
PROYECTO DE LEY ____ DE 2013

Por medio de la cual se establece medidas en materia de educación para la asistencia y atención de las madres cabeza de familia víctimas de los grupos armados al margen de la ley

El Congreso de Colombia DECRETA:

Artículo 1°. El Estado colombiano asumirá la obligación de educar en forma gratuita, en todos los niveles de educación formal indicados en el artículo 11 de la Ley 115 de 1994 y de acuerdo al artículo 50 de la ley 1448 de 2011 , así como en la educación técnica, tecnológica y universitaria o en la educación para el trabajo y el desarrollo humano a que se refiere la Ley 1064 de 2006, a las mujeres cabeza de familia que hayan quedado viudas, abandonadas por razón del secuestro, toma de rehenes o desaparición forzada de sus esposos o compañeros permanentes, o por cualquier persecución generada por los grupos armados al margen de la ley, y que demuestren carecer de las condiciones económicas para su formación.

Este beneficio se extenderá a los hijos de la mujer cabeza de familia que se encuentre en las condiciones indicadas.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará de la siguiente manera:

En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y **liquidación de la matrícula mínima**, que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia, **sus hijos** y población en condición de discapacidad.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX.

Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación desarrollará procesos mediante los cuales las Instituciones de Educación Superior de carácter privado, creen los programas sociales de apoyo y asistencia a las víctimas de la violencia objeto de

esta ley, para que los costos de matrícula derivados de los programas sean mínimos.

Artículo 4°. Las mujeres que hayan faltado a la verdad con el propósito de acceder a los beneficios educativos consagrados en esta ley, quedarán sujetas a la responsabilidad penal derivada de sus actos. En tal caso, la institución educativa oficial estará facultada para cobrar a la persona que aportó las pruebas falsas, todos los emolumentos derivados de matrículas, pensiones, etc., dejadas de percibir.

Artículo 5°. Los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional o de la Entidad adscrita que se delegue, los directivos docentes o docentes que incumplan las obligaciones establecidas en esta ley, incurrirán en falta disciplinaria y serán sancionados con la destitución, para lo cual se respetará el debido proceso establecido en el Código Disciplinario Único.

Artículo 6°. Los beneficios consagrados en esta ley, no excluyen el acceso a los mecanismos de apoyo consagrados en la Ley 82 de 1993, modificada por la Ley 1232 de 2008, consagrados para las madres cabeza de familia.

Artículo 7. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

PROYECTO DE LEY ___ DE 2013

Por medio de la cual se establece medidas en materia de educación para la asistencia y atención de las madres cabeza de familia víctimas de los grupos armados al margen de la ley

EXPOSICION DE MOTIVOS

CONSTITUCIONALIDAD: PROTECCIÓN Y ATENCIÓN ESPECIAL A LA MUJER CABEZA DE FAMILIA

Por mandato constitucional el Estado tiene la obligación de dar especial protección y de apoyar a la mujer cabeza de familia, considerada como persona en situación de debilidad manifiesta cuando las circunstancias económicas determinen esa situación de debilidad, por lo cual se admite, en tal caso una discriminación positiva a favor de esa mujer (Sentencia T-795 de 2012).

En la Sentencia T-795 de 2012 la Corte Constitucional ordenó la especial protección por parte del Ejército Nacional a la esposa y madre cabeza de familia de un suboficial desaparecido y consideró:

“Es determinante establecer si los beneficiarios de los haberes son por sí mismos, independientemente de su condición económica, sujetos de especial protección constitucional. En ese sentido, no es lo mismo que los beneficiarios de los haberes sean todos adultos, sanos, con su fuerza de trabajo intacta, y sin necesidades específicas en función de su rol dentro de una familia, a que quienes aspiren a continuar recibiendo sean madres cabeza de familia, o menores de edad. Porque, en este último caso, por mandato de la Constitución, el Estado está en la obligación de apoyar “de manera especial” a la mujer cabeza de familia (CP art. 43), y de “asistir al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”, hasta tal punto que debe darle primacía a los derechos de los niños “sobre los derechos de los demás” (CP art. 44).

