familia será sometido necesariamente a un desplazamiento. La finalidad de esta disposición es evitar las zonas de minifundio que resultaría de la sucesiva división de las Unidades Agrícolas Familiares de por sí reducidas y agravada por el alto número de hijos de las familias campesinas (cfr. cap. III).

Es un resultado del criterio individualista de la reforma que acabaría haciendo de la propiedad rural, si no se intensifican las adjudicaciones comunitarias, un privilegio para familias patriarcales, pues pasaría de generación

<sup>30</sup> Idem, ibidem.

en generación por una especie de mayorazgo otorgado por la pobreza y el amor a la tierra, a la antigua usanza.

#### 4. Conclusiones

a. El enfoque comunitario aportado por la ley 4 de 1973, es importante desde el punto de vista de la población, por retener al campesino en el campo; de la productividad por ser más eficiente la empresa que la parcela y de la cultura misma, por cambiar conceptos acerca de la propiedad privada que ya no se ajustan a la realidad social.

b. La pésima situación del campo y el fracaso de la reforma agraria, son medio que aceleran el éxodo de los campesinos a las ciudades.

c. La copiosa y un tanto híbrida legislación agrícola no garantiza estabilidad a la producción ni a la familia campesina y a la larga ayuda a su desalojo.

d. A pesar de los planes de desarrollo urbanos, el país sigue teniendo una fisiónomía agrícola.

#### F. Normas sobre Salud

##### 1. Sistema Nacional de Salud

Se planteó ante el congreso la reorganización del sistema nacional de salud, mediante el proyecto de ley No. 85 de 1972, aprobado como ley 9 de 1974.

Según la exposición de motivos, "hasta ahora la organización de nuestra salud, como lo comprueba su estructura misma, ha sido inarmónica y dispersa, hecho por el cual gran parte de ella se ha mantenido fuera del control y de la vigilancia efectiva del estado, despreciándose así un precioso acervo de disponibilidades en detrimento o rechazo de la formulación de los programas y las políticas correspondientes a ese sector"<sup>31</sup>.

La reforma abarca tres aspectos fundamentales: un mayor desarrollo del sistema a través de la ampliación administrativa del ministerio de salud pública como órgano superior de ejecución;

un mejor funcionamiento del sistema a través de su compactación y de la reorganización de los niveles locales y seccionales, unificando la política seccional de salud; y un fortalecimiento del sistema incorporando a él aquellos organismos que ejecuten autónomamente políticas de salud<sup>32</sup>.

La urgencia del proyecto se respalda en algunos datos sobre la salud colombiana: la concentración de médicos por ejemplo, es de 74.2% en todas las ciudades capitales del país en donde solo vive el 31.1% de la población, mientras en los municipios menores de 20.000 habitantes es de apenas 9.1%. La enfermería se concentra fundamentalmente en las capitales en un 84.7% del total.

En 1970 el sector público con 583 hospitales oficiales, mixtos o descentralizados tenía 42.843 camas (88.2% del total); el resto de camas eran de instituciones privadas y la dotación de esas entidades no permitía su total utilización.

La migración rural urbana significa para la ciudad un incremento en la demanda de servicios y a su vez, el mejor servicio que se presta en la urbe atrae población rural y periférica que solicita servicios. A este factor se agrega el crecimiento demográfico y los cambios culturales ante la enfermedad, su tratamiento y los servicios médicos, factores que incrementan la demanda. También es necesario considerar que el 40% de la población vive dispersa en áreas rurales de difícil acceso para los recursos de salud<sup>33</sup>.

Así las cosas, la reorganización de los servicios de salud, tiene ante todo un criterio integrador que coloca bajo su control todos los aspectos de la salud nacional. La ley reviste de facultades al Presidente de la República por el término de dos años a partir de su vigencia para adscribir o vincular al sistema nacional de salud las entidades creadas por la ley que presten servicios de atención médica y los servicios de

<sup>31</sup> Salazar Bucheli, José María. *Reorganización del Sistema Nacional de Salud*. Ministerio de Salud Pública. Bogotá, enero de 1973. pg. 12.

<sup>32</sup> *Idem*, pg. 19.

<sup>33</sup> *Idem*, pgs. 26-29.

atención médica de otras entidades del sector público y para dictar las normas fundamentales de organización y funcionamiento de las entidades de asistencia pública y las asociaciones e instituciones de utilidad común, dedicadas a la prestación de servicios de salud (art. 1 No. a y c).

Igualmente se establece que las adquisiciones de productos farmacéuticos de asistencia médica y odontológica, instrumental y equipos y los bienes muebles para el funcionamiento de los organismos de salud se harán de conformidad con las reglamentaciones que establezca el Ministerio de Salud Pública (art. 3).

## 2. Conclusiones

a. El campo farmacéutico, bajo el cual están comprendidos algunos anticonceptivos y el campo de la salud, bajo el cual están comprendidos casi todos los demás, queda dependiendo en su reglamentación del Ministerio de Salud.

b. Estas disposiciones son de importancia en la realización de cualquier programa de información y servicios en planificación familiar que deberá contar con la coordinación y colaboración del Ministerio de Salud y deberá formar un todo armónico con los planes y programas que se adelanten dentro del sistema nacional de salud.

c. No existe ninguna prohibición específica para la producción, distribución o difusión de métodos anticonceptivos que sea distinta de la de los productos farmacéuticos y relacionados con la salud, en general.

d. Es importante establecer a través de las facilidades que brinda el Sistema Nacional de Salud, ventajas fiscales para la importación o producción de determinadas clases de anticonceptivos adecuados para el uso humano.

## G. Normas Fiscales

### 1. Las Exenciones personales y por personas a cargo

Desde el punto de vista fiscal, puede decirse que no se presiona en absoluto

el tamaño de la familia. La única norma pertinente es la que se refiere a las exenciones personales y por personas a cargo, por las cuales el contribuyente puede deducir de sus impuestos 5.000 pesos por él mismo, 5.000 pesos por su cónyuge y 2.000 pesos por cada persona a quien, estando legalmente obligado, sostenga o eduque, si dicha persona es menor de edad o si siendo mayor de 21 años estuviere incapacitada para sostenerse por incapacidad económica, física o mental o sea estudiante o mujer soltera. Esta enumeración incluye naturalmente, todos los hijos, legítimos, naturales o adoptivos del contribuyente.

La exención no guarda ninguna proporción en razón del número de hijos; está limitada para las rentas más altas, disponiendo que el 50% de la suma de las exenciones personales y por personas a cargo será reducida en una cantidad igual al 20% de la renta líquida que exceda de 60.000 pesos; y no llega a gran parte de la población, cuyos bajos ingresos la eximen de la obligación de declarar renta, obligación que solo surge para las personas que ganen más de 4.000 pesos en el año o posean el 31 de diciembre del año gravable un patrimonio superior a 10.000 pesos.

En ambos casos cabe anotar que el monto de las exenciones es exiguo y no compensan ni remotamente el costo de educar y mantener un hijo. Naturalmente la norma no pretende hacer ese tipo de compensación sino de aliviar en forma arbitraria al contribuyente que tiene personas a su cargo<sup>31</sup>.

### 2. Exenciones Personales Especiales

La ley 6 de 1973 acepta como exenciones personales especiales la totalidad de los pagos efectuados en el año o período gravable por personas naturales y sucesiones ilíquidas a laboratorios clínicos, hospitales o clínicas, escuelas, colegios, universidades, médicos, odon-

<sup>31</sup> Ley 27 de 1969, art. 10. y Ley 5a. de 1973, art. 80. *Legislación Económica. Régimen del Impuesto a la Renta y Complementarios*. Selva, Alberto. Envío No. 82 marzo de 1973 pg. 236.

tólogos, abogados y otros profesionales por servicios prestados al contribuyente, a su cónyuge o a las personas en relación con las cuales tenga derecho a pedir exenciones por personas a cargo <sup>35</sup>. En este último caso valdría la pena limitar este tipo de exenciones a determinado número de hijos, para negar unas exenciones que son más cuantiosas que en el numeral anterior a la persona con muchos hijos.

### 3. Impuesto a la Soltería

Lo mencionamos a título de curiosidad fiscal puesto que fue creado por el decreto 1.961 de 1948 en su artículo 6, gravando con un 15% de exceso la renta de las personas mayores de 35 años que permanecieran solteras. Esta disposición fue expresamente derogada por la ley 81 de 1960.

### 4. Conclusiones

a. Es recomendable una reforma tendiente a usar las exenciones por personas a cargo como elemento para influir en el tamaño de la población, haciendo que disminuyan progresivamente al número de hijos.

b. La misma actitud puede tomarse, con las exenciones especiales disponiendo que no le sean reconocidas al contribuyente las exenciones por gastos médicos y hospitalarios ocasionados por nacimientos que excedan determinado número de hijos, así como las exenciones por educación y distintas clases de gastos ocasionados por dichos hijos.

c. Esta reforma corresponde formularla preferentemente al congreso, en cuyo seno tienen por costumbre origen todas las disposiciones referentes a estas materias fiscales.

## H. Derecho Constitucional

### 1: El Creciente Congreso

La referencia al derecho constitucional en este aparte es meramente incidental. Ya nos referiremos a él posterior-

mente como necesario sustento de las disposiciones legales cuya implantación nos preocupa.

Es curiosa esta mención, pues como la Constitución indica en sus artículos 93 y 99 que la composición del senado y la cámara respectivamente dependen en su tamaño del volumen de la población, han sido tomadas precauciones de nivel constitucional para que el crecimiento desmesurado de la población colombiana no represente un crecimiento igualmente desproporcionado del congreso, entidad no muy eficiente y particularmente criticada por el gran número de sus miembros.

