

Pontificia Universidad Javeriana  
**Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**  
Maestría en Política Social

Trabajo de grado para optar por el Título de Maestría en Política Social  
**“La política pública como proceso dialógico: el caso de la  
despenalización del aborto en Colombia. 1975 – 2006”**

Claudia Patricia Gómez López

Directora trabajo de grado  
María Isabel Plata

Bogotá Julio 06 de 2009

*En memoria de todas las Martha Sulay González  
y en pro de los proyectos de vida de todas las Jenny Paola de Colombia*

## Contenido

ANTECEDENTES .....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
Objetivos .....	10
Metodología.....	12
CAPÍTULO I.....	15
El proceso de visibilización.....	15
El posicionamiento del discurso de los Derechos Sexuales y Reproductivos.....	15
Sexualidad y reproducción: dos asuntos de carácter público .....	20
La Constitución de 1991 posibilita la despenalización del aborto .....	29
A las puertas de la despenalización: una política y un parágrafo.....	43
CAPÍTULO II .....	48
El proceso de agendamiento: el aborto un problema de carácter social.....	48
Litigio de Alto Impacto en Colombia: la inconstitucionalidad del aborto .....	49
Las estrategias del proyecto LAICIA: factibilidad y argumentación.....	51
<i>La estrategia Jurídica</i> .....	53
<i>La estrategia de fortalecimiento de redes y alianzas</i> .....	58
<i>La estrategia de comunicaciones</i> .....	62
La despenalización del aborto en Colombia como proceso dialógico .....	66
<i>La fase de lanzamiento</i> .....	67
<i>La fase de mantenimiento</i> .....	71
<i>La liberalización: primera parte</i> .....	77
<i>La Liberalización: segunda parte</i> .....	80
CAPÍTULO III .....	90
El proceso de institucionalización .....	90
El ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo .....	90
Insumos para la institucionalización del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo .....	91
<i>La Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva</i> .....	91
<i>La situación del aborto en Colombia</i> .....	94
El proceso de institucionalización: la interrupción voluntaria del embarazo .....	98
<i>La Sentencia C-355 de 2006</i> .....	103

<i>Desarrollos normativos de la Sentencia C-355 de 2006</i> .....	106
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	118
Fuentes primarias.....	118
Fuentes secundarias.....	120
Leyes, Normas, Sentencias.....	123
Marco Normativo para la Interrupción Voluntaria del Embarazo .....	124
Entrevistas .....	125
ANEXOS (archivo anexo de excel).....	126

## ANTECEDENTES

Hace algo más de cinco años en una charla familiar, decíamos con Mónica Roa que el verdadero ejercicio de los derechos de las mujeres tenía que pasar necesariamente por la autonomía de sus cuerpos; que una de las más difíciles luchas en la historia de la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres era sin duda la imposición del discurso de la maternidad como algo natural, como ese constitutivo absoluto de la feminidad, y por la “demonización” de la libre opción a la maternidad.

Para ese entonces el proyecto Gender Justice de la organización Women’s Link Worldwide ya estaba llegando a término y los resultados obtenidos sugerían ponerlos a prueba. Es así como en medio de dichas reflexiones surgió la idea de la despenalización del aborto en Colombia. De inmediato nos pareció un absurdo, un imposible, sin embargo la idea se fue madurando en la distancia, pues para ese entonces Mónica vivía en Nueva York y yo estaba trabajando en la Defensoría del Pueblo.

Un día como cualquier otro recibí una llamada de Mónica en la que me decía que revisara un documento que me había enviado. De inmediato me dispuse a leerlo y me sorprendió ver que el piloto de los resultados del proyecto Gender Justice no solo se iba a llevar a cabo en Colombia, sino que haría uso del litigio estratégico para, como diríamos desde entonces, liberalizar el aborto. De inmediato me asusté pero así mismo me entusiasme. Desde ese momento, el documento empezó a tener más cuerpo, iban y venían mensajes, comentarios, notas al margen, se programaban reuniones con posibles financiadores y con otros grupos o personas que hicieran litigio estratégico con la intención de que una vos experta avalara el proyecto.

El 15 de junio de 2004, Viviana Waisman, directora de la organización Women's Link Worldwide me ofreció la coordinación del proyecto por la despenalización del aborto en Colombia. Sin pensarlo dos veces acepte, ¿Por qué?, aún no lo sé, pero no me arrepiento en lo absoluto.

Con este pequeño recuento sobre el nacimiento del proyecto LAICIA (Litigio de Alto Impacto en Colombia: la inconstitucionalidad del aborto) se quiere dar a conocer la voz que narra los acontecimientos que se exponen a continuación. Esa voz no es solamente la de una estudiante de la Maestría de Política Social de la Universidad Javeriana, o la de una mujer que ha trabajado por los derechos de las mujeres desde hace siete años. En aras de la transparencia y de la objetividad, es preciso decir que el hilamiento de los hitos o hechos, que la intensión de la narrativa y la conducción del diálogo para dar cuenta de la formulación de la política pública para la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), pasa necesariamente por mi experiencia laboral, es decir por la coordinación del proyecto y por mi historia de vida.

Lo anterior no significa que este documento sea mi versión de la liberalización del aborto en Colombia, es a su vez una apuesta por repensar la política pública como un ejercicio dialógico. Para ello es preciso entonces, dar a conocer el lugar desde el cual se recogen, ordenan, sistematizan y analizan esas otras voces que conformaron el escenario dialógico que propició la liberalización del aborto y la formulación de la política pública para la IVE.

## INTRODUCCIÓN

El carácter público de la formulación de políticas ha hecho que se piense como una tarea exclusiva del Estado. Sin embargo, en una democracia la definición libre y colectiva de las necesidades y expectativas sociales, orienta el quehacer de los programas, leyes y presupuestos a ejecutar por los gobiernos. Aquello que es susceptible de ser política tiene sentido en la medida en que refleje en la opinión pública y sea producto de la participación ciudadana.

La *gerencia pública* “centra su interés en la dirección de las organizaciones públicas que se hacen cargo de llevar a efecto las decisiones de los gobiernos”.<sup>1</sup> Por su parte, la corriente del *análisis de las políticas públicas* ha centrado su atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno, atendiendo a la participación ciudadana como un elemento de legitimación.<sup>2</sup> En esa medida, las políticas públicas son un conjunto de sucesivas respuestas del Estado, entendidas como un encadenamiento de acciones, frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.<sup>3</sup>

Una política pública es, por lo tanto, un comportamiento propositivo, intencional, planeado, y no simplemente reactivo; es una acción con sentido. Es un proceso, que involucra a un complejo conjunto de personas que toman decisiones y las operan”.<sup>4</sup> No obstante, una política no tiene lugar si no se produce una demanda de la misma, y a su vez, una demanda no se traduce en política pública, si no es producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores que deben hacer parte no sólo del proceso de formulación sino también de aceptación y puesta en práctica.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Aguilar Luis, *Introducción*, En: Majone Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 20.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, p. 20.

<sup>3</sup> Salazar Carlos, *Las políticas públicas*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1995, p. 30.

<sup>4</sup> Aguilar Luis, *Estudio introductorio*, En: Luis Aguilar (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 2, Editorial Porrúa, 1996.

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, Aguilar, 1997, p. 26.

La formulación de una política pública tiene varios pasos. El primero de ellos es la visibilización del problema, o asignación del carácter público. El segundo es el tránsito de dicho problema a la agenda pública o de gobierno; el tercero es la formulación de soluciones y la puesta en marcha del programa; y finalmente se produce su evaluación.<sup>6</sup>

Respecto a la visibilización o primera etapa, cabe decir que, “no todos los problemas son públicos, que no todos los problemas públicos se constituyen en demandas sociales y que no todas las demandas sociales son tratadas por el gobierno. Por esta razón quizás esta sea la etapa más importante en el proceso de políticas, ya que determina el éxito o fracaso de un problema público para convertirse en política pública y obtener alguna solución”.<sup>7</sup>

El tránsito a la agenda pública, o segunda etapa de las políticas, se entiende como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y permanente del gobierno como posibles asuntos de política pública, así como lo son la educación, la vivienda, la protección a la niñez y la seguridad, entre otros.<sup>8</sup>

La formulación se refiere a la definición de una ruta de acción en aras de la resolución del problema. Implica una serie de actividades anudadas a un proceso que se compone de muchas y diversas decisiones de actores gubernamentales y extra gubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central.<sup>9</sup> Es precisamente en la formulación de la ruta de acción cuando se da paso al establecimiento de alianzas e intercambios, por lo

---

<sup>6</sup> Jones Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Cole Publishing Company. Monterey, 1984.

<sup>7</sup> Campero Núñez, José. “Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, 2001, p.172.

<sup>8</sup> Op. Cit. Aguilar, 1997. 26

<sup>9</sup> Op. Cit., Aguilar, 1996.

tanto, es el momento en el que el conflicto, la cooperación y el flujo de información tienen lugar.

La implementación es literalmente “llevar a cabo el trabajo”. Sobre esta etapa Aguilar advierte que al echar andar el proceso se desatan muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones, lo que hace de la implementación de la política “un proceso muy complejo, elusivo y conflictivo que dificulta el encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva y efectiva”.<sup>10</sup>

La evaluación es finalmente el proceso mediante el cual el Estado y la sociedad civil “juzgan” los méritos y efectos reales de los procesos o programas gubernamentales a través de la identificación de variables que permitan medir el cumplimiento de los objetivos y la efectividad de las acciones.<sup>11</sup>

Si bien la formulación de políticas públicas requiere de las enunciadas etapas, Giandomenico Majone considera que las acciones de argumentación o dialógicas son las que finalmente le dan sentido a una política pública. La argumentación le ofrece al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no otra, al escoger ciertos objetivos, metas e instrumentos. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren explicarse, argumentarse, difundirse entre el público, y además ser convincentes, tener la capacidad de replicar a sus opositores, vencer el escepticismo y despertar el consenso entre los ciudadanos”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*, p. 18.

<sup>11</sup> Gómez Claudia, *Visibilizar, influenciar y modificar: despenalización del aborto en Colombia*. En: *Revista Nómadas* No. 24. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos. Universidad Central. Bogotá, Abril de 2006, p. 97.

<sup>12</sup> *Op. Cit.*, Majone, 1997, p. 25.

Las políticas públicas deben no sólo alcanzar los objetivos propuestos, sino que debe tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que plantea la ciudadanía. Por lo tanto, una política pública debe modificar la realidad, superar aquello que socialmente es considerado como problema y también modificar las percepciones y apreciaciones de los ciudadanos y ciudadanas. “Los argumentos que apoyan y hacen valer la decisión de gobierno pueden ser acaso innecesarios para diseñar y elegir una acción en lugar de la otra; pero constituyen un elemento esencial de la decisión si ésta no quiere presentarse a los ojos de los ciudadanos, que tienen su propia información y valoración de las cosas, como algo caprichoso infundado, autoritario o desconectado de la opinión y participación ciudadana”.<sup>13</sup>

Pero si bien el diálogo, la comunicación y la argumentación son constitutivos de una política pública, en una democracia dichos elementos no son sólo responsabilidad del Estado. Hablar, probar y convencer es una tarea tanto de los gobiernos como de los ciudadanos. El carácter dialógico de las políticas públicas es el que en definitiva lo que la viabiliza, o mejor lo que la hace factible.

### **Objetivos**

El proceso de despenalización del aborto en Colombia es un claro ejemplo de cómo se hace uso del diálogo, de la comunicación y de la argumentación para la formulación de una política pública. El Proyecto LAICIA (Litigio de alto Impacto en Colombia: la Inconstitucionalidad del aborto) llevado a cabo por la organización internacional Women’s Link Worldwide, en cabeza de la abogada Mónica Roa, se ha definido por lo general como un ejercicio de litigio estratégico para promover los derechos de las mujeres colombianas. No obstante, esta investigación pretende ubicar el proceso de formulación de la política pública para la interrupción voluntaria del embarazo en el marco la discusión pública, del carácter dialógico de la políticas; y el litigio estratégico de alto impacto como una herramienta para la deliberación, la argumentación y la persuasión; es decir, para la toma de decisiones por parte del Estado y de la ciudadanía.

---

<sup>13</sup> Ibídem. , p. 25.

Por lo tanto, el objetivo general de esta investigación es identificar los cambios sociales y normativos, los actores, fuerzas sociales y los discursos que condujeron a la visibilización y agendamiento del aborto como un problema de carácter social y a su institucionalización a través de la formulación de la política pública para la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

Por su parte, los objetivos específicos son: 1) *describir* el proceso de visibilización del aborto como un problema de carácter social a través de la identificación los discursos y los hechos que consolidaron la base argumentativa sobre la cual trabajo el proyecto LAICIA (Litigio de Alto Impacto en Colombia: la inconstitucionalidad del aborto) que despenalizó el parcialmente el aborto; 2) describir y analizar el proceso de agendamiento del aborto a través del análisis de las tres estrategias que constitutivas del proyecto de litigio estratégico de alto impacto: (estrategia jurídica, estrategia de redes y alianzas, y estrategia de comunicaciones); y 3) describir y analizar el proceso de institucionalización del problema del aborto, que se produjo a partir de la formulación de la Norma Técnica y el decreto reglamentario para la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

El proyecto LAICIA impulsó acciones para visibilizar el aborto como un problema de salud pública, de equidad de género y de justicia social y como un problema de carácter social; al anudar los discursos sobre el tema que se venían produciendo en el país desde 1975. A través de la promoción de un debate informado e incluyente en cuanto a la participación de diferentes fuentes, LAICIA inscribió el aborto en la agenda pública; y a través de un riguroso proceso de argumentación hizo posible que la Corte Constitucional de Colombia modificara los artículos del Código Penal que tipificaban el aborto como delito en todos los casos. Decisión que condujo finalmente a la formulación de la Norma Técnica para el acceso al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

Cabe anotar que el proceso de comunicación y de argumentación sobre la despenalización del aborto no se inició el 14 de abril de 2005, fecha en la que se

interpuso la demanda de inconstitucionalidad. Este debate se viene dando desde la década de los setenta y es producto de otra serie de discusiones sobre los derechos de las mujeres que desde principios del siglo XX han tenido lugar en la historia de Colombia. En ese orden de ideas, el primer capítulo de esta investigación da cuenta del desarrollo tanto de los discursos como de los hitos que consolidaron la base argumentativa sobre la cual trabajo el proyecto LAICIA para avanzar tanto en el debate como en la consecución del derecho a la IVE.

En el segundo capítulo se analizan a las tres estrategias que componen el Proyecto LAICIA: la estrategia jurídica, la estrategia de redes y alianzas y la estrategia de comunicaciones: y en el tercer capítulo se hace un recuento del proceso mediante el cual se llegó a la institucionalización de la IVE a través de la formulación de Norma Técnica.

### **Metodología**

El análisis del proceso de formulación de la política pública de la IVE se hizo a través de la identificación de las premisas que condujeron el diálogo, los cuestionamientos, los argumentos y los enunciados del proceso de despenalización del aborto y de la formulación del marco normativo para la IVE, consignados en la prensa escrita.

Para ello se llevó a cabo una revisión de la prensa nacional y regional desde 1975 año en el que se radicó el primer Proyecto de Ley para despenalizar el aborto hasta diciembre de 2006 fecha en la que se estableció el marco normativo del derecho a la IVE. Para la revisión de prensa se diseñaron dos matrices. En la primera se consignaron los artículos de los diferentes medios escritos que abordaron el tema del aborto desde 1975 hasta el 2003 año en el que se lanza la Política Nacional de Salud Sexual y reproductiva (ver anexo 1).

En la segunda se consignaron los artículos, columnas de opinión y editoriales de dos medios escritos nacionales para dar cuenta de la inscripción y la evolución de

los discursos sobre el aborto que posicionó el proyecto LAICIA desde abril de 2004 hasta diciembre de 2006 (Anexo 2).

La primera matriz ordenó de manera cronológica los hechos que dieron lugar a la enunciación del aborto en el ámbito público entre 1975 y 2003. Por su parte la segunda matriz se construyó de acuerdo a las fases que se establecieron para llevar cabo la estrategia de comunicaciones, estas son: a) Lanzamiento, b) Mantenimiento, c) Liberalización y d) Reglamentación (las etapas c y d corresponden a la fase de post-fallo de la estrategia de comunicaciones). Las fases responden a su vez a once categorías:

**Hecho:** esta categoría se refiere al evento que suscita la noticia y se divide a su vez en tres grandes bloques: 1) interposición de la demanda; 2) intervenciones ciudadanas y conceptos de expertos; y 3) fallo inhibitorio.

**Medio:** se refiere al nombre del diario (El Tiempo o El Espectador).

**Alcance:** es el nivel de cobertura del medio (Nacional).

**Sección:** esta categoría describe el carácter del documento, es decir si es la posición oficial del medio (editorial), si es la opinión de un o de una columnista (columna de opinión), o si es un artículo que da cuenta del debate.

**Fecha:** es el momento en el que se produce el documento.

**Título:** encabezado de la noticia.

**Voces:** si bien en las editoriales sólo se refleja o la voz del medio, y en la de las columnas de opinión la del comunista; los artículos permiten hacerle un seguimiento a las diferentes fuentes que se incorporaron al debate.

**Argumentos:** tal y como se dijo en la introducción del capítulo, el proyecto LAICIA condujo una estrategia de comunicaciones para que el tema del aborto fuera enunciado desde la perspectiva de *salud pública, justicia social y equidad de género*. Estos son entonces los tres tipos de argumentos que se identifican, no obstante, también se recogen los argumentos de quienes no estaban a favor de la despenalización, estos son de tipo *moral* y del *derecho al que está por nacer*.

**Bocadillo:** hace referencia al recuadro que se resalta de la noticia.

**Texto:** son las partes que se extrajeron para dar cuenta del contenido de la noticia y desarrollo del debate,

**Paratexto:** son las gráficas, figuras, fotos, etc., que acompañan el texto.

La matriz es por lo tanto un instrumento para la sistematización de las voces y argumentos que describen los sucesos que conformaron el proyecto LAICIA, los cuales a su vez dieron lugar a otros discursos, produciéndose así un intercambio de puntos de vista factuales y valorativos entre diversos actores, y que configuraron el entramado de argumentos necesarios para el proceso de

despenalización del aborto y de institucionalización del derecho a la IVE. La sistematización también permite, de alguna manera, medir el impacto de los mensajes clave de la campaña de tal manera que contribuyeran a la declaración del aborto como un problema de carácter social y a la inscripción del mismo en la agenda pública.

El uso de los artículos de prensa responde al seguimiento de la estrategia de comunicaciones del proyecto LAICIA que buscaba maximizar el efecto simbólico del debate a través de los medios de comunicación y a una apuesta por un relato de la formulación de una política pública a través de las voces de los actores que hicieron parte del proceso.

Finalmente cabe anotar que la investigación tiene una intensión narrativa. El documento da cuenta de la interlocución de los diferentes actores que tuvieron lugar en el proceso de agendamiento e institucionalización de la IVE, a través de los diversos pronunciamientos que no sólo corresponden a los medios escritos de comunicación, sino también a una serie de entrevistas a varios de los agentes que promovieron el proyecto LAICIA, así como fuentes y discursos oficiales tales como los proyectos de ley, las sentencias de la Corte Constitucional o los pronunciamientos de las diferentes entidades del Estado colombiano.

Este documento es por lo tanto un esfuerzo por dar a conocer las voces, sus argumentos y lugar de enunciación que condujeron a la despenalización parcial del aborto y a la formulación de la política pública para el ejercicio del derecho a la Interrupción voluntaria del embarazo.

# CAPÍTULO I

## El proceso de visibilización.

### El posicionamiento del discurso de los Derechos Sexuales y Reproductivos

Muchos de los problemas de los que se espera se ocupen los gobiernos no eran considerados como problemas de política. “Han cambiado radicalmente las normas de tales problemas. Pero el proceso que ha generado estos cambios en las normas es el mismo proceso histórico que estas normas han guiado”<sup>14</sup>. Es así como el proceso de despenalización del aborto en Colombia está directamente relacionado con ocho proyectos de ley que, desde 1975, fueron radicados en el Congreso de la República; con la Constitución Política de 1991, con la reforma al Código Penal de 2000; y con las cinco demandas que se interpusieron ante la Corte Constitucional desde 1994 hasta 2005. Mientras que la consecución del derecho a la Interrupción Voluntaria de Embarazo está asociada con un proceso de larga duración: el quiebre de la escisión entre los ámbitos de lo público y lo privado, a través del ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres colombianas, el cual se dio desde principios del siglo XX.

La distinción entre lo público y lo privado forma parte de un debate complejo que ha ido deconstruyendo el feminismo. La perspectiva feminista apunta centralmente al hecho de la naturalización de los roles masculinos y femeninos al ámbito de lo público (lo político) y lo privado (lo doméstico), respectivamente. En el espacio privado, que ha sido asignado como “natural” a las mujeres, se desarrollan las actividades de menor valor social, menor prestigio y escaso reconocimiento. La construcción de sujetos de derecho no se da en lo privado. Lo privado es el lugar de “las idénticas”, no individuales y menos sujetas con poder, por no estar ubicadas en el espacio donde la individuación tiene sentido político.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Vickers Geoffrey. “The art of Judgment” En: Op. Cit., Majone, 1997. P. 60

<sup>15</sup> Peláez Mejía Margarita (2008). Fisuras de la Democracia. Cátedra Luis Antonio Restrepo Arango, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, abril 15 de 2008.

El origen de esta división entre lo público y lo privado está inscrito en un sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existente entre los sexos. En Colombia se da inicio al desdibujamiento de la frontera entre lo público y lo privado con el Acto Legislativo No.1 de 1936<sup>16</sup> que les otorgó a las mujeres el derecho a disponer de sus bienes, contraer deudas y comparecer ante la justicia por sí mismas. En ese mismo año, en el artículo 8º del acto legislativo promovido por Alfonso López Pumarejo, las mujeres lograron ocupar cargos públicos, a través del decreto 1874 se instaura el bachillerato femenino requisito fundamental para el acceso a la educación superior.<sup>17</sup>

Durante la primera mitad del siglo XX se producen una serie de hechos que procuran la incursión de la mujer en el ámbito público y la visibilización del ámbito privado. Un claro ejemplo de ello es la declaración del descanso dominical para las mujeres; la Ley 57 de 1926<sup>18</sup> estableció el descanso obligatorio para todos los empleados y obreros tanto de establecimientos públicos como privados, en 1940 dicho derecho se hacía extensivo a las mujeres a quienes no sólo se les estaba reconociendo la posibilidad de contar con un día de descanso a la semana, sino también el hecho de que las labores domésticas eran un tipo de trabajo, sin que a este aún se le reconociera una remuneración.

Uno de los eventos históricos con mayor impacto en para la escisión entre lo público y lo privado sería la obtención del derecho al voto en 1954.<sup>19</sup> “En efecto, la

---

<sup>16</sup> Congreso de la República de Colombia. Ley 28 de 1932. Sobre reformas civiles (régimen patrimonial en el matrimonio).

<sup>17</sup> Wills María Emma. Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia (1970 – 2000). Editorial Norma, 2007.

<sup>18</sup> Ley 57 de 1926. Artículo 1º: “Declárase obligatorio un día de descanso después de seis días de trabajo o cada seis días, para todo empleado u obrero de un establecimiento industrial o comercial y sus dependencias, cualquiera que sea la naturaleza del establecimiento. público o privado.

<sup>19</sup> Acto legislativo numero 3 de 1954. Reformatorio de la constitución nacional por el cual se otorga a la mujer el derecho activo y pasivo del sufragio: La Asamblea Nacional Constituyente, decreta: Artículo 1º El artículo 14 de la Constitución Nacional quedará así: “Son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes. Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación”.

Asamblea Nacional Constituyente, según Acto Legislativo No.3 de septiembre 14 de 1954 recogió los avances que por esa época adoptaban distintas legislaciones para otorgar ciudadanía plena a las mujeres”.<sup>20</sup> Es así como las mujeres colombianas votaron por primera vez en el plebiscito de 1957.

Cabe anotar que la irrupción de las mujeres en el ámbito de lo público no sólo era efecto de una serie de actos legislativos y nuevos marcos normativos, era el resultado de un importante movimiento social del cual fueron pioneras mujeres como María Rojas Tejada quien fundó la escuela mixta y laica hacia 1918; María Cano quien es considerada como la primera mujer que trabajó por los derechos civiles y políticos de las colombianas; Débora Arango que con sus pinturas de mujeres marginales y desnudos transgredió los imaginarios de la belleza y el cuerpo; y Ofelia Uribe, entre otras, quien se atrevió a darle voz a las mujeres a través de la Revista *Agitación Femenina* (1930) y el programa de radio *La Hora Feminista* (1937).

El movimiento social de mujeres se reuniría en 1945 en el primer Congreso Nacional Femenino, espacio en el que se debatió la estrategia para la consecución de los derechos civiles y políticos de las mujeres, es así como “en un movimiento pluriclasista, desarrollaron su creatividad para hacerse sentir apelando a estrategias que iban desde conversaciones y acuerdos privados con candidatos, cartas, manifiestos, tomas de las barras del Congreso e intervenciones, etc.”.<sup>21</sup>

La primera mitad del siglo XX trajo consigo importantes avances en materia de derechos para las mujeres; el voto femenino, la ocupación de cargos públicos y la

---

Artículo 2º El artículo 15 de la Constitución Nacional quedará así: “La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para elegir y ser elegido, respecto de cargos de representación política, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”. Artículo 3º Queda modificado el artículo 171 de la Constitución Nacional en cuanto restringe el sufragio a los ciudadanos varones. Artículo 4º El presente Acto Legislativo rige desde su sanción. Aprobado en segundo debate por la Asamblea Nacional Constituyente, en sesión del día 25 de agosto de 1954.

<sup>20</sup> Velásquez Toro, Magdala. *Derechos de las mujeres Voto femenino y reivindicaciones políticas*. En: Revista Credencial Historia, (Bogotá - Colombia). Noviembre ,1999. No.119.

<sup>21</sup> *Ibídem*

posibilidad de acceder a la educación superior que hacen parte del nombrado proceso de desdibujamiento de las fronteras de los ámbitos público y privado. No obstante, uno de los hechos con impacto directo en la consecución del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo y por lo tanto de la despenalización del aborto en Colombia, se produjo en la década de los sesenta con la declaración de la planificación familiar como un tema de salud pública.

En 1956 en San Juan de Puerto Rico y en Haití se administra bajo supervisión médica el primer anticonceptivo oral y en 1960 se introducen masivamente en todo el mundo. En Colombia, la oferta de métodos anticonceptivos estaba a cargo de organizaciones privadas sin ánimo de lucro y no del Estado. Según Profamilia, fundada en 1965, en esos años “hubo recursos internacionales que permitieron consolidar la prestación de servicios, puesto que el tema del crecimiento poblacional era prioritario en la agenda internacional”.<sup>22</sup> Pero sólo hasta la década de los noventa el tema de la planificación familiar haría transito al discurso de la salud sexual y reproductiva, y finalmente al de los derechos humanos.

A partir de la Conferencia de Población y Desarrollo del Cairo en 1994 se estableció mundialmente que los derechos sexuales y reproductivos debían abarcar todas las condiciones necesarias de información y acceso, y no sólo referirse al control el número de hijos, sino también al disfrute pleno de la sexualidad. En Colombia la Constitución Política de 1991 reconoció el derecho humano a la planificación familiar, declaración que generaría importantes avances jurisprudenciales, técnicos y normativos en materia de derechos sexuales y reproductivos, tales como la *Guía de Atención en Salud Reproductiva* de 2000 y la *Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva* de 2003.

A continuación se hace un recuento de los avances en materia de derechos sexuales y reproductivos en Colombia desde la década de los sesenta hasta la

---

<sup>22</sup> Profamilia. Sexualidad y Reproducción. ¿Qué derechos tienen los colombianos y las colombianas? Profamilia, Bogotá. 2005. pág. 3

expedición de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, en 2003. Y su objetivo es delinear el marco en el que se produjo tanto los proyectos de ley, como las acciones de inconstitucionalidad referidas a la despenalización del aborto. Es decir, en este capítulo se da cuenta de los procesos que condujeron tanto a la liberalización de la normatividad que penalizaba totalmente el aborto, como de la obtención del derecho a la IVE y de su marco normativo, el cual hace parte de ese encadenamiento de sucesos y especialmente enunciados y argumentos que han hecho público aquello que se consideraba como privado.