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el Legislador definió el concepto de mujer cabeza de familia en el artículo 2° de la Ley 82 de 1993, norma que fue modificada por el artículo 1° de la Ley 1232 de 2008, de la siguiente manera:

*“Para los efectos de la presente ley, entiéndase por **Mujer Cabeza de Familia**, quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o*

incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.

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

Ahora bien, resulta un hecho incontrovertible que por razón del conflicto armado que padece nuestro país, muchas mujeres, pasaron a convertirse en mujeres cabeza de familia, para las cuales, necesariamente y por mandato constitucional debe existir una acción positiva y efectiva del Estado, para proteger su dignidad humana y la calidad de vida, precisamente cuando se encuentran económicamente desprotegidas. Esa dignidad humana y esa calidad de vida se vulneran cuando se ven imposibilitadas para hacer efectivo el derecho de educar a sus hijos.

Es indiscutible la manera cómo el conflicto armado ha repercutido en forma dramática sobre la dignidad humana y la calidad de vida de estas mujeres, que por ser víctimas y viudas de la guerra, pasaron a convertirse en madres cabeza de familia, muchas de ellas en difícil situación económica.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló en 2005 con preocupación la persistencia del fenómeno de la violencia generalizada como consecuencia del conflicto armado existente en Colombia y en el que las mujeres son las principales víctimas y son decenas de miles las desplazadas y jefas de hogar que carecen de recursos para subsistir, en un contexto en el cual tienen que asumir más responsabilidades, tanto reproductivas como productivas hacia sus familias y comunidades¹.

“Como jefas de hogar, que en términos jurídicos significa ser madres cabeza de familia, son las mujeres quienes se encargan de la seguridad física, el bienestar y la supervivencia de sus familias, con muy pocos recursos económicos, en ausencia de redes sociales de apoyo y difíciles condiciones de inserción laboral. Son ellas quienes asumen con frecuencia el liderazgo de sus comunidades, enfrentando las amenazas individuales y las que se dirigen contra sus organizaciones. Esta vulnerabilidad se expresa adicionalmente en el despojo de

¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones finales del examen del cuarto informe periódico de Colombia”, A/54/38, 20 período de sesiones, 19 de enero a 5 de febrero de 1999.

*tierras, la pérdida de bienes, activos productivos e ingresos, en inseguridad alimentaria y rechazo social*².

MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Según la directora de la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral a las Víctimas de la Presidencia, Paula Gaviria, al 17 de enero de 2013³, Colombia tiene cerca de cinco millones de víctimas del conflicto. De estas 5 millones de personas, el 80% por fueron desplazadas, el 12% familiares de asesinados en masacres y el 6% de desaparecidos.

Según las cifras del Gobierno Nacional cerca de 157.000 personas víctimas del conflicto armado han recibido reparación a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, lo cual da un indicio de cuantas personas, especialmente mujeres cabeza de familia requieren de atención especial en salud, educación etc.

En el 2010 conforme a un estudio realizado por la ONG Oxfarm, Casa de la Mujer, Sisma Mujer, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, en los últimos nueve años 489.687 mujeres han sufrido violaciones, acoso, imposiciones sociales y prostitución forzada con base en 407 municipios con presencia de Fuerza Pública, insurgencia, paramilitares u otros actores armados.

Según el estudio, el 17.58% de las mujeres en Colombia fueron víctimas de violencia sexual entre 2001 y 2009. El informe calculó que 94 mil mujeres han sido violadas, 50 mil han tenido un embarazo o un aborto forzado, 175 mil han sido víctimas de acoso sexual, 48 mil obligadas a hacer trabajos domésticos y 19.422 de esterilización forzada.