Si bien es cierto que la importancia del congreso ha disminuído notoriamente ante la opinión pública por la pérdida de sus principales poderes en virtud de la reforma constitucional de 1968, aprobada por él mismo casi en un acto de autodestrucción y por la imagen de ineficiencia que se le atribuye, también lo es que sigue teniendo gran representatividad en la estructura de la organización política colombiana y el costo de mantenerlo queda compensado por la seguridad y garantía que brinda al sistema democrático formal.

La constitución dispone que el senado se comprenda de dos senadores por cada departamento y uno más por cada 200.000 o fracción mayor de 100.000 habitantes que tengan en exceso sobre los primeros 200.000 y la cámara de 2 representantes por cada departamento y uno más por cada 100.000 o fracción mayor de 50.000 habitantes que tengan en exceso sobre los primeros 100.000. Cifras que deben ser modificadas proporcionalmente cada vez que sea aprobado un nuevo censo, usualmente cada diez años.

Bien pronto se vio que la aplicación de esta norma, aun vigente, llevaría a la institución parlamentaria a un gigantismo que amenazaría destruirla. De ahí que en la misma constitución se estableciera una norma transitoria que congelaba el tamaño del congreso para las elecciones de 1970 al mismo número de senadores y representantes que había al aprobarse la reforma y que había

<sup>35</sup> Idem, pg. 238.

permanecido inalterado en los últimos años. Tanto los senadores como los representantes ejercen funciones por períodos de cuatro años y se renuevan en la misma elección en que se elige Presidente (otro de los criticados aspectos de la reforma de 1968) así que durante el período 70-74 se mantuvo el tamaño del congreso. Realizado el censo del año 1973, aun no aprobado, vino a presentarse de nuevo el peligro del crecimiento excesivo del congreso y en la actualidad se adelanta un proyecto de reforma constitucional que deroga los artículos 93 y 99 y establece un tamaño constante para la institución.

## 2. Conclusiones

La norma constitucional actual probablemente no tendrá nunca eficacia ni aplicación y solo significa en la historia constitucional colombiana la contradicción enorme entre las intenciones de un constituyente que quiso hacer del congreso una institución geométricamente representativa y la presencia inevitable y siempre creciente de millones de colombianos, que desbordan aun los cálculos más optimistas de nuestros legisladores.

### 1. Concepto

Es claro que ninguna de las normas expuestas ha sido dictada con miras a influir en el tamaño de la población. El tema de la población es un concepto nuevo, cuyo planteamiento no ha existido frente al derecho colombiano. De ahí que se legisle con diversas finalidades de organización social como la represión de los delitos sexuales, la protección de la familia y el trabajador, entendidos como asuntos mucho más importantes que la búsqueda de un tamaño adecuado para el pueblo del estado.

Las normas penales, laborales o civiles tienen una finalidad propia y su influencia sobre la población es secundaria.

La creación de una conciencia sobre la necesidad de legislar en la materia, debe orientarse sobre todo a la exigencia de la difusión de información y servicios de planificación familiar y sus ventajas de orden familiar y nacional, pues a pesar de ser una necesidad sentida, de tener caracteres de urgencia dada la situación socioeconómica del país, de haber sido largamente promovida y debatida, de llevarse a cabo en la práctica sin mayor coordinación ni generalidad, no ha tenido proyecciones frente a la ley.

Existen sin embargo, normas obsoletas frente a la realidad social, como las del aborto y la edad del matrimonio, cuyo cambio se hace necesario no solo desde el punto de vista demográfico sino del mismo bien común. Deben pues ser tenidas en cuenta en el planteamiento global de una política de población como un todo armónico que considere la creación de nuevas instituciones tanto como la supresión o el mejoramiento de las existentes.

La población es uno de los elementos esenciales de la organización estatal, así que es forzoso que su tamaño se vea estimulado o deprimido por la legislación que la rige. Al exponer las normas que pueden afectarlo, se ha buscado hacer una recopilación que ponga de relieve el aspecto demográfico de estas disposiciones y sobre todo, el vacío legal que existe en Colombia para solucionar un problema que bien puede calificarse como de los más graves: el aumento indiscriminado de la población frente a la creciente escasez de recursos, en el terreno social y la imposibilidad de planificar la familia frente a la necesidad de hacerlo, en el terreno individual.

Esta recopilación, presenta pues los más disímiles campos enfocados por un criterio demográfico, para destacar una carencia: la que la ley haya solo tocado tangencialmente y sin quererlo un problema que requiere su inmediata atención.

## V—LA LEY Y LA POBLACION

### A. La Planificación Familiar como Derecho Humano Fundamental

#### 1. Esbozos Jurídicos Internacionales

Aunque es evidente que el problema demográfico preocupa a los grandes organismos internacionales, sin que ello quiera decir que existe esa misma preocupación en los países miembros de ellos que lo sufren más agudamente, también en este campo se han puesto de presente las profundas limitaciones normativas del derecho internacional.

Como el más grande de esos organismos, las Naciones Unidas, tiene en el campo de los programas para el desarrollo indudable importancia y primacía.

Las campañas para desarraigar el hambre, el analfabetismo, la mortalidad infantil y aun en ocasiones, la guerra, son un admirable esfuerzo humanitario, en un mundo que parece haber olvidado al hombre.

Dentro de estos lineamientos de humanidad y solidaridad internacional se formuló la declaración universal de los derechos humanos, magnífica pieza literaria que no siempre se lleva a la práctica. La brillante enumeración pretende garantizar para todos los hombres de todas las épocas y todos los países una igualdad esencial ante la vida y ante los bienes del mundo; data de la revolución francesa, en un sentido formal, y de lo más hondo de los tiempos en un sentido material. Esencialmente es inmutable, pero adquiere modalidades según las necesidades y las épocas.

De ahí que, aun no teniendo ninguna relevancia desde el punto de vista ju-

ridico, sea de la mayor importancia la declaración firmada por treinta jefes de estado, incluyendo al doctor Carlos Lleras Restrepo como Presidente de Colombia, representantes de un tercio de la población mundial, haciendo una urgente llamada de atención sobre el problema demográfico y reconociendo que brindar a los ciudadanos la oportunidad de decidir sobre la planificación de su familia es un derecho humano fundamental.

Sabias son las palabras introductorias al mensaje, del por entonces Secretario General, U. Thant: "La Declaración Universal de los Derechos Humanos describe a la familia como la unidad natural y fundamental de la sociedad. Como consecuencia se desprende que cualquier decisión respecto al tamaño de la misma, debe irrevocablemente quedar en manos de la familia misma. No puede ser tomada por nadie más".

"Pero este derecho de los padres seguirá siendo ilusorio a menos que estos estén al tanto de las alternativas que se les ofrecen. En consecuencia, el derecho de cada familia a la información y a la disponibilidad de servicios en este campo está siendo considerado cada vez como un derecho humano básico y como un componente indispensable de la dignidad humana"<sup>1</sup>.

Volvemos a encontrar los dos grandes lineamientos del problema, en feliz síntesis. El derecho y deber del estado de garantizar información y servicios y el derecho y deber del ciudadano de asumir responsablemente el compromiso de su propia reproducción, tomando una decisión personal al respecto.

<sup>1</sup> Declaración de Jefes de Estado Sobre el Problema de la Población. Editorial Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1967. pp. 6.

El breve y significativo texto de la declaración da una clara idea del enfoque internacional en esta materia:

"Como jefes de gobierno activamente preocupados por el problema demográfico, compartimos las siguientes convicciones:

Creemos que el problema demográfico debe ser reconocido como elemento principal de la Planificación Nacional a largo plazo, si es que los gobiernos han de alcanzar sus objetivos económicos y satisfacer las aspiraciones de sus pueblos".

"Creemos que la gran mayoría de los padres desean contar con los conocimientos y medios necesarios para planificar sus familias y que la oportunidad de decidir el número y espaciamiento de los hijos constituye un derecho humano fundamental".

"Creemos que una paz duradera y provista de sentido dependerá en un grado considerable de la forma en que se haga frente al crecimiento demográfico".

"Creemos que el objetivo de la planificación familiar es el enriquecimiento de la vida humana y no su restricción; que la planificación de la familia, al proporcionar mayores oportunidades cada persona da libertad al hombre para lograr su dignidad individual y realizar todas sus posibilidades".

"Reconociendo que la Planificación Familiar reviste vital interés tanto para la nación como para la familia, nosotros los infrascritos confiamos sinceramente en que los dirigentes de todo el mundo comparan sus opiniones y se nos unan en esta gran empresa por el bienestar y la felicidad de todos los pueblos"<sup>2</sup>.

Siguen treinta firmas desde la lejana Filipinas hasta la moderna Dinamarca, desde el misterioso Nepal hasta la entrañable Colombia, desde el exótico Sin-

gapur hasta el sofisticado Reino Unido, desde el capitalista EE.UU. hasta la socialista Yugoslavia, desde la hambrienta India hasta la satisfecha Noruega, desde el atestado Japón hasta la despoblada Australia, desde la negra Ghana hasta la rubia Suecia. De todos los países, de todos los confines, el mismo clamor.

La primera exigencia de este planteamiento es sin duda una política Nacional de Población. Exigencia que ya se ha manifestado a nivel latinoamericano.