El capítulo está dividido en tres apartados, en el primero hace referencia al marco internacional de los derechos sexuales y reproductivos y a los proyectos de ley previos a la Constitución del 91. Los avances producidos tanto por el Asamblea Nacional Constituyente como por la Constitución Política de 1991, así como la Conferencia Internacionales de Población y Desarrollo (1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), son el encuadre para el debate sobre los proyectos de ley y las demandas instauradas ante la Corte Constitucional entre 1990 y 1998. Para, finalmente, en el tercer apartado hacer referencia a la reforma del Código Penal que se produjo en 1998 y a los avances técnicos y normativos en materia de derechos sexuales y reproductivos que se constituyeron en el preámbulo inmediato del fallo de la Corte Constitucional que el 10 de mayo de 2006 despenalizó parcialmente el aborto en Colombia.

Las etapas que se describen a continuación constituyen el proceso de visibilización del aborto como un problema de carácter social, en esa medida, los hitos históricos y los desarrollos normativos que se produjeron entre 1975 y 2003 son la base argumentativa para el agendamiento de la política pública para el ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo en Colombia, expedida por el Ministerio de la Protección Social en diciembre de 2006 en el marco de los desarrollos de la Sentencia C-355/06.

## Sexualidad y reproducción: dos asuntos de carácter público

El crecimiento poblacional de la década de los sesenta producto de la disminución de la mortalidad infantil por el aumento de la esperanza de vida al nacer,<sup>23</sup> llamó la atención de los Estados, especialmente de los países sub-desarrollados. El crecimiento de la población conllevó a que tanto agencias internacionales como el Estado colombiano, desarrollaran múltiples estudios sobre el comportamiento de esta variable. Sin embargo sólo hasta 1973 se incluyó en el censo de población un módulo sobre fecundidad y mortalidad que contemplaba dos preguntas básicas: ¿cuántos hijos nacidos vivos ha tenido durante toda su vida?, y ¿cuántos hijos están vivos actualmente?<sup>24</sup>



Las mujeres y sus hijos e hijas comenzaron a ser objeto de políticas públicas a raíz del boom demográfico, es así como a través de la Ley 75 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se establece igualdad de derechos “*al varón y la mujer para ser tutores o curadores de sus hijos*”. Al concederle a cualquiera de los “*cónyuges la facultad de ejercer la curaduría del cónyuge disipador*”, se produjo la abolición de la Potestad Marital. En ese mismo año y a raíz de los avances obtenidos con la Ley 75, se produjo Estatuto de igualdad jurídica de los sexos.

El Estatuto de la no discriminación, como se le llamó, coincidió no sólo con el año internacional de la Mujer, sino con la Primera Conferencia Mundial sobre la

<sup>23</sup> El descenso de la mortalidad generó tasas de crecimiento de la población de 3% como promedio anual, que se mantiene hasta mediados de la década del 60 y genera la llamada explosión demográfica. Posteriormente la mortalidad sigue descendiendo, especialmente por el aumento de los servicios de salud alcanzando el 6.34 entre 1985 y 1993. Sin embargo, el descenso de la mortalidad se ha estancado en la última década debido a la violencia y como consecuencia del alto índice de mortalidad masculina entre jóvenes y adultos.

<sup>24</sup> Puyana Yolanda y Gómez Eva (2002) Análisis de las variables de fecundidad y mortalidad en los Censos Colombianos 1964 - 2001. En: <http://www.hist.umn.edu/~rmccaa/colipums/fecmort.doc>. Consultada en Mayo 09 de 2009.

condición jurídica y social de la mujer convocada por las Naciones Unidas en México en 1975, “la cual tenía por objeto la elaboración estrategias y planes de acción eficaces para el adelanto de la mujer. Con ese fin, la Asamblea General identificó tres fines que se convertirían en la base de la labor de las Naciones Unidas”<sup>25</sup>:

- La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género;
- La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo;
- Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

La Conferencia respondió aprobando un plan de acción mundial, documento en el que se presentaban directrices que debían seguir los gobiernos y la comunidad internacional en los diez años siguientes para alcanzar los objetivos fundamentales establecidos por la Asamblea General. En el plan de acción se estableció un mínimo de metas, que se centraban en garantizar el acceso equitativo de la mujer a los recursos, como la educación, las oportunidades de empleo, la participación política, los servicios de salud, la vivienda, la nutrición y la planificación de la familia.

Si bien, en Colombia el tema de la planificación familiar ya era objeto de estudio y se habían desarrollado servicios de asesoría en anticoncepción, el aborto no estaba ni siquiera contemplado como una posibilidad extrema. “El Código Penal de 1936, vigente en Colombia hasta 1980, en su artículo 389 penalizaba el aborto bajo cualquier circunstancia; diferenciaba entre aborto con consentimiento de la mujer embarazada y aborto no consentido por ésta, siendo la pena en el primer caso de uno (1) a cuatro (4) años y de uno (1) a seis (6) años en el segundo”.<sup>26</sup> No

---

<sup>25</sup> Para mayor información sobre las Conferencias mundiales sobre la Mujer de las Naciones Unidas ver: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm>

<sup>26</sup> Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. Un derecho para las mujeres. Despenalización parcial del aborto en Colombia, Bogotá, 2009.

obstante, reducía la pena cuando el aborto se realizaba *“para salvar el honor propio o el de la madre, la mujer, descendiente, hija adoptiva, o hermana”*.<sup>27</sup>

En 1975 también se produce el primer intento por despenalizar parcialmente en aborto en Colombia por vía legislativa; pero si bien ésta era una propuesta de contracorriente el proyecto de ley del Senador Iván López Botero propuso la *“interrupción quirúrgica para mujeres casadas o solteras dada por la autoridad médica u hospital de su residencia cuando concurrieran las siguientes situaciones: se estableciera el peligro para la vida y la salud de la madre o la posibilidad “científicamente fundada” de que “el niño que está por nacer” tuviera una enfermedad o lesión genética reconocida como incurable al momento del diagnóstico, previo dictamen de dos médicos”*.<sup>28</sup>

Entre las exigencias incluía que uno de los médicos que diera la autorización trabajara en un hospital del sector oficial; que la mujer que lo solicitara fuera menor de 45 años y mayor de 15 y que no hubiera tenido una interrupción del embarazo en los últimos doce meses. “Es de destacar que este proyecto de ley proponía que en los casos en que la madre estuviera casada necesitaba la autorización del marido y, de ser soltera y menor de edad, debía presentar la autorización de quien ejercía la patria potestad”.<sup>29</sup>

A pesar de que para 1975 el Estatuto de Igualdad entre los sexos era norma, el proyecto de ley desdibujaba la autonomía de las mujeres no sólo en el momento del procedimiento médico para la realización del aborto, sino sobre sus cuerpos al establecer rigurosos requisitos. No obstante, el proyecto de ley del Congresista López atendía a las demandas en materia de planificación familiar, pues concluía argumentando que la interrupción del embarazo no debía constituirse en una práctica de regulación de los nacimientos o de control de la natalidad y enfatizaba

---

<sup>27</sup> Código Penal Colombiano expedido mediante la Ley 95 de 1936 y aprobado mediante el Decreto 2300 de 1936.

<sup>28</sup> Congresista Iván López Botero, ponente. Proyecto de ley por el cual se reglamenta la Interrupción terapéutica del embarazo en Colombia. 20 de Julio de 1975.

<sup>29</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, p. 7.

la obligación de los centros de salud oficiales de informar, aconsejar y ayudar a la mujer que acudiera a solicitar la interrupción del embarazo.<sup>30</sup>

La autonomía del cuerpo fue sin lugar a dudas la bandera del movimiento social de mujeres de los años setenta y ochenta. Con la participación de 250 mujeres procedentes de Cali, Bogotá, Montería, Barranquilla y Cartagena, entre otras localidades, se realizó en Medellín el Primer Encuentro Nacional de Mujeres del 9 al 10 de diciembre de 1978. La comisión de la Mujer del Partido Socialista Revolucionario invitó a un “encuentro amplio de todos los grupos femeninos, mujeres feministas, mujeres interesadas en la problemática de la mujer y los grupos de homosexuales”.<sup>31</sup> Uno de los temas abordados en el encuentro fue la Campaña Internacional por el Aborto que se llevaría a cabo el 31 de marzo de 1979.

La campaña que tenía como lema: “*aborto – anticoncepción: derecho de las mujeres. No a la esterilización forzada. Las mujeres deciden*”, se produjo de manera paralela a la radicación del segundo proyecto de ley que buscaba despenalizar el aborto. La senadora Consuelo Lleras del partido liberal, presentó ante el Congreso el proyecto “*para la salud y la vida de las mujeres que habitan en Colombia*”<sup>32</sup>, el cual señalaba las doce semanas de gestación como el tiempo límite para la interrupción y planteaba la despenalización en los casos en que el embarazo fuera consecuencia de acceso carnal violento o abusivo, presentara peligro para la vida de la mujer o para su salud física y mental o hubiere malformación o procesos patológicos en el feto. Establecía que la primera causal debía ser comprobada sumariamente ante el juez promiscuo o penal municipal de la residencia de la mujer y que para las dos otras causales bastaba el dictamen médico. Tal como el proyecto de ley de 1975, estipulaba que para la solicitud del

---

<sup>30</sup> Congresista Iván López Botero, ponente. Proyecto de ley por el cual se reglamenta la Interrupción terapéutica del embarazo en Colombia. 20 de Julio de 1975.

<sup>31</sup> Suaza María Cristina (2008) Soñé que soñaba. Una crónica del movimiento feminista en Colombia de 1975 a 1982. AECID, Bogotá.

<sup>32</sup> Congresista Consuelo Lleras, ponente. Proyecto de Ley 93 de 1979 por el cual se protegen la salud y la vida de las mujeres que habitan en Colombia.

procedimiento, en los casos en que la mujer estuviera casada, ésta debía hacerse conjuntamente con el marido y que, en los casos de mujeres menores de 16 años de edad, la solicitud la haría el representante legal.

A pesar de que el alcance del proyecto del ley de 1979 no difería sustancialmente del proyecto de 1975, en la exposición de motivos había un cambio sustancial. Por primera vez se daba lugar al aborto como un problema de carácter social que afecta a las mujeres más pobres y a los problemas asociados a la clandestinidad y el riesgo para la vida de las mujeres<sup>33</sup>. El proyecto de la senadora Lleras fue respaldado por noventa parlamentarios, es decir por un significativo número de tomadores de decisión, sin embargo este no fue aprobado.

La campaña internacional por la despenalización del aborto promovida por el movimiento social de mujeres en las principales ciudades de Colombia y el proyecto de Ley de Consuelo Lleras visibilizaron la problemática del aborto en espacios que históricamente habían sido considerados como masculinos. La campaña salió a las calles, produjo una publicación llamada Ser Mujer que se distribuyó masivamente, realizó un audiovisual titulado ¿Cuál es la vida que deciden defender?, que se presentó en el Planetario Distrital de Bogotá y se lanzaron consignas que en adelante serían parte constitutiva de los actos públicos del movimiento social de mujeres y de muchas de las feministas colombianas.

Según Cris Suaza el grito “Yo soy mía” buscaba crear conciencia respecto a que las “mujeres pueden decidir cuándo y cuántos hijos tener, y para ello, era necesario tener educación sobre la concepción y sobre cómo no quedar embarazada cuando no se quisiera o no se pudiera”<sup>34</sup>. Por ello las paredes de la capital se inundaron de escritos como:

---

<sup>33</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las Mujeres, 2009, p. 6.

<sup>34</sup> Op. Cit. Suaza, pág. 65

*¿Qué es lo que se castiga, inculpa y penaliza? ¿El derecho de las mujeres a decidir el número de hijos que queremos tener?, ¿la posibilidad de escoger en qué momento queremos que nuestros hijos nazcan?, ¿el no poder acoger una obligación que es del Estado como es la de crear unas condiciones mínimas de subsistencia para cada ser humano?*<sup>35</sup>

Ya había un antecedente en pro de la despenalización del aborto vía legislativa, el hecho de que el proyecto de ley de 1979 fuera interpuesto por una mujer modificaba el tono del debate; provocando no sólo una intensa discusión al interior del Congreso sino el pronunciamiento tanto de la iglesia católica la vocera histórica del tema, como las autoridades competentes en el área de la salud, voces que pocos veces habían intervenido. El pronunciamiento de estas nuevas voces se produjo en medio de la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) en 1978, en la cual dentro del marco de los derechos fundamentales, los derechos sexuales y reproductivos tenían un carácter relevante<sup>36</sup>; y de la adopción del Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que entró en vigencia en 1981.

El Comité para el seguimiento de la CEDAW ha expedido una serie de recomendaciones generales para los estados miembros de la Convención, en las cuales se establecen lineamientos para interpretar las disposiciones de dicha Convención y se señala el contenido de la información que los Estados deben presentarle al Comité sobre el cumplimiento de la misma<sup>37</sup>. Dentro de las

---

<sup>35</sup> *Ibíd*em, pág. 63

<sup>36</sup> Según la Convención los siguientes son los derechos de especial relevancia para los derechos sexuales y reproductivos: el derecho a la vida (Art.4), el derecho a la integridad personal, que incluye no ser sometido a torturas ni a penas o a tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art.5), el derecho a la libertad de conciencia y de religión (Art.12), el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (Art.13), la protección de la familia, que incluye el derecho a fundarla sólo con base en el consentimiento libre de los dos contrayentes, la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer y la igualdad de derechos entro los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio (Art.17), el derecho de los niños a recibir protección (Art.19), y la igualdad ante la ley (Art.24).

<sup>37</sup> Defensoría del Pueblo y Profamilia. Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos. Para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual, Bogotá., pág. 29.

recomendaciones finales a los Estados, se resalta la necesidad de dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación familiar y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. También se establece que en la medida de lo posible, se modifique la legislación que castiga el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a un aborto<sup>38</sup>.

El tránsito del aborto como un problema exclusivo de las mujeres a un problema de carácter social bajo el marco de la salud pública se fortaleció con los dos proyectos de ley presentados en 1987 y 1989, por los senadores Eduardo Romo y Emilio Urrea respectivamente. El proyecto de ley de 1987 buscaba la legalización parcial del aborto en casos de peligro para la vida y la salud física y psíquica de la mujer; cuando el embarazo fuera fruto de violación, acceso carnal violento o inseminación artificial no consentida, por taras o defectos físicos o psíquicos del feto y cuando la mujer fuera drogadicta con problemas físicos.<sup>39</sup>

Por primera vez los medios de comunicación harían del aborto un hecho noticioso que requería de la intervención de diversos enfoques; por ello reportaron el nuevo intento de despenalización vía legislativa diciendo que *“Colombia es uno de los pocos países del mundo que prohíben totalmente el aborto, y es por eso por lo que actualmente cursa en el Congreso un Proyecto de Ley que pretende legalizarlo para frenar lo que se ha convertido en un verdadero problema de salud pública en nuestro país”*.<sup>40</sup>

Los diarios comenzaron a introducir nuevas voces. El proyecto de ley de 1979 para su estudio en la Cámara de Representantes *“encendió una polémica en el país entero que duró hasta el otro año, y mereció la publicación de cientos de*

---

<sup>38</sup> Op. Cit., Profamilia (2005), pág. 18.

<sup>39</sup> Romo Rosero Eduardo. Ponente. Proyecto de ley por el cual se reglamenta la Interrupción terapéutica del embarazo en Colombia, 1987.

<sup>40</sup> Periódico el Mundo. Buscando la muerte en Silencio, Medellín, Domingo 9 de Agosto de 1987.

*páginas en pro y en contra. Sin embargo, el tema se trató como un problema moral y no como un fenómeno socio-económico. La caja Vocacional publicó en los más importantes periódicos del país una declaración de página entera del Cardenal Aníbal Muñoz Duque titulada “Colombia libre dice no al aborto” recordando la famosa bula del Papa Sixto V, “Effraenatam” que condena el aborto y la anticoncepción”.*<sup>41</sup>

Por su parte el proyecto de ley de 1989 para la legalización del aborto proponía un término máximo de noventa días en los casos de “serio peligro para la salud física y psíquica [de la mujer], en relación con su estado de salud o sus condiciones económicas o sociales o familiares, o las circunstancias en que se produjo la concepción, o a previsiones de anomalías o a deformaciones del concebido”.<sup>42</sup> Para la realización del aborto, la mujer requería una consulta médica del sector oficial o privado. El médico debía expedir un documento en el que señalara el estado de gravidez y la solicitud de interrupción firmada también por la mujer. En dicho documento se invitaría a la mujer a desistir de su propósito por siete días. Después de transcurrido este tiempo, podría hacerse el procedimiento. Adicionalmente, el proyecto contemplaba la reorganización del sistema de salud para poder coordinar la realización de los procedimientos y consolidar los sistemas de información.

Este proyecto de ley estaba basado en las altas cifras de aborto en el país y en la afectación de éste mayoritariamente en mujeres pobres, y si bien la justificación se tuvo en cuenta el derecho de las mujeres a tomar la decisión, enunciado que irrumpió con el requisito del consentimiento de la pareja o del tutor expuesta de manera reiterada en los anteriores proyectos de ley.<sup>43</sup>; los medios de comunicación sólo referían al aborto como un problema moral o de salud pública.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*

<sup>42</sup> Urrea Emilio. Ponente. Proyecto de ley por el cual se reconoce el derecho de toda mujer embarazada a interrumpir el proceso de gestación voluntariamente, hasta los primeros 90 días del embarazo, 1989.

<sup>43</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, p. 8

Tendría que pasar casi una década para que los medios incorporaran el derecho a la libre opción de la maternidad.

Según el periódico El Tiempo el proyecto de ley de 1989 era la excusa perfecta para *“asumir el tema con toda responsabilidad y no dejarlo como suele suceder, en el plano de la discusión banal, llena de vacíos. Deben congregarse todos los estamentos involucrados. Pienso que nadie puede atreverse a negar que el aborto sea ajeno a los colombianos. Se llegan a cifras estremecedoras, de cuatrocientos mil abortos anuales, con más de dos mil muertes consecuentes. Exageradas o no, nadie lo puede decir cuando se trata de una práctica clandestina. El hecho real es que existe y cada vez con más frecuencia (...) Mientras se asumen definiciones, no está de más recalcar y reiterar dos puntos importantes. Por una parte, la necesidad de que las autoridades de salud –seccionales y nacionales– inicien por fin el control de las instituciones que hacen aborto. (...) Por otra parte, proceder a una educación sexual objetiva, veraz y franca”*.<sup>44</sup>

El debate de la despenalización del aborto entre 1975 y 1989 fue producto de una serie de acontecimientos que enunciaron a la sexualidad y a la reproducción como asuntos de Estado y por ello como objeto de políticas públicas. El control de la natalidad, en ese sentido la promoción del uso de métodos anticonceptivos y los avances normativos que le otorgaron autonomía económica y política a las mujeres, condujeron a la declaración de la sexualidad y de la reproducción como derechos fundamentales tanto de los hombres como de las mujeres.

El debate requería no sólo manifestaciones directas en contra de las inequidades que traía consigo la escisión entre los ámbitos de lo público y lo privado, como las hechas por el movimiento social de mujeres; sino también de la incorporación de evidencia estadística y científica que diera cuenta de que la sexualidad, la reproducción y por lo tanto del aborto, eran un asunto de salud pública.

---

<sup>44</sup> Periódico El Tiempo. Columna Bogotana. El aborto: ¡sí o no! Diciembre 02 de 1989.

## La Constitución de 1991 posibilita la despenalización del aborto



Si bien el Estado tenía conocimiento sobre la situación de la reproducción y la sexualidad en el país, no existía una política integral sobre las mismas. Se habían adelantado una serie de acciones con la Organización Panamericana de la Salud, pero los servicios en dichas materias no se brindaban de manera adecuada ni sistemática a través de la red pública de salud. “Con respecto a los centros que garantizaban

un aborto seguro y humanizado, hay indicios de que éstos comenzaron a fundarse en el país en la década de los 70 por iniciativas del sector médico, basados en la preocupación por la morbi-mortalidad. En 1989 surgieron los servicios de aborto prestados por las feministas. Estos centros se crearon en diversas partes del país; por su carácter de ilegalidad, en algunos casos no asumieron una defensa abierta de la despenalización del aborto, sino que centraron sus esfuerzos en la formación de las mujeres, especialmente alrededor de la autonomía y el derecho a decidir sobre el cuerpo”.<sup>45</sup>

La prestación de servicios humanizados, el agendamiento público del aborto como un problema de salud y el discurso sobre el derecho a decidir que venían gestando las feministas a nivel internacional, evidenciaron la necesidad de institucionalizar el debate. El movimiento de mujeres al igual que la mayoría de los movimientos sociales que se fueron fortaleciendo en la segunda mitad del siglo XX se consolidó como una fuerza contestataria y por consiguiente en oposición al Estado y al sistema patriarcal. Sin embargo el reconocimiento y en especial el libre ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos para todas las mujeres requerían de la intervención del Estado.

<sup>45</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009.

Es así como en Colombia, el llamado a ser parte de la Asamblea Constituyente en 1991 fue para el movimiento social de mujeres y para algunas feministas una oportunidad para incluir la perspectiva de género en los asuntos del Estado al exigir que los principios de la CEDAW obtuviera categoría constitucional. “*Las mujeres querían que la nueva Constitución no sólo incorporara las prohibiciones de la Convención sino que también adoptara conceptos como los contenidos en artículo 4 (1) de la Convención de la Mujer, en el que se dice expresamente que los Estados parte deben generar mecanismos para promover la equidad de facto entre hombres y mujeres*”.<sup>46</sup>

Las propuestas de las mujeres estaban vinculadas a problemáticas como la eliminación de todas las formas de discriminación, la abolición del concordato con la iglesia, el reconocimiento de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y la despenalización del aborto.<sup>47</sup> Las referencias a este último se hicieron en el marco de los vacíos existentes en la especificidad de la atención integral en salud para las mujeres. La Red Mujer y Constituyente<sup>48</sup> consideraba que “a pesar de los avances en coberturas y de manera global la disminución de la mortalidad materna, se mantiene la falta de acceso a servicios de salud con calidad en el marco del respeto de las diversas culturas, no se toman en cuenta los grados de pobreza de las familias, las condiciones de exclusión étnica o las desigualdades de género y culturales, por lo tanto las condiciones de pobreza y la ausencia de

---

<sup>46</sup> Plata, María Isabel. “Derechos reproductivos como derechos humanos: el caso colombiano”, En: Rebecca Cook (ed.) *Derechos humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales*, Profamilia: Bogotá 1997, pág. 517.

<sup>47</sup> PNUD, Naciones Unidas. *El conflicto, callejón con salida: informe sobre desarrollo humano para Colombia*, 2003. Capítulo Los nuevos movimientos sociales, consultado en [http://indh.pnud.org.co/informe2003\\_plx?pga=CO3tablaContenido&f=10895004](http://indh.pnud.org.co/informe2003_plx?pga=CO3tablaContenido&f=10895004) en junio de 2008. En: Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, p.11

<sup>48</sup> Las organizaciones de mujeres que conformaban la red eran: Unión de Ciudadanas de Colombia, Asociación Colombiana de Voluntariados (ACOVOL)-, Coordinación Colombiana de Trabajo Voluntario (CCTV), Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas (ANMUCIC), Organización Femenina del Nuevo Liberalismo, Asociación Nacional de Amas de Casa Rurales (AMAR), Integración de Líderes Femeninas Social y Comunal de Bogotá, Taller de Recursos para la Mujer, Asociación de Mujeres Profesionales y de Negocios, Colectivo de Mujeres de Bogotá, Casa de La Mujer, Unión de Mujeres Demócratas de Colombia (UMDC), Colectivo de Mujeres Manuela Sáenz, Colectivo Manuela Beltrán, Comisión de Mujeres de la Asociación Distrital de Educadores (ADE) , Cooperativa Multiactiva de Patio Bonito Limitada, Equipo de Trabajo Con Organizaciones de Mujeres de Sectores Populares.

oportunidades están ligadas al acceso a los servicios de salud y a condiciones que garanticen una maternidad segura. Persiste una visión biologicista y patriarcal de las normativas y políticas públicas de salud”.<sup>49</sup>

El debate del aborto durante la Asamblea Nacional Constituyente se dio en la Comisión de la Comisión Quinta y en Comisión Primera con el fin de que se debatieran tanto la no consagración del derecho a la vida desde el momento de la concepción; y la consagración del derecho a la libre opción a la maternidad. Si bien el movimiento social de mujeres tuvo un lugar importante en varios de los debates que adelantó la Asamblea Nacional, las mujeres constituyentes eran cuatro de las cuales sólo dos estaban a favor de la despenalización del aborto. Helena Herrán delegada del partido liberal afirmaba no estar de acuerdo con el aborto porque era *“un tema complejo, que mirado en forma general puede lastimar la ética de los colombianos”*.<sup>50</sup> De igual manera opinaba María Teresa Garcés; la delegada del M19 consideraba que el aborto *“en casos demasiados extremos se puede legislar como, por ejemplo, cuando hay una violación, malformación del feto, enfermedad infecciosa por parte de madre al hijo. (...) Además me parece que los constituyentes estamos para defender la vida y esto es una interrupción de ella”*.<sup>51</sup>

Las constituyentes Aida Avella de la Unión Patriótica y María Mercedes Carranza del M-19 no sólo estaba de acuerdo con la despenalización del aborto, sino que consideraban que las mujeres deberían ejercer el derecho a la libre opción a la maternidad. Aida Avella indicó que la *“maternidad es algo nuestro por lo tanto tenemos derecho a decidir”*<sup>52</sup>, y María Mercedes Carranza atendía a una de las consecuencias de la ilegalidad del aborto al afirmar que era *“injusto que las mujeres de alta sociedad tengan la posibilidad de hacerlo en Miami o en*

---

<sup>49</sup> Mujeres Constituyentes. Argumentación de las propuestas de las mujeres hacia la asamblea constituyente. Documento de trabajo No. 6, Bogotá. 1990.

<sup>50</sup> Periódico El Tiempo. No hay consenso para su legalización ¿Qué opinan las mujeres constituyentes sobre el aborto? Bogotá, Abril 16 de 1991.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

*sofisticadas clínicas, mientras que la mujer de pueblo lo hace en las peores condiciones, exponiéndose a morir o a quedar estéril*".<sup>53</sup>

Tal y como lo evidencia el artículo del periódico El Tiempo no había consenso respecto al aborto y si bien los argumentos de salud pública, de justicia social y aun los de equidad de género habían sido tenidos en cuenta por un número significativo de los 74 constituyentes, los argumentos moralistas no perdían vigencia. Finalmente, el debate del aborto quedó relegado a un segundo plano, no obstante la Constitución Política de 1991 contemplaría una serie de derechos que posibilitarían la liberalización del aborto 14 años más tarde.

Dos de los artículos de la nueva Constitución con mayor injerencia serían el artículo 42 en el cual se señalaba que *"la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos"*<sup>54</sup>, y el artículo 93 que introdujo lo que se conoce como bloque de constitucionalidad al señalar que *"los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"*.<sup>55</sup>

Luego de la proclamación de la nueva Constitución Política de 1991, Ana García de Pechtalt radicó en 1993 un proyecto de ley en el Congreso en el cual se *"definían y protegían los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del período de gestación"*.<sup>56</sup> Este proyecto estipulaba un plazo de noventa días para garantizar el derecho de toda mujer a interrumpir voluntariamente la gestación, en los casos de peligro para la salud física o psíquica de la mujer, por condiciones socioeconómicas de la mujer, o en las

---

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 42

<sup>55</sup> Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 93.

<sup>56</sup> Senadora Ana María de Pechtalt. Proyecto de ley por el cual se definían y protegían los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del período de gestación, 1993.

circunstancias de ataque a la libertad sexual, inseminación artificial no consentida, conocimiento de anomalías, malformaciones o enfermedades como el SIDA en el concebido. El proyecto se apoyaba en los datos de mortalidad materna del país, las condiciones del aborto clandestino y hacía referencia al concepto de salud pública así como al concepto de vida humana y calidad de vida.<sup>57</sup>

En ese mismo año, la senadora Vera Grave de la Alianza Democrática M-19 presentó otra iniciativa: el proyecto de ley *“por la cual se desarrollan los derechos constitucionales a la protección y libre opción de la maternidad y la protección al niño menor de un año”*.<sup>58</sup> Este proyecto planteaba que en ejercicio del derecho a decidir el número de hijos que se desee procrear, la mujer podía optar por la interrupción voluntaria del período de gestación hasta los primeros noventa días, cuando la concepción fuera consecuencia del delito de violación o inseminación artificial no consentida. En este caso debía haberse denunciado el delito. También contemplaba como causales el grave peligro para la vida o salud de la embarazada y las graves malformaciones físicas o psíquicas para las cuales se requería dictamen médico. El procedimiento estaría a cargo de centros de salud públicos y privados y entonces, el Ministerio de Salud sería responsable de habilitar los centros y dar capacitación al personal de salud así como de difundir la información pertinente, ya que en la exposición de motivos del proyecto el aborto se planteaba como un asunto de salud pública.<sup>59</sup>

Los dos proyectos de ley incluían argumentos de salud pública, sino también daban cabida al discurso de la libre opción a la maternidad entendiendo el aborto como un derecho sexual y productivo. Pero adicionalmente, los dos proyectos de ley del 93 hacían especial énfasis en la responsabilidad del Estado en la habilitación de los servicios y la atención integral. Estos proyectos materializaban

---

<sup>57</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, pág. 17

<sup>58</sup> Senadora Vera Grave. Proyecto de ley por la cual se desarrollan los derechos constitucionales a la protección y libre opción de la maternidad y la protección al niño menor de un año, 1993.