Esta cifra supone una violación cometida cada hora. Cabe destacar, que la investigación realizada estima que 43.226 mujeres, es decir, el 45,71% de las víctimas de violación fueron agredidas por un miembro de su familia, mientras que 29.444 mujeres, es decir, el 31,14% de las víctimas de este delito, fueron violadas por una persona extraña.

Actualmente el Gobierno Nacional afirma que no hay cifras oficiales sobre el número de víctimas.

En un estudio anterior, en el año 2007, Acción Social afirmaba que del total de la población desplazada se conoce que 344.807 hombres son jefes de hogar y

² “Conflicto, desplazamiento y desalojo de tierras”, en: Punto de encuentro, documentos sobre democracia y paz, núm. 26, Bogotá, marzo-abril de 2005.

³http://www.elmundo.com/portal/noticias/derechos_humanos/cerca_de_cinco_millones_de_victimas_del_conflicto_tiene_colombia.php

303.663 mujeres son jefas de hogar, esto corresponde a 12% y 10.6% respectivamente⁴.

Otro dato a tener en cuenta al momento de presentar el análisis, es el del número de menores de edad: del total de la población desplazada 532,957 corresponden a hombres menores de edad, es decir niños, y 508,689 son niñas⁵.

LEGALIDAD Y MECANISMOS EXISTENTES:

- **Ley 82 de 1993:**

En el ordenamiento jurídico contamos con la Ley 82 de 1993, por medio de la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, modificada por la Ley 1232 de 2008, que en efecto contempla algunos mecanismos de apoyo a las mujeres que tienen esta difícil condición, claro está, sin hacer distinción sobre la causa de la misma. Aunque debe reconocerse que la inclusión de tales mecanismos de apoyo, son un avance legislativo, también es necesario advertir que los mecanismos de apoyo allí contemplados son insuficientes.

En efecto, la citada ley considera que son medidas de apoyo a la mujer cabeza de familia, las siguientes: a) La inclusión de estas mujeres al régimen de seguridad social, pero en forma prepagada, a crédito y excepcionalmente de manera gratuita (lo cual debe ser reglamentado por el Gobierno Nacional); b) Préstamo de libros por parte de las instituciones educativas para sus hijos menores; c) Atención preferente para el ingreso de los hijos a los establecimientos de educación primaria o secundaria (por supuesto que no supone la gratuidad); d) El Estado establecerá planes de capacitación gratuita y de conformación de microempresas para las madres cabeza de familia; e) El Gobierno creará estímulos para el sector privado que desarrolle programas de salud, educación y vivienda para las madres cabeza de familia; f) El Gobierno nacional creará un factor de ponderación para que la mujer cabeza de familia tenga mejores posibilidades de contratar servicios con el estado; y g) Las entidades oficiales de crédito deben crear programas especiales para facilitar el acceso al crédito para las madres cabeza de familia.

- **Ley 1448 de 2011:**

Igualmente conforme a la Ley 1448 de 2011 en su capítulo II del título III, las medidas de asistencia y atención están orientadas a *“restablecer la vigencia*

⁴ Fuente: <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20dic31%20de%202008.htm>

⁵ *Ibíd.*

efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política". Dentro de las medidas de asistencia y atención se encuentran acciones en materia de salud, educación y funeraria; en materia educativa la Ley estipula que las autoridades educativas en cada uno de los territorios aseguraran el acceso gratuito a todos los niveles oficiales de educación preescolar, básica y media a las víctimas del conflicto armado en condición de vulnerabilidad y pobreza. La Ley prioriza a las mujeres, adolescentes y personas en condición de discapacidad.

Sin embargo, en educación superior, la Ley como se encuentra hoy, estipula que "las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad".

El acceso a la educación superior quedó condicionado a un pago que depende usualmente en las Universidades Públicas de las condiciones socioeconómicas de la familia y el tipo de educación básica y media del estudiante y no a la condición de víctima del conflicto armado.