La reunión sobre políticas de población en relación con el desarrollo de la América Latina, que tuvo lugar en Caracas en septiembre de 1967, además de definir lo que debería ser una política de población sugirió, entre otras, las siguientes recomendaciones para los gobiernos latinoamericanos:

a. Que en el seno del gobierno, en los sectores privados, en las instituciones universitarias, en los medios de información pública y en los organismos públicos y privados internacionales se promuevan el examen y estudio de los problemas de población en la forma más amplia posible, en el contexto de las tendencias políticas de desarrollo económico y social, tomando en cuenta las múltiples vinculaciones que existen entre el crecimiento demográfico y los demás aspectos de evaluación y transformación de las sociedades latinoamericanas.

b. Que los gobiernos en sus políticas y planes nacionales de desarrollo económico y social, tomen debidamente en cuenta e incorporen, como variable no como datos fijos, los factores relativos a la dinámica demográfica y las repercusiones de esta en el cumplimiento de las metas generales y sectoriales, así como las correlaciones entre el crecimiento y el cambio estructural de la economía.

c. Que los gobiernos intensifiquen, conjunta y separadamente sus esfuerzos para asegurar, a través de los organismos internacionales que correspondan, el respaldo y la acción necesarios para ampliar el volumen del comercio exterior dentro y fuera de la región latinoamericana y reducir la inestabilidad de los mercados.

<sup>2</sup> Idem, pgs. 13-14.

d. Que en los procesos de integración económica latinoamericana se preste debida atención a la influencia de los fenómenos demográficos en tanto afectan la capacidad de los países participantes para orientar el desarrollo de sus economías en forma compatible con los compromisos de la integración, poniendo énfasis especial en los problemas de escala y el poder adquisitivo de los mercados.

e. Que en la medida de sus posibilidades y según las condiciones de cada país los gobiernos y sistemas de seguridad social apoyen el desarrollo de los programas de planificación familiar.

f. Con sujeción a las normas que fijan las autoridades competentes de salud, que se lleven a cabo los programas y servicios de planificación familiar en los hospitales, las clínicas de maternidad y los centros de salud<sup>3</sup>.

Todas estas recomendaciones son muy pertinentes para el desarrollo de cualquier programa poblacional. Además, son estos los balbuceos de una política. No todos los países latinoamericanos la han formulado.

Dentro de este orden de ideas, Colombia ha hecho un planteamiento serio aunque esquemático de ella en el Plan de Desarrollo 1970-1973, llevado a la práctica en sus aspectos principales como política gubernamental no como ley de la república, fuerte y válidamente criticado y sin mayores realizaciones en el campo demográfico.

Previa su exposición, es preciso referirse a los fundamentos constitucionales en que puede apoyarse la formulación de dicha política o de cualquier otro planteamiento sobre el mismo tema.

## 2. Fundamentos Constitucionales

### a. Los Derechos Individuales y las Garantías Sociales

Indagar por las bases constitucionales que sustentan una política de población

es preguntarse también qué características tiene esa política y el primer resultado que arroja ese análisis, es un carácter eminentemente social; junto con él, formando un todo armónico, un carácter individual, que toca con la conciencia de cada persona y un carácter educativo, como vehículo insustituible para lograr sus fines.

Son tres puntos sobre los cuales es precisa y explícita la constitución. La potestad del estado de intervenir en las diferentes variables que inciden sobre el desarrollo económico, teniendo como objetivo la justicia social, complementada con la iniciativa gubernamental en la formulación de planes y programas de desarrollo económico y social; la libertad de conciencia, consagrada frente a la religión pero con alcance universal; y la libertad de enseñanza consagrada frente al poder fiscalizador del estado, que lleva implícita como una de sus principales consecuencias la libertad de información<sup>4</sup>.

Ninguno de estos principios puede entenderse desligado de los otros, argumento que es válido no solo para el problema demográfico sino también para cualquier otro que se presente en la sociedad. La potestad directiva del estado en la formulación y orientación de los planes sociales, tiene el límite de la conciencia de los ciudadanos. No le es lícito formular un plan cuyo desarrollo viole esa conciencia. El término control de la natalidad en su sentido más peyorativo, significa precisamente que la conciencia individual queda subsumida en el poder omnímodo del estado para decidir el tamaño de la población; criterio totalitarista y radical que viola uno por uno todos los derechos humanos.

Pero no es la conciencia ciega e ignorante de los ciudadanos la que puede llevar a la armonía de las clases sociales que predica la constitución, tiene que ser una conciencia motivada a tra-

<sup>3</sup> Reunión Sobre Políticas en Relación con el Desarrollo en América Latina. Revista Interamericana de Ciencias Sociales. Vol. 4(2). 1967, OEA.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia. Recopilado por Jorge Ortega Torres. 2a. Edición actualizada. Editorial Temis. Bogotá, 1970. pgs. 9, ss.

vés de la enseñanza; mas no de aquella que se adquiere ocasionalmente o usando el privilegio social de tener acceso a determinado nivel de educación, que es un sentido individualista y automático del término planificación familiar, sino por el contrario una actitud resultante de una labor estatal franca, dinámica, nacional de información, de convencimiento y de servicios.

A la luz de la constitución, no se puede negar entonces el derecho-deber del estado de formular esa política y el derecho-deber del ciudadano de formarse un criterio sobre ella. Los datos iniciales de nuestro estudio indicaban para Colombia una situación de aglomeración vital; ese gravísimo hecho compromete la razón misma de ser de la nacionalidad, su integridad como cultura y sus posibilidades de supervivencia y prevalencia.

Viejos y sabios son los principios constitucionales que dan oportunidad al legislador de solucionar esa emergencia y de encontrar que las normas básicas del orden jurídico permiten, no en su elasticidad sino en la humanidad de su concepción, la solución eficaz de uno de nuestros peores males.

De ahí que en la constitución colombiana se encuentre en la libertad de conciencia, la libertad de enseñanza y el poder directivo del estado sobre los planes de desarrollo social una base amplia, clara y sólida para la formulación de una política de población.

Ante esta situación no han sido sordos los gobiernos nacionales. Ya un ex-presidente de Colombia anda por el mundo como pregonero de la catástrofe de la superpoblación, una voz inteligente y una prosa magnífica ante un auditorio sordo a sus prédicas. Otro de ellos aparece como signatario de un documento internacional de singular importancia y un tercero como el primer formulador de una política nacional de población.

## b. El Concordato y la Constitución

Existe, dentro de una rígida interpretación de la ley frente a una sólida tra-

dición colombiana de respeto por los tratados internacionales, un problema cuyo interés reside precisamente en su anacronismo.

Se trata de las relaciones con la Santa Sede, regidas por un concordato ya derogado entre las partes pero aún vigente en el ámbito nacional mientras se completa el proceso de ratificación, igual al de la aprobación de las leyes, del nuevo concordato ya mencionado al hablar del régimen de familia.

Este último ha sido presentado ante la opinión pública como una innovación, lo cual solo es cierto comparado con la irritante caducidad del primero.

Es evidente que ha habido cambios en el nuevo concordato, del estado confesional, donde la religión católica era la oficial, se ha pasado, reconociendo la libertad de conciencia consagrada en la constitución treinta años atrás, a la justificación del concordato en el sentimiento religioso nacional, que lleva a que la iglesia católica y su credo sean elementos fundamentales del orden social.

Lo que es necesario aclarar, dentro del espíritu del concordato realizado entre una iglesia post-conciliar y un estado soberano, es que en un plano jurídico donde los tratados públicos son superiores a la constitución y a las leyes, no existe un poder de veto de las leyes eclesiásticas sobre las leyes civiles.

Existe una reglamentación concordatorial del régimen matrimonial, del régimen de bienes eclesiásticos del régimen penal del clero. Así que el concordato se refiere exclusivamente a estas materias y aunque consagre principios generales de moralidad y se le otorgue a la iglesia el merecido carácter de elemento fundamental del orden social, esto no supone el condicionamiento de la soberanía estatal para legislar sobre materias que aún estando vinculadas con la moral o con la religión no estén reglamentadas en el concordato.

Contra esta interpretación restrictiva del nuevo concordato, podría aducirse su artículo II que afirma que la Iglesia Católica conservará su plena libertad e independencia de la potestad civil y por

consiguiente podrá ejercer libremente toda su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, conformando su gobierno y administración con sus propias leyes.

En un sentido amplio se daría a entender una especie de control jurídico de carácter general sobre todos los asuntos susceptibles de caer bajo la jurisdicción eclesiástica. Creemos que las circunstancias históricas de las partes contratantes y el mismo espíritu del concordato, no permiten esta interpretación y que el concordato se refiere a determinados asuntos, precisamente reglamentados, sin perjuicio del ejercicio libre de la autoridad espiritual de la Iglesia, que no tiene alcances jurídicos y de la jurisdicción eclesiástica que sí los tiene pero delimitados con claridad.

Por lo demás hay que distinguir entre la labor moral de la iglesia, respetabilísima y su influencia jurídica. En el campo de la población, por ejemplo, la libertad del estado para formular autónomamente normas que lo reglamenten no es ni mucho menos irrestricta. Está sometida como vimos a una serie de limitaciones de carácter moral, económico, social suprajurídicas que deben ser tenidas en cuenta en el correcto y beneficioso formulamiento de las leyes. Dentro de estas condiciones la Iglesia Católica representa una fuerza espiritual con gran influencia sobre el pueblo del estado, que no puede ser constreñido en su conciencia, sea católica o no.

De ahí el sentido claro del respeto mutuo que la constitución formula entre la iglesia y el estado y de ahí el exceso que resultaría de conferir un cariz confesional a toda la estructura jurídica nacional.

Pero, determinar los alcances del régimen concordatorio, no impide poner en tela de juicio la bondad misma del concordato para las partes contratantes. La polémica sobre la separación de la iglesia y el estado tiene visos marcados de obsolescencia, tal vez por ello conserva plena actualidad entre nosotros.