<sup>59</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, pág. 17

el debate sobre el darle visibilidad al aborto como un problema de carácter social, sino también a la imperante necesidad de la intervención del Estado.

Dichos proyectos se produjeron en el marco de la Constitución del 91, y se presentaron en medio de una coyuntura muy particular. A comienzos de la década de los 90 las feministas latinoamericanas y del Caribe habían propuesto el 28 de septiembre como el día de la despenalización del aborto en homenaje al día en el que el Emperador Pedro de Brasil (1888) decretó la libertad de vientres, es decir, que todos los hijos e hijas nacidas de madres esclavas serían libres en adelante. Esta fecha fue escogida por un comité internacional multidisciplinario de mujeres que se reunieron en Nueva York para lanzar la campaña por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe. Su objetivo era lograr la humanización de los servicios de atención en salud sexual y reproductiva; disminuir la morbilidad y la mortalidad materna; que se diera cumplimiento a las leyes que permitían el aborto y la liberalización de las leyes que lo penalizaban.<sup>60</sup>

Otro de los hechos que se produjeron a comienzos de los años noventa fue el cambio de política en materia de aborto en Estado Unidos, El presidente Clinton *“propino un revés simbólico a las fuerzas contra el aborto al firmar ordenes que revocan políticas adoptadas por los anteriores gobiernos republicanos restringiendo el derecho constitucional a la práctica. Clinton, tal como lo prometió durante su campaña, abolió la norma que prohibía al personal de clínicas con financiación pública hablar a sus clientes del aborto y la que prohibía al gobierno federal dar fondos a las clínicas extranjeras que lo practiquen o informen sobre el”*.<sup>61</sup> Además, Clinton pidió expresamente que se investigara la efectividad y de ser el caso se introdujera el uso de píldora RU-486 fabricada por un laboratorio francés para los procedimientos de interrupción del Embarazo.

---

<sup>60</sup> <http://www.modemmujer.org/280903/antecedentes.htm>, consultada el 19 de mayo de 2008. Para mayor información sobre la Campaña 28 de septiembre ver: <http://www.28deseptiembreparaguay.co.com/>

<sup>61</sup> Periódico El Tiempo, Revocó medidas adoptadas por gobiernos republicanos. Clinton favorece el aborto. Bogotá, Enero 22 de 1993.

Las reacciones no se hicieron esperar. De una parte, *“más de 50.000 manifestantes contra el aborto realizaron una marcha desde la Elipse de la Casa Blanca hasta la Suprema Corte (...)”*<sup>62</sup> y de otra, la iglesia católica se pronunciaría vehementemente a través de la Encíclica papal *“Esplendor de la Verdad”* expedida por Juan Pablo II, en la que se reitera *“la condena de la iglesia de la contracepción, el acto sexual prematrimonial, la homosexualidad, el aborto, la esterilización y la inseminación artificial”*<sup>63</sup>. Los lineamientos de la Encíclica fueron adoptados en Colombia de inmediato: *“el presidente de la Conferencia Episcopal, monseñor Pedro Rubiano Sáenz, solicitó ayer al Fiscal General de la Nación, Gustavo de Greiff Restrepo, investigar, clarificar y acusar a los responsables de los centenares de abortos realizados en el país (...) ya que durante 1992 sólo fueron detenidas 19 personas como responsables de las muertes de los no nacidos”*.<sup>64</sup>

Aunque el tema del aborto no era una constante en la agenda pública y en los medios de comunicación, desde 1991 no perdió vigencia. De manera sostenida la discusión respecto a la despenalización del aborto se mantuvo tanto a nivel nacional como internacional. Las conferencias del Cairo en 1994 y de la Mujer en Beijing en 1995, prenderían nuevamente las alertas sobre los avances en materia de derechos sexuales y reproductivos; y es en este marco donde se producen el primer intento de despenalización del aborto en Colombia por la vía constitucional.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-133/94 afirmó que *“(...) la dignidad que concibe al ser humano valioso en sí mismo como objetivo primordial del orden jurídico sería lastimada de fondo si la legislación ignorara o dejara impunes los crímenes cometidos contra él en cualquiera de las etapas de su ciclo vital”*.<sup>65</sup> La Corte declaró la constitucionalidad de la norma que sanciona el aborto con pena de prisión de uno a tres años y centró su decisión argumentando, en

---

<sup>62</sup> Periódico El Espectador. Levantada mordaza al aborto. Enero 23 de 1991

<sup>63</sup> Encíclica Papal. Esplendor de la Verdad. Disensión / sexualidad

<sup>64</sup> Periódico El Espectador. Castigo al aborto pide la iglesia. Enero 24 de 1993.

<sup>65</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-133. Marzo de 1994. En esta sentencia se declaró equexible el artículo 343 del Código Penal de 1980 en el que se penalizaba el aborto.

primer lugar que la importancia de la protección del derecho a la vida como un deber del Estado comenzaba desde el momento de la concepción a pesar de que el feto no fuera considerado como “persona legal”. El segundo argumento tenía que ver con la lectura del artículo 42 de la Constitución en el que se establece el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos/as que desea tener como un derecho que se puede ejercer sólo hasta antes de la concepción; y en tercer lugar que la discrecionalidad del legislador, expresada en el Código Penal, para penalizar conductas que tienden a provocar la muerte de seres todavía no nacidos.<sup>66</sup>

En este fallo se “olvidaba el artículo 90 del Código Civil que determina el principio de la existencia de la persona a partir de su nacimiento. De esta forma, se le estaba otorgando personalidad jurídica al feto quien carece tanto de derechos como de deberes y se le otorgaba prioridad a la defensa de su vida, frente a la de la mujer embarazada quien sí es sujeto de derechos y capaz de adquirir obligaciones”.<sup>67</sup>

La sentencia causó desconcierto entre las organizaciones de mujeres especialmente porque en ese momento el país asistía a la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo en el Cairo. En la conferencia del Cairo se había trabajado en torno a los derechos sexuales y reproductivos con énfasis en la salud reproductiva, la cual se definió como la constelación de métodos, técnicas y servicios que contribuyan al bienestar en esta área y a prevenir y resolver problemas de salud reproductiva. Se consideraba la salud sexual como un propósito para el mejoramiento de la vida y las relaciones personales y no solamente como la consejería y el cuidado relacionados con la reproducción y las infecciones de transmisión sexual. Por lo tanto, el aborto ocupó un lugar privilegiado en las diversas discusiones que se adelantaron durante las jornadas.

---

<sup>66</sup> Para mayor información ver: [www.womenslinkworldwide.org](http://www.womenslinkworldwide.org)

<sup>67</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, p. 18

Una comisión de la Cámara viajó a la cumbre del Cairo en representación de Colombia. Las discusiones allí dadas “*despertaron un nuevo interés sobre el tema del aborto: ¿se legaliza?, ¿se hace cumplir la ley?, ¿se debe asumir una posición moral?, ¿se acepta como método de planificación familiar?, ¿se puede hablar de aborto seguro?*”.<sup>68</sup> No obstante, el vicepresidente de la República Humberto de la Calle Lombana sentó la posición de Colombia argumentando que “*la Constitución colombiana prohíbe la legalización del aborto, de tal manera que Colombia se vería impedida para aceptar tesis a favor de su legalización*”.<sup>69</sup>

A pesar de la posición del gobierno, la polémica se mantuvo en los medios. El periódico El Tiempo hizo un especial sobre el Cairo que publicó en agosto de 1994. Según este diario “*cifras de investigaciones demuestran su magnitud y lo ubican como uno de los mayores problemas de salud pública. Las iglesias incluida la católica están en contra. Claro que también hay voces a favor*”.<sup>70</sup> El especial de El Tiempo presenta un mapa sobre el panorama legislativo del aborto a nivel mundial; cifras nacionales desagregadas por región, estrato social y nivel educativo; le da voz al debate sobre el comienzo de la vida, a la iglesia católica que califica el aborto como un asesinato y a quienes están a de acuerdo, como a la feminista Florence Thomas a quien citan diciendo que “*las mujeres que están a favor del aborto defienden una vida habitada, que es la vida esperada y deseada, única capaz de transformar un feto en ser humano; la vida que se merecen los niños y las niñas*”.<sup>71</sup>

La Conferencia de Población y Desarrollo le introdujo nuevos elementos al debate, es de resaltar la presencia de las voces del movimiento social de mujeres y de los argumentos sobre la libre opción, más conocida como *pro choice*. El Tiempo

---

<sup>68</sup> Periódico El Espectador. Población y Desarrollo: problemas de conciencia. María Consuelo Cárdenas de Santamaría. Bogotá, septiembre 18 de 1994.

<sup>69</sup> Periódico el Nuevo Siglo. Aborto es tema de soberanía nacional: De la Calle Lombana. Bogotá, Septiembre 05 de 1994.

<sup>70</sup> Periódico El Tiempo. Aunque su legalización no es tema de la próxima cumbre de Población y Desarrollo. Aborto provocado, se prende la polémica en Colombia. Bogotá, Agosto 25 de 1994.

<sup>71</sup> *Ibídem*.

nuevamente reseña el debate identificando los argumentos de quienes se oponen a la posición del gobierno como la Red Colombiana de Mujeres por los Derechos Sexuales y Reproductivos (REDERSEX) y la Red Nacional de Mujeres: *“Las mujeres colombianas queremos decir y decidir. Hoy nuevamente toman la vocería por las mujeres el Estado, la iglesia y los varones, y la palabra y decisión de las mujeres no se ha plasmado (...) El aborto no es una opción; por el contrario es una falta de opciones. Por lo tanto, las mujeres queremos decidir libremente nuestra opción a la maternidad y exigir a la sociedad y al Estado el cumplimiento y los respetos consagrados en la Constitución Nacional, como el derecho a la salud, a la intimidad, a la libertad para decidir cuándo y cuántos hijos tener”*.<sup>72</sup>

Pero el debate en Colombia fue un paso más allá. La Universidad Externado de Colombia realizó un encuentro de investigadores sobre aborto de América Latina y el Caribe. *“Además de un numeroso grupo de investigadores de diversas ramas del conocimiento, que han realizado trabajos en sus respectivos países, se cuenta con la presencia de congresistas, funcionarios oficiales y líderes de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de las naciones participantes. Entre las personalidades internacionales que intervendrán en el encuentro están el director del Programa de Investigación de Reproducción Humana de la Organización Mundial de la Salud y el director de la Fundación Ford, señor José Barzelatto”*.<sup>73</sup>

La clandestinidad de la práctica del aborto sin duda afecta la confiabilidad de las cifras. La Universidad Externado presentó un estudio en el Encuentro de investigadores en el que encuestó a 32.275 mujeres entre los 15 y los 55 años en 22 ciudades del país y de todos los estratos socioeconómicos. Algunos de los resultados fueron consignados por la Revista Semana: *“el 22.9% de las mujeres entrevistadas declararon haber tenido por lo menos un aborto; 28.7% es el porcentaje de abortos entre las mujeres de bajo nivel educativo (primaria*

---

<sup>72</sup> Periódico El Tiempo. Debate nació sin esperarlo. Bogotá Septiembre 28 de 1994.

<sup>73</sup> Periódico El Espectador. Cumbre de aborto en Bogotá. Participan expertos de América Latina y el Caribe Noviembre 1 de 1994.

*incompleta), y el 78.4% de los abortos corresponden a embarazos no deseados y originados porque la mujer no estaba usando anticonceptivos”<sup>74</sup>. El encuentro arrojó entonces un panorama general sobre el fenómeno del aborto en América Latina y el Caribe y como conclusión el representante de la OMS advirtió que la “despenalización del aborto favorecería un servicio seguro, lo cual eliminaría la innecesaria mortalidad de las mujeres”.<sup>75</sup>*

La Conferencia del Cairo no sólo reabrió el debate en Colombia sino que incorporó nuevamente elementos, tales como el esfuerzo estadístico del Externado y el pronunciamiento de voces expertas y con legitimidad en el tema como la Organización Mundial de la Salud. Pero si bien, el gobierno colombiano no se alineó con las recomendaciones pro despenalización, el Programa de Acción aprobado en la Conferencia “constituyó hito para los derechos sexuales y reproductivos, puesto que por primera vez los gobiernos los reconocieron explícitamente como derechos humanos. Hasta entonces sólo el derecho a la planificación familiar había tenido reconocimiento. A partir de la Conferencia del El Cairo, se estableció que los derechos sexuales y reproductivos abarcan todas las condiciones necesarias de información y acceso, no sólo para decidir el número de hijos, sino para disfrutar del más alto nivel posible de salud sexual y reproductiva”.<sup>76</sup>

Un año más tarde en la Conferencia Mundial sobre la Mujer se introduciría la variable género a lo declarado en la conferencia de El Cairo. En la Plataforma de Acción de Beijing se hizo explícito que la salud sexual y reproductiva va más allá de la atención en eventos relacionados con la reproducción y las enfermedades de transmisión sexual, y que abarcaba todo el ciclo vital, con necesidades y características específicas, entendiendo la sexualidad como parte fundamental del desarrollo de la vida y las relaciones interpersonales. La Cuarta Conferencia de la

---

<sup>74</sup> Revista Semana. La cumbre del aborto. Un encuentro de investigadores, realizado en Bogotá saca a la luz espeluznantes estadísticas que muestran la verdadera dimensión de esta práctica clandestina. Bogotá, Noviembre 2 de 1994.

<sup>75</sup> *Ibidem*

<sup>76</sup> Op. Cit. Profamilia, 2005, pág. 21.

Mujer fue un escenario de intensas discusiones, *“en un acto sin precedentes el Vaticano envió una delegación de 22 miembros para evitar que los métodos anticonceptivos y el aborto se clasifiquen como un derecho de la mujer”*.<sup>77</sup> Finalmente, el texto de la Plataforma de Acción fue aprobado por 187 países y 39 países entre católicos e islámicos manifestaron sus reservas frente al documento.

Atendiendo a la avances en materia de derechos sexuales y reproductivos de Beijing, la senadora Piedad Córdoba presentó el proyecto de ley 43 de 1995 *“por medio del la cual se dictan normas sobre salud reproductiva”*. Aunque en este proyecto se desarrollaban las temáticas de la realización plena de la vida sexual y reproductiva, la libre opción a la maternidad/paternidad y la planificación voluntaria y responsable, no se incorporaba un artículo que directamente buscara despenalizar el aborto<sup>78</sup>. Más tarde, en el proyecto de ley de 1997, nuevamente la senadora Córdoba plantearía la despenalización del aborto por causas específicas como el acceso carnal violento, la inseminación no consentida o por peligro de la vida de la mujer. *“En su articulado el proyecto reserva para el Estado la facultad de garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres, para lo cual deberá respetar la decisión libre y responsable, sin coacción ni violencia, dentro de relaciones de mutuo respeto e igualdad, para tener o no hijos, determinar el número de los mismos y el tiempo de espaciamiento de los nacimientos”*.<sup>79</sup>

En 1995 se radicaría la segunda demanda ante la Corte Constitucional para despenalizar el aborto. Los demandantes<sup>80</sup> planteaban que los artículos 90 - existencia legal de la persona desde que se desprende de la madre-; 91- protección del que está por nacer- y 93 -derechos del que está por nacer- del Código Civil, se asignan sólo desde el nacimiento. En dicha disposición, la demanda negaba la protección que da la Constitución a toda persona desde el

---

<sup>77</sup> Periódico El Tiempo. Derechos de la Mujer un tema espinoso. Comienza hoy en China la Cuarta Conferencia de la ONU sobre la Mujer. Bogotá, 1995.

<sup>78</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009, p. 19.

<sup>79</sup> Periódico El Espectador. Aborto, a trámite legislativo. Bogotá, Marzo 10 de 1997.

<sup>80</sup> Los demandantes fueron Hernán Darío Vergara Mesa y Víctor Manuel Serna Medina.

momento de la concepción, más aún cuando ésta brinda especial protección a la mujer en estado de embarazo y consagra el derecho a la vida de todo niño/a. La Corte Constitucional en su sentencia C-591/95 afirmó que las normas del Código Civil que otorgan existencia legal a la persona desde que se "desprende de la madre" y aquellas que disponen que los derechos del que está por nacer se difieran, y si bien la existencia legal de los sujetos comienza en el momento del nacimiento pero que la vida comienza desde la concepción.<sup>81</sup>

Una tercera sentencia (C-013/97) respondió a la petición del demandante<sup>82</sup> que consideraba que las normas acusadas que establecen circunstancias de atenuación de la pena por el delito de aborto cuando el embarazo ha sido producido por "acceso carnal violento" son inconstitucionales.<sup>83</sup> El demandante alegó que las normas acusadas dan un trato desigual a la conducta del aborto al establecer penas reducidas para ciertos casos, lo cual es inaceptable debido a que el resultado de dichas acciones vulnera en cualquiera de los casos el derecho a la vida. Al respecto, la Corte decidió que las normas acusadas que establecen circunstancias de atenuación de la pena por el delito de aborto cuando el embarazo ha sido producido por "acceso carnal violento" no vulneraban de ninguna manera la Constitución ya que el legislador es libre de establecer las graduaciones de las penas<sup>84</sup>. De igual manera, la Corte consideró ajustado el bajo nivel de sanciones previsto para este tipo de delito pues los antecedentes del embarazo en estos casos han sido la violencia o el engaño y, en consecuencia, la Corte declaró la constitucionalidad de las normas.

A pesar de que la Corte profirió sentencia ratificando la criminalización de la práctica del aborto, tres magistrados salvaron el voto argumentando que *"resulta oneroso para la mujer agredida y la familia, el no poder el no poder acudir a la legítima defensa de la integridad corporal y psíquica cuando todavía resulta*

---

<sup>81</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-591 de 1995.

<sup>82</sup> Demandante José Eurípides Parra.

<sup>83</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2009 p. 20

<sup>84</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-013 de 1997.

*oportuno hacerlo*".<sup>85</sup> Según los magistrados Carlos Gaviria, Eduardo Cifuentes y Alejandro Martínez la maternidad "*debe ser decidida con plena libertad y responsabilidad. La mujer víctima de la agresión sexual, se enfrenta a una decisión trágica: llevar o no en el vientre el fruto de una agresión*".<sup>86</sup>

El salvamento de voto llamó la atención de los medios de comunicación razón por la cual durante aproximadamente un mes, el tema se abordó desde diferentes perspectivas. Es de resaltar un especial de la Revista Cambio 16<sup>87</sup> en el que se exponen los resultados de una encuesta del Centro Nacional de Consultoría. Los resultados son sorprendentes pues el 80% de la población encuestada estaría de acuerdo con el aborto en las tres causales que se despenalizaron en 2006. Pero se introduce la consulta o el sondeo como una fuente más del debate. Hasta el momento el aborto había sido un asunto de la iglesia católica, de los prestadores de servicios de salud y del Ministerio de Salud en algunas ocasiones, del movimiento social de mujeres, pero no de la gente del común, ni mucho menos de las mujeres.

Hasta el momento el aborto había sido enunciado como un problema de salud pública, pero no se había ahondado en la dimensión humana y social a pesar de la contundencia de las cifras, al respecto la revista Cambio refirió: "*Colombia es un país de doble moral donde no se debatirá el tema del aborto mientras éste sea reglamentado por hombres y sufrido por mujeres*". Los argumentos del reportaje se desarrollan a través de la historia de Lady una mujer que padeció un aborto clandestino practicado en "*un abortadero de barrio donde ponen emplastos de panela y usan ganchos de ropa estirados para metérselos a las mujeres*".<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Periódico El Tiempo. Aborto, Colombia es hipócrita. Bogotá, enero 26 de 1997.

<sup>86</sup> Ibídem

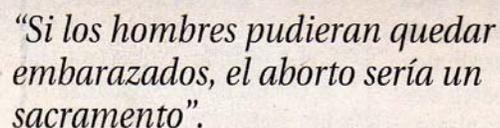
<sup>87</sup> Revista Cambio 16. Aborto, más de un millón y medio de colombianas han abortado. ¿merecerían la cárcel? Bogotá, febrero 3 de 1997.

<sup>88</sup> Ibídem.

Los sucesos que se produjeron después de la Constitución de 1991 condujeron a la declaración del aborto como un problema público con repercusiones en el ámbito de la salud pública y de los derechos de las mujeres. El aborto se visibilizó, ya que su práctica se hacía en condiciones de clandestinidad la evidencia de la mortalidad materna había terminado por darle voz. Entre 1975 y 1997 el aborto se hizo materia de la salud sexual y reproductiva; no obstante, el considerarlo un derecho sexual y reproductivo y como un problema de carácter social que merecía la atención de los formuladores de políticas públicas, requería de un marco jurídico y normativo mucho más claro y contundente.

### **A las puertas de la despenalización: una política y un párrafo**

En Colombia el siglo XXI traería un nuevo Código Penal. Aprovechando los debates para la reformulación del Código, la senadora Margarita Londoño



*“Si los hombres pudieran quedar embarazados, el aborto sería un sacramento”.*

**Ximena Castilla, abogada penalista**

al referirse en el programa 'Arriba Bogotá', de Citytv, a la despenalización del aborto en Colombia.

presentó unas sugerencias respecto a los Artículos 123, 124 y 125 que penalizaban el aborto. El articulado proponía, en lo referente a las circunstancias eximentes de responsabilidad, que la acción penal *“no procedería en las circunstancias de embarazo como resultado de acceso carnal sin consentimiento, abusivo, inseminación artificial o transferencia de óvulo no consentidas; patologías médicas o genéticas en el feto incompatibles con la vida humana; peligro para la vida de la mujer y cuando las condiciones psicológicas o socio económicas de la mujer pongan en peligro su salud física o psicológica, que le produzcan intensos sufrimientos o graves padecimientos permanentes difíciles de soportar porque degradan su vida como mujer y vulneran sus derechos fundamentales”*.<sup>89</sup>

Ante dicha coyuntura, la Fiscalía General de la Nación presentó también una reforma al Artículo 125 sobre las circunstancias de atenuación punitiva, con el fin

---

<sup>89</sup> Proyecto de ley de reforma al Código Penal de 1998, artículos 123, 124 y 125 que penalizaban el aborto, presentado por la senadora Margarita Londoño.

de que la pena por el delito de aborto se disminuyera en tres cuartas partes cuando se produjera en alguna de las siguientes circunstancias: “(...) *que el embarazo sea resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas y en los casos en los que se establezcan en el feto patologías médicas o genéticas de gravedad tal que sean incompatibles con la vida humana*”.

La polémica se encendió y nuevamente salieron a flote las voces de los detractores como quienes estaban a favor. Según la Senadora Londoño “*en los países con una legislación restrictiva como la vigente en nuestro país, el aborto se convierte en un grave problema de la salud pública, sobre todo para las mujeres de menores recursos económicos. Según cifras médicas, en Colombia los abortos son la segunda causa de mortalidad materna*”.<sup>90</sup> Por su parte la senadora Claudia Blum, quien se oponía al proyecto expresó que “*los ponentes del Código Penal analizamos el tema y aunque teníamos posiciones personales concluimos después de recibir cartas firmadas por miles de colombianos, que el país todavía no está preparado para la despenalización del aborto en algunos casos*”.<sup>91</sup>

Efectivamente el país no estaba preparado, el proyecto de ley de 1998 fue debatido en varias sesiones en el Congreso, generó polémica, movilizó a cientos de personas, pero nada de eso hizo que se eliminaran las penas. Finalmente, en el Código Penal que entró en vigencia en 2000 se incorporaron las circunstancias de atenuación mediante el parágrafo que indica que “*cuando se realice el aborto en extraordinarias condiciones anormales de motivación, el funcionario judicial podrá prescindir de la pena cuando ella no resulte necesaria en el caso concreto*”.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Periódico El Espectador. Aborto, otra vez al banquillo. Margarita Londoño propone solo despenalizar algunos casos. Bogotá, noviembre 13 de 1998.

<sup>91</sup> Periódico El Espectador. El 54.6 por ciento son casadas. Una de cada 5 mujeres acepta haber abortado más de una vez. Bogotá, noviembre 1 de 1998.

<sup>92</sup>El código penal que entró en vigencia en 2000 bajo la Ley 599 señaló con respecto a la penalización del aborto: Artículo 122 - Aborto. La mujer que causare su aborto o permitiere que

El párrafo tenía un efecto más simbólico que práctico. Este no abolía las penas y la atenuación de las mismas no tendría efectos reales, pues el número de mujeres y de médicos judicializados por la práctica en el aborto era mínimo. Sin embargo, el párrafo se percibía como un avance que si bien no atendía al libre ejercicio de la maternidad, si lo hacía en materia de salud pública pues de alguna manera estaba reconociendo las dificultades que traía para el sistema la continuación de embarazos en los tres casos extremos.

Cabe anotar que la fuerza del párrafo estaba dada por el respaldo de la Fiscalía General de la Nación. Los proyectos de Ley vía legislativa tenían que surtir un proceso muy largo y debían participar cientos de voces en el debate, razón por la cual llegar a un consenso era muy difícil. La Corte Constitucional en sí misma era un producto de la Constitución del 91 y si bien se había constituido como el máximo intérprete y defensor de la nueva Constitución, darle curso a tres demandas en tan poco tiempo y de tal trascendencia para el país, no era una tarea fácil.

No obstante, el debate se había ido enriqueciendo con cada uno de los intentos por despenalizar el aborto y, en especial, por la introducción del discurso de la planificación familiar, de la sexualidad y la reproducción, de la salud sexual y reproductiva y, finalmente, por la declaración de esta como derecho humano. En

---

otro se lo cause, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años. A la misma sanción estará sujeto quien, con el consentimiento de la mujer, realice la conducta prevista en el inciso anterior.

Artículo 123 - Aborto sin consentimiento. El que causare el aborto sin consentimiento de la mujer o en mujer menor de catorce años, incurrirá en prisión de cuatro (4) a diez (10) años.

Artículo 124 - Circunstancias de atenuación punitiva. La pena señalada para el delito de aborto se disminuirá en las tres cuartas partes cuando el embarazo sea resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial transferencia de óvulo fecundado no consentido.

Artículo 125 - Lesiones al feto. El que por cualquier medio causare a un feto daño en el cuerpo o en la salud que perjudique su normal desarrollo, incurrirá en prisión de dos (2) a cuatro (4) años. Si la conducta fuere realizada por un profesional de la salud, se le impondrá también la inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.

Artículo 126 - Lesiones culposas al feto. Si la conducta descrita en el artículo anterior se realizare por culpa, la pena será de prisión de uno (1) a dos (2) años. Si fuere realizada por un profesional de la salud, se le impondrá también la inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.

principio el debate público del aborto se revistió de un velo de moralidad, con la Constitución de 1991 y la adopción de los planes de acción de las conferencias internacionales, el aborto se percibió como un problema de salud pública que afectaba los ámbitos de la sexualidad y la reproducción. Finalmente, el aborto sería percibido como un derecho sexual y reproductivo que para ser ejercido no solo necesita dejar de ser criminalizado, sino también producirse en otras condiciones.

El ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, sólo sería posible con la institucionalización del debate de los derechos sexuales y reproductivos. En 2003 el Ministerio de la Protección Social produjo la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva incorporando los compromisos adquiridos por Colombia en los acuerdos internacionales de derechos humanos y en las conferencias mundiales, adoptando así acciones en materia de salud sexual y reproductiva en el marco de los derechos humanos. Según el Ministerio, los derechos sexuales y reproductivos: *“Son derechos fundamentales en la medida en que las decisiones sobre la sexualidad y la reproducción y la atención a las enfermedades y eventos relacionados con ellas, entrañan el ejercicio de derechos tales como el derecho a la vida,<sup>93</sup> a la igualdad y a no sufrir ningún tipo de discriminación,<sup>94</sup> y a la integridad personal”.*<sup>95</sup>

En la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva se afirmaba que el Estado colombiano no sólo debe velar por la SSR al ser la salud y la seguridad social servicios públicos de carácter obligatorio, sino que por medio de una política integral de derechos en salud sexual y reproductiva debe construir sujetos autónomos, capaces de vivir una vida sexual y reproductiva libre, plena y sobre todo llena de garantías.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 11.