La Ley 1448 de 2011 estima que para el acceso a la educación superior el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas en las estrategias de atención a la población diversa. Esta estrategia está encaminada a construir los lineamientos de la política pública para incluir población especial o en condición de discapacidad, grupos étnicos, habitantes de frontera o afectadas por la violencia, a la Educación superior.

Además se deberá incluir a la población víctima del conflicto en las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX, lo cual significa que la educación superior tendrá un costo para las madres cabeza de familia y sus hijos.

Conforme al Decreto 4800 de 2011 el Estado debe facilitar la operatividad del Registro Único de Víctimas, el registro y declaración de las víctimas, las medidas de estabilización socioeconómica, los procedimientos para el retorno, procedimientos judiciales. Además establece los, procedimientos para la asistencia en salud, en educación, indemnización administrativa, medidas de protección, capacitación de funcionarios, etc.

Según cifras del Ministerio de Educación de febrero de 2013, hasta el año 2010 se brindo atención educativa y diferencial a 512 mujeres a través el modelo educativo flexible "Bachillerato Pacicultor". Para el 2013 se tiene proyectada la

finalización de la atención de 452 mujeres ciclo 6, mediante convenio interadministrativo con el observatorio para la Paz con el valor de \$43.674.000⁶.

Informó el Ministerio que dentro de los 962.117 estudiantes de 5 a 17 años matriculados para los niveles de educación preescolar, básica y media, 847.358 con víctimas de la violencia. De estas, 478.370 son mujeres, 11.602 presentan alguna condición de discapacidad y 101.398 son estudiantes pertenecientes a algún grupo étnico.

Igualmente el Ministerio de Educación Nacional ha venido desarrollando una asistencia técnica a las Universidades y demás Instituciones de educación superior mediante la cual ha llegado a un acuerdo importante con la Universidad Nacional de Colombia, con el cual solo los estudiantes de grado 11 que sean víctimas de la violencia y que pasen los exámenes de admisión, pueden acceder a una inscripción gratuita y excepción del pago de la matrícula inicial.

Finalmente conforme a la respuesta al derecho de petición en referencia del 12 de febrero de 2013, existe una apropiación Nacional de cerca de 33.484 millones de pesos *“que serán administrados por el ICETEX para la constitución de un Fondo de Reparación para el Acceso, permanencia y Graduación de la Población Víctima en Educación Superior, el cual entrará en funcionamiento a partir del segundo semestre de 2013”*.

Con todo, consideramos necesario establecer que las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas en la formación, apoyo y atención de las mujeres víctimas de la violencia como una medio de reparación colectiva a todos los daños recibidos por la situación de conflicto.

IMPACTO FISCAL

El financiamiento de esta propuesta legislativa proviene de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados a inversión, por dos consideraciones principalmente: la primera es el hecho de la finitud del conflicto armado. Es innegable que esta es una de las metas del Gobierno Nacional, dicho acompañamiento se evidencia con los pronunciamientos del Gobierno Nacional y encuentra desarrollo tanto en el ámbito normativo como en la disposición amplia de recursos que para su logro se han destinado privilegiando la inversión en el gasto militar.

La segunda consideración tiene que ver con el fin mismo de esta iniciativa que es otorgar el acceso y permanencia a la educación superior para las mujeres que

⁶ Respuesta a derecho de petición. Ministerio de Educación Fecha 12 de febrero de 2013.

han sido convertidas en madres cabeza de familia por razón del conflicto armado y para sus hijos; sabido es que todo plan educativo tiene una duración determinada.

Entonces tenemos que el conflicto es de carácter coyuntural y su término es finito, esto implica un número de afectados limitado y estos a su vez obtendrán un beneficio cuantificable para el Estado, ajustado según la duración del proceso de capacitación, con un máximo de 5 años.

Nuestra propuesta legislativa entonces hará parte de los recursos destinados a inversión con una población determinada.

Sin embargo, es de mencionar que actualmente existe el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación de la población Víctima en la Educación Superior administrado por el ICETEX que cuenta para el año 2013 con \$33.484.267.627.

De los honorables Congresistas,