Ha sido superada en la inmensa mayoría de los países católicos de un mo-

do sencillo: separando las potestades. Recuperando el estado su facultad de legislar autónomamente sobre aspectos como el régimen de familia, que por ser asuntos internos competen más a su labor legislativa que a las materias que usualmente rigen el derecho internacional. El concordato se pacta entre el presidente y el Papa no para reglar las relaciones de los habitantes del Vaticano y los de Colombia sino para fijar la situación jurídica de la iglesia y de los católicos colombianos.

Se ha impugnado aún la calificación del concordato como un tratado internacional, ante la exigencia de la Convención de Viena de que los tratados sean no solo entre sujetos de derecho internacional sino también sobre cuestiones de derecho internacional, que no es el caso de las materias concordatarias.

Desconocer la calidad de tratado internacional del concordato es sin embargo aventurado. Lo que sí es necesario darse cuenta es de la poca utilidad de estos acuerdos, cuyo golpe de gracia les fue dado por el mismo concilio Vaticano II, estructurado sobre la libertad de conciencia.

Al consagrar la libertad de conciencia, el respeto por la iglesia católica y la libertad de cultos, la constitución está ofreciendo suficientes garantías tanto a los católicos como a los que no lo son; reservando al estado la potestad de dictar las leyes soberanamente, dentro de los límites de estas garantías y de las demás consagradas en la Ley Fundamental.

En un caso como el que nos ocupa, de emergencia social, donde lo que se trata es de rescatar valores humanos como el derecho a la vida, que no es la posibilidad de nacer sino la seguridad de vivir dignamente, con tantos valores morales en juego, se debe consultar la opinión de la Iglesia, que son todos los católicos, como lo hemos hecho aquí, y se debe reclamar el derecho estatal de tomar las medidas necesarias para obtener el bienestar común, tan comprometido hoy ante la avalancha de invitados al frugal banquete de la vida.

### 3. La Quinta Estrategia

El Plan de Desarrollo presentado por el cuarto gobierno del Frente Nacional, representó un notable viraje con relación al gobierno anterior, en el sentido de que el interés gubernamental se volcó del campo a la ciudad, reconociendo el carácter urbano de la distribución espacial de la población.

Se plantearon en este plan cuatro estrategias básicas: la primera consistió en buscar un sector con demanda supuestamente ilimitada, para irrigarlo con fuertes inversiones y romper el estrecho círculo del mercado. Se escogió el sector de la construcción, con la teoría de que un aumento en la capacidad adquisitiva de las personas que iban a ser empleadas para atender la ilimitada demanda de estos bienes, repercutiría en un aumento en el consumo, en la inversión y en la producción y así sucesivamente en una espiral de bienestar que según los críticos se ha convertido en una espiral inflacionaria. El efecto importante del sistema era generar empleo a bajo costo entre gentes de poca preparación técnica, consiguiendo a la vez un notable impulso al desarrollo económico y un aumento en la captación del ahorro privado mediante el atractivo de la conservación del valor del dinero por medio de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante. El desarrollo del plan se ha limitado en la práctica a esta sola estrategia.

La segunda consiste en el aumento y diversificación de las exportaciones, labor realizada a través de facilidades para el mercadeo y estímulos de tipo fiscal. La tercera es el aumento de la producción agrícola a través del impulso a la reforma agraria, la tecnificación de la agricultura y las facilidades de crédito. Fue puesta en marcha tardíamente con las leyes 4 y 5 de 1973 y sus resultados están por evaluarse. La cuarta, que engloba a las anteriores es la redistribución del ingreso con miras a la ampliación del mercado y al bienestar social, redistribución que parece haber sido ahogada por el alto costo de la vida pero

cuyos resultados también están por evaluarse.

Pero existe una quinta estrategia, que no alcanzó a ser puesta en marcha seriamente: la política de población. Importante, porque sin ella todas las expectativas creadas por las anteriores caducan. Esta política, como todo el plan de desarrollo que no llegó a convertirse en ley de la república, como lo prevé la reforma constitucional de 1968, no es una guía obligatoria sino una simple política de un gobierno que puede ser sostenida por este hasta el 7 de agosto de 1974 y luego queda sometida a las vicisitudes de los gobiernos venideros.

Como todo el Plan de Desarrollo, al formularse con la intención de que fuera permanente, la política de población reunió los lineamientos básicos, los criterios y prioridades que habían sido las conclusiones de los estudios demográficos hasta la fecha.

Definida como "El conjunto coherente de principios, objetivos y decisiones adoptados por el sector público, de acuerdo con los derechos, necesidades y aspiraciones de la comunidad, con el propósito específico de orientar el ritmo de crecimiento y el tamaño de la población, su composición por edades, su grado de concentración y distribución espacial y sectorial, mediante la creación de las condiciones que faciliten un comportamiento más racional de los miembros de la comunidad frente a sí mismos, a la sociedad y a los recursos ecológicos"<sup>5</sup> la política de población se entiende como un elemento indispensable de la política general de desarrollo.

La política demográfica colombiana tiene tres aspectos principales:

#### a. La redistribución territorial de la población

Esta política está encaminada a reorientar las migraciones y lograr un me-

<sup>5</sup> Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973. Departamento Nacional de Planeación. Cap. IV Política de Población. Bogotá, 1970 pg. 13.

por asentamiento de la población, con el fin de ayudar a un desarrollo más armónico desde el punto de vista regional. Tal objetivo parte de la disminución de los factores de expulsión actualmente reinantes facilitando la existencia de los campesinos en el campo, su participación en la vida comunal y en general, el mejoramiento de su nivel de vida. Igualmente se pretende desarrollar algunas ciudades intermedias (de 30.000 a 200.000 habitantes), con el fin de armonizar la concentración de la población y fortalecer las "Metrópolis de Equilibrio" a fin de que las disparidades crecientes entre estas y la capital del país no sigan aumentando desmesuradamente.

Se establecerán organismos que permitan un mejor y más rápido acondicionamiento e integración del emigrante a su nuevo medio. Se facilitará la movilización de mano de obra desempleada hacia zonas de escasez y se estimulará la colonización.

Para desarrollar esta política el gobierno ya cuenta con distintos organismos e instrumentos como los Fondos Regionales de Capitalización Social, las áreas metropolitanas, las células municipales y el mismo presupuesto nacional<sup>6</sup>. Son una serie de proposiciones que conservan su validez en el futuro, cualquiera que sea el partido en el poder y que siguen siendo recomendables para el crecimiento armónico nacional.

#### **b. El Ritmo de Crecimiento de la Población**

La reducción del actual ritmo de crecimiento de la población, por medio de la disminución de la fecundidad está considerado en el Plan de Desarrollo bajo dos aspectos básicos: El de la sociedad y el de la familia.

A nivel social la experiencia sociológica enseña que para lograr ese objetivo de manera eficaz, consciente y duradera, es necesario actuar sobre el marco socio-cultural. Por tanto una reducción de la fecundidad implica realizar grandes

esfuerzos educativos. El plan propone entonces, aumentar la eficacia del sistema educativo, brindar mejores oportunidades de educación a sectores más amplios de la población e introducir paulatinamente en los programas del sistema educativo, los temas referentes a la educación en población, formación para la vida familiar y educación sexual. Actividades complementadas con mayores oportunidades para la mujer y una más tardía edad para el matrimonio.

A nivel familiar se plantean tres requerimientos:

—Eleva el nivel educativo con el fin de lograr una mayor responsabilidad de las parejas.

—Proporcionar la información objetiva y adecuada referente a la vida familiar y sexual que permita a la pareja tomar una libre decisión; y

—Hacer asequibles los servicios médicos necesarios, con el fin de asegurar una correcta atención médica y garantizar el respeto debido a la conciencia de los solicitantes<sup>7</sup>.

El gobierno a través de los servicios de protección materno-infantil ha empezado a realizar estos programas, como lo anotamos en la parte pertinente.

#### **3. Reducción de las Tasas de Mortalidad Materna e Infantil**

Este objetivo implica amplias acciones en el campo de la salud y de la nutrición. Actualmente se realizan acciones para extender los servicios médicos, la educación de la población en hábitos de higiene y alimentación, la disminución de las causas más corrientes de mortalidad y morbilidad mediante campañas para eliminar enfermedades infecto-contagiosas y saneamiento ambiental.

Desde 1968 se ha intensificado la prestación de servicios de atención materno-infantil en las áreas rurales, dado el alto índice de morbilidad materno infantil en esas áreas. Ya mencionamos en su oportunidad este programa donde el personal paramédico especialmente entrenado ha prestado grandes servicios.

<sup>6</sup> Idem, pgs. 15-16.

<sup>7</sup> Idem, pgs. 16-19.

#### 4. El Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente

Según el decreto ley 2996 de 1968 el Departamento Nacional de Planeación tiene entre otras la función de "Estudiar el fenómeno poblacional y sus repercusiones económicas y sociales para determinar una política demográfica; igualmente "coordinar la programación de las actividades de las agencias del sector público en materias de población y colaborar en su evaluación" <sup>14</sup>.

El 3 de octubre de 1970 por decreto 860 Bis se creó el Consejo Nacional de Población, entidad asesora del gobierno en el tratamiento de los problemas demográficos y adscrita al departamento nacional de planeación.

La iniciativa del Consejo surgió de los comités operativos de los presidentes electos y se cristalizó en 1970.