<sup>94</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 13.

<sup>95</sup> Constitución Política de Colombia. Arts. 12, 15 y 16.

<sup>96</sup> Ministerio de la Protección Social. Política nacional de salud sexual y reproductiva, Bogotá, 2003.

Esta política era la respuesta a una serie de acciones y de evidencias en materia de sexualidad y reproducción que venían teniendo lugar en el ámbito público desde mediados del siglo XX. El aborto uno de los elementos de la salud sexual y reproductiva también había logrado cierto grado de visibilidad, sin embargo para el 2003 éste no había hecho transito a ser considerado como parte de la agenda pública, es decir aún no era una cuestión que de manera permanente llamara la atención de los formuladores de políticas públicas y de los tomadores de decisión, razón por la cual presentaba un serio vacío en materia de política pública a pesar de la existencia de la política de salud sexual y reproductiva. El proyecto LAICIA (Litigio de Alto Impacto en Colombia: la Inconstitucionalidad del Aborto) agendaría el aborto como un tema de gobierno y daría pie para la formulación de una política pública que permitiera el ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

Sin embargo, el agendamiento no sería fruto único de la conjunción de las tres estrategias que constituían el proyecto LAICIA, los hechos anteriormente narrados produjeron un cambio en las actitudes y en las opiniones sobre el aborto, o por lo menos la diversificación de las mismas. “Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos y expertas independientes intervinieron en este continuo debate,<sup>97</sup> no obstante, hacía falta que se condujera el ejercicio argumentación y finalmente de persuasión.

---

<sup>97</sup> Op. Cit. Majone, 1997., p. 35.

## CAPÍTULO II

### **El proceso de agendamiento: el aborto un problema de carácter social**

El 14 de abril de 2005 fue interpuesta una demanda frente a la Corte Constitucional Colombiana que pedía se declarara la inconstitucionalidad del artículo 122 del Código Penal que criminalizaba el aborto sin excepción.<sup>98</sup> La demanda argüía que la penalización del aborto cuando se encuentra en peligro la vida o la salud de la mujer; cuando el embarazo es resultado de una violación; y/o cuando existe una grave malformación del feto incompatible con la vida extrauterina; viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación; el derecho a la vida, a la salud y a la integridad física; y el derecho a la dignidad, a la autonomía reproductiva y al libre desarrollo de la personalidad de las mujeres.

La demanda no sólo se apoyaba en una rigurosa argumentación jurídica del derecho internacional que rescata las recomendaciones emitidas por los Comités de Monitoreo de los Tratados de Derechos Humanos, sino que estaba inscrita dentro de una serie de acciones que buscaban en definitiva avanzar en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres colombianas. La iniciativa LAICIA es un claro ejemplo del uso del litigio de alto impacto como una estrategia para promover los derechos humanos y como una expresión para la formulación de políticas públicas.

El proyecto LAICIA, a través del diseño y puesta en marcha de las estrategias jurídicas, de alianzas con la sociedad civil y de comunicaciones, tradujo el debate sobre el aborto en un espacio rico de discusión, en el cual el fenómeno sería percibido como un problema de salud pública, de equidad de género y de justicia social. La iniciativa LAICIA procuró, en primera instancia, anudar los discursos sobre la despenalización del aborto que desde el siglo XX se venían consolidado,

---

<sup>98</sup> Ley 599 de 2000, Tit I, cap. 4, art. 122. “La mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo causare incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años. A la misma sanción estará sujeto a quien, con el consentimiento de la mujer, realice conducta prevista en el inciso anterior”.

de tal forma que se tradujera en un problema de carácter social, e hiciera parte de la agenda pública. En segundo lugar incidió en el proceso de institucionalización del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, es decir, que el Estado considerara el aborto como “apto” para la formulación de una política pública.

Es así como el 10 de mayo de 2006, a través de un pronunciamiento de la Corte Constitucional, el aborto fue despenalizado en tres circunstancias. Con el fin de reglamentar dicha decisión, el Ministerio de la Protección Social expidió el Decreto 4444 de 2006; la Resolución 4905 de 2006; la Circular No.0031; y la Norma Técnica para la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Con los pronunciamientos de la Corte y el Ministerio, el aborto finalmente se institucionalizó como un problema de carácter social y se reconoce el derecho de las mujeres a interrumpir voluntariamente el embarazo.

El presente capítulo está constituido por tres acápites que dan cuenta del proceso de inscripción del aborto en la agenda pública. En el primero se aborda el litigio estratégico como herramienta para la promoción de los derechos humanos y para la formulación de políticas públicas. En el segundo se describen las estrategias que conformaban el proyecto LAICIA; y finalmente se narran los desarrollos de las estrategias para dar cuenta del proceso de despenalización del aborto vía constitucional.

### **Litigio de Alto Impacto en Colombia: la inconstitucionalidad del aborto**

El derecho de interés público hace uso de la ley como un instrumento de cambio social y de promoción de los derechos y de la justicia social. Este tipo de litigio se especializa en la prestación de servicios legales a personas o grupos para facilitarles su acceso a la justicia; por ejemplo, el litigio estratégico, una modalidad del litigio de interés público, se concentra en llevar a juicio un caso particular buscando crear efectos que superen los intereses individuales y generen cambios

sociales muchos más amplios.<sup>99</sup> “Entender el litigio como instrumento de incidencia e invocar el derecho internacional de los derechos humanos para demandar la protección jurisdiccional de personas y grupos son prácticas novedosas. Se trata de una tendencia marcada por el impulso de las organizaciones de la sociedad civil y por innovadoras decisiones judiciales que han abierto el camino para la utilización generalizada del derecho internacional de los derechos humanos”.<sup>100</sup>

El litigio estratégico es un recurso y una herramienta fundamental para adelantar proyectos en pro de la expansión de los derechos y de incidencia en políticas públicas de derechos humanos. Es por ello que los objetivos del litigio estratégico pueden incluir el cambio de leyes o políticas que violan derechos constitucionales; asegurar que la interpretación y aplicación de ciertas normas y derechos sea la adecuada; identificar vacíos en la ley; crear conciencia sobre un tema específico; promover el debate público y educar a la sociedad; construir coaliciones; crear presión para generar cambios sociales; empoderar a grupos marginados; fortalecer la sociedad civil y movilizar comunidades; y fortalecer los valores democráticos y el Estado de derecho, entre otros.<sup>101</sup>

El litigio es sin duda una herramienta para incluir temas en la agenda pública, es así como en ocasiones, el litigio busca, ante la omisión estatal, activar procesos de toma de decisión de políticas públicas o impulsar reformas en los marcos institucionales y legales en que estas se desarrollan.<sup>102</sup> En ese sentido, el litigio estratégico puede ser de alto o de bajo impacto, de acuerdo a la intención de maximizar o minimizar la repercusión simbólica de las decisiones políticas o judiciales. Cuando existen fuertes razones para creer que la decisión va a ser

---

<sup>99</sup> Interrights. Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles practice. Interrights, Londres, 2004, p. 35

<sup>100</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Litigio Estratégico y Derechos Humanos. La lucha por el derecho. Siglo XXI Editores, Argentina, 2008, p. 14

<sup>101</sup> ReKosh, Edwin y Troncoso Erica. Pursuing the Public Interest. Universidad de Columbia, Nueva York, 2001, p. 81.

<sup>102</sup> Op. Cit. CELS, 2008, p. 25

favorable, pero sobre todo, cuando el interés principal es posicionar un tema en la agenda pública, es preciso adelantar un proceso de litigio de alto impacto,<sup>103</sup> pues con esta modalidad de litigio busca influenciar a la opinión pública, vivificar la atención popular y política prestada al proceso, crear nuevos marcos de referencia y/o cambiar los términos del debate.

Lo anterior hace evidente que los objetivos en materia de reivindicación de derechos humanos pueden necesitar estrategias que deben ser trazadas con otros actores para fortalecer la demanda o reclamo y así hacerla mucho más viable. El proyecto LAICIA formuló dos estrategias paralelas a la interposición de la demanda de inconstitucionalidad del aborto con el fin de reabrir el debate no sólo ampliando su rango de acción al inscribirlo en el ámbito nacional e internacional, sino al incorporar otros horizontes que, si bien ya habían participado del debate, no habían sido lo suficientemente escuchados.

### **Las estrategias del proyecto LAICIA: factibilidad y argumentación**

Las estrategias del proyecto LAICIA son producto de una investigación previa de la organización Women's Link Worldwide llamada Gender Justice<sup>104</sup> “cuyo objetivo principal era identificar patrones en la decisión judicial de cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres e identificar cómo los activistas de distintos países se habían aproximado a los tribunales para adelantar sus agendas”.<sup>105</sup> La investigación arrojó dos importantes conclusiones, la primera y más novedosa, es la desmitificación de las Altas Cortes como escenarios neutrales. Según Mónica Roa las “Cortes son espacios con un alto potencial de influenciamiento y altamente políticos”.<sup>106</sup> La segunda se refiere a la identificación de estrategias de alto y bajo impacto para trabajar en la promoción de los derechos humanos ante los tribunales.

---

<sup>103</sup> Op. Cit. Interrights, 2004.

<sup>104</sup> Para mayor información consultar: [www.womenslinkworldwide.org](http://www.womenslinkworldwide.org)

<sup>105</sup> Jaramillo Isabel Cristina y Alfonso Tatiana. Mujeres, Cortes y Medios: la reforma judicial del aborto. Universidad de los Andes, Bogotá, 2008, p. 41.

<sup>106</sup> Mónica Roa. Presentación resultados proyecto Género y Justicia. Profamilia, junio de 2004.

El proyecto LAICIA era entonces un pilotaje de los hallazgos hechos a lo largo de Gender Justice; y sus objetivos eran: 1) Liberalizar la ley del aborto en Colombia a través de una demanda de inconstitucionalidad; 2) Educar a la sociedad civil y en especial a los grupos de mujeres sobre cómo usar las Cortes estratégicamente para promover los derechos sexuales y reproductivos; y 3) Promover el uso del derecho internacional de los derechos humanos para avanzar en los derechos de las mujeres a nivel nacional.<sup>107</sup>

LAICIA desarrollaría tres estrategias en el marco del litigio de alto impacto. La estrategia jurídica; la estrategia de fortalecimiento de redes y alianzas; y las estrategias complementarias que contemplaban acciones en los medios de comunicación y en escenarios científicos y académicos. A continuación se describen las tres estrategias, no obstante dicha narración conduce al reposicionamiento de las mismas, ya que en principio la centralidad del proyecto estaba puesta en la estrategia frente a la Corte Constitucional; sin embargo, a lo largo del proyecto, las llamadas estrategias complementarias toman un lugar preponderante pues son éstas las que finalmente presentan las evidencias y los argumentos que conducen a la liberalización del aborto en Colombia.

El análisis tanto de la forma en la que se produjeron como los resultados obtenidos por las estrategias, se hace con el fin de enunciar el uso del litigio estratégico de alto impacto, no sólo como una herramienta de trabajo con las Altas Cortes, sino como una vía para la toma de decisiones frente a un problema de carácter social de una manera mucho más democrática. Para que se produjera la política pública sobre la IVE, la demanda de inconstitucionalidad hubiera sido insuficiente; fue necesario un proceso decisorio más abierto y controvertido; es decir, mucho más dialógico que permitiera contrastar posiciones y compatibilizar

---

<sup>107</sup> Women's Link Worldwide. Presentación Proyecto LAICIA ante la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, julio de 2004.

diferencias mediante un debate que depurara y acercara los puntos de vista factuales y valorativos de la sociedad y el gobierno”.<sup>108</sup>

### La estrategia Jurídica

Aunque la Corte Constitucional tiene atribuidas muchas funciones, una de estas fue de fundamental importancia para el proceso de despenalización del aborto: el control de constitucionalidad abstracto de las leyes ordinarias cuando son demandadas por los ciudadanos mediante la *acción pública de inconstitucionalidad*.<sup>109</sup> Con la Constitución de 1991 la ciudadanía adquirió una gran dimensión, no solamente en el esquema de la democracia participativa y pluralista,<sup>110</sup> sino específicamente en la conformación, ejercicio y control del poder político, concretamente para interponer todas las acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley.<sup>111</sup> Es así como esta figura permite que cualquier ciudadano o ciudadana solicite la revisión de una ley o de una norma que no considera ajustada a la Constitución. Una acción pública de inconstitucionalidad tiene pocos requisitos para ser presentada, no requiere de un abogado o abogada y no es necesario demostrar un interés legal específico en el tema, es decir, se demandan las normas, leyes, códigos, etc., en abstracto.

El primer paso para que se produjera un debate dialógico en pro de la política pública de la IVE, fue entonces recurrir a una de las herramientas de participación ciudadana consagrada en la Constitución de 1991. Cabe anotar que pocas veces se había hecho uso de la misma, o por lo menos las demandas directas frente a la Corte Constitucional no contaban con el mismo nivel de reconocimiento como el voto o la rendición de cuentas. Tal y como lo expresó la abogada Mónica Roa, quien interpuso la demanda *“este proceso es por definición público”*, no sólo porque puede hacer uso del mismo cualquier ciudadano/a, sino porque *“busca la*

---

<sup>108</sup> Op. Cit. Majone, 1997, p. 27.

<sup>109</sup> Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. Documento Mapa político. Mayo de 2009.

<sup>110</sup> Constitución Política de Colombia, Art. 1.

<sup>111</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 40.

*promoción del interés general y prevee la posibilidad de que cualquier persona participe en el proceso mediante la intervención ciudadana".*<sup>112</sup>

A pesar de que la demanda se interpuso el 14 de abril de 2005, el proyecto LAICIA había iniciado sus actividades en julio de 2004 ya que todas las estrategias requerían de una etapa de preparación. Para la estrategia jurídica se hizo un estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana; un análisis o mapeo de los magistrados; el envío de documentos sobre derechos sexuales y reproductivos a los despachos de los magistrados con el fin de proveerles fuentes en el momento de la toma de decisión; la redacción de la demanda y su posterior revisión por expertos constitucionalistas y la consecución de intervenciones ciudadanas nacionales e internacionales.<sup>113</sup>

La demanda pedía la exequibilidad del artículo 122 del Código Penal colombiano y en sustitución la exequibilidad condicionada del mismo artículo para eximir de pena a las mujeres que se practicaran un aborto cuando su vida o su salud estuviera en peligro, cuando el embarazo fuera resultado de conducta constitutiva de acceso carnal o inseminación artificial no consentida o cuando existiera una grave malformación del feto incompatible con la vida extrauterina.<sup>114</sup>

La fuerza de la demanda estaba dada en primer lugar, por el argumento respecto a la necesidad de responder de manera coherente a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano, los cuales, tal y como se muestra en el siguiente cuadro, habían hecho claras recomendaciones a Colombia sobre las consecuencias de una ley tan restrictiva en el tema del aborto:

---

<sup>112</sup> Periódico El Tiempo. Columna de Opinión. Mónica Roa. Agosto 31 de 2005.

<sup>113</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso, 2008., p. 48.

<sup>114</sup> Women's Link Worldwide. Demanda de inconstitucionalidad del artículo 122 de la ley 599 de 2000. Interpuesta el 14 de abril de 2005. En: [www.womenslinkworldwide.org](http://www.womenslinkworldwide.org). Consultada el 20 de junio de 2009.

<b>Comités internacionales de Derechos Humanos</b>	<b>Recomendación</b>
Comité de Derechos Humanos, encargado de monitorear el Pacto de Derechos Civiles y Políticos	"El Comité nota con preocupación que la criminalización legislativa de todos los abortos puede llevar a situaciones en las cuales las mujeres tengan que someterse a abortos clandestinos de alto riesgo y en particular le preocupa que las mujeres que hayan sido víctimas de violación o incesto, o cuyas vidas estén en peligro a causa del embarazo, puedan ser procesadas por haber recurrido a tales procedimientos (art. 6). El Estado Parte debería velar para que la legislación aplicable al aborto sea revisada para que los casos anteriormente descritos no constituyan una ofensa penal" (1976).
Comité de Derechos del Niño/a, encargado de monitorear La Convención por los Derechos del Niño/a	Preocupan también al Comité las elevadas tasas de mortalidad materna y de embarazo de adolescentes, así como el insuficiente acceso de éstas a los servicios de asesoramiento y de educación en materia de salud reproductiva. A este respecto, es inquietante que la práctica del aborto sea la principal causa de mortalidad materna (véase la preocupación expresada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer en el párrafo 393 de A/54/38). También preocupan al Comité las crecientes tasas de abuso de sustancias y de VIH/SIDA entre los niños y los adolescentes y la constante discriminación a que éstos están expuestos" (1991).
Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, encargado de monitorear La Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)	"El Comité nota con gran preocupación que el aborto, que es la segunda causa de muertes maternas en Colombia, es castigado como un acto ilegal. No existen excepciones a esta prohibición, ni siquiera cuando la vida de la madre está en peligro, es necesario para salvaguardar la salud física o mental de la madre, o en casos en que la madre ha sido violada. Al Comité también le preocupa que las mujeres que buscan tratamientos de aborto inducido, las mujeres que buscan un aborto ilegal, y los doctores que los practican sean procesadas penalmente. El Comité cree que la normatividad sobre aborto constituye una violación a los derechos a la salud y vida de las mujeres y al artículo 12 de la Convención. El Comité hace un llamado al Gobierno para que tome las acciones inmediatas que deroguen esta legislación. Además, le pide al Gobierno proveer estadísticas de manera regular sobre los índices de mortalidad materna por regiones" (1981).
Comisión Interamericana de Derechos Humanos a Colombia (CIDH)	"50. El Código Penal vigente en Colombia, en su capítulo III, tipifica el aborto como un delito contra la vida y la integridad personal. La pena establecida en el artículo 343 de dicho Código es de uno a tres años de prisión para la mujer que lo practica, o permite que otro se lo practique. La CIDH observa que incluso está penado el aborto en los casos de la mujer embarazada por acceso carnal violento, abusivo o inseminación artificial no consentida (artículo 345 del Código Penal - "circunstancias específicas"). 51. Según la información suministrada a la Comisión, a pesar de las normas citadas, en Colombia se verifican unos 450.000 abortos inducidos por año. La criminalización del aborto, unida a las técnicas anticuadas y las condiciones antihigiénicas en que se realiza esta práctica, hacen que la misma constituya la segunda causa de muerte materna en Colombia. Según estadísticas presentadas por el Estado, el 23% de las muertes maternas en Colombia son resultado de abortos mal practicados" (1995).

Al no dar cumplimiento a dichos tratados, la penalización total del aborto violaba los derechos a la vida, la salud y la integridad;<sup>115</sup> el derecho a la igualdad y a estar libre de discriminación;<sup>116</sup> y el principio de la dignidad humana, el libre desarrollo a la personalidad y la autonomía reproductiva.<sup>117</sup> Los derechos a la *vida, a la salud y a la integridad*, por la falta de reconocimiento de los efectos que la total penalización del aborto tiene en las mujeres, ya que según el Ministerio de la Protección Social el aborto ilegal es la tercera causa de mortalidad materna en Colombia.<sup>118</sup>

Los derechos a la *igualdad y a estar libre de discriminación*, por la criminalización de una práctica médica que únicamente requieren las mujeres -en ciertos casos para salvar su vida-. Esto conlleva, por ejemplo, a la falta de control de las mujeres sobre su propio cuerpo, incluyendo su salud y reproductiva. La penalización del aborto crea una estigmatización alrededor de un procedimiento médico que debe ser reconocido y garantizado como un derecho de todas las mujeres. Las consecuencias de esta discriminación tiene mayor impacto sobre mujeres jóvenes, de bajos recursos y/o que viven en zonas rurales.<sup>119</sup>

También, *el principio de la dignidad humana, y derechos a la autonomía reproductiva y al libre desarrollo de la personalidad*, porque se está obligando a las mujeres a llevar a cabo embarazos no deseados -desde el comienzo del embarazo como en el caso de violación, o en el transcurso del mismo como cuando se descubre que el feto presenta graves malformaciones incompatibles con la vida extrauterina-, incluso en contra de su propio bienestar físico, psíquico o emocional, tratándolas como máquinas reproductoras e ignorando el derecho que tienen a diseñar su propio plan de vida.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Constitución Política de Colombia. Arts. 11, 12, 43 y 49

<sup>116</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 13

<sup>117</sup> Constitución Política de Colombia. Arts. 1, 16 y 42

<sup>118</sup> Women's Link Worldwide.org Primera Demanda de Inconstitucionalidad. En: [www.womenslinkworldwide.org/pdf\\_programs/es\\_prog\\_rr\\_col\\_legaldocs\\_demanda1.pdf](http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_programs/es_prog_rr_col_legaldocs_demanda1.pdf)

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

La otra fortaleza de la demanda estaba dada por dos hallazgos hechos en las actuaciones previas a la interposición. De acuerdo a los fallos anteriormente emitidos por la Corte y a la composición de la misma, la abogada demandante consideraba que sería mucho más efectivo solicitar la constitucionalidad condicionada y no la despenalización total del aborto. Según Ana María Ruiz directora de Brújula Comunicaciones (la agencia que condujo la estrategia de comunicaciones del proyecto LAICIA) “la demanda tenía un tomo moderado”; una solicitud “no radical” haría que los tomadores de decisión consideraran con mayor facilidad las evidencias y los argumentos.<sup>121</sup>

Es importante entender, que para dar curso a una decisión de este tipo no sólo son necesarios los argumentos, sino que estos deben complementarse e integrarse a un análisis de factibilidad de las opciones y, sobre todo de factibilidad política.<sup>122</sup> “El análisis de factibilidad no es un homenaje a las barreras que levantan los intereses políticos en juego, sino un ejercicio prudente de ubicar el razonamiento de los tomadores de decisión en el marco de las circunstancias concretas y cambiantes de la vida política, que ponen límites y restricciones a la elaboración y viabilidad de la política pública”.<sup>123</sup>

Si bien una demanda es un acumulado de argumentos para modificar una decisión previa, es también un escenario de diálogo. Se podría pensar que el diálogo se hace entre quien demanda y quien decide sobre la pertinencia de la demanda; sin embargo, cuando se hace en marco del litigio estratégico del alto impacto y de la acción pública de inconstitucionalidad, las posibilidades de participar en dicha discusión se amplían. Una vez se interpone la demanda, esta debe ser admitida y asignada a un magistrado que redactará una ponencia en la cual dé cuenta de los argumentos que lo o la llevaron a sugerir un determinado fallo. Pero de la acción de inconstitucionalidad prevé la participación en el proceso

---

<sup>121</sup> Entrevista a Ana María Ruiz. Directora de Brújula Comunicaciones. Enero de 2009.

<sup>122</sup> Op. Cit. Majone. 1997, p. 28

<sup>123</sup> *Ibidem.*, p. 31.

de otras instancias través de las de las intervenciones ciudadanas y de los conceptos de expertos.

LAICIA a través de la estrategia de redes y alianzas promocionó el uso de la figura de las intervenciones ciudadanas para aquellos que quisieran participar del proceso de inconstitucionalidad lo hicieran, e impulsó el pronunciamiento de voces calificadas o de saberes expertos a través de los medios de comunicación para que estos fueran tenidos en cuenta por los tomadores de decisión.

### *La estrategia de fortalecimiento de redes y alianzas*

Esta estrategia fue la que primero se puso en marcha. La socialización de los resultados de Proyecto Gender Justice se tradujo en el primer escenario de debate para la formulación de las estrategias del proyecto LAICIA. La primera presentación oficial del proyecto se hizo el 3 de septiembre de 2004 en la Universidad de California. Esta tenía dos objetivos fundamentales, dar a conocer las estrategias y el porqué de llevar a cabo un ejercicio de alto impacto; y llamar la atención de los financiadores.<sup>124</sup>

La segunda presentación se hizo en Colombia frente a las integrantes de la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres,<sup>125</sup> espacio que por más de 13 años venía impulsando el debate de la despenalización del aborto en Colombia y que se había traducido en un escenario rico de discusión ya que sus integrantes pertenecen a diferentes disciplinas. La Mesa tenía aliadas en las diferentes regiones del país, por lo tanto, llamar la atención de la Mesa no sólo fortalecía los argumentos sino que le permitiría al proyecto LAICIA extender su radio de acción. “La red se conformó por medio de las alianzas que había consolidado la Mesa

---

<sup>124</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso, 2008., p. 48

<sup>125</sup> En el marco de la reforma al Código Penal de 1998 y en medio del nombrado seminario sobre aborto inducido realizado por la Universidad Externado se gestó la idea de consolidar un grupo de expertas y expertos de todas las disciplinas para formular estrategias a favor de la despenalización del aborto. La experiencia de la despenalización del aborto en Guyana fue un claro referente para la conformación del Colectivo por la Autonomía Sexual y Reproductiva. El Colectivo más adelante se llamaría Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres.

desde 1993. Las organizaciones y personas que históricamente habían trabajado por la despenalización del aborto se convocaron respetando las posturas de cada una y buscando que asignaran un rol específico. Su pretensión última era la formulación de una campaña común que potenciara los diferentes saberes sobre el aborto”.<sup>126</sup>

La primera acción que se adelantó en esta estrategia fue aunar iniciativas que trabajaran el tema tanto a nivel nacional como internacional. La asignación de roles fue fundamental dado que la pretensión era que cada uno asumiera la vocería del proyecto desde su experticia y así abarcar todas las aristas de la problemática. Por ejemplo, la demandante se especializó en los argumentos de derecho, la organización Católicas por el Derecho a Decidir fue primordial para dar respuesta a los argumentos de la iglesia Católica, y expertos en malformaciones fetales aportaron la perspectiva médica y de salud pública.<sup>127</sup>

Las acciones llevadas a cabo por los y las aliadas, fueron en primer lugar las intervenciones ciudadanas. Según el fallo inhibitorio de la Corte Constitucional del 8 de diciembre de 2005 se recibieron aproximadamente 1500 intervenciones tanto de quienes estaban a favor de la demanda como de quienes estaba en contra.<sup>128</sup> Según un Magistrado auxiliar del despacho del entonces Magistrado Manuel José Cepeda, se recibieron más intervenciones ciudadanas para la demanda del aborto que para el proceso de reelección presidencial y para la Ley de Justicia y paz.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Op. Cit. Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, 2009., p. 32

<sup>127</sup> Op. Cit. Gómez, 2005., p. 97

<sup>128</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1299 de 2005.

<sup>129</sup> Entrevista Ex magistrado Auxiliar. Corte Constitucional de Colombia, Enero 22 de 2009.

Durante el 2005 la Corte Constitucional de Colombia tuvo que fallar respecto a grandes temas de interés nacional, el primero de ellos fue sobre la constitucionalidad de la reelección presidencial; el segundo se refería a la Ley de Justicia y paz que atendía a los procesos de desmovilización de los actores armados del conflicto armado colombiano y al restablecimiento de los derechos de las víctimas y la demanda de inconstitucionalidad del aborto. En 2005 la reelección fue aprobada y en diciembre de ese mismo año, la Corte emitió un fallo inhibitorio sobre la demanda de aborto aduciendo que estaba técnicamente mal formulada; y aplazo el de debate de la Ley de Justicia y Paz para el 2006.