Este Consejo estaba presidido por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado y tenían en el participación tanto integrantes del sector público (Ministerio de Agricultura, Salud, Trabajo, Educación, Desarrollo y el Departamento Nacional de Estadística) como del privado (Iglesia Católica, centros colombianos en demografía y Ascofame).

Entre sus funciones principales estaban la de recopilar, evaluar y promover estudios en población, proponer una política poblacional a través del Departamento Nacional de Planeación, cuya Unidad de Recursos Humanos era su Secretaría Técnica y Administrativa, asesorar a las agencias del sector público en materias de población y promover la realización del censo de 1973, labor en la cual tuvo en cuenta a su organización y financiamiento importante papel.

Por expresa decisión presidencial y acogiendo el entusiasmo mundial por el tema, se reunieron en un solo organismo las materias poblacionales y las ecológicas, logrando una íntima relación institucional entre dos aspectos tan vinculados entre sí como la población y el medio ambiente.

Así, por medio del decreto 1040 de junio 4 de 1973, se creó el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente, el cual absorbió al antiguo Consejo.

El nuevo se creó como un organismo a más alto nivel, presidido por el Presidente de la República y sin participación del sector privado. Para hacer operativo un organismo numeroso, de alta jerarquía política (la misma del Consejo Nacional de Política Económica y Social, que asesora al Presidente en estas materias) se creó un comité técnico donde sí hay participación del sector privado y el programa especial a nivel de Colciencias, para adelantar estudios sobre población.

Los objetivos del Consejo en materias de población son:

a. Promover y proponer estudios relacionados con la composición, estructura y dinámica de la población.

b. Elaborar y promover las políticas y medidas estatales en materia de población y de formación y utilización de los recursos humanos del país.

c. Promover y recomendar actividades tendientes a una mayor coordinación de las operaciones de las distintas entidades públicas y privadas que se ocupan de la investigación y solución de los problemas de población, recursos naturales y medio ambiente.

d. Fomentar la formación de profesionales y científicos en los campos relacionados con la población.

e. Promover y recomendar ayuda técnica y financiera a entidades o personas públicas o privadas para desarrollar programas investigativos, docentes y de servicios en los asuntos de población.

f. Proponer y recomendar estudios con otros países en el área de la población <sup>15</sup>.

La composición del Consejo es multitudinaria: como miembros permanentes asisten los ministros de Defensa Nacional, Desarrollo Económico, Agricultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Minas y Petróleos y Educación

<sup>14</sup> Estrategias y Prioridades para la Implementación de la Política de Población y Medio Ambiente. DNP. Bogotá, 1973. Documento 1115 Anexo 2

<sup>15</sup> Idem, pg. 14.

Nacional, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente General del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Gerente del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" y el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Como miembros no permanentes asisten los ministros y jefes de Departamentos Administrativos no contemplados en el numeral anterior, los Institutos Descentralizados, los demás funcionarios públicos, la curia, las Asociaciones y centros de investigación, por invitación del Presidente.

El Consejo se reúne ordinariamente cada mes y extraordinariamente por convocación del presidente<sup>10</sup>.

A pesar de ser un paso de avanzada ante la carencia de legislación sobre población en Colombia, el Consejo es un organismo a altísimo nivel, numeroso, de muy variada composición, que se reúne con poca frecuencia, que no está en capacidades de estructurar una organización efectiva bajo su dirección y que, aunque inspirado por un motivo tan serio como el reconocimiento que hace el decreto 1040 de 1973 del deber del estado de estudiar y prever los fenómenos de población, adquiere dada su composición ante todo una calidad de grupo asesor y a esa calidad debe reducirse.

Estos han sido los esfuerzos gubernamentales para desarrollar su política de población. Sin embargo, el hecho de que el plan de desarrollo no se haya convertido en ley permanente de la nación, para cumplir la finalidad para la cual fue concebido, no como un plan trienal sino como la adopción de un criterio duradero de orientación económica nacional, deja de nuevo en el vacío la necesidad de legislar, amplia y prácticamente, sobre materias de población y pone de nuevo de presente la inquietud de ensayar lo que podía ser esa legislación.

<sup>10</sup> Idem. *ibidem*.

## B. Sugerencias para un Proyecto de Ley sobre Población

### 1. Competencia

Una ley de esta naturaleza encuadraría dentro de lo que la constitución en su artículo 76 denomina Planes de Desarrollo Económico y Social, los cuales según la misma constitución lo ordena, artículo 79, solo pueden ser presentados por iniciativa gubernamental. Correspondería pues al Gobierno entregar al Congreso para su estudio y consideración el proyecto de ley sobre población en Colombia.

Las materias fiscales, referentes a las exenciones personales y por personas a cargo, que sean objeto de este proyecto tienen tratamiento diferente, pues aun cuando el estado tiene competencia para legislar sobre ellas, el Congreso no tiene limitada su iniciativa al respecto, artículo 79 CN. Es pues conveniente que por tratarse de hacer más gravosa la situación del contribuyente prolífico y por constituir una tradición colombiana, sea el Congreso el que por propia iniciativa legisle sobre estos aspectos fiscales.

### 2. Finalidades

En nuestro concepto una ley sobre población en Colombia debe tener cuatro finalidades específicas y jerarquizadas. La ley General de población mexicana por ejemplo, se refiere principalmente a la minuciosa reglamentación de la migración en todas sus modalidades y al registro de población e identificación personal, dando apenas unas generalísimas recomendaciones sobre lo que denomina planeación familiar.

Los criterios para aplicar en Colombia en su orden, deberían ser:

1. Como finalidad primordial, la unificación, control y difusión de los métodos anticonceptivos, del material educativo en el tema de la población y de los criterios con que ese material y esos métodos deben aplicarse, sobre la base de que las materias referentes al tema de la población, excluyendo la investigación, son en su reglamentación, dirección y realización de competencia preferente del estado.

La exclusión de la investigación de esa competencia preferente reside en el hecho de la índole misma de las labores investigativas que para ser válidas no deben estar sujetas a criterios políticos.

La función del estado en este aspecto debe ser la de colaborador, coordinador e impulsor. Dentro de estas funciones su labor como investigador debe ser equiparada a la que adelante cualquier organismo privado.

Sólo de esta manera es posible conciliar la necesidad de una orientación definida y una ejecución precisa de las políticas, con la libertad de criterio que debe haber al seleccionar las prioridades de esas políticas sobre una base real.

2. La segunda finalidad de la ley sería la de normar adecuadamente el campo de la distribución espacial de la población, reuniendo en su articulado criterios precisos sobre el desarrollo urbano y rural, migraciones internas y externas buscando como lo pide la constitución el pleno empleo de los recursos humanos y naturales y la armonía en el desenvolvimiento social y económico del país.

3. Una tercera finalidad, de un carácter menos específico, puesto que existe toda una rama del derecho que se ocupa de ella es la familia. Sin embargo, una ley de población debe tener en cuenta la actualización de algunos aspectos del derecho de familia que evidentemente no corresponden a la realidad social.

4. Finalmente, se debe tener en cuenta también la conducta sexual colombiana, tanto en el aspecto educativo como en el aspecto penal, para llevar a la legislación normas de un contenido más humano y más acordes con los nuevos criterios científicos en estas materias.

### 3. Recomendaciones

Sobre la base de todo lo expuesto y con la certeza de que un proyecto de ley sobre población debe ser el fruto de un proceso de maduración social y de una amplia discusión nacional, con-

sideramos que dicho proyecto debe contener al menos las siguientes disposiciones.

#### **Respecto a los criterios generales:**

a. El reconocimiento de que la decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos es un derecho humano fundamental y de la obligación estatal de procurar que ese derecho pueda ser ejercitado conscientemente.

b. La competencia preferente del estado para la formulación, orientación y ejecución de las políticas de población, exceptuando las labores investigativas en población.

c. El deber del estado de velar por que el desarrollo económico sea armónico con la distribución espacial de la población y su compromiso de promover programas tendientes a orientar el flujo de la migración hacia áreas de mayor desarrollo potencial, a promover estudios sobre la distribución espacial de la población y a que los planes de desarrollo económico y social la consideren como una variable importante en su planteamiento y realización, con la finalidad de que el desarrollo nacional se lleve a cabo de manera armónica.

#### **Respecto a producción, distribución de métodos de planificación familiar e información sobre ellos:**

d. Garantizar la información y el suministro de todos los métodos de planificación familiar que hayan sido probados científicamente como adecuados para el uso humano, calificación que será dada por el Ministerio de Salud.

e. Garantizar la libertad de instituciones privadas o religiosas para adelantar programas de información y servicios en Planificación Familiar. Programas que deberán estar sujetos a la aprobación del gobierno, con el preciso propósito de asegurar que haya coordinación con los programas oficiales.

f. La declaración de que la producción y distribución de métodos de planificación familiar son un servicio público cuya reglamentación corresponde al estado.

Por ello, el comercio de toda clase de métodos de planificación familiar deberá someterse a las disposiciones que

sobre productos relacionados con la salud, tenga el Ministerio de Salud.

#### **Respecto de la Educación:**

g. El gobierno deberá incluir dentro de los programas oficiales para la educación primaria, media y superior cursos adecuados sobre educación sexual, demografía y vida familiar con el fin de crear conciencia sobre el problema demográfico y la paternidad responsable.

h. Expresa autorización para que el gobierno elabore y promueva campañas y programas de planificación familiar, a través de todos los medios de comunicación, con el fin de llegar a la población que no tiene acceso a los medios educativos tradicionales.

i. Las parejas que vayan a contraer matrimonio civil, deberán asistir a cursos prematrimoniales, donde se les ilustrará sobre aspectos básicos de la fisiología de la reproducción, el problema demográfico, la vida familiar y la paternidad responsable.

También deberán someterse a un examen médico prenupcial, cuya razón es velar por la salud física y mental de los contrayente y sus descendientes.

Los jueces se abstendrán de celebrar el matrimonio sin el lleno de estos requisitos, a menos que los contrayentes demuestren su imposibilidad de tener acceso a ellos.

Los jueces que celebren un matrimonio sin haber comprobado el lleno de estos requisitos incurrirán en las sanciones disciplinarias previstas en el artículo 40 del código de procedimiento civil.

El gobierno deberá procurar que estos cursos y exámenes estén al alcance de la mayor cantidad de futuros cónyuges.

Naturalmente, esta disposición no podrá ser aplicada a los sacerdotes católicos, quienes se rigen íntegramente por las normas del derecho canónico al celebrar un matrimonio, normas que según el régimen concordatario no pueden ser intervenidas por la legislación civil. Se precisaría un acuerdo entre la Iglesia y el Estado, que reglamentara expresamente esta materia.

#### **Respecto de la ejecución de la política:**

j. En algunos países, como India, se han establecido ministerios de población. Consideramos que la figura del Establecimiento Público es más operativa, tiende a crear menos burocracia y obedece más a la tradición colombiana de entregar el desarrollo de programas sobre aspectos importantes y específicos de la sociedad a este tipo de entidades, antes que presionar la proliferación de ministerios, que corresponde más a un nivel político que técnico.

Por ello, consideramos adecuada la creación del Instituto Colombiano de Población, ICP, como un establecimiento público, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyos fines, programas y estructuración trataremos de esbozar.

Para dar cumplimiento a las disposiciones sobre tutela administrativa y dado que este Instituto se ocupará de programas específicos en el campo de la salud, la educación, las comunicaciones, el desarrollo económico en general, resulta cómodo y conveniente que esté adscrito al Ministerio de Gobierno.

Tendrá una duración indefinida y su domicilio legal será la ciudad de Bogotá, pero podrá organizar oficinas en otras regiones del país.

k. El Instituto Colombiano de Población tendrá los siguientes objetivos:

- a. Impulsar, coordinar y colaborar con la investigación o realizar investigaciones en el campo de la población.
- b. Fijar la orientación y metas de todo programa de población, para lograr su desenvolvimiento armónico y dirigir programas de información y servicios en este campo.
- l. En desarrollo de sus objetivos podrá:
  - a. Colaborar con el Ministerio de Salud para que en todos los organismos, centros y puestos de salud se preste el servicio de planificación familiar; crear o fomentar la creación de establecimien-

tos o centros pilotos de planificación familiar, donde no se preste este servicio. Estas actividades deberán desarrollarse en armonía con los planes del Sistema Nacional de Salud.

- b. Promover y realizar el adiestramiento personal necesario en los diferentes niveles, para atender la demanda de planificación familiar en el país. Patrocinar y estimular la labor de profesionales y científicos en el campo poblacional.
- c. Coordinar, para obtener su orientación armónica y eficiente, los programas de planificación familiar que realicen las instituciones a que se refiere el numeral e.
- d. Elaborar y presentar en colaboración con el Ministerio de Educación, los programas sobre demografía, educación sexual y vida familiar a que se refiere el numeral g.
- e. Elaborar y presentar a la aprobación del gobierno la reglamentación a que se refiere el numeral f.
- f. Elaborar y promover los programas y campañas a que se refiere el numeral h.
- g. Adelantar, coordinar y promover programas referentes a migraciones, urbanización y distribución espacial de la población.
- h. Realizar actos o contratos encaminados a conseguir los fines señalados.
- i. Las demás que lo sean designadas por la ley o los estatutos.

Dentro de una aplicación desusada pero constitucional de la planeación obligatoria que para el sector público consagra el artículo 32 de la Constitución, puede establecerse que corresponde al Departamento Nacional de Planeación, dar concepto favorable a las decisiones de la Junta Directiva, con miras a lograr que los planes y programas del Instituto Colombiano de Población estén acordes con las directrices generales de la planeación nacional. La omisión de este requisito ocasionaría la nulidad de los actos.

m. El Instituto Colombiano de Población tendrá dos áreas básicas:

El área investigativa encargada del desarrollo y coordinación a nivel nacional e internacional de estudios sobre población, de la evaluación de dichos estudios y de la formación de un centro de documentación que concentre todo el material posible sobre el tema de la población y facilite su divulgación.

El área de operaciones encargada de la información en población a través de los establecimientos educativos y los medios de comunicación, en colaboración con el Ministerio de Educación. De la prestación de servicios en planificación familiar tanto con el suministro directo o indirecto de métodos como con la prestación de servicios clínicos en colaboración con el Ministerio de Salud.

Los objetivos de estas áreas son desarrollar los fines previstos en los numerales anteriores.

ñ. El Instituto Colombiano de Población estará dirigido por una Junta Directiva, el Director General y los Directores de las Áreas de Investigación y Operaciones.

El Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente será órgano asesor del Director General en materias de población, suprimiendo las funciones de dicho consejo que asuma dentro de su estructura el Instituto Colombiano de Población. Lo mismo sucederá con los programas que se estén adelantando bajo la dirección del Consejo, los cuales pasarán a la del Instituto.

Los estatutos, redactados por la Junta Directiva, una vez aprobados por el gobierno, regirán las actividades del Instituto y de cada uno de sus órganos. La Junta Directiva podrá modificarlos con la aprobación del gobierno.

Correspondería al gobierno, mediante decreto reglamentario establecer las funciones de la Junta Directiva, cuyos miembros actuarán por períodos de dos años.

o. La Junta Directiva estará formada así:

—el Ministro de Salud o su Delegado

- el Ministro de Educación o su Delegado
- el Ministro de Comunicaciones o su Delegado
- el Ministro de Desarrollo o su Delegado
- el Ministro de Agricultura o su Delegado
- un representante de la Iglesia Católica nombrado por la Conferencia Episcopal.
- dos representantes de los organismos investigativos en población, nombrados por el Presidente de la República.
- el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su Delegado.
- un representante de las instituciones privadas dedicadas a hacer programas de información y servicios en planificación familiar, nombrado por el Presidente de la República.

p. La Junta Directiva nombrará un Presidente de su seno, el cual tendrá como funciones, además de ser el presidente de la Junta y promover el Instituto en reuniones, congresos, actos públicos, buscar recursos mediante la cooperación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, tanto económicos como técnicos y científicos, vigilar por la buena imagen del instituto ante la opinión pública y las demás que le asigne el decreto que reglamentará la ley de población.

El período del Presidente será igual al de la Junta Directiva. La Junta Directiva es el organismo superior del Instituto Colombiano de Población; tendrá además de la orientación y selección de los programas educativos, de información, servicios, salud e investigación, referentes al campo de la población, las demás funciones que le fije el decreto que reglamentará la ley.

El Director General será el representante legal del Instituto y tiene las funciones que como tal le confiere la ley. Además, deberá hacer cumplir las disposiciones de los estatutos y de la Junta Directiva. Sus demás funciones estarán determinadas en los Estatutos. Es

de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y tendrá voz pero no voto en las reuniones de la Junta Directiva.

Los Estatutos determinarán los demás funcionarios que serán nombrados por el Director General.

- q. El Patrimonio del Instituto Colombiano de Población estará formado por:
- a. Las sumas que con destino a él se incluyan en el presupuesto nacional. El Gobierno deberá estudiar el monto de la partida para incluirla anualmente en el presupuesto reajustándola adecuadamente a partir del ejercicio fiscal siguiente a la vigencia de la ley sobre población. Dicha partida no podrá ser inferior a la del Ministerio que tenga la menor partida.
  - b. El producto de los empréstitos que el Instituto o el Gobierno contraten con destino al mismo Instituto. Los primeros tendrán la garantía del Gobierno.
  - c. El producto de donaciones, ayudas o subvenciones que le hagan entidades internacionales, gobiernos extranjeros, fundaciones o cualquier persona natural o jurídica.
  - d. Los bienes que reciba a cualquier título traslativo o constitutivo de dominio.

#### **Respecto de modificaciones al régimen de familia:**

r. El artículo 140 del Código Civil deberá quedar así:

"El matrimonio es nulo y sin efectos en los casos siguientes: . . .

2. Cuando se haya contraído entre un varón menor de 18 años y una mujer menor de 16 años o cuando cualquiera de los dos sea menor a aquella edad.

#### **Respecto de modificaciones al régimen penal del aborto:**

s. Los artículos 386 a 389, que conforman el Título XV, capítulo IV del Código Penal, deberán ser sustituidos por las siguientes disposiciones:

**Artículo 386.** "La mujer que en cualquier forma cause su aborto o permita que otra persona se lo

cause, al igual que el que procura el aborto con el consentimiento de la mujer embarazada, incurre en una pena de prisión de uno a tres años".

**Artículo 387.** "Si el aborto se causa sin el consentimiento de la mujer la sanción es de uno a seis años de prisión. Si se ocasiona la muerte de la mujer el autor será responsable en los términos del artículo 365 del Código Penal".

**Artículo 388.** "Si el responsable de estos delitos es un médico, farmacéutico, practicante de estas profesiones o partera la pena se aumentará hasta en la tercera parte y se impondrá la suspensión del ejercicio de la profesión de seis meses a dos años".

**Artículo 389.** "Quedará justificada la acción del médico que cause un aborto, para salvar la vida de la madre de un grave peligro que se presente o amenace seguramente presentarse si ha agotado los recursos a su alcance para salvar ambos seres y siempre que la mujer no se oponga".