Los cálculos iniciales de Women's Link respecto a las intervenciones ciudadanas fueron evidentemente superados. De igual manera, la pretensión respecto a que las intervenciones contemplaran argumentos que cubren todos los enfoques desde los cuales se debe abordar la problemática del aborto se llevó a cabalidad; algunas de las intervenciones promovidas por la estrategia de alianzas del proyecto LAICIA fueron:

Nacionales	Enfoque	Internacionales	Enfoque
Lucero Zamudio	Mitos sobre el aborto	Catholics for a Free Choice	Posición laica desde el catolicismo
Ana Cristina González	Salud pública	CRR y Yale HR Clinic	Derecho comparado
Miguel Ronderos	Perspectiva médica	AGI	Perspectiva médica
Wilmar Saldarriaga	Malformaciones fetales	HRW	Derechos humanos
Redes Nacional de mujeres	Derechos de las mujeres	Harvard University	Salud pública
Isabel Ortiz y Lucrecia Ramírez	Efectos psicológicos del aborto	RFSU	Derecho internacional de los DDHH
Esteban Restrepo y Colombia diversa	Discriminación	PPF WH e IPPF Londres	Salud reproductiva
Janeth Martínez	Postura ética	Rebecca Cook	CEDAW
Natalia Ángel e Isabel Cristina Jaramillo	Derecho constitucional	Anibal Faundes y José Barcelato	Perspectiva médica
Hernando Londoño	Derecho Penal	Giulia Tamayo	Violación y conflicto armado
Católicas por el Derecho a Decidir	Perspectiva moral	OMS	Salud Pública
Daniel García Peña	Posición del Polo Democrático	Justa Montero	Despenalización en España

Cecilia López	Costos para el sistema de salud	Red Alas	Derecho comparado
---------------	---------------------------------	----------	-------------------

Otras de las acciones de los aliados y aliadas fue la circulación de información por las respectivas redes de las organizaciones y personas que se habían sumado a esta iniciativa; la identificación de nuevos aliados y espacios de socialización del proyecto; y la participación en escenarios que históricamente habían acompañado los intentos por despenalizar el aborto como los plantones o manifestaciones públicas. Los días 28 de cada mes se hizo un plantón frente a la Corte Constitucional, o en espacios que representaran los poderes públicos en las diferentes ciudades del país, con el fin de “que los magistrados supieran que la ciudadanía está atenta a sus pasos”.<sup>130</sup> Finalmente de la red de aliados surgieron varios de los voceros que harían parte fundamental de la estrategia de comunicaciones. Los voceros eran los representantes del proyecto LAICIA en las regiones, y la voz experta en uno de los enfoques que se le pretendían dar al debate nacional.

La red se materializó entonces con la constitución de una campaña común que potencializó diferentes saberes que se tradujeron en fuentes legítimas del debate público y en interconexiones que generarían a futuro nuevas rutas de acción. Sin duda, la idea de una campaña común maximizó el valor simbólico de la demanda, pues a pesar de que había sido interpuesta por una ciudadana, ésta representaba los intereses de diversos sectores sociales. Recordemos que una política pública implica y desata toda una serie de acciones a adoptar y efectuar por un número extenso de actores.<sup>131</sup> Además las decisiones colectivas, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas y persuasivas;<sup>132</sup> por lo tanto, el mantener instancias de coordinación permanentes con organismos de la sociedad civil debería ser parte del trabajo que llevan a cabo las instituciones que litigan en materia de

<sup>130</sup> Entrevista. Beatriz Quintero. Coordinadora de la Red Nacional de Mujeres. Agosto de 2008

<sup>131</sup> Op. Cit. Aguilar, 1996.

<sup>132</sup> Op. Cit. Majone, 1997.

interés público,<sup>133</sup> y debería ser así, pues la red LAICIA a través de la sincronización de agendas, del establecimiento de compromisos y del afianzamiento de flujos de información logró visibilizar el aborto como un problema que atañe a un número altamente significativo de colombianas y colombianos.

### La estrategia de comunicaciones

A pesar de que la estrategia de comunicaciones se pensó en principio como complementaria, el montaje de la misma fue de gran esfuerzo. En Colombia nunca se había hecho un ejercicio de exigibilidad de derechos a través del litigio de alto impacto, por lo tanto, no había un experto o experta en comunicaciones en esta materia. En esa medida la escogencia de la agencia de comunicaciones que conducirían esta estrategia sería en alguna medida intuitiva. Finalmente la agencia Brújula Comunicaciones<sup>134</sup> diseñaría e implementaría la estrategia a nivel nacional y se apoyaría en la agencia EqualShot<sup>135</sup> para los desarrollos a nivel internacional.

El objetivo era “implementar una estrategia de comunicaciones que acompañara, impulsara y promoviera espacios de divulgación de la acción jurídica, basándose en las oportunidades de difusión y generando movimientos comunicativos de acuerdo con la coyuntura”.<sup>136</sup> Tal y como se evidenció en el capítulo anterior, los medios de comunicación, especialmente la prensa escrita, han abordado el tema del aborto atendiendo a coyunturas tales como los proyectos de ley, las Conferencias del Cairo y de Beijing, entre otras; no obstante, la novedad de la estrategia de comunicaciones no era simple posicionamiento del tema nuevamente en los medios, sino el posicionamiento a través de un discurso sólido y unificado desde la perspectiva de los derechos humanos. Por lo tanto, la estrategia tenía que estar atenta a las coyunturas noticiosas y buscar la generación de espacios de divulgación propios de la acción jurídica.

---

<sup>133</sup> Barrientos, Javier. Litigio y Políticas Públicas en Derechos Humanos, Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, 2002.

<sup>134</sup> Ver: [www.brujulacomunicaciones.com.co](http://www.brujulacomunicaciones.com.co)

<sup>135</sup> Ver: [www.equalshot.co](http://www.equalshot.co)

<sup>136</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso. 2008, p. 81.

Según la estrategia de Brújula Comunicaciones para cumplir con este objetivo se identificaron las diferentes audiencias a las que pretendía llegar el proyecto: medios de comunicación nacionales, internacionales, regionales y con los sectores aliados como las organizaciones sociales nacionales e internacionales, los proveedores de servicios de salud, la academia nacional e internacional, la comunidad médica, las sociedades científicas, tomadores de decisión como el Ministerio de la Protección Social, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y evidentemente la Corte Constitucional.<sup>137</sup>

La estrategia se desarrollaría por fases. La fase de sensibilización, de lanzamiento, de mantenimiento y de post-fallo. La fase de sensibilización se refería a todas esas acciones previas a la interposición de la demanda. “En esta etapa se debía buscar establecer alianzas, sensibilizar a grupos de periodistas y elaborar los materiales y carpetas de prensa”.<sup>138</sup> Esta última sería la herramienta mediante la cual se pretendía cambiar los términos del debate; la carpeta tenía un comunicado de prensa dando a conocer la interposición de la demanda ante la Corte Constitucional y un conjunto de hojas de datos con la siguiente información:

Hoja de datos	Contenido
Women´s Link Worldwide	Información sobre la organización Hoja de vida de la directora de la organización y de la demandante
El aborto en cifras	El aborto en el mundo El aborto en América Latina El aborto en Colombia
El aborto: Un problema de salud pública	El aborto inseguro Consecuencias del aborto inseguro para la vida, salud e integridad de las mujeres Grupos de alto riesgo Aclaraciones que hacen la diferencia: tipos de aborto

<sup>137</sup> Brújula Comunicaciones. Presentación Estrategia de Medios Proyecto LAICIA. Nueva York, enero de 2005.

<sup>138</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso. 2008, p. 81.

Falsas creencias acerca del aborto	Falsa creencia Vs. Realidad
Situación legal del aborto en el mundo	Tipos de legislación sobre el aborto
Contexto legal en Colombia	Sistema Judicial
	El Control de constitucionalidad
	Constitucionalidad del derecho internacional
	El aborto en el Código Penal
	Jurisprudencia de la Corte Constitucional
Marco jurídico internacional	Instrumentos internacionales de derechos humanos
Sobre la demanda	Derecho a la igualdad y a la no discriminación
	Derecho a la vida, a la salud y a la integridad
	Derecho a la dignidad, la autonomía reproductiva y el libre desarrollo a la personalidad
	El derecho a la igualdad en la aplicación del derecho internacional al tema del aborto
	Causales de despenalización

Los contenidos de la carpeta de prensa anudaban los discursos sobre el aborto que por más de tres décadas habían circulado por los medios de comunicación, por el Congreso de la República y la Corte Constitucional, por la redes de las organizaciones sociales, por los grupos de mujeres, por las sociedades científicas y en las discusiones de los prestadores de servicios de salud. La carpeta tendría voz a través de los y las expertos identificados en el proceso de socialización del proyecto LAICIA y evidentemente a través de la demandante, quién se consolidaría con la figura del proceso de despenalización del aborto en Colombia.

El entrenamiento de voceros sería otra de las acciones previas a la interposición de la demanda, pues una vez radicada se esperaba una importante redacción de los medios de comunicación que habrían recibido la carpeta unos días antes. Por lo tanto, en las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cartagena, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Pereira) se contó con una vocería oficial del

proyecto<sup>139</sup> y con expertos en los énfasis de salud pública, equidad de género y justicia social.<sup>140</sup>

La segunda fase o fase de lanzamiento estaba dada por la interposición de la demanda, sin embargo esta era “el termómetro para medir la receptividad del tema y del enfoque en los medios y en las diferentes audiencias”.<sup>141</sup> El diagnóstico de la agencia de comunicaciones era que el tema se mantendría en los medios un máximo de dos semanas, pues el conflicto armado colombiano es el que define la dinámica noticiosa de los medios desde hace más de cincuenta años. La fase de mantenimiento era entonces primordial para la recordación del debate. A partir de la interposición de la demanda se producirían tres coyunturas que impulsarían el debate y se crearían olas más de discusión desde la estrategia de comunicaciones. Las tres coyunturas informativas fueron, el concepto de la Procuraduría General de la Nación que por ley se debe pronunciar en los procesos de constitucionalidad, el segundo en relación a suscripción del protocolo adicional de la CEDAW, y el tercero, el fallo inhibitorio.<sup>142</sup> Las olas generadas por el proyecto LAICIA fueron, obviamente, la interposición de la demanda y la radicación de las intervenciones ciudadanas.

La última fase se produciría una vez la Corte Constitucional emitiera un fallo, no obstante ésta no sólo se produjo dos veces gracias al fallo inhibitorio del 8 de diciembre de 2005, sino que provocaría la extensión de la fase de mantenimiento

---

<sup>139</sup> La vocería de Medellín estaba en cabeza de la Red de Derechos Sexuales y Reproductivos (REDERSEX), en Cali estaba en cabeza de la Corporación Centro de Acciones Integrales para la Mujer (CAMI), en Cartagena las vocera fue la Red de Empoderamiento de Cartagena, en Bucaramanga fue la Fundación Mujer y Futuro; en Barranquilla APRODEFA y en Pereira la Fundación Contigo Mujer.

<sup>140</sup> En febrero de 2005 se llevó a cabo el entrenamiento de voceros en la ciudad de Bogotá, coordinado por Brújula Comunicaciones y al cual asistieron tres representantes del movimiento social de mujeres, dos médicos, un expertos en malformaciones fetales incompatibles con la vida extrauterina, una abogada experta en derecho constitucional, una representante de la organización Católicas por el Derecho a Decidir y el equipo del proyecto LAICIA de la organización Women's Link Worldwide.

<sup>141</sup> Entrevista. Ana María Ruiz, Directora de Brújula Comunicaciones. Enero de 2009.

<sup>142</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso, 2008, p. 88.

por un periodo de cinco meses, hasta el 10 de mayo de 2006, fecha en la que se despenalizó parcialmente el aborto en Colombia.

Las coyunturas y las olas son pulsaciones de información que generan impacto y que aportan al proceso de argumentativo para la formulación de una política pública. La argumentación es entonces ese entramado de opiniones, valores y puntos de vista; se dirige a un auditorio particular y trata de provocar o incrementar su adhesión a las tesis que se presentan para su consentimiento. La argumentación, en este caso no se trata de obtener un acuerdo puramente intelectual, sino de incitar a la acción.<sup>143</sup>

### **La despenalización del aborto en Colombia como proceso dialógico**

El seguimiento a las fases del proyecto LAICIA se hizo a través del uso de los artículos de prensa que surgieron a raíz de su puesta en marcha. Durante el periodo comprendido entre abril y diciembre de 2005 se produjeron 35 columnas de opinión en El Tiempo, 13 en El Espectador; 157 columnas en otras publicaciones; 7 editoriales en El Tiempo y 3 en El Espectador; 17 editoriales en otros periódicos y revistas; y varios artículos en medios internacionales como el New York Times, international Herald Tribune, Miami Herald, The Economist, Chicago Tribune, Los Angeles Times, The independent, Associated Press y BBC, entre otros.<sup>144</sup>

Como ya se mencionó en la introducción y debido al importante registro que tuvo LAICIA en los medios de comunicación, se optó por el diseño de una matriz de sistematización que diera cuenta del debate sobre el aborto a nivel nacional desde abril de 2004 hasta diciembre de 2006., razón por la cual sólo se tuvieron en cuenta El tiempo y El Espectador, los dos diarios con cobertura en todo el territorio nacional. Cabe recordar que se identificaron tres tipos de escritos: las editoriales, las cuales representan la posición del medio de comunicación frente a un

---

<sup>143</sup> Op. Cit. Majone. 1997, p.58.

<sup>144</sup> Brújula Comunicaciones. Informe de impacto en medios. Proyecto LAICIA. Enero de 2006.

determinado tema; las columnas de opinión que son el espacio por excelencia de los generadores de opinión pública; y finalmente los artículos o reportajes que por lo general hacen un balance tanto de la situación como de la información que requiere el proceso<sup>145</sup> (Ver anexo 2).

A continuación se describe el proceso de despenalización hasta la fase de liberalización ya que la fase de reglamentación hace parte del proceso de institucionalización de la política pública para la IVE, la cual es objeto del tercer capítulo.

### *La fase de lanzamiento*

Estaba previsto que la fase de preparación se ejecutara en seis meses, no obstante, el diseño de la estrategia de comunicaciones y la redacción y revisión de la demanda generaron más trabajo del que se esperaba. La demanda se radicaría en la primera semana de abril de 2005 pero ante la inminente posibilidad de la muerte de Juan Pablo II el quipo del proyecto tomó la decisión esperar. La demanda se interpone el 14 de abril, previa distribución de la carpeta y del comunicado de prensa.

El noticiero CM&, en la noche del 13 de abril de 2005 lanzaría la primicia y el programa Vox Populi de una emisora comunitaria de la ciudad de Barranquilla sería el primero en entrevistar a la demandante y dos de los voceros del proyecto, en la mañana del 14 de abril horas antes de la interposición. Con la firme intención de ser parte de la parrilla de los noticieros del medio día, la demanda se radicó a las 11 de la mañana. Mónica Roa llevaba puesta una camiseta con el lema “por la vida de las mujeres: despenalización del aborto” con el fin de que la reconocieran los medios, pero también para comenzar a posicionar los mensajes clave que se habían diseñado para la campaña y que eran parte constitutiva de los argumentos de la demanda de inconstitucionalidad.

---

<sup>145</sup> La revisión de prensa se hizo gracias al archivo de prensa con el que cuenta la oficina de Bogotá de la organización Women’s Link Worldwide.

Los noticieros nacionales y regionales reportaron la noticia y como una bola de nieve el aborto fue posicionándose. El primer gran acierto comunicativo de la iniciativa LAICIA fue la editorial del periódico El Tiempo del primero de mayo de 2005. Según el diario había llegado el momento de ser coherentes con los tratados de derechos humanos firmados por el Estado Colombiano y de atender a una realidad del país: “en Colombia el aborto es la tercera causa de mortalidad materna” y “son las mujeres de menores recursos las que por lo general sufren las consecuencias de un aborto inseguro”. Según el editorial Sí al aborto, el debate de la despenalización debería tener un lugar en la agenda pública y debería ser objeto de estudio por parte del gobierno nacional.<sup>146</sup>



La editorial de El Tiempo desató una serie de columnas de opinión a favor del aborto en las que se pronunciarían diversos personajes de la vida pública y que serían de vital importancia para el proceso de legitimación de los argumentos de la demanda. Si bien en el análisis de prensa sólo se tuvieron en cuenta dos medios escritos, vale la pena referirse a los pronunciamientos de Rudolf Homes y Mauricio Reina ex ministros de hacienda en el Diario Portafolio, Carlos Daguer de la Revista Cambio y Héctor Abad en la revista Semana, los cuales rompieron el mito

<sup>146</sup> Periódico El Tiempo. Sí al aborto. Editorial. Mayo 1 de 2005.

del aborto como un problema exclusivo de las mujeres, y al ser expertos en otras materias el debate se amplió hacia otros escenarios dialógicos.

Ahora bien, en los medios a los que se les hizo seguimiento se produjeron cuatro columnas de opinión entre mayo y julio de 2005. Otra de las voces masculinas que se pronunció en repetidas ocasiones fue el ex vicepresidente Humberto de la Calle Lombana, quien en 1994 había sido el vocero de la posición oficial del gobierno colombiano en la Conferencia del Cairo, y quien ante la nueva demanda dejaba ver su posición personal a favor: *"ha llegado el momento de la reflexión. La estrategia de la penalización absoluta no ha dado resultado. Si los católicos merecen pleno respeto, la dimensión en que se mueve el estado constitucional que nos dimos en el 91 tiene que mirar otros ángulos de la cuestión, y no esperaríamos que, a su vez, los católicos respetaran también ese ámbito de la acción estatal"*.<sup>147</sup>

Los primeros pronunciamientos en la prensa escrita recogieron las diferentes posiciones frente a la despenalización del aborto, no obstante, uno de los enunciados más novedosos sería precisamente la invitación de Humberto de la Calle a centrar la discusión en el marco del Estado social de derecho y, por ello, laico. Al respecto la senadora Cecilia López dijo que una sociedad tan liberal en otros aspectos como la colombiana y respetuosa de los derechos humanos no podía seguir *"dando la espalda al debate sobre el aborto y seguir siendo parte de ese reducido grupo de países que no ha evolucionado en este campo. Las mujeres colombianas que han demostrado su capacidad de ser actores de esta sociedad, no van a permitir que se siga violando la opción de decidir, fundamento de sus derechos humanos"*.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Periódico El Espectador. Se vino el aborto. Humberto de la Calle. Columna de opinión. Mayo 8 de 2005.

<sup>148</sup> Periódico El Tiempo. El debate sobre el aborto. Cecilia López Montaña. Columna de opinión. Julio 3 de 2005.

La fase de lanzamiento se extendió por cuatro meses. Se superó el impacto mediático presupuestado, pero el resultado más contundente era la evidencia de que el debate se estaba produciendo en medio de un escenario propicio. Para el diálogo son importantes los argumentos, pero también son fundamentales las condiciones en las que se produce. Los proyectos de ley para despenalizar el aborto previos a la Constitución de 1991 no contaban con un marco de derechos para dar curso a su iniciativa; los proyectos de ley presentados después de la Constitución del 1991 aún no dilucidaban los alcances de la misma, ni las potencialidades de la Corte Constitucional como una vía para la consecución de un derecho, a pesar de que la función de la misma es ser el garante de la Constitución y por lo tanto de los derechos allí consignados.

Trece años después de proclamada la nueva carta política sus potencialidades eran más que evidentes. Una de sus fortalezas es sin duda el bloque de constitucionalidad, el cual se refiere a “aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución”.<sup>149</sup> El bloque de constitucionalidad está consagrado en el artículo 93 de la Constitución,<sup>150</sup> que declara la prevalencia de los tratados o convenios internacionales en el orden jurídico interno, siempre y cuando dichas normas hubiesen sido integradas en la normatividad colombiana a través de la ratificación del Estado, previo análisis de constitucionalidad. Esta disposición consagra la preeminencia, superioridad o supremacía de los tratados y convenios internacionales en nuestro orden jurídico interno.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Arango Mónica. El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana, 2004. En: <http://www.icesi.edu.co/esn/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf>. Consultado el 28 de junio de 2009.

<sup>150</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 93. “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

<sup>151</sup> Op. Cit. Arango. 2004.

Los primeros pronunciamientos respecto a la demanda recogían los argumentos presentados a la Corte, cifras sobre embarazo adolescentes y embarazo no deseados, gráficas que comparaban los índices de mortalidad materna en América Latina; y posiciones en contra de la despenalización como las de la iglesia católica y algunos prestadores de servicios que introdujeron el debate de la vida en gestación. Sin embargo, las editoriales y las columnas de opinión, dos de los espacios de la prensa escrita con más influencia en la opinión pública, fortalecieron la factibilidad del proyecto LAICIA.

Es así como una editorial de El Espectador sugiere que *“adoptar una actitud más equilibrada en el marco de los valores y principios constitucionales, acorde con la doctrina internacional de los derechos humanos, que permita proteger la vida, especialmente la vida digna de la mujer, es admitir la despenalización del aborto en las circunstancias antes señaladas”*.<sup>152</sup> A raíz de la insistencia en la necesidad de ser consecuentes con el Estado social de derecho, por lo tanto, con los derechos consagrados en la Constitución Política y con los tratados firmados y ratificados por el Estado colombiano, se consolidó el escenario propicio para el desarrollo de los argumentos que planteaba el proyecto LAICIA. Al parecer, tal y como lo pronosticó Florence Thomas *Colombia estaba lista para un cambio de legislación frente a la interrupción voluntaria del embarazo*.<sup>153</sup>

### La fase de mantenimiento

Al igual que en cualquier debate, lo óptimo es que en un primer momento se den a conocer la reglas de juego y los argumentos que se van a desarrollar. La fase de mantenimiento es precisamente el perfeccionamiento de los enunciados. Es preciso recordar que son las olas y las coyunturas noticiosas los que direccionan el debate, en ese orden de ideas, la ola de las intervenciones ciudadanas impulsadas directamente por el proyecto LAICIA fue el primer dinamizador del debate durante la etapa de mantenimiento.

---

<sup>152</sup> Periódico El Espectador. Editorial. 17 – 23 de julio de 2005

<sup>153</sup> Periódico el Tiempo. Sí Mónica, Colombia está lista. Florence Thomas. Columna de opinión. Mayo 18 de 2005.

El Espectador recogió así el proceso de articulación de las estrategias de redes y alianzas y las llamadas complementarias, así como las reacciones frente a las mismas: *"la posición de Roa trascendió las fronteras: ocho organizaciones de Estados Unidos, Europa y América Latina, entre ellas Human Rights Watch, también han enviado intervenciones a la Corte apoyando a la activista colombiana. Todo este debate ha llegado a tal grado de efervescencia que contradictores y defensores de la despenalización han acudido a encuestas, marchas frente al palacio de justicia y consultas populares abiertas en las que, hasta el momento, han recolectado cerca de cuatro millones de firmas en menos de dos meses. Sólo en una semana, la iglesia católica logró 1.700.000 firmas -en su mayoría de hombres-, cifra que supera los intentos de iniciativas ciudadanas en busca de la abolición de la extradición, o la reelección del presidente Uribe"*.<sup>154</sup>

Como es evidente durante la fase de mantenimiento se tenían que potencializar los esfuerzos hechos en la fase de preparación para la consolidación tanto las alianzas como de los argumentos que los expertos hicieron llegar a la Corte Constitucional. Según la demandante, el éxito de la estrategia para la consecución de las intervenciones ciudadanas se puede medir de acuerdo al el uso que le dio la oposición. "Una vez la iglesia y los contradictores de la demanda se dieron cuenta del potencial que tienen las intervenciones en el debate al interior de la Corte, no les quedó otro remedio que activar sus redes, que sin lugar a dudas son muy poderosas, para poder compensar las intervenciones que se venían promocionando desde que comenzó el proyecto".<sup>155</sup>

Otro espacio en el que se enfrentaron los argumentos de quienes estaban a favor y en contra de la despenalización del aborto, y que por lo tanto alimentaban el debate, fueron los conceptos de expertos que debía solicitar la Corte como parte del proceso de constitucionalidad. Los conceptos son elementos fundamentales y

---

<sup>154</sup> Periódico El Espectador. El aborto polariza el país. El tema desplazó, en interés, a la reelección de Uribe. Reportaje. 17 – 23 de julio de 2005

<sup>155</sup> Entrevista. Mónica Roa abogada demandante y directora de programas. Women's Link Worldwide. Enero de 2009.

de mucho peso en estos procesos, pues si bien la Corte emite un fallo en derecho, éste debe dar cuenta de todos los enfoques que el tema requiere, más aun si la demanda hace énfasis en los argumentos de salud pública y derechos sexuales y reproductivos. Por lo tanto, la Corte debía hacer lo posible por solicitar conceptos de las entidades públicas y privadas que tuvieran reconocida experticia en los diferentes enfoques. *“Del debate no podrán sustraerse el presidente Uribe, el Congreso, los científicos, las facultades de derecho, la Academia Colombiana de Juristas y el Procurador General de la Nación, pues la corporación los invito a participar de él”.*<sup>156</sup>

Uno de los conceptos con mayor injerencia es el de la Procuraduría General de la Nación.<sup>157</sup> En su calidad de sujeto procesal la Procuraduría interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, entre otras. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.



Al respecto, la editorial de El Tiempo del 4 de agosto de 2005, diría que: *“por fin un peso pesado como el Procurador General de la Nación, tercia en el debate de si Colombia debe dejar de ser una de las últimas naciones en el mundo que castiga el aborto aún cuando la mujer este en peligro de muerte”.*

El concepto no sólo fue favorable sino que contuvo una de las estrategias de la oposición que en junio de 2005 interpuso otra demanda solicitando la

<sup>156</sup> Periódico El Espectador. El aborto polariza el país. El tema desplazó, en interés, a la reelección de Uribe. Reportaje. 17 – 23 de julio de 2005

<sup>157</sup> La Procuraduría General de la Nación, es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo, la Personería.

inconstitucionalidad del artículo 122 de Código Penal, y que fue llamada por el equipo del proyecto LAICIA como la demanda “clon”<sup>158</sup>. “Al enterarse de la existencia de esta demanda y de que estaba siendo tramitada sin los obstáculos que había encontrado en la suya, Roa le notificó al Procurador General de la Nación y a sus aliados más cercanos de la existencia de esta demanda “clon”, presentó su propia demanda y sus intervenciones ciudadanas en el proceso de la demanda “clon”; y con el fin de neutralizar el intento de que la suya pasara desapercibida y los magistrados tuvieran todos los argumentos disponibles al momento de decidir –si llegara a decidirse primero-, solicitó a la Sala Plena de la Corte Constitucional que se acumularan las dos demandas”.<sup>159</sup>

Otro de los conceptos de importante trascendencia era el del Ministerio de la Protección Social, ya que es el experto a pronunciarse frente a los argumentos de salud pública. En un primer documento enviado a la Corte Constitucional, el concepto fue desfavorable, no obstante días después el Ministerio rectificó su



posición tal y como lo reportó El Tiempo en un artículo del 3 de septiembre de 2005: *"a través de una carta, esta cartera le pide a la Corte que, además de analizar argumentos jurídicos, morales y religiosos, considere estudiar el tema como un grave problema de salud pública"*.<sup>160</sup> Las reacciones a dicha posición no se hicieron esperar, Pedro Rubiano, jerarca de la Iglesia Católica dijo que le *preocupaba la forma como el Ministerio público había entendido el mandato de*

<sup>158</sup> “La demanda clon incluía las mismas peticiones de la demanda presentada por Roa, a disposición del público en la página web de Women’s Link; tenía muchos párrafos idénticos a los de la demanda de Roa; para Women’s Link y los periodistas interesados fue imposible localizar a los individuos que firmaron la demanda” en: Op. Cit. Jaramillo y Alfonso, 2008, p.59.

<sup>159</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso, 2008., p.60.

<sup>160</sup> Periódico El Tiempo. Aborto un problema de salud pública: gobierno. Septiembre 3 de 2005.

*velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes que protegen los derechos humanos.*<sup>161</sup>

La fase de mantenimiento suponía la permanencia en los medios, pero especialmente el enriquecimiento de los argumentos, así que el ver reflejado el concepto del Procurador y los documentos de los expertos avivaba constantemente el debate. En esta fase también se produjeron algunos hechos que de alguna manera buscaban modificar la ruta de acción que se había trazado el proyecto LAICIA. El primero de ellos fue la radicación de un proyecto de Ley ante el Congreso de la República, según el cual *"las mujeres en Colombia no incurrirán en la pena señalada por el delito de aborto cuando el embarazo sea resultado de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de ovulo fecundado no consentido"*. *"Este es el texto del único artículo de un proyecto de ley radicado ayer en el Congreso de la República por el representante conservador José Luis Arcilla, quien intenta por esta vía despenalizar el aborto en Colombia"*.<sup>162</sup>

El segundo fue la petición de algunos sectores de que se llevara a cabo un referendo para que fuera la ciudadanía quien directamente decidiera el tema. *"Dada la trascendencia de la materia, que involucra una decisión ética y jurídica de la mayor envergadura, el asunto debería ser sometido en forma directa al pueblo, a través del mecanismo del referendo, que es a mi juicio el instrumento que, por excelencia, debería aplicarse en este caso"*.<sup>163</sup> Finalmente, el proyecto de ley se archivo por vencimiento de términos y el referendo no tuvo acogida ante el gobierno nacional a razón de los costos y del montaje que requieren este tipo de iniciativas.

---

<sup>161</sup> Periódico El tiempo. Porque la iglesia recha el aborto. Pedro Rubiano. Columna de Opinión. Septiembre 8 de 2005.

<sup>162</sup> Periódico El Tiempo. Nuevo intento para despenalizar el aborto. Artículo. Agosto 11 de 2005.

<sup>163</sup> Periódico El Espectador. Aborto. Una decisión del pueblo. Columna de opinión. Marcela Monroy Torres. Agosto 14 de 2005.

Finalmente la coyuntura que encendería una vez más el debate sería la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW. El cubrimiento en los medios de comunicación sobre la discusión del protocolo “presentó mayoritariamente la posición de los congresistas que se oponían a la despenalización del aborto. El argumento esgrimido entonces relacionaba directamente la despenalización del aborto con la aprobación del protocolo, afirmando que aprobarlo implicaba legalizar el aborto. En consecuencia, un protocolo que protegía ampliamente los derechos de las mujeres era reducido por el debate público de la legalización del aborto”.<sup>164</sup>

**ANDRÉS GARIBELLO**  
Redactor de EL TIEMPO

Las convenciones, los tratados y los pactos que protegen los derechos humanos que Colombia ha firmado dan piso para la despenalización del aborto en el país.

Así lo aseguró la abogada brasilera Silvia Pimentel, vicepresidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés).

Pimentel habló con EL TIEMPO sobre el debate que se está dando en el país, después de que el presidente Álvaro Uribe ratificó el Protocolo Facultativo del Cedaw (convención adoptada por las Naciones Unidas en 1979, que obliga a un país a trabajar a favor de los derechos de la mujer).

**¿Por qué se asocia la firma del Protocolo con la despenalización del aborto?**

Políticamente no es bueno asociarlo, debido a que es simplemente un mecanismo internacional para proteger los derechos de las mujeres. En sí, el Protocolo no da este derecho (el de abortar), sino el conjunto de normas internacionales sobre derechos humanos que la misma Colombia ha ratificado.

Los comités que monitorean esos pactos se están dando cuenta de que la restricción al aborto tiene consecuencias muy graves a la salud y a la vida de las mujeres más vulnerables.

**‘Los pactos internacionales son la base para despenalizar el aborto’.**

Entonces, la firma del Protocolo sí abre las puertas para la



A pesar de los esfuerzos hechos por la iglesia católica que convocó públicamente al presidente Uribe a abstenerse de la aprobación del protocolo, este fue sancionado. Al respecto la editorial de El Tiempo del 24 de agosto de 2005 afirmaba que *"la demanda refleja una creciente opinión que reconoce el derecho elemental de la mujer a decidir sobre su cuerpo por lo menos en estas tres circunstancias. No es una solicitud extravagante ni que riña con el espíritu de la Constitución. (...) Por lo anterior, sorprende la posición que el*

*presidente Álvaro Uribe acaba de asumir en relación con este tema. El mandatario sancionó la Ley 984 de 2005, que ratifica el protocolo facultativo de la convención mundial que busca eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Pero al mismo tiempo luego de una reunión con representantes de la iglesia católica, que se opone al aborto, el Presidente anunció que haría pública*

<sup>164</sup> Op. Cit. Jaramillo y Alfonso, 2008., p. 89.

*una carta suya al congreso para advertir que no acepta que la aprobación del protocolo implique la despenalización del aborto".<sup>165</sup>*

Paradójicamente, la discusión sobre el protocolo de la CEDAW hizo que el debate del aborto se leyera desde el lente de los derechos de las mujeres. La fase de mantenimiento logró fortalecer el enfoque de derechos que la fase de lanzamiento había consolidado como el marco del debate; desarrolló los argumentos de salud pública gracias a que los medios hicieron énfasis en los contenidos del concepto del Ministerio de la Protección Social, y en medio de una difícil coyuntura dio lugar a los argumentos de equidad de género.



### La liberalización: primera parte

Todos los procesos de constitucionalidad tienen un plazo máximo de nueve meses para resolverse. Interpuesta la demanda en abril, la Corte debía dar una respuesta a más tardar en diciembre de 2005. Según el titular de un artículo del diario El Tiempo si la votación hubiera sido el 20 de noviembre *"la práctica del aborto provocado en circunstancias especiales no sería delito. Puja 5 a 3"*. Un mes antes del vencimiento de los términos los medios hacían un análisis exhaustivo de la forma en la que votarían los magistrados de la Corte Constitucional; no obstante, el 7 de diciembre, en contra de todos los pronósticos de los medios y del equipo del proyecto LAICIA la Corte emitió un fallo inhibitorio. *"Los magistrados que votaron a favor de la inhibición consideraron que la demanda de Roa tenía tres*

<sup>165</sup> Periódico El Tiempo. El Presidente y el aborto. Editorial. Agosto 24 de 2005.

errores en su presentación. Primero solicita un fallo modulado. Es decir, que la Corte adicionara al artículo 122 del Código Penal tres excepciones de aborto (...) La Corte consideró que los ciudadanos no deben sugerir sentencias moduladas, toda vez que es una facultad del tribunal revisar las normas. Segundo, no había congruencia entre lo que se pidió que se cayera y el contenido de las normas. La Corte señala que hay otras reglas en ese Código que no fueron demandadas y que castigan con cárcel ese delito. El último punto hace relación a que organismos internacionales señalan que el aborto debe despenalizarse y que esa decisión debe ser acogida por el Estado Colombiano. La Corte sostiene que la demanda no probó en qué aspectos las decisiones internacionales modificaron los parámetros legislativos en Colombia".<sup>166</sup>

**EDITORIAL**

## No dio a luz la Corte

**C**ontra lo que casi todo el mundo esperaba, no hubo parto: la Corte Constitucional no dijo ni sí ni no a la demanda de la abogada Mónica Roa, que buscaba la despenalización del aborto en casos excepcionales.

La decisión no tardó en valerle la crítica de proceder como Pilatos, lavándose las manos. Pero cuando aquella se mira de cerca, por el contrario, deja abierta la posibilidad de que, por fin en Colombia, pueda llegar a acabarse con una de las legislaciones más retrógradas del mundo en esta materia.

La demanda buscaba que se declararan inconstitucionales los artículos 122 y 124 del Código Penal, que castigan con cárcel de 16 a 54 meses a las mujeres que aborten. La idea era lograr -como en la aplastante mayoría de naciones del mundo- la despenalización de esa práctica en casos de violación y malformación del feto o cuando estuviese en peligro la vida de la madre. El alto tribunal, por cinco votos a favor y tres salvamentos, señaló algunos errores en la demanda y se declaró inhibido para fallar. Llovieron rayos y centellas de los partidarios de despenalizar el aborto, que le criticaron el hecho de poner una vela a Dios y otra al diablo y ceder al poderoso *lobby* antiaborto. Del lado de los enemigos del aborto llovieron las felicitaciones, pues deducen, equivocadamente, que

la Corte está de su lado. Ni unos ni otros tienen razón.

Palabras más, palabras menos, la Corte le dice a la interesada que corrija su demanda y vuelva a presentarla. La batalla jurídica ante el máximo tribunal colombiano, pues, aún no ha terminado y su opinión sobre la constitucionalidad de los artículos del Código está por verse.

No está claro todavía cómo piensa proceder la abogada Roa, una mujer valiente, que ha puesto sobre el tapete de una sociedad aún muy conservadora y retrógrada este asunto, crucial para la vida, el respeto y la libertad de la mujer. Desde estas columnas -en las que hemos defendido reiteradamente la despenalización del aborto en esos casos especiales- le sugerimos que proceda a enmendar los 'errores' señalados por la Corte e insista en su demanda. Antes que intentar un procedimiento internacional -que ella misma ha sugerido-, esta sería, quizá, una vía más expedita y efectiva.

Que en esta ocasión la Corte no haya dado a luz una sentencia de inconstitucionalidad no quiere decir que no pueda hacerlo a partir de una demanda redactada en otros términos. Por supuesto, nadie garantiza una sentencia favorable, y hay, además, que ver los términos exactos del fallo. Pero es claro que el máximo tribunal, de hecho, no cerró del todo la puerta.

**Un fallo que deja, de hecho, la puerta abierta para insistir en la despenalización parcial del aborto.**

Nuevamente las reacciones no se hicieron esperar. Ramiro Bejarano en su columna titulada ¿inhibida o aculillada? dijo que "es evidente que la Corte Constitucional no desconoce que sus últimas decisiones de tinte gobiernista la han desdibujado y debilitado en términos de credibilidad ciudadana. Eso explica que los magistrados que le dieron entierro de tercera más que a la demanda de Mónica a una aspiración nacional, no se hubieran atrevido a desafiar el fanatismo

<sup>166</sup> Periódico El Tiempo. Aborto seguirá siendo penalizado con cárcel. Artículo. Diciembre 8 de 2005.

religioso que ahora los aplaude, pero que los habría incinerado en la hoguera recalcitrante de la inquisición si hubiesen despenalizado el aborto".<sup>167</sup> Por su Parte Marianne Ponsford argumentó que la decisión de la Corte ignoraba "la dramática realidad de las estadísticas de violaciones por parte de los grupos armados ilegales. Desconocía la lacerante cotidianidad del abuso sexual de menores por el hacinamiento, el desplazamiento forzado y el humillante machismo heredado. A las élites educadas -o más bien a la élite del poder, que no es lo mismo- no le importa en absoluto que no se despenalice el aborto en casos específicos, porque tiene el dinero suficiente para pagar aborto (en todos los casos)".<sup>168</sup>



Respecto al fallo inhibitorio, periodista que habían seguido de cerca el proceso como María Ximena Duzán, expertos constitucionalistas como Rodrigo Uprymni y generadores de opinión como Rudolf Hommes, se inclinaban por la tesis de los costos políticos que había tenido que asumir la Corte durante el último semestre.<sup>169</sup> Como ya se mencionó dos de los procesos de constitucionalidad que cursaban al mismo tiempo que el de la despenalización del aborto, eran la reelección presidencial y la ley de justicia y paz. La Corte dio vía

libre a la reelección, decisión que produjo reacciones desfavorables para el alto tribunal, especialmente desde los sectores liberales y de izquierda, tal y como se evidencia en la columna de opinión de Ramiro Bejarano.

<sup>167</sup> Periódico El Espectador. ¿Inhibida o aculillada? Ramiro Bejarano. Columna de opinión. Diciembre 10 de 2005.

<sup>168</sup> Periódico El Espectador. Las dos celebraciones. Marianne Ponsford. Columna de opinión. Diciembre 10 de 2005.

<sup>169</sup> Estos testimonios hacen parte de varias conversaciones sostenidas por el equipo del proyecto LAICIA a raíz del fallo inhibitorio

Según estas fuentes la Corte necesitaba más tiempo para tomar una decisión sumamente argumentada y que no le generara más críticas; un fallo inhibitorio era una estrategia para darse el tiempo requerido y para no cerrarle las puertas al debate. Lo cierto es que el fallo inhibitorio le implicó al equipo del proyecto LAICIA, revisar la demanda en menos de tres días de tal forma que pudiera radicarla el 12 de



**FLORENCE THOMAS** (derecha) participó ayer en Bogotá en la protesta contra el fallo de la Corte sobre el aborto. John W. Vizcaíno / EL TIEMPO

diciembre, día en el que se cerraban las actividades de la Corte Constitucional. En medio de un plantón en la Plaza de Bolívar al que se unieron, periodistas, políticos, el movimiento social de mujeres y académicos a través del grito “La Corte Me Falló”, se radicó la nueva demanda que respondía a las sugerencias de la Corte y que por lo tanto pedía la despenalización total del aborto y la declaración de inconstitucionalidad para los artículos 122, 123 y 124 de Código Penal Colombiano.

Radicalar nuevamente una demanda suponía echar a andar una vez más todo el andamiaje de las estrategias del proyecto LAICIA.

### La Liberalización: segunda parte

La fase de lanzamiento se produjo entonces el 12 de diciembre y el fallo inhibitorio que fue calificado como *ni un si ni un no* por la editorial del Tiempo del 10 de diciembre de 2005 Titulada: No dio a luz la Corte<sup>170</sup>, se tradujo en el punto de partida de la fase de mantenimiento: “Hoy, en la sala plena de la Corte Constitucional del 2005, deberá ser repartida la demanda que pide despenalizar el aborto. El magistrado a quien le corresponda el tema tendrá plazo de 10 días para decidir si admite la demanda. Esa instancia se resolverá el año entrante, porque la Rama Judicial tendrá vacaciones del 19 de diciembre al 10 de enero. Si es

<sup>170</sup> Periódico El Tiempo. No dio A luz la Corte. Editorial. Diciembre 10 de 2005.

*necesario, la Corte concederá un término de 10 días hábiles para recaudar pruebas. Por su parte el Procurador dispone de otros 30 días hábiles para emitir su concepto ante el alto tribunal. Y el magistrado que tiene el caso dispone de 30 días adicionales para elaborar un proyecto de fallo. Por último, la sala plena tiene un plazo máximo de 60 días para fallar. Según estas cuentas, la Corte Constitucional deberá dar un fallo entre finales de julio y mediados de agosto de 2006”.*<sup>171</sup>

Las coyunturas y olas informativas programadas para el primer proceso se mantuvieron, es decir, se haría uso de los conceptos<sup>172</sup> y de las intervenciones ciudadanas para mover el debate en los medios de comunicación. No obstante se produjeron tres hechos que agitaron la discusión. El primero de fue la radicación de más de 500 cartas de los niños de un colegio en Risaralda y otro en Medellín. El hecho fue puesto en conocimiento por la abogada Mónica Roa ante la Fiscalía al denunciar por constreñimiento ilegal a los promotores de la campaña liderada por la Red Futuro Colombia, una organización de la iglesia católica y del opus dei.

Ante la denuncia, los promotores se pronunciaron diciendo que *“fue una campaña a favor de la vida (...) Lo niños hicieron sus dibujos de forma libre y siempre con la explicación de lo que se estaba rechazando”*.<sup>173</sup> Por su parte quienes rechazaron la campaña afirmaron que *“la iglesia está en todo su derecho de hacerse oír y de que sus campañas sean lo más convincentes posibles. Pero no comparto que para conseguir un objetivo y robustecer su causa sea necesario reclutar a niños en los colegios ni mucho menos someterlos a escribir cartas sobre asuntos tan complejos y difíciles de abordar como el aborto”*<sup>174</sup>.

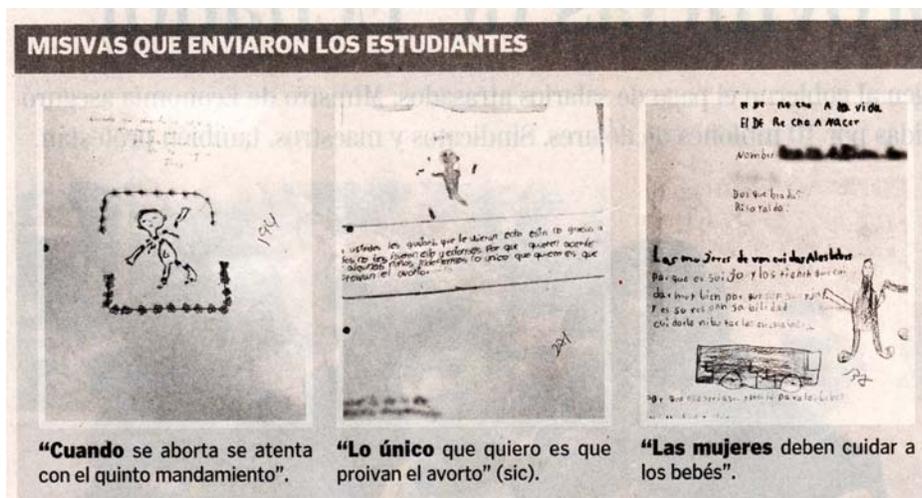
---

<sup>171</sup> Periódico El Tiempo. Aborto, vuelve y juega en la Corte. Artículo. Diciembre 13 de 2006.

<sup>172</sup> Para este proceso el Magistrado ponente Alfredo Beltrán solicitó a 19 entidades del Estado conceptos, entre ellas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que modificaría su posición respecto a la primera demanda. Otras de las instancias llamadas conceptuar fueron La Academia nacional de Medicina y Profamilia, expertas en salud pública y derechos sexuales y reproductivos.

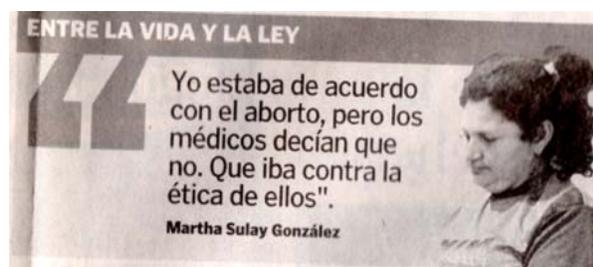
<sup>173</sup> Periódico El Tiempo. Lío por cartas contra aborto. Artículo, marzo 09 de 2006.

<sup>174</sup> Periódico El Tiempo. Serenidad en los pulpitos. Carta de una abuela indignada. María Ximena Duzán. Columna de opinión. Febrero 27 de 2006.



El segundo hecho es sobre la historia de una mujer de bajos recursos que sin saberlo se convertiría en la cara humana de la lucha por la despenalización del aborto. *“Vive en el barrio Cuba de Pereira, en una humilde pieza que le cedió una amiga, en compañía de sus cuatro hijas. Hace 19 meses nació la última de ellas. Cuando comenzaba su gestación se le descubrió un cáncer de útero. Es una enfermedad que suele responder favorablemente al tratamiento médico. Martha Sulay pidió ser irradiada, no solo para defender su vida, sino con el cerebro y el corazón puesto en sus otras tres hijas. En un acto de aparente sumisión a las leyes humanas y divina, pero cuyo salvajismo brilla al ojo, los médicos del Hospital San Jorge se negaron porque el tratamiento terminaría con la vida del feto”*.<sup>175</sup>

Cuando Martha Sulay se acercó al equipo del proyecto LAICIA el cáncer, que en principio se ubicaba en el útero ya había hecho metástasis en el hueso de la pelvis, el recto y la vejiga.



Ella venía constantemente a Bogotá para someterse a un tratamiento alternativo que tal y como ella lo decía “le alargara la vida mientras dejaba a sus hijas medio organizadas”. Martha Sulay decidió que durante sus visitas a la capital, trabajaría

<sup>175</sup> Periódico El Espectador. Martha Sulay González. Columna de opinión. Abril 16 de 2006.

de la mano con las promotoras de la iniciativa LAICIA. Es así como el día 23 de marzo de 2006 en el marco de la celebración del día internacional de la mujer, Women's Link convocó a un acto simbólico de en memoria de las mujeres que habían muerto por no haber podido hacerse un aborto y por aquellas que murieron por un aborto mal practicado. Y a partir de la fecha se comenzó a diseñar una campaña para la consecución de los dineros necesarios para construir una casa para las hijas de Martha Sulay.

### **MÓNICA ROA INVITA A VELADA**

La abogada Mónica Roa, líder de la campaña por la despenalización del aborto, está invitando a todo el mundo a que se una a su causa y a expresar públicamente su pesar frente a la muerte de tantas mujeres. Y ya puso una cita. Espera que el miércoles, entre las 6 y las 10 p.m., pasen por el parque de la calle 60 con carrera 7 y prendan una vela en memoria de quienes han muerto como consecuencia de un aborto inseguro o un embarazo mortal. ¿Se iluminará el parque?

El caso de Martha Sulay reavivó el debate pero en especial puso sobre la mesa los argumentos sobre la despenalización del aborto cuando la vida o la salud de la mujer están en riesgo. Según el médico Jaime Marín, quien le descubrió el cáncer “*en estos casos debe primar la vida de la paciente*”<sup>176</sup>, sin embargo, tal y como Marco Aurelio Franco médico de la Clínica San Jorge atribuyó la decisión de la junta de médicos a la ley: “*en un país como el nuestro, donde no es legal el aborto terapéutico, eso no se podía hacer y cometíamos un delito*”.<sup>177</sup>

Este caso no sólo traería al debate las voces de los prestadores de servicios, sino también de las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud (EPS), y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) a través de sus asesores jurídicos y las sociedades científicas. Según Ana María de Brigard, experta en legislación médica “*una junta médica no puede recomendar un delito. Este ejemplo tiene que abrir la discusión del aborto terapéutico. Es una estupidez hacer un debate religioso*”.<sup>178</sup> Para Zoilo Cuellar, presidente de la Academia nacional de Medicina se debió “*aplicar el principio ético del doble efecto, porque uno no está*

<sup>176</sup> Periódico El Tiempo. No pudo abortar aunque tenía cáncer y ahora ya no tiene cura. Artículo. Marzo 26 de 2006.

<sup>177</sup> Ibídem.

<sup>178</sup> Ibídem.

*buscando la muerte del bebé sino trabajando para salvar la vida de la madre. En estas circunstancias, los principios consideran que el aborto es un hecho no buscado. Y tampoco está penalizado porque no es intencional*".<sup>179</sup>

A pesar de que el fallo inhibitorio había caído como un *baldado de agua fría*,<sup>180</sup> el "tiempo adicional que se tomó la Corte para decidir", dio lugar a una de las discusiones pendiente en el marco de este debate: el aborto por razones de justicia social. Si Martha Sulay hubiera tenido recursos habría accedido a un aborto, sin embargo sus condiciones socioeconómicas la condenaron a seguir adelante con su embarazo. Martha Sulay murió en 13 de junio de 2007.

La historia de vida de esta pereirana trajo cientos de reacciones, el debate llegó a uno de sus picos más altos. Muestra de ello fue la peregrinación que se produjo con el desplazamiento de la imagen del Divino Niño desde la iglesia del 20 de julio hasta la catedral primada ubicada en la Plaza de Bolívar. La imagen había permanecido en la iglesia por más de 30 años, *"la iglesia católica y su propietaria, la comunidad salesiana, lo llevaron para que hiciera parte de la conmemoración de: el don de la vida de los niños por nacer, una manifestación contra el aborto que tenía pancartas, banderas y seguidores"*.<sup>181</sup>



<sup>179</sup> Periódico. El Tiempo. Martha Sulay abre debate sobre aborto. Interpretación que hizo la junta médica del código penal pudo ser errada. Artículo. Marzo 28 de 2006.

<sup>180</sup> Declaraciones de Florence Thomas. En: Periódico El Tiempo. Aborto, vuelve y juega en la Corte. Artículo. Diciembre 13 de 2006.

<sup>181</sup> Periódico El Tiempo. Divino niño fue aclamado en la plaza de Bolívar. Artículo. Abril 3 de 2006.

De acuerdo con el periódico El Espectador ningún tema polariza tanto al país como el aborto, el ambiente que se vivió en Colombia desde el segundo semestre de 2005 respecto a la tema se extendió a todas las esferas de la sociedad.<sup>182</sup> Es así como el tercer evento que le dio relieve a este debate, fueron las elecciones presidenciales. *“Por primera vez lo precandidatos han tenido que pronunciarse frente al tema y por primera vez los electores han tenido que valorar a sus líderes políticos no solo por el verbo, sino por los conceptos en terrenos como el de la autonomía de la mujer”*.<sup>183</sup>

Ante el posicionamiento del aborto, su debate se politizaría y sería un tema obligatorio en las campañas de los candidatos y de los partidos políticos. Evidencia de dicha politización, la denuncia hecha por la columnista María Ximena Duzán quien narra que *“en la homilía de ayer, en varias parroquias de Bogotá, los curas, con lista en mano, impartieron la orden a sus fieles de votar por los candidatos que están en contra del aborto y favor de la familia”*.<sup>184</sup> En la fase de mantenimiento que llevaba más de nueve meses gracias al fallo inhibitorio de la Corte se habían posicionado los argumentos de salud pública, justicia social, y equidad de género; y las coyunturas habían dado cuenta de la necesidad de despenalizar el aborto en las excepciones solicitadas a la Corte. Sin embargo, el resultado colateral más contundente de la estrategia de comunicaciones fue que el aborto se considerara como un motor del debate electoral.

Días antes del pronunciamiento de la Corte, nuevamente los medios hacían sus apuestas respecto a la votación en sala plena. Según el periódico El Tiempo para el 4 de abril de 2006 *“el marcador parcial es 2-2. Así está, por ahora, la primera acomodación de fuerzas en la Corte Constitucional por el aborto (...) En medio de*

---

<sup>182</sup> Periódico El Espectador. Despenalización del aborto vuelve y juega en la Corte. Otro fallo para alquilar balcón. Artículo. Abril 2 de 2006.

<sup>183</sup> Periódico El Tiempo. Con el perdón de la iglesia. María Ximena Duzán. Columna de opinión. Diciembre 5 de 2005.

<sup>184</sup> Periódico El Tiempo. Serenidad en los pulpitos. Carta de una abuela indignada. María Ximena Duzán. Columna de opinión. Febrero 27 de 2006.

las fuertes campañas emprendidas por los que están a favor y en contra de la despenalización del aborto, en la Corte se habló de la posición de cuatro magistrados que ya está prácticamente definida. Los que estarían favor de la despenalización total son Jaime Araujo y Alfredo Beltrán, quienes el pasado 7 de diciembre, al salvar su voto cuando la Corte se inhibió de tomar una decisión sobre el tema, dieron a entender que estaban inclinados hacia esa tesis. En el otro extremo estarían los magistrados Marco Gerardo Monroy y Rodrigo Escobar, que han sido considerados como de línea conservadora en estos caso”.<sup>185</sup>

El 10 de mayo de 2006, la Sociedad Colombiana Tradición y Acción, anteriormente llamada Familia Tradición y Propiedad publicó un anuncio en El Tiempo que titulaba “Colombia rechaza totalmente la

**ASÍ ESTÁN LAS FUERZAS EN LA SALA PLENA**

**Sí a la despenalización**

- Alfredo Beltrán Sierra, conocido por su radicalidad.
- Jaime Araujo Rentería, ponente de la decisión.

**No a la despenalización**

- Marco Gerardo Monroy, de posición conservadora.
- Rodrigo Escobar Gil, también de línea conservadora.

**No votará**

- Jaime Córdoba, presidente de la Corte, se declaró impedido.

**Ellos deben desempatar la discusión**

- Manuel José Cepeda votaría una sentencia modulada.
- Clara Inés Vargas. No es claro si se irá por la modulación.
- Ávaro Tafur Galvis definiría su voto en la sala plena.
- Humberto Sierra Porto figuró en sala su línea en estos casos.

**RAZONES EN CONTRA DE DESPENALIZAR**

Algunos de los argumentos que llegaron a la Corte son:

**Porque no es cierto** que haya 300 mil muertes al año por aborto. Según la Organización Mundial de la Salud, entre el 2000 y 2002 se registraron 40 muertes por abortos inducidos en Colombia.

**Porque no puede** ser derecho de la mujer matar a su hijo, cuando este no es una parte física de ella, sino un ser humano único con derechos desde la concepción.

amenaza de implementación del aborto. En defensa de la vida y de la cristiandad”.<sup>186</sup> Paradójicamente, ese mismo día, la Corte Constitucional emitió su fallo a favor de la despenalización parcial del aborto.

Según el opinómetro del Tiempo, el 54% de los colombianos estaban de acuerdo con el fallo.<sup>187</sup> Para los columnistas Humberto de la Calle y Florence Thomas quienes intervinieron en repetidas ocasiones a lo largo del debate, la sentencia era cuestión de *sentido común*<sup>188</sup> y sin duda un *histórico fallo*<sup>189</sup>. Para los

<sup>185</sup> Periódico El Tiempo. Cuatro votos listos en la Corte. Artículo. Abril 21 de 2006.

<sup>186</sup> Periódico El Tiempo. Anuncio: Colombia rechaza totalmente la amenaza de implementación del aborto. Mayo 10 de 2006.

<sup>187</sup> Periódico El Tiempo. Serían 42.000 los abortos avalados al año. Artículo. Mayo 14 de 2006.

<sup>188</sup> Periódico El Tiempo. Sentido Común. Humberto de la Calle. Columna de opinión. Mayo 14 de 2006.

contradictorios, el fallo violaba el derecho a la vida del que esta por nacer, desconocía el sentir del pueblo colombiano que ha sido católico por excelencia, y además debía ser revertido. Por lo tanto convocaron “*al pueblo de Colombia, sin distinciones de credo religioso o ideologías políticas, para que se pronunciara de conformidad con los artículos 103 y concordantes de la Carta, en REFERENDUM y otras acciones drásticas y efectivas contra la inocua sentencia que decretó que la muerte a los seres más inocentes, indefensos y desprotegidos, como son los aún no nacidos, y contra los magistrados, por el posible delito de prevaricato en que pudieron haber incurrido*”.<sup>190</sup>

**La despenalización del aborto**

LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL mediante la cual se despenaliza el aborto en los tres casos clásicos—peligro a la madre, malformaciones del feto y violación—no sólo representa un justo reconocimiento a los derechos de las mujeres y a su nuevo lugar en la vida de la nación colombiana, sino que además marca un hito en la evolución de la sociedad. La Corte encontró un justo equilibrio entre las dos posiciones que han predominado en el debate. Quienes han defendido la primacía de la vida, pueden constatar que el Estado mantiene deber de proteger la vida del no nacido. La sentencia no tumba todos los artículos del Código Penal sobre el tema. El aborto sigue siendo, or regla general, delito, pues para cualquiera es claro que su práctica no es un acto benéfico y provechoso para la sociedad. Pero a la vez, quienes han abogado por los derechos de las mujeres, pueden ver con satisfacción que a la mujer embarazada se le ha devuelto el control de su propio cuerpo e, igualmente importante, la capacidad de decidir sobre sus proyectos de vida, ya que no podrá ser obligada a llevar a término un embarazo cuando ello implique una afectación excesiva de su integridad, de su salud, de su autonomía, de su intimidad.

Es que, aunque parezca increíble, hasta este fallo, la mujer era forzada por el Estado a morir para que continuara su embarazo. También era obligada por la ley penal a convertirse en el instrumento de quien la violó, para que el hijo del violador pudiera nacer. Además, el Código Penal obligaba a la mujer a dar a luz y cuidar trágicamente a un ser que por sus graves malformaciones no podría sobrevivir. En todos estos casos extremos, la voluntad y la dignidad de la mujer eran irrelevantes, porque el Estado la trataba como la hembra de la especie humana sometida a cumplir una función reproductiva. A la luz de la Constitución de 1991, tratar a la mujer como delincente en estos casos, era manifiestamente contrario a sus derechos.

La Corte hizo lo que en derecho debía hacer. Y permitió, reconociendo las competencias del Congreso, que por ley se regule la materia o se vaya más allá, como hemos insistido desde estas páginas. Pero como las excepciones en los tres casos se aplican de manera inmediata, el Congreso no está obligado a legislar. Quizás es mejor esperar a que se decanten las pasiones para que el tema pueda ser abordado con cabeza fría, sin precipitarse, después de conocer el texto completo de la sentencia, cuya elaboración tomará algún tiempo.

Lamentablemente, algunos cardenales, con sus declaraciones energúmenas y amenazantes, hablando incluso de excomunión, no han dado un buen ejemplo. En cambio, otros altos jerarcas han expresado con firmeza, pero sin entrometerse en las competencias del Estado, la postura católica. Nadie entendería que la Iglesia sólo defiende la vida del no nacido y desvalorice la vida de las mujeres. Ambas merecen protección.

Lo que el enorme paso que se ha dado nos plantea a todos, es el reto de ser responsables. Las mujeres lo saben bien, porque algunas han sido injustamente calificadas de abortistas, cuando lo que han solicitado es que se confíe en que ejercerán con responsabilidad sus derechos. Los médicos deben tomarse muy en serio la facultad de certificar si hay peligro para la madre o malformaciones fetales. El Gobierno debe reglamentar rápidamente la cobertura de los abortos por el sistema de seguridad social. Todas las instituciones competentes deben emprender campañas creativas de pedagogía.

La historia muestra que la permanencia de todo avance democrático depende de que ejerzamos las libertades que hemos conquistado con vigor y responsabilidad.

Para el equipo del proyecto LAICIA, el fallo reconocía el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos y por lo tanto a definir su proyecto de vida; era la validación del uso del litigio estratégico como una herramienta para avanzar en el campo de los derechos humanos. Era a su vez, la evidencia de que el uso de la acción pública de inconstitucionalidad era una vía para hacer partícipe a la ciudadanía de una decisión trascendental; y finalmente, era la demostración de que una acción en la que está en juego la vida de las mujeres requería de un riguroso estudio fáctico y de un rico proceso argumentativo. “Por el camino del diálogo, no exento de malentendidos y polémicas, tanto el gobierno como los partidos y las organizaciones privadas se ven compelidos a ofrecer razones, a generalizar sus intereses y opiniones, a romper el bloqueo de restricciones

<sup>189</sup> Periódico El Tiempo. El histórico fallo sobre el aborto. Florence Thomas. Columna de opinión. Mayo 17 de 2006.

<sup>190</sup> Periódico El Espectador. Anuncio: Por la vida contra el aborto. Rechazamos fallo inocuo e ilegal de la Corte Constitucional. Julio 23 de 2006.

infundadas a la acción pública y a expandir el ámbito de lo políticamente factible y gubernamentalmente practicable”.<sup>191</sup>

Las fases de lanzamiento, mantenimiento y liberalización finalmente posicionaron los tres enunciados base de la iniciativa LAICIA. De acuerdo con las reacciones frente al fallo y la sentencia que finalmente emitió la Corte en octubre de 2006 el aborto es un problema de salud pública, de equidad de género y de justicia social. El reconocimiento de una realidad problemática, obliga a incursionar en el tema de la presentación de los problemas, y específicamente en la representación social y política de los problemas. “La representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede problematizar está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser”.<sup>192</sup>

Para que una situación sea considerada socialmente como problema, y en ese medida sea parte de la agenda pública, es decir susceptible de política pública se necesita, en primera instancia, que se produzcan transformaciones en la vida cotidiana, cambios sociales que afecten de manera diferenciada a los grupos sociales, de tal forma que las personas perciban una situación explícita o implícitamente como “anormal” o problemática.<sup>193</sup> En segundo lugar, que dicho problema social o colectivo encuentre una formulación pública, que pase de ser un problema privado o de unos pocos a un problema de lo público a través de una enunciación discursiva particular que le sea propia, pero que a la vez presente dicho problema como algo que nos es común.

---

<sup>191</sup> Op. Cit. Majone, 1997., p. 33.

<sup>192</sup> Tamayo Manuel y Carrillo Ernesto. La formación de la agenda pública. En: Revista Foro Internacional Vol. XLV. Octubre – diciembre de 4005. No.4, 1992. México: Colegio de México, p. 78

<sup>193</sup> *Ibidem.* p. 59

Finalmente, una vez reconocido el problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y/o decretos. Como dijo la abogada demandante: *ya dimos el debate, ya escuchamos los argumentos, ya todos se pronunciaron a favor o en contra; ya surtimos el proceso constitucional (dos veces), y la Corte ya decidió, solo hace falta que los derechos reconocidos por la Corte no se queden en el papel.*<sup>194</sup>

El proyecto LAICIA lanzaba así su última fase, la búsqueda de la reglamentación del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. El fallo no era suficiente, hacía falta la reglamentación, es decir, su institucionalización.

---

<sup>194</sup> Periódico El Tiempo. Que el derecho al aborto no se quede en el papel. Falta la sentencia y la reglamentación. Mónica Roa. Columna de opinión. Agosto 28 de 2006.

## CAPÍTULO III

### El proceso de institucionalización

#### El ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo

A pesar de que el estudio de las políticas públicas es reciente, razón por la cual no se le considera como disciplina sino parte de los desarrollos de la teoría del Estado, de la ciencia política y de la teoría administrativa o de la administración pública;<sup>195</sup> sus avances han dado origen a diversos énfasis o abordajes de la forma en la que se producen, se ponen en marcha y se evalúan las acciones públicas.

A lo largo de estas páginas se ha hecho énfasis en el enfoque del *análisis de políticas* que concentra su atención en la forma en la que se toman decisiones. Sin embargo, para dar cuenta del conjunto de respuesta que el Estado colombiano generó respecto al problema del aborto; este capítulo se apoyará en el enfoque de la *gerencia pública* que se refiere a la forma en la que se llevan a efecto las decisiones de los gobiernos. “La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política”.<sup>196</sup>

El enfoque de *análisis de políticas* y el de *gerencia pública* no son contrarios. La diferencia radica en el lugar en el que hacen el acento a lo largo de la ruta de la formulación de las políticas públicas. El primero le da prioridad a la forma en la que se producen las decisiones, y el segundo a la forma en que se ejecutan. Para el enfoque del *análisis de políticas* el punto de llegada es la enunciación pública de un problema; y para la gerencia pública este es el punto de partida.

---

<sup>195</sup> Op. Cit. Salazar, 1995., p. 24.

<sup>196</sup> Aguilar Villanueva Luis F. “Estudio Introductorio”. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México, 1993, p. 19.

En el primer capítulo se explicaron los hechos que condujeron a que el aborto fuera percibido como un problema; en el segundo se analizaron los procesos que adelantó el proyecto LAICIA para proveerlo de carácter público, así como los que llevaron a inscribir el aborto en la agenda pública. Finalmente, en el presente capítulo se parte del agendamiento para describir el proceso de formulación del marco normativo producto de la despenalización del aborto, a partir de un balance de los avances en materia de derecho sexuales y reproductivos y de los desarrollos que se incluyeron en la política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva para el acceso al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

### **Insumos para la institucionalización del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo**

#### *La Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva*

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995) conciben salud sexual y reproductiva como la ausencia de enfermedad y dolencias biológicas, así como bienestar social, emocional y mental de todas las personas.

Esta perspectiva supone que la sexualidad está presente a lo largo de toda la vida de una persona y que se manifiesta de diversas formas en las distintas etapas de su ciclo vital. No obstante, el disfrute de la salud sexual y reproductiva está supeditado a la cultura y a las normas y valores de una sociedad, en un momento determinado. Es por ello que los hombres y las mujeres viven su sexualidad y reproducción de forma diferente, no sólo por las características biológicas, es decir por su sexo, sino por los modelos de masculinidad y feminidad que propone la cultura (género). La salud sexual y reproductiva es, por lo tanto, un aspecto fundamental del desarrollo de las personas y un derecho humano.

La definición de salud sexual y reproductiva adoptada por la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva responde a dichos enunciados; según el Ministerio

de la Protección Social *“la salud sexual y reproductiva se refiere a un estado general de bienestar físico, mental y social, y no a la mera ausencia de enfermedades o de dolencias en todos los aspectos relacionados con la sexualidad y la reproducción, y entraña la posibilidad de ejercer los derechos sexuales y reproductivos. Un buen estado de salud sexual y reproductiva implica la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, la posibilidad de ejercer el derecho a procrear o no, la libertad para decidir el número y espaciamiento de los hijos, el derecho a obtener información que posibilite la toma de decisiones libres e informadas y sin sufrir discriminación, coerción ni violencia; el acceso y la posibilidad de elección de métodos de regulación de la fecundidad seguros, eficaces, aceptables y asequibles; la eliminación de la violencia doméstica y sexual que afecta la integridad y la salud; así como el derecho a recibir servicios adecuados de atención a la salud que permitan embarazos y partos sin riesgos; y el acceso a servicios y programas de calidad para la promoción, detección, prevención y atención de todos los eventos relacionados con la sexualidad y reproducción, independientemente del sexo, edad, etnia, clase, orientación sexual, o estado civil de la persona, y teniendo en cuenta sus necesidades específicas de acuerdo a su ciclo vital”*.<sup>197</sup>

El objetivo de la Política Nacional de SSR es “mejorar la Salud Sexual y Reproductiva y promover el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a los grupos con necesidades específicas”.<sup>198</sup> Cuenta con seis líneas de acción: 1) maternidad segura; 2) planificación familiar; 3) salud sexual y reproductiva de la población adolescente; 4) cáncer de cuello uterino; 5) infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH/SIDA; y 6) violencia doméstica y sexual.

---

<sup>197</sup> Ministerio de la Protección Social. Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Bogotá. 2003

<sup>198</sup> *Ibidem*.

A continuación se tratan algunas de las realidades en materia de salud sexual y reproductiva que debe atender la política. Según la Encuesta de Demografía y Salud (ENDS) para el 2005 la proporción de mujeres atendidas por personal de salud (médico y enfermera) durante el parto es de 91%, cifra mayor que la lograda en el 2000 (86%). Al 88% la atendió un médico y al 3% una enfermera, al 6% una partera, y al 3% parientes u otras personas, en tanto que menos del 1% no fue atendida por nadie. Entre 1990 y 2005 la atención por personal médico aumento de 74 a 92%.<sup>199</sup>

Respecto a la segunda línea de acción de la política, la ENDS indica que entre las mujeres casadas o unidas, la esterilización femenina se sigue consolidando como el principal método de planificación familiar, al tener 31 puntos porcentuales de los 78 totales. En la encuesta del año 2000, su participación porcentual era del 27%. A ese método le siguen el DIU con 11% y la píldora con 10%, mostrando ambos métodos disminuciones. El condón ocupa el cuarto puesto con el 7%, con un incremento de un punto porcentual. Entre las mujeres en unión, el uso de métodos tradicionales disminuyó del 12 al 10%.<sup>200</sup>

En el caso de la sexualidad de la población adolescente los esfuerzos parecen no haber sido suficientes. Una de cada cinco mujeres de 15 a 19 años ha estado alguna vez embarazada: el 16% ya son madres y el 4% está esperando su primer hijo.<sup>201</sup> Ahora bien, los datos sobre ITS y VIH/SIDA indican que el conocimiento sobre este último es prácticamente universal (98%); sin embargo, la única práctica segura que conocen las mujeres para evitar el contagio es el condón.<sup>202</sup>

Finalmente, los datos sobre violencias contras las mujeres advierten que los grupos con porcentajes más altos de mujeres violadas son: las mujeres entre los 20 y los 39 años de edad, las que actualmente están en unión libre y las que

---

<sup>199</sup> Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Bogotá, 2005., p. 197.

<sup>200</sup> *Ibidem.*, p. 114.

<sup>201</sup> *Ibidem.*, p. 109.

<sup>202</sup> *Ibidem.*, p. 288

anteriormente fueron casadas o unidas, y las que tienen los niveles más bajos de educación y menores recursos económicos. Es de resaltar que el 15% de los agresores es un pariente, el 13% el exmarido y el 8% el novio,<sup>203</sup> es decir, los agresores son por lo general personas que conoce la víctima.

Si bien los datos en materia de garantía de los derechos sexuales y reproductivos no son alentadores, el Ministerio de la Protección Social e instituciones privadas expertas en la promoción, atención y garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos están adelantando programas que respondan a las necesidades de los colombianos y las colombianas, como el Plan de Choque para la Reducción de la mortalidad materna,<sup>204</sup> y disposiciones normativas del Plan de Atención Básica y de los Planes Obligatorios de Servicios de los regímenes contributivo y subsidiado, que cuentan con acciones para el desarrollo de servicios integrales de salud sexual y reproductiva y para la prevención de los embarazos no deseados, entre otros.<sup>205</sup>

### *La situación del aborto en Colombia*

Pese al uso creciente de la anticoncepción en las tres últimas décadas, un número estimado de 40 millones de abortos ocurren anualmente y cerca de la mitad de ellos ocurren en circunstancias inseguras.<sup>206</sup> En el mundo, cerca del 13% de las muertes maternas son debidas a complicaciones del aborto inseguro, aproximadamente 70.000 mujeres mueren cada año, y miles sufren complicaciones en el largo plazo.<sup>207</sup> Aun cuando la anticoncepción está disponible, los embarazos ocurren por causa de fallas en los métodos, dificultades en su uso, no uso o como resultado de la violencia sexual.

---

<sup>203</sup> *Ibíd.*, p. 335

<sup>204</sup> El Plan de choque tiene dentro de sus objetivos: posicionar el tema de la mortalidad materna en la agenda pública; visibilizar y monitorear las responsabilidades que tienen los diferentes actores sociales e institucionales en la reducción de la mortalidad materna y contribuir a que se reduzca la mortalidad materna en el país.

<sup>205</sup> Ministerio de Salud. Resolución 5291 de 1994; Acuerdo 117 de 1998; Ministerio de la Protección Social. Resolución 412 de 2000; Resolución 3384 de 2000; Resolución 1439 de 2002.

<sup>206</sup> Organización Mundial de la Salud. Aborto sin riesgos. Guía técnica y política para sistemas de salud, Ginebra, 2003.

<sup>207</sup> *Ibíd.*

En 1994 el Instituto Alan Guttmacher de Nueva York publicó una investigación sobre el aborto, realizada en cinco países de América Latina. Los resultados de esta investigación concluyen que se registran casi cuatro abortos por cada diez nacidos vivos en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana.<sup>208</sup>

Las complicaciones del aborto ocupan el tercer lugar con el 17%<sup>209</sup> en la estructura de la mortalidad materna en Colombia, situación que evidencia, entre otras, la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos especialmente para las poblaciones de alto riesgo. A pesar del gran descenso en la tasa global de fecundidad que ha logrado el país, del total de gestaciones en Colombia el 24% terminan en aborto, el 26% en nacimientos no planeados; lo que significa, que cerca del 50% de todos los embarazos son no deseados.<sup>210</sup> Estas cifras sugieren problemas en el acceso, utilización, apropiación y continuidad de los métodos de planificación familiar, y significan un costo elevado en términos de salud y calidad de vida, en la medida en que los embarazos no planeados pueden convertirse en embarazos de riesgo o favorecer prácticas de riesgo, especialmente el aborto inseguro.<sup>211</sup>

Desde hace varias décadas se ha tratado de medir la magnitud y las consecuencias humanas, sociales y en salud de la atención del aborto inseguro en el país. A pesar de estos esfuerzos, los investigadores coinciden en que la carencia de cifras, propia de la ilegalidad y el subregistro,<sup>212</sup> dificulta conocer sus dimensiones de una manera más adecuada. Esfuerzos recientes de algunos investigadores, utilizando metodologías diversas, han llegado a algunas estimaciones; las más conservadoras hablan de 200.000 abortos y otras llegan a

---

<sup>208</sup> Instituto Alan Guttmacher. Aborto clandestino: una realidad latinoamericana, Nueva York, 1994.

<sup>209</sup> Departamento nacional de Estadísticas -DANE-. Registro de defunciones 1996. En: Ministerio de la Protección Social, 2003.

<sup>210</sup> Op. Cit. Profamilia, 2005.

<sup>211</sup> Op. Cit. Ministerio de la Protección Social, 2003.

<sup>212</sup> González Ana Cristina. La situación del aborto en Colombia: entre la ilegalidad y la realidad. Cadernos de Saúde Pública. Vol. 21, No. 2, Escola Nacional de Saúde Pública: Rio de Janeiro, 2005.

afirmar que en Colombia suceden alrededor de 400.000 abortos inducidos anualmente.<sup>213</sup>

El aborto y sus complicaciones merecen especial atención por la alta incidencia y mortalidad condicionadas por la falta de acceso (78%) o falla en el uso de métodos anticonceptivos (22%),<sup>214</sup> sumado a los altos índices de violencia y abuso sexual en mujeres. Por esta razón, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) consideran el aborto inseguro como una de sus prioridades para la reducción de la mortalidad materna.<sup>215</sup>

En consecuencia, el papel de la OMS ha sido el de desarrollar normas y estándares, al tiempo que asesorar a los Estados miembros con el fin de fortalecer la capacidad de los sistemas de salud para la prestación de estos servicios. De igual manera, entidades como la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO) y la Federación Latinoamericana de Sociedades de Obstetricia y Ginecología (FLASOG), han acordado en diversas reuniones y documentos públicos, proteger los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Consideran estos derechos como parte inseparable de los derechos humanos y reconocen la necesidad de enfrentar las violaciones a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, por lo que proponen recomendaciones a los ginecólogos y obstetras, bajo el presupuesto de que el principal deber de éstos profesionales es servir a la salud y el bienestar reproductivo de las mujeres.<sup>216</sup>

Estas dos organizaciones, establecen relaciones entre los derechos y los servicios, considerando el acceso a la anticoncepción de emergencia para evitar los embarazos no deseados, un elemento del ejercicio del derecho a una vida

---

<sup>213</sup> *Ibíd.*

<sup>214</sup> Instituto. Alan Guttmacher. *El Aborto inducido en América Latina*. 1989.

<sup>215</sup> Este objetivo ha sido ratificado recientemente durante la Cumbre del Milenio, como parte del mejoramiento de la salud materna, y estrechamente ligado a la reducción de la pobreza y las inequidades. Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*. 2000.

<sup>216</sup> Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia -FIGO-. *Committee for the Ethical Aspects of Human Reproduction & Women's Health. Ethical Guidelines on Conscientious Objection*. Adoptada en agosto de 2005.

sexual satisfactoria y libre de riesgo; la atención adecuada a las mujeres con complicaciones de aborto, como parte del derecho a una maternidad sin riesgos; y la implementación de normas y protocolos que definan los criterios y procedimientos para facilitar la rápida ejecución de la solicitud de interrupción del embarazo, como parte del derecho en los casos permitidos por la legislación de cada país.

Desde los años 30 hasta la actualidad muchos países en América Latina, el Caribe y otros continentes han permitido el aborto bajo algunas circunstancias o incluso lo han legalizado en todos los casos por la sola solicitud de la mujer. Uruguay, Brasil, Francia, Argentina, España, Sudáfrica y México con distintos marcos legales, son ejemplo de ello.

Exceptuando Uruguay y Argentina, todos los otros países, han avanzado en regulaciones del sector salud cuyo objetivo primordial ha sido el de crear condiciones “reales” para garantizar el acceso a servicios seguros de aborto por parte del Estado. En algunos la regulación en salud ha ido de la mano de los avances en materia legislativa, pero en otros han pasado varios años antes de que el sector salud definiera una regulación clara, como en el caso de España. En estos por supuesto el resultado ha sido, que pese a la despenalización, las mujeres se siguen practicando abortos inseguros y resultan ser víctimas de las complicaciones en salud, de humillaciones y juicios morales de los proveedores e incluso, en el peor de los casos, de muertes evitables.

Por esta razón y bajo del reconocimiento de lo fundamental que es el sector salud para garantizar el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, era necesario que una vez aprobada la despenalización del aborto en Colombia, el Ministerio de la Protección Social respondiera en forma inmediata con un marco normativo que le permitiera a las mujeres el acceso real a servicios seguros y oportunos para la interrupción voluntaria del embarazo.

### **El proceso de institucionalización: la interrupción voluntaria del embarazo**

Recordemos que la formación de la agenda pública se entiende como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”.<sup>217</sup> Ese llamar la atención seria y activa, es en definitiva institucionalizar el problema como parte del que hacer del Estado. Cuando se habla de instituciones se hace referencia no a las entidades u organismos relativos al gobierno, sino a ese conjunto de normas fundamentales que dan sentido tanto al orden político como a la vida social. Institucionalizar es entonces, generar un conjunto de reglas, pautas, modelos o criterios para el ordenamiento social.

La despenalización del aborto supone un cambio en el ordenamiento político y social, aquello que era delito es hoy, en algunos casos es un derecho. Para que dicho tránsito se produjera en el día a día de la vida reproductiva de las mujeres era necesario el diseño de una serie de pautas o reglas. Previendo la complejidad de este tránsito el proyecto LAICIA de la mano de la Mesa por la vida y la salud de las mujeres impulsó la redacción de la reglamentación de la IVE.

Como ya se mencionó “la experiencia de otros países de América Latina en los que se había despenalizado el aborto pero en los que no habían logrado reglamentarlo, ocasionó inoperancia e inaplicabilidad de la ley. “Para la Mesa, éste era un importante antecedente y, por lo tanto, se temía que un pronunciamiento favorable de la Corte sin una posterior reglamentación reproduciría dichas situaciones. Adicionalmente, en Colombia la experiencia de la falta de reglamentación para la realización de la eutanasia,<sup>218</sup> era una señal inequívoca de

---

<sup>217</sup> Elder Charles y Cobb Roger. “Formación de la agenda. El caso de la política pública de ancianos”. En: Op. Cit. Aguilar, 1993, p. 77.

<sup>218</sup>La Corte Constitucional despenalizó el suicidio asistido. Sin embargo, por falta de reglamentación es una práctica poco realizada y prácticamente clandestina. Sentencia C-237 de 1997.

la necesidad de reglamentar la interrupción voluntaria del embarazo lo más rápido posible”.<sup>219</sup>

En el Ministerio de la Protección Social había interés por preparar una respuesta del sector salud en caso de ocurrir que la sentencia despenalizara la interrupción voluntaria del embarazo en algunas causales. Por ello, desde octubre de 2005, antes del pronunciamiento frente a la primera demanda interpuesta por Mónica Roa, se inició un trabajo con el Ministerio para apoyarlo en la expedición de la norma reglamentaria para lo cual se contó con personas que conocían la estructura del Estado y las particularidades de la prestación de servicios en salud sexual y reproductiva. En esta etapa se contó, también, con apoyo del Center for Reproductive Rights (CRR),<sup>220</sup> organización de gran prestigio en la temática.<sup>221</sup>

No obstante, el proceso de formulación de la norma para la IVE fue extenso y, finalmente, se produjo en medio de diferentes hechos que presionaron una respuesta definitiva por parte del Ministerio de la Protección Social. El primero lo desató la reacción de la iglesia católica frente al fallo de la Corte Constitucional: *“Monseñor Pedro Rubiano recordó que la iglesia sanciona el aborto con la pena de la excomunión inmediata y dejó planteada la posibilidad de que los cinco magistrados que votaron la despenalización parcial sean excomulgados. El tribunal advierte que Colombia es un Estado laico”*.<sup>222</sup> La declaración de la excomunión se extendió a otras instancias desde el momento en el que los medios de comunicación reportaron las declaraciones de otros jefes de la iglesia católicas, según las cuales *“el Código Canónico es muy claro en que quien procura el aborto incurre en la excomunión”*,<sup>223</sup> lo cual incluía, obviamente a las mujeres que deciden interrumpir su embarazo, pero también a los prestadores de servicio que practiquen el aborto.

---

<sup>219</sup> Entrevista a Cristina Villa Real. Directora ejecutiva. Fundación Oriéntame. En: Op. Cit. 2009, p. 39.

<sup>220</sup> Para mayor información consultar [www.reproductiverights.org/](http://www.reproductiverights.org/)

<sup>221</sup> Op. Cit. Mesa por la vida y la salud de las mujeres. 2009, p. 40.

<sup>222</sup> Periódico El Tiempo. Corte le replica duro a la iglesia. Artículo. Mayo 13 de 2006.

<sup>223</sup> *Ibidem*.



Ante la amenaza de la excomunión, prestadores de servicios e IPS respondieron de diversas formas. La Clínica de Manizales se declaró como “una institución católica que vela por la vida desde la concepción hasta la muerte, por eso no estamos de acuerdo con el aborto así haya sido aprobado por la ley”.<sup>224</sup> El Instituto Materno Infantil se limitó a decir que acataría el fallo, pero el director de la Clínica San Pedro Claver fue más allá

y dijo que era “importante definir con prontitud guías de manejo, establecer si se incluye o no en el POS, en caso de no, quién pagaría, a qué tarifas y cuál sería el procedimiento administrativo y cómo se relacionaría una orden de estas con los comités de ética internos”.<sup>225</sup>

Si bien la preocupación del director del Hospital San Pedro Claver era legítima, lo más preocupante de su declaración era que ante el vacío de protocolos o guías para la atención, los hospitales y clínicas no estaban dispuestos a prestar el servicio. Es decir, ante la falta de normatividad, las mujeres no podían ejercer el derecho a la IVE.

Lo anterior se puso en evidencia en el momento en el que una mujer de Manizales solicitó, por vía de la acción de tutela, la interrupción voluntaria del embarazo porque el feto presentaba malformaciones incompatibles con la vida. “Ella pensaba que la sentencia de la Corte cobijaba su caso, decidió que no lo quería tener y pidió a la EPS que le practicara un aborto. La entidad de salud se negó a hacerlo y dijo que solo si se lo ordenaba un juez procedería. Lo que no sabía la

<sup>224</sup> Ibídem.

<sup>225</sup> Ibídem

*mujer es que el fallo del alto tribunal estableció 14 semanas de gestación (3 meses y medio) como plazo máximo para interrumpir el embarazo”.*<sup>226</sup>

La negativa era resultado del vacío normativo. Sin embargo, las declaraciones respecto al fallo de la Corte eran erradas pues otro de los problemas era el desconocimiento del texto completo de la sentencia; por lo tanto, afirmaciones como la de los límites a la edad gestacional eran suposiciones sin fundamento que estaban generando mayores confusiones tanto a los prestadores de servicios de salud como a la mujeres que estando dentro de alguna de las causales deseaban interrumpir voluntariamente su embarazo.

El tercer evento, fue la solicitud de una niña de once años abusada por su padrastro de 48 años para interrumpir el embarazo, solicitud que desató un debate sin precedentes. No obstante, “el gerente



*del hospital Simón, Héctor Lemus, le ha respondido que no puede cumplir esa petición. Agregó que: no hay norma jurídica que nos permita interrumpir el embarazo de la niña. Además su gestación es de alto riesgo y nuestra obligación es atenderla”.*<sup>227</sup>

La solicitud de la niña se hizo el 10 de agosto de 2006 y el procedimiento se le practicó el día 25 del mismo mes. Mientras tanto, la niña estuvo internada en el hospital Simón Bolívar bajo protección permanente de la Defensoría del Pueblo y asesorada por una abogada de la Mesa por la vida y la salud de las mujeres, ya

<sup>226</sup> Periódico El Tiempo. La justicia la obligo a tener su hijo. Artículo. julio 27 de 2006.

<sup>227</sup> Periódico El Tiempo. Debate por petición de aborto de una niña de 11 años violada. Artículo. Agosto 19 de 2006.

que a lo largo de la estancia en hospital, se habían presentado algunas irregularidades como la visita de algunas comunidades religiosas, exámenes que no correspondían a su condición, ni a la edad gestacional que presentaba entre otras.

Nuevamente los medios se pronunciarían sobre el tema. El tiempo en su editorial del 23 de agosto titulada: La niña embarazada, decía que *“el solo título de este editorial encierra una aberración que debería bastar para que los Colombianos dejemos de discutir y se tomen. De una vez por todas, medidas en dos áreas esenciales indisolublemente ligadas en este dramático caso: el aborto en circunstancias especiales y el castigo para los abusadores de menores de edad”*.<sup>228</sup>

Ante la presión de los medios, de las entidades del Estado que acompañaron a la niña y a su abuela a lo largo de todo el proceso, y de la abogada que representó a la menor ante el Comité de Ética del hospital y ante otras instancias; y una vez se ubicó a la madre para la autorización, se llevó a cabo el procedimiento en medio de una manifestación a las puertas del hospital de aquellos quienes se oponían al aborto, y a pesar de que el Cardenal López Trujillo calificó como *“malhechores a quienes atendieron el aborto de la niña de 11 años”*.<sup>229</sup>

**SE RESOLVIÓ POLÉMICA DE LA SEMANA**  
**Niña abortó y se aplicó  
por primera vez el fallo**

Las solicitudes de IVE evidenciaron la necesidad de reglamentar, y a su vez los contenidos o los mínimos que debería contemplar dicho marco

normativo. El primero de ellos era la definición de los pasos para la admisión de las solicitudes, pues los requisitos ya habían sido establecidos por la Corte Constitucional: en el caso de violencia sexual sólo se necesita presentar la denuncia, y en los casos de malformación y peligro para la vida o la salud de la

<sup>228</sup> Periódico El Tiempo. La niña embarazada. Editorial. Agosto 23 de 2005

<sup>229</sup> Periódico El Tiempo. La lengua del Cardenal. Editorial. Agosto 31 de 2006.

mujer, la certificación del médico tratante. El segundo elemento a considerar era el tiempo de la atención; a la menor de 11 años se le hizo el procedimiento 15 días después de haberlo solicitado, lo que supone el aumento de las semanas de gestación y, por lo tanto, de los riesgos en el procedimiento.

En tercer lugar, era importante precisar o aclarar la edad gestacional para la realización de los procedimientos, pues la Corte consideró que esta era



una decisión del ejecutivo. De igual manera era importante establecer una ruta de atención integral que garantizara confidencialidad, para no incurrir en escenas como las que se produjeron frente al Hospital Simón Bolívar; de consentimiento informado, de tal manera que las mujeres puedan tomar la decisión de interrumpir su embarazo con la información necesaria para ello; y contemplar la posibilidad de que se diera atención psicosocial pre y pos aborto. Para finalmente reglamentar el ejercicio de la objeción de conciencia. El Ministerio de la Protección Social se pronunció frente a petición de la reglamentación aduciendo que la demora se debía a la falta del texto completo de la sentencia de la Corte Constitucional.

### La Sentencia C-355 de 2006

El 4 de septiembre de 2006 la Corte Constitucional publicó el texto completo del fallo a través de la Sentencia C-355 de 2006. *“Tras 4 meses, el texto completo del fallo quedó listo. Hospitales que alegan impedimentos religiosos no podrán usar ese argumento. Opinión de las niñas debe ser tomada en cuenta antes de practicarlo”*.<sup>230</sup>

La Sentencia C-355 de 2006 reconoció el derecho al aborto legal y seguro como parte integral e indivisible de los derechos sexuales y reproductivos de las

---

<sup>230</sup> Periódico El Tiempo. Ninguna clínica se puede negar al aborto, dice Corte. Artículo. Septiembre 5 de 2006.

mujeres: “1) cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de las mujer, certificada por un médico, 2) cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; y, 3) cuando el embarazo sea el resultado de una conducta debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o incesto”.<sup>231</sup>

Esta decisión fue resultado del desarrollo de tres líneas jurisprudenciales “que concluyen en la concreción del deber estatal de respetar y garantizar a la mujer su derecho fundamental a tomar decisiones, como medio necesario para alcanzar su emancipación y para erradicar definitivamente la tradición de marginación, sometimiento y discriminación existente”,<sup>232</sup> reivindicando así su condición de sujeto moral autónomo.

La Corte reconoció el valor constitucional de la vida, incluyendo el del feto. Pero estableció la distinción entre el valor de la vida y el derecho a la vida. Este último se limita a los seres humanos nacidos, mientras que el valor constitucional de la vida puede ser protegido antes del nacimiento. “La Corte explicó que el Estado puede proteger la vida prenatal, pero sólo puede hacerlo de manera que sea compatible con los derechos de la mujer”,<sup>233</sup> incluyendo su derecho a la vida y a la salud, protegidos tanto por la constitución de Colombia como por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Con este fallo se ratifica la adopción de los derechos reproductivos de la mujer reconocidos internacionalmente, y la definición internacional de salud reproductiva,

---

<sup>231</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-355 de 2006- Magistrados ponentes: Clara Inés Vargas y Jaime Araujo Rentería, p. 296.

<sup>232</sup> Procuraduría General de la Nación. Procurando la Equidad. Seguimiento y vigilancia a la garantía de los derechos de mujeres y adolescentes desde una perspectiva de género. No.2. Mayo de 2008. p. 5.

<sup>233</sup> Cook Rebecca. Prologo. En: Women’s Link Worldwide. Extractos de la sentencia de la Corte Constitucional que liberalizo el aborto en Colombia, 2007, p. 7.

reconocida en la Conferencia de El Cairo de 1994 y reafirma la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, al convocar la Corte el derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número, el espaciamiento y el momento en el que se desean tener los hijos y a tener la información y los medios necesarios para lograrlo. Según la Corte Constitucional las mujeres no pueden ser tratadas “como un instrumento reproductivo para la raza humana”, sino que se les debe garantizar respeto como agentes independientes de su propio destino.

Lo anterior indica que la Sentencia de la Corte es un avance para el ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las mujeres colombianas en varios sentidos. El primero, hace referencia a la visibilización del aborto como un asunto de Derechos Humanos y de responsabilidad del Estado. El segundo, implica que las mujeres pueden decidir interrumpir un embarazo en las tres situaciones despenalizadas sin ser criminalizadas, es decir, hay un reconocimiento a su autonomía y autodeterminación. El tercero, es el acceso a servicios de salud adecuados con lo cual se garantizan prácticas de IVE en condiciones seguras, higiénicas y realizadas por personal calificado.<sup>234</sup>

<b>Líneas Jurisprudenciales</b>
<u>Tratamiento de la vida en el ordenamiento jurídico:</u> “El ordenamiento jurídico, si bien es verdad, que otorga protección al <i>naciturus</i> , no la otorga en el mismo grado e intensidad que a la persona humana, circunstancia que debe ser tenida en cuenta por el legislador, si considera conveniente fijar políticas públicas en materia de aborto, incluida la penal en aquellos aspectos en que la Constitución lo permita, respetando los derecho de las mujeres”. <sup>235</sup>
<u>Derechos fundamentales de las mujeres y derecho internacional de los derechos humanos:</u> “De las normas constitucionales e internacionales no se deduce un mandato de despenalización del aborto ni una prohibición a los legisladores nacionales para poder adoptar normas penales en este ámbito, cualquier política pública sobre este tema debe

<sup>234</sup> Ministerio de la Protección Social y Universidad Nacional de Colombia. Implicaciones éticas, jurídicas y médicas de la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional: un avance para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres colombianas. En: [www.unal.edu.co/bioetica/documentos/conveniodoc/parte%20interna%20cartilla.pdf](http://www.unal.edu.co/bioetica/documentos/conveniodoc/parte%20interna%20cartilla.pdf). Consultado Julio 30 de 2009.

<sup>235</sup> *Ibidem.*, p. 231.

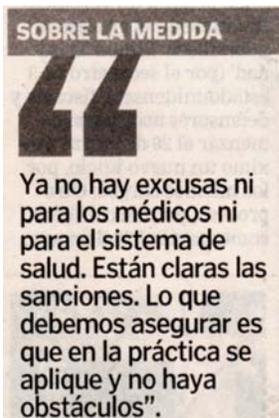
diseñarse en torno de la perentoria protección de los derechos sexuales y reproductivos, la cual parte de la base de reconocer que la igualdad, la equidad de género y la emancipación de la mujer y la niña son esenciales para la sociedad y por lo tanto, constituyen una de las estrategias directas para promover la dignidad de todos los seres humanos y el progreso de la humanidad en condiciones de justicia social”.<sup>236</sup>

Límites a la libertad de configuración legislativa del Congreso en materia penal: “Si bien no resulta desproporcionada la protección del *naciturus* mediante medidas de carácter penal y en congruencia la sanción del aborto resulta ajustada a la Constitución Política, la depenalización del aborto en todas las circunstancias implica la completa preeminencia de uno de los bienes jurídicos en juego, la vida del *naciturus*, y el consiguiente sacrificio absoluto de todos los derechos fundamentales de la mujer embarazada, lo que sin duda resulta a todas luces inconstitucional”.<sup>237</sup>

### Desarrollos normativos de la Sentencia C-355 de 2006

Según el artículo del periódico El Tiempo “*aunque la Corte Constitucional consideraba que la sentencia 355 de 2006, era de aplicación inmediata y no requería reglamentación, el Ministerio de la Protección Social definió los elementos técnicos, administrativos y asistenciales que viabilizan la práctica*”.<sup>238</sup>

Para tal efecto, el Ministerio se apoyó en una guía de la OMS titulada *Aborto sin riesgos: guía técnica y de políticas para sistemas de salud*, y consultó a la Federación Colombiana de Sociedades de Obstetricia y Ginecología, FECOLSOG, quien hizo observaciones. La norma se expidió, entonces, mediante Resolución 4905/2006 (por la cual se adopta la norma técnica para la atención de la interrupción voluntaria del Embarazo-IVE) y se adicionó la Resolución 4905 de 2006.



Mediante Decreto Presidencial 4444 del 13 de diciembre de 2006 por medio del cual se reglamenta la prestación de unos servicios de salud sexual y reproductiva, se dispuso el campo de aplicación del IVE, la disponibilidad del servicio, la financiación del procedimiento, la objeción de conciencia, la prohibición de prácticas discriminatorias y el régimen sancionatorio. Además, se estipuló que la atención integral de las gestantes que demanden servicios se hará con

<sup>236</sup> Ibídem., p. 244.

<sup>237</sup> Ibídem., p. 280.

<sup>238</sup> Periódico El Tiempo. Ya hay reglas claras para aborta. Artículo. Diciembre 15 de 2006.

sujeción a las normas técnicas administrativas que expida el Ministerio de la Protección Social. Entre otros aspectos, el Decreto establece que:

- *“En adelante serán las EPS, las ARS y los entes territoriales los responsables de garantizar que en sus redes se servicios haya clínicas y hospitales adecuados y suficientes para la realización de estos procedimientos en los casos señalados por la Corte”*.<sup>239</sup>
- *“En todos los casos la solicitud de la mujer debe ser voluntaria”*.<sup>240</sup>
- *“Cuando el embarazo implique riesgo inminente de muerte para la madre, el caso deberá ser atendido de inmediato como cualquier urgencia como cualquier institución”*.<sup>241</sup>
- *“Para casos de violación sólo se requiere que la mujer presente copia de la denuncia penal (se parte del principio de la buena fe), sin perjuicio de la investigación, la EPS, la ARS o el ente territorial están en la obligación de ubicar a la solicitante en un centro con las condiciones adecuadas”*.<sup>242</sup>
- *“Si se trata de malformaciones fetales incompatibles con la vida, el criterio médico, al tenor de lo expuesto en la Ley 23 de 1981 (Ley de ética Médica) define el comienzo de este proceso”*.<sup>243</sup>
- *“En caso de que la gestante tenga menos de 14 años, esté inconsciente o mentalmente incapacitada, la interrupción del embarazo requiere la autorización de los padres o tutores, a no ser que medie la urgencia inmediata”*.<sup>244</sup>

---

<sup>239</sup> *Ibídem.*

<sup>240</sup> Periódico El Tiempo. Incluyen aborto por aspiración en el POS. Artículo. Diciembre 27 de 2006.

<sup>241</sup> Periódico El Tiempo. Ya hay reglas claras para aborta. Artículo. Diciembre 15 de 2006.

<sup>242</sup> *Ibídem.*

<sup>243</sup> *Ibídem.*

<sup>244</sup> *Ibídem.*

- *“La norma reitera que la objeción de conciencia es una decisión individual y no institucional y que se aplica exclusivamente al personal asistencial y no administrativo”.*<sup>245</sup>
- *“El consejo Nacional de Seguridad Social en salud incluyó el método de evacuación por aspiración del útero para la terminación del embarazo en el Plan Obligatorio de Salud (POS) de los regímenes contributivo y subsidiado”.*<sup>246</sup>
- *“Es claro para el Ministerio de la Protección Social que el aborto continua siendo una práctica penalizada (con las excepciones contempladas en la sentencia) y que la Interrupción voluntaria del embarazo no se puede constituir en un método de planificación familiar. Por tal motivo, la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva se propone promover el acceso a servicios de planificación familiar y a reducir condiciones de vulnerabilidad relacionadas con el embarazo no deseado, dijo el Ministro Diego Palacio”.*<sup>247</sup>

Con el Decreto y la norma técnica, se definían entonces las reglas de juego para el ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, en cuanto a su campo de aplicación, a la disponibilidad del servicio, los métodos para la práctica, su financiamiento, el marco de derechos y garantías dentro del cual se deben prestar los servicios, y se establecían su inclusión en la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva de tal forma que esta práctica se produzca en un marco de integralidad de derechos.

Tras la discusión y la decisión, es decir surtido el debate y ratificado el fallo de la Corte Constitucional debía darse la institucionalización. “En política no basta

---

<sup>245</sup> Periódico El Tiempo. Incluyen aborto por aspiración en el POS. Artículo. Diciembre 27 de 2006.

<sup>246</sup> Ibídem.

<sup>247</sup> Periódico El Tiempo. Ya hay reglas claras para aborta. Artículo. Diciembre 15 de 2006.

nunca con la decisión, aunque sea una decisión correcta. Las decisiones deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en práctica".<sup>248</sup> No obstante, tras la puesta en marcha de la política se dará lugar nuevamente a un proceso de justificación, explicación y persuasión, para demostrar que la decisión encaja en el espíritu de las políticas existentes, para aumentar así el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas. La política pública es entonces un constante proceso argumentativo, un ejercicio dialógico de largo plazo.

---

<sup>248</sup> Op. Cir. Majone, 1997, p. 67.

## CONCLUSIONES

La forma como se elabora la agenda pública y se llena de contenido reviste fundamental importancia para la definición del quehacer de los gobierno. La formulación de la agenda también habla de la relación que los gobiernos tienen con la ciudadanía y del “tono” y dirección de las acciones a desarrollar por los mismos.

Entre las libertades individuales y los poderes del Estado “existe o no, es ancho o angosto, de acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas. Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública, y cumple la función de mediar entre Estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares”.<sup>249</sup> A través de la oferta de información, de la argumentación, de la discusión, de la polémica y la negociación, la ciudadanía busca transformar sus intereses individuales y necesidades particulares en asuntos de interés general.

Así mismo, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en el que el gobierno decide si decidirá sobre un determinado asunto. Se trata de la decisión que compromete o no el actuar del gobierno y, en consecuencia, si pone en marcha toda su maquinaria de información, análisis, legislación y operación. Tal y como lo expresa Aguilar, la inscripción en la agenda es la crucial decisión de decisiones.<sup>250</sup>

Para inscribir el aborto en la agenda pública fue necesaria su enunciación como problema, para lo cual, tuvieron que producir cuatro hitos históricos. El primero, es la introducción de los discursos internacionales sobre la planificación familiar y la

---

<sup>249</sup> Op. Cit. Aguilar, 1993, p. 26.

<sup>250</sup> *Ibidem.*, p. 28.

salud sexual y reproductiva. La adopción de los derechos sexuales y reproductivos trajo consigo la ruptura de la escisión entre los ámbitos público y privado. La sexualidad y la reproducción, dos temas históricamente considerados como privados, no solo hicieron tránsito al ámbito de lo público sino que se inscribieron en el marco de los derechos humanos una vez se anudaron a derechos fundamentales tales como la vida, la dignidad y la libertad.

A pesar de que desde los años setenta los diferentes gobiernos adelantaron acciones en materia de salud sexual y reproductiva para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano, estos no contaban con un referente normativo nacional que les proveyera la suficiente legitimidad. La Carta Política de 1991 le proporcionó el carácter de constitucionalidad a dichas acciones a través de los artículos 42 y 93.

La Constitución de 1991 es entonces el segundo hito que procuró la enunciación y agendamiento público del aborto. La inscripción en la Constitución del enunciado “la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos...”. habla del reconocimiento de la autonomía reproductiva como un derecho, y por lo tanto de la necesaria intervención del Estado para su garantía. Evidencia de ello es la formulación y puesta en marcha de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y sus posteriores desarrollos.

El tercer hito no se puede definir exactamente con esta Política sino como la sumatoria de los avances que en materia normativa condujeron a que el Estado colombiano interviniera en la vida sexual y reproductiva de toda la ciudadanía, es decir, a la materialización del paso de la sexualidad y la reproducción al ámbito de lo público.

El cuarto hito es la formulación de la figura de la Corte Constitucional, también producto de la Constitución de 1991, la cual potencializó una nueva vía para la exigibilidad y garantía de los derechos de los y las colombianas. Posicionar la

problemática del aborto desde la Corte trajo consigo la reconfiguración de la forma en la que se producen las políticas públicas. Por lo general, los poderes legislativo y ejecutivo son los que definen el que hacer del Estado, el poder judicial se ha caracterizado por el cuidado del orden y de la ley; no obstante la figura de la acción pública de inconstitucionalidad permitió que primero se reconociera el derecho y una vez reconocido se formularan posibles soluciones para la no vulneración del mismo.

Si bien la iniciativa LAICIA puede ser vista como un ejercicio de exigibilidad de derechos o simplemente como un proyecto de litigio estratégico, es en definitiva el proceso mediante el cual el aborto se inscribió en la agenda de gobierno. En esa medida es un ejercicio dialógico y, por lo tanto, argumentativo entre los diferentes sectores de la sociedad y el Estado. Es la estrategia mediante la cual el gobierno decidió tomar una decisión frente al aborto como un problema de carácter social.

Es evidente que la comunicación cobra importancia en el proceso de inscripción en la agenda pública. “En la república, gobernantes y gobernados tienen que hablar, probar y convencer sobre la validez de sus intereses, asuntos y acciones. En este diálogo permanente que ocurre en las cámaras, los medios y las organizaciones se perfila lo que llamamos interés público”.<sup>251</sup> La primera acción del proyecto LAICIA estaba dirigida entonces a que el aborto fuera percibido como un asunto público.

Desde finales del siglo XX, el aborto había tenido lugar en escenarios de carácter público como el Congreso, la Corte Constitucional, y las Conferencias Internacional de Derechos Humanos, entre otros. Se había fortalecido a través de los discursos de los derechos de las mujeres, y como ya se mencionó, de la planificación familiar, la sexualidad, la reproducción, la salud sexual y la reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos; había sido enunciado por la iglesia católica, los médicos de comunicación, por ocho congresistas, por tres

---

<sup>251</sup> Op. Cit. Majone, 1997, p. 14

sentencias de la Corte Constitucional, por la Fiscalía General de la Nación y por la Asamblea Nacional Constituyente. Era de extrañar que ante tantos pronunciamientos y discursos de “peso”, el aborto siguiera siendo un problema exclusivo de las mujeres que deseaban interrumpir su embarazo.

Para generar interés público sobre el aborto se requería, en primer lugar un marco normativo que sólo sería posible a partir de la declaración del Estado social de derecho consignado en la nueva Carta Política, y en segundo lugar, anudar y direccionar los discursos que le habían dado visibilidad al aborto desde la década de los setenta.

Lo anterior sugiere que para que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como un punto o un tema de la agenda de gobierno “supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, y la elaboración y selección de una opción”.<sup>252</sup> El proyecto LAICIA, haciendo uso de las competencias asignadas a la Corte Constitucional, al presentar el aborto articuladamente como un problema de salud pública, de justicia social y de equidad de género, llamaría la atención de influenciadores y tomadores de decisión. Al sugerir una solución sobre el mismo, pidiendo la inconstitucionalidad condicionada, direccionaría la decisión del gobierno, y al incidir en el proceso de elaboración de la norma técnica, daría línea para la ejecución de la decisión.

La enunciación, el influenciamiento, la persuasión y, finalmente, la institucionalización de los argumentos, son los que hacen de la política pública un proceso dialógico. En el caso del proyecto LAICIA dicho proceso se valió de varios instrumentos. El primero de estos, evidentemente es el litigio de alto impacto, entendido como una estrategia de trabajo con las Altas Cortes que promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones con impacto normativo. En segundo lugar y con relación a la participación ciudadana, se hizo uso de la figura

---

<sup>252</sup> Op. Cit. Aguilar, 1993, p. 31.

de la acción pública de inconstitucionalidad de tal forma que el debate contara no sólo con una significativa participación, sino con la presencia de voces expertas y con un alto nivel de legitimidad, a través de herramientas como las intervenciones ciudadanas y los conceptos.

Otras de las herramientas de las que se valió el proyecto LAICIA, fue la difusión de dicho discurso unificado a través de redes sociales ya consolidadas para lo cual entreno voceros y voceras, y estableció puntos focales de la campaña para descentralizar la producción de la información y los escenarios de difusión. Sin lugar a dudas, la herramienta más eficaz fue la carpeta de prensa, gracias a que se hizo un uso reiterativo de esta en los artículos de prensa y además por contener información de fuentes confiables sobre todo los enfoques desde los que se pretendía que se abordara el tema, generó la demanda de diversas y nuevas voces fundamentales para el debate, especialmente la voz de quienes tendría que implementar la decisión de la Corte Constitucional.

Evidencia de ello es la incorporación de nuevas voces a lo largo del proceso de despenalización del aborto, es decir desde 1975. Las primeras voces que recogieron los medios de comunicación fueron las de la iglesia, el poder legislativo y ejecutivo, algunas voces de la sociedad civil y en menor proporción las de las mujeres y el movimiento social de mujeres. Producida la norma técnica para el acceso al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo las voces se habían multiplicado, diversificado y se había producido un reposicionamiento de las mismas.

La voz de los contradictores de la despenalización del aborto, especialmente la de la iglesia católica siempre tuvo lugar en el debate, no obstante, esta dejó de ser la voz experta una vez entraron al diálogo voces tales como las de la Corte Constitucional, los organismos internacionales que velan por los derechos de las mujeres y defensores del Estado social de derecho. Esto da cuenta tanto de la multiplicación de las voces como del redireccionamiento del debate. Como se

mencionó en el segundo capítulo, uno de los grandes aciertos de la estrategia de comunicaciones fue la producción del debate en el marco de los derechos y no de la moral.

La visibilización de voces tales como las de la Procuraduría General de la Nación y las sociedades científicas también dan cuenta de la diversificación del debate y a su vez de las transformaciones que sufrió. El Ministerio de salud y posteriormente de la Protección Social se había tenido que pronunciar frente al tema para atender coyunturas tales como la Conferencia del Cairo y los proyecto le ley, pero no lo había hecho de manera sostenida a pesar de la Política de SSR. Con el pronunciamiento de la Procuraduría y de otras instancias gubernamentales, el aborto dejaba de ser un tema aislado y exclusivo del Ministerio y pasaba a ser un tema de Estado, razón por la cual requería del pronunciamiento de saberes expertos como el de la Academia Nacional de Medicina, entre otros.

Las voces de las mujeres siempre estuvieron presentes, sin embargo no contaban con un lugar preponderante en el debate. Con el proyecto LAICIA esta voz adquirió otro lugar, en primer lugar porque la demandante era una mujer que con el paso del proceso de despenalización se tradujo en el referente obligado del aborto en Colombia; y en segundo lugar porque la estrategia de redes y alianzas logró una permanente movilización del movimiento social de mujeres; no obstante, sus pronunciamientos no ocuparon un lugar relevante en los medios debido a que el mensaje de la equidad de género no contó con tanta relevancia como el de la salud pública y la justicia social.

Si bien las columnas de opinión y las editoriales se refirieron sobre el problema del aborto desde la perspectiva de los derechos de las mujeres; los artículos informativos en su mayoría dieron cuenta de los argumentos desde la perspectiva de la salud pública, e historias de vida como las Martha Sulay González y la de la menor de 11 años a quien se le practicó el primer aborto legal el Colombia introdujeron los argumentos de justicia social.

Finalmente, el pronunciamiento de los prestadores de servicios de salud fue vital para el proceso de institucionalización del debate. Las declaraciones de los directores de los hospitales, de los médicos y de los asesores jurídicos de la EPS y las ARS evocaron los contenidos de la norma técnica, es decir de las reglas o pautas para el ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Como ya se mencionó, para que se produjera la política pública sobre la IVE, la demanda de inconstitucionalidad hubiera sido insuficiente; se hizo necesario un proceso decisorio más abierto y controvertido; es decir, mucho más dialógico que permitiera contrastar posiciones y compatibilizar diferencias mediante un debate que depurara y acercara los puntos de vista factuales y valorativos de la sociedad y el gobierno.

El proyecto LAICIA gestionó el reconocimiento de un derecho para que se produjera una política pública, es decir del marco para exigibilidad y materialización del derecho a la IVE. Cabe anotar que el proceso de formulación de la política para la interrupción voluntaria del embarazo da cuenta del encadenamiento entre las etapas de visibilización, agendamiento, toma de decisiones e institucionalización, y a su vez habla de la necesaria sincronía entre el énfasis de análisis de políticas y la gerencia pública, especialmente cuando la política se entiende como un mecanismo para el ejercicio de los derechos.

Así las cosas, es preciso concluir que la política pública tiene una doble dimensión: ser capaz de resolver los problemas o llevar a término los objetivos que se plantea, y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación o las necesidades de diálogo que requiere la ciudadanía. Si las políticas de gobierno no tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad, es difícil otorgarles la calidad de públicas. Si las políticas no se producen a través de la argumentación, la controversia, el diálogo y el consenso carecerán igualmente de carácter público. Es la conciencia de la política como ejercicio democrático de

comunicación entre el gobierno, la sociedad política y la sociedad civil, la que hace que una decisión transforme la realidad social.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes primarias

Aguilar Villanueva Luis. *Estudio introductorio*. En: Aguilar Luis (Comp.). El estudio de las políticas públicas. Tomo 2. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 1996.

----- En: Aguilar Luis (Comp.). Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 1993.

Arango Mónica. El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. 2004. En: <http://www.icesi.edu.co/esn/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf>. Consultado el 28 de junio de 2009.

Barrientos Javier. Litigio y Políticas Públicas en Derechos Humanos. Santiago de Chile. Universidad Diego Portales. 2002.

Campero Núñez José. “*Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia*”. En: Revista Instituciones y Desarrollo, No. 10. Barcelona. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 2001.

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Litigio Estratégico y Derechos Humanos. La lucha por el derecho. Argentina. Siglo XXI Editores. 2008.

Cook Rebecca. *Prologo*. En: Women’s Link Worldwide. Extractos de la sentencia de la Corte Constitucional que liberalizó el aborto en Colombia. Bogotá. 2007.

Defensoría del Pueblo y Profamilia. Módulo de la A a la Z en derechos sexuales y reproductivos. Para funcionarios y funcionarias con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual. Bogotá. 2006.

Departamento Nacional de Estadísticas -DANE-. Registro de defunciones 1996. En: Ministerio de la Protección Social, 2003.

Elder Charles y Cobb Roger. *Formación de la agenda. El caso de la política pública de ancianos*. En: Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. 1993.

González Ana Cristina. La situación del aborto en Colombia: entre la ilegalidad y la realidad. *