"Si el aborto se ocasiona por absoluta imposibilidad económica de mantener a la criatura, las sanciones previstas en las disposiciones anteriores se reducirán hasta en una tercera parte y podrá imponerse aun el perdón judicial".

"Si dicha persona es médico, farmacéutico, practicante de estas profesiones o partera, la pena se aumentará hasta en una tercera parte y se impondrá la suspensión del ejercicio profesional de 6 meses a dos años.

"Se entiende por esterilización permanente aquella que ocasiona irreversiblemente la pérdida de la facultad generadora tanto en el hombre como en la mujer".

"Será sancionada con pena de prisión equivalente a la establecida para el aborto, la persona que con la intención de hacerlo esterilice permanentemente a otra sin su consentimiento.

#### **Respecto de la legislación laboral:**

t. El subsidio familiar solo será otorgado por los cuatro primeros hijos que el trabajador inscriba en la Caja de Compensación Familiar respectiva. Esta disposición se aplicará cuando el número límite de hijos se complete dentro de la vigencia de la ley de población, evitando así violar los derechos adquiridos por los trabajadores.

#### **Respecto de las normas fiscales:**

u. Sería conveniente la modificación del artículo 1o. de la ley 27 de 1969 y el artículo 8o. de la ley 6 de 1973, para que quedaran así:

"Las exenciones personales y por personas a cargo son las siguientes:

5.000 pesos por el contribuyente que sea persona natural.

5.000 pesos por su cónyuge.

2.000 pesos por cada persona a quien el contribuyente, estando legalmente obligado, sostenga o eduque si dicha persona es menor de edad o si, siendo mayor de 21 años estuviere imposibilitada para sostenerse por incapacidad económica, física o mental o sean estudiantes. Esta disposición se aplica también a las mujeres solteras".

"Si se trata de hijos legítimos, naturales o adoptivos, se aplicarán las siguientes exenciones:

2.000 pesos por el primer hijo

2.000 pesos por el segundo hijo

1.000 pesos por el tercer hijo

1.000 pesos por el cuarto hijo.

Del quinto en adelante inclusive no se causan exenciones".

v. No se aceptan como exenciones personales especiales, a que se refiere la ley 6 de 1973, los pagos efectuados en el año o período gravable por personas naturales o sucesiones ilíquidas a laboratorios clínicos, hospitales o clínicas, escuelas, colegios, universidades, médicos, odontólogos, abogados y otros profesionales por servicios prestados al quinto hijo y a los hijos siguientes que aparezcan relacionados por su edad, de mayor a menor, en la declaración de renta del contribuyente.

## BIBLIOGRAFIA

- ANIF. Asociación Nacional de Instituciones Financieras. **CARTA FINANCIERA**. Vol. 1 (2) junio de 1974. Bogotá.
- ANTEPROYECTO DE CODIGO PENAL. Colegio Antioqueño de Abogados. Medellín, 1974.
- ANTOLISEI, Francesco. *Manuale de Diritto Penale, Parte Speciale*. Milano, Editorial Giuffrè, 1958. T. I. En: **DERECHO PENAL SEXUAL**. MARTINEZ, Lisandro. T. I. Editorial Temis. Bogotá, 1972.
- ASCOFAME. Encuesta de Fecundidad de Medellín. 1966. En: **CONOCIMIENTOS, ACTITUDES Y PRACTICAS SEXUALES**. Vol. 2 Bogotá, 1966, Editorial Antares-Tercer Mundo.
- ASCOFAME. **FECONDIDAD Y PLANIFICACION FAMILIAR ENTRE LOS CATOLICOS**. Editorial Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1969.
- AYALA, Javier. Informe del BIRF sobre Colombia. **EL TIEMPO**. 16 de junio de 1973. Bogotá.
- BALDWIN Wendy. Relaciones entre edad, educación y nacidos vivos. ASCOFAME. **DOCUMENTO INTERNO 1971**. Bogotá, 1971.
- BANCO DE LA REPUBLICA. COLOMBIA. **ESTADISTICAS BASICAS**. Departamento de Investigaciones Económicas. Bogotá, 1969.
- BAUM, Gregory. *The Right to Dissent*. Commonweal, Vol. 88 (10) Nueva York, Agosto de 1968. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD**. MALDONADO, Alberto Buenos Aires, 1970. Editorial Didot, S.C.A.
- BOGUE J., Donald. *Actitudes Relacionadas con la Planificación Familiar*. En: **PLANIFICACION FAMILIAR**. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967.
- BOGUE J., Donald. *Motivos a favor o en contra de la Planificación Familiar en distintas culturas*. En: **PLANIFICACION FAMILIAR**. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967.
- BONNECASE, Julien. *Filosofía del Código de Napoleón*. En: **DERECHO DE FAMILIA**
- SUAREZ, Roberto. Editorial Temis. Bogotá, 1971.
- BURCH K., Thomas, et al. *Los Párrocos Católicos y el Control de la Natalidad*. En: **ESTUDIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR**. Vol 6 (6) Editorial Canal Ramírez-Antares. Bogotá, 1971.
- CALLAHAM, Daniel. *Una Proposición Alternativa*. Commonweal Vol. 88 (19) Nueva York, agosto de 1968. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD**. MALDONADO, Alberto. Buenos Aires, 1970. Editorial Didot. S.C.A.
- CODIGO CIVIL COLOMBIANO. *Complementado por José Ortega y Torres*. Séptima Edición Actualizada. Editorial Temis, Bogotá, 1970.
- CODIGO PENAL COLOMBIANO. *Complado por José Ortega y Torres*. Tercera Edición. Editorial Temis, Bogotá, 1971.
- CODIGO SUSTANTIVO Y PROCESAL DEL TRABAJO. Colección "Codex Brevis". Editorial Librería Voluntad. Bogotá, 1970.
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. *Recopilada por Jorge Ortega Torres*. Segunda Edición Actualizada. Editorial Temis, Bogotá, 1970.
- DECLARACION DE JEFES DE ESTADO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBLACION. Editorial Antares- Tercer Mundo. Bogotá, 1967.
- Declaración de los Profesores de la Facultad de Teología de la Universidad Católica de Chile*. En: **HUMANAE VITAE. SI Y NO**. Editorial Paidós Buenos Aires, 1970.
- Declaración de 21 Teólogos Europeos*. Amsterdad, 1968. En: **HUMANAE VITAE. SI Y NO**. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1970.
- Departamento Nacional de Estadísticas, DNT. **COLOMBIA. ESTADISTICAS BASICAS. BOLETIN MENSUAL DE ESTADISTICA**. No. 267. Bogotá, octubre de 1967.
- Departamento Nacional de Planeación. **PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

- 1970-1973. Capítulo IV. Política de Población. Bogotá, 1970. Mimeoógrafo.
- DONDEYNE, Albert (Mons.) Reflexiones acerca de la Controversia sobre la *Humanae Vitae*. Artículo Inédito. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD**. MALDONADO, Alberto. Editorial Didot, S.C.A. Buenos Aires, 1970.
- DOS SANTOS, Beni (Pe. Dr.) La Concepción Personalística del Matrimonio y la *Humanae Vitae*. Vozes. Vol. 62 (11) Petropolis, Brasil. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD**. MALDONADO, Alberto. Editorial Didot, S.C.A. Buenos Aires, 1970.
- EL CONTRATO DE TRABAJO**. Recopilado por José Felix Castro. Editorial Publicitaria. Bogotá, 1973.
- EPISCOPADO LATINOAMERICANO. Problemas Demográficos en América Latina. Medellín 1968. En: **HUMANAE VITAE SI Y NO**. Editorial Paicós. Buenos Aires, 1970.
- ESTRADA, Alcides. Uso de Métodos Anticonceptivos por las mujeres de la Encuesta Nacional de Fecundidad. **ENCUESTA NACIONAL DE FECUNDIDAD**. Parte Urbana. ASCOFAME. Documento Interno.
- ESTRADA, Alcides. Características Sociodemográficas de las Solicitudes de Planificación Familiar, en el Programa del Ministerio de Salud. En: **DOCUMENTOS DEL AÑO 1972**. ASCOFAME. Mimeoógrafo.
- ESTRATEGIAS Y PRIORIDADES PARA LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE POBLACION Y MEDIO AMBIENTE**. DNP. Documento 1.115. Anexo 2. Bogotá, 1973.
- GACETA JUDICIAL**. Tomo 80. 12 de diciembre de 1955.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO**. Editorial Porrúa S. A. México, D.F. 1970.
- GREGORY, Alfonso et al. Expectativa de la Enciclica *Humanae Vitae* en la América Latina durante 1967. En: **HUMANAE VITAE, SI Y NO**. Editorial Paicós. Buenos Aires, 1970.
- GUERRERO, Rodrigo y LORES, Humberto. Evaluación de la Continencia Periódica. **REVISTA COLOMBIANA DE OBSTETRICIA Y GINECOLOGIA**. Vol. 21 (6) nov. dic. 1970. Bogotá.
- HARRING, Bernard. La Crisis de la Enciclica. Vol. 88 (20) Nueva York, sep. 1968. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD**. MALDONADO, Alberto. Editorial Didot, S.C.A. Buenos Aires, 1970.
- HASSAN. Influence of Child Mortality on Fertility. Nueva York, 1966. En: **APUNTES SOBRE PROGRAMAS DE ACCION DEMOGRAFICA Y EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO EN COLOMBIA**. LOPEZ ESCOBAR, Guillermo. Manila, 1972.
- HEER Y SMITH. Mortality and Desired Family Size. Cincinnati, 1967. En: **APUNTES SOBRE PROGRAMAS DE ACCION DEMOGRAFICA Y EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO EN COLOMBIA**. LOPEZ ESCOBAR, Guillermo. Manila, 1972.
- HEREDIA, Rodolfo. Actitudes, Motivaciones, Ideales. ASCOFAME. Unidad de Valoración. **DOCUMENTO INTERNO 1972**. Bogotá, 1972.
- JARAMILLO GOMEZ, Mario. Encuesta de Opiniones a Dirigentes de Medellín. En: **PLANIFICACION FAMILIAR**. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967.
- JARAMILLO GOMEZ, Mario. Encuesta al Cuerpo Médico de Medellín. En: **REGULACION DE LA FECUNDIDAD**. ASCOFAME. Editorial Antares. Bogotá, 1968.
- JARAMILLO GOMEZ, Mario y LONDOÑO B., Juan. Primera Valoración Comparativa de los servicios piloto de Planificación Familiar. En: **REGULACION DE LA FECUNDIDAD**. ASCOFAME. Editorial Antares. Bogotá, 1968.
- JARAMILLO OCAMPO, Hernán. **PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE INTRODUCEN MODIFICACIONES A LAS LEYES 200 DE 1936, 135 DE 1961 Y 1 DE 1968**. Ministerio de Agricultura. Bogotá, 1971.
- LEE, Luke J. D., Ph.D. La Ley y la Planificación Familiar. En: **ESTUDIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR**. Vol. 6 (4) Editorial Canal Ramírez Antares. Bogotá, abril de 1971. Separata.
- LEY DE SUBSIDIO FAMILIAR. Ley 56 de 1973. **EL ESPECTADOR**. 14 de marzo de 1974. Bogotá.
- LEY 27 de 1969 y LEY 5 de 1973. **LEGISLACION ECONOMICA**. Régimen del Inmueble a la Renta y Complementarios. SELVA, Alberto. Envío 82. marzo 1973.
- LOPEZ ESCOBAR, Guillermo. **APUNTES SOBRE POLITICA DEMOGRAFICA**. ASCOFAME. Documentos. Bogotá, 1972.
- LLANO ESCOBAR, Alfonso (S.J.) La Iglesia frente a la Política Demográfica. **EL TIEMPO**. 24 de junio de 1973. Bogotá.
- MALDONADO G., Inés. Tradicionalismo y Planificación Familiar. En: **REGULACION**

- DE LA FECUNDIDAD.** ASCOFAME. Editorial Antares. Bogotá, 1968.
- MARTELET, Gustave.** (S.J.) Para Comprender mejor la Encíclica Humanae Vitae. Nouvelle Rewe Theologique, vol. 90 (9), 10) Tournai-Paris. Nov-dic de 1968. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD.** MALDONADO, Alberto Editorial Didot S.C.A. Buenos Aires, 1970.
- MARTINEZ, Lisandro.** **DERECHO PENAL SEXUAL.** Tomo I Editorial Temis. Bogotá, 1972.
- MENDCZA, Hernán y MIRKOW, Italo.** Actitudes de los Profesores de las Facultades de Medicina. En: **REGULACION DE LA FECUNDIDAD.** ASCOFAME. Editorial Antares, Bogotá, 1968.
- MENDOZA, Hernán y MIRKOW, Italo.** Actitudes de los Médicos Colombianos hacia el problema de la Población. En: **REGULACION DE LA FECUNDIDAD.** ASCOFAME. Editorial Antares, Bogotá, 1968.
- MENDOZA HOYOS, Hernán.** **INVESTIGACION SOBRE ABORTO Y PLANIFICACION FAMILIAR EN COLOMBIA.** Reimpresión de The Milbank Memorial Foundation Quarterly Julio de 1968. Vol. 66 (4) Parte 2. Nueva York, 1968.
- MENDOZA HOYOS, Hernán.** **CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION COLOMBIANA.** ASCOFAME. Editorial Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1968.
- MENDOZA HOYOS, Hernán.** La Sobre población impide el progreso en los países en desarrollo. En: **POBLACION Y DESARROLLO.** Editorial Antares. Bogotá, 1970.
- MENDOZA HOYOS, Hernán.** **SUPERPOBLACION Y ELEVADA DENSIDAD SOCIAL.** Editorial Antares-Tercer Mundo. Bogotá, 1965.
- MENSAJE PASTORAL DE NCCB.** Comité Administrativo sobre Aborto Traducción Libre Washington, febrero 13 de 1973. Mimeógrafo.
- MIRKOW O., Italo.** Actitudes y usos acerca de la Planificación Familiar en Bogotá. En: **REGULACION DE LA FECUNDIDAD.** ASCOFAME. Editorial Antares. Bogotá, 1968.
- MIRKOW O., Italo.** Algunos Resultados Generales de la Encuesta Piloto de Fecundidad Rural de Cartagena y Manizales. **CONOCIMIENTOS, ACTITUDES Y PRACTICAS SEXUALES.** Editorial Antares. Volumen 2. Bogotá, 1968.
- ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS OEA.** Septiembre de 1968. En: **POBLACION Y DESARROLLO.** Editorial Antares Bogotá, 1970.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT.** **HACIA EL PLENO EMPLEO.** Biblioteca del Banco Popular. Imprenta Banco Popular. Bogotá, 1970.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. ONU.** **ALGUNOS ASPECTOS DEL CRECIMIENTO EN COLOMBIA.** Secretaría de la Comisión Económica para la América Latina. Mimeógrafo. Nueva York, 1965.
- PAULO VI.** Encíclica Humanae Vitae. En: **HUMANA VITAE. SI Y NO.** Editorial Paidós. Buenos Aires, 1970.
- PAULO VI.** Alocución para el Angelus. 1968. Conferencia del Episcopado Latinoamericano. 1968. En: **LA IGLESIA Y EL CONTROL DE LA NATALIDAD.** MALDONADO, Alberto. Editorial Didot S.C.A. Buenos Aires, 1970.
- PENALOSA C., Herman.** **EDUCACION Y POBLACION EN COLOMBIA.** ESAP. Bogotá, febrero de 1974. Multitip.
- PEREZ, Gustavo, et al.** **POBLACION, IGLESIA Y CULTURA.** Editorial Galve S. A. México, 1970.
- PEREZ, Luis Carlos.** Derecho Penal. Parte Especial. Editorial Temis. Bogotá, 1965. T. II. En: **DERECHO PENAL SEXUAL.** MARTINEZ, Lisandro. Tomo I Editorial Temis. Bogotá, 1972.
- PIO XII.** Discorsi e radio messaggi. 13. 26 noviembre de 1957. En: **EL ABORTO.** GRISEZ, Germain. Mitos, realidades y argumentos. Ediciones Sígueme 1972.
- PRADA, Helena.** Nivel y Diferencia de Fecundidad Rural. **ENCUESTA NACIONAL DE FECUNDIDAD.** Publicación No. 2 Parte Rural. Documento Interno. ASCOFAME.
- PROFAMILIA.** Asociación Pro-bienestar de la Familia Colombiana. **INFORMES DE LOS AÑOS 1971 y 1972.** Bogotá. 1971, 1972.
- REQUENA, Mariano.** Aborto Inducido. Condiciones Determinantes. En: **PLANIFICACION FAMILIAR.** ASCOFAME. Motivación-comunicación-valoración. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967.
- REFORMA SOCIAL AGRARIA.** Leyes 135 de 1961 y 1 de 1968. Ministerio de Agricultura. Bogotá, enero de 1972. Serie Jurídica No. 11.
- REUNION SOBRE POLITICAS DE POBLACION EN RELACION CON EL DESARRO-**

- LLO DE LA AMERICA LATINA.** Revista Interamericana de Ciencias Sociales. Vol. 4. (2) 1967. OEA.
- RICO VELASCO, Jesús.** Tipos de Unión y Fecundidad en Colombia. ASCOFAME. DOCUMENTOS DEL AÑO 1972. Bogotá, 1972.
- RIVERA, Jorge y ESTRADA, Alcides.** Conocimiento y uso de Métodos. ENCUESTA NACIONAL DE FECUNDIDAD, Parte Rural. Publicación No. 2 Documento Interno. ASCOFAME.
- RUEDA G., Ricardo.** El Aborto como Problema Social. En: EDUCACION PARA LA VIDA FAMILIAR. II parte. ASCOFAME. Editorial Antares. Bogotá, 1972.
- SALAZAR BUCHELI, José María.** REORGANIZACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. Ministerio de Salud Pública. Bogotá, enero de 1972.
- SUAREZ FRANCO, Roberto.** DERECHO DE FAMILIA, Editorial Temis. Bogotá, 1971.
- TEXTO DEL CONCORDATO.** EL ESPECTADOR. 13 de julio de 1973. Bogotá.
- UMANA, María.** Características Sociodemográficas de las Uniones. ENCUESTA NACIONAL DE FECUNDIDAD. Parte Rural. Publicación No. 2 Documento Interno. ASCOFAME.
- UMANA, María.** Características Sociodemográficas de las Mujeres. ENCUESTA NACIONAL DE FECUNDIDAD. Parte Rural. Publicación No. 2. Documento Interno. ASCOFAME.
- UMANA, María.** Características Sociodemográficas de las Solicitantes de Planificación Familiar en el Programa Post-parto, 1970. 1971. ASCOFAME. Unidad de Valoración. DOCUMENTOS DEL AÑO 1972. Bogotá, 1972.
- ZIDAN, George.** Crecimiento Demográfico y Desarrollo Económico. En: ESTUDIOS DE PLANIFICACION FAMILIAR. Vol. 4 T.L. ASCOFAME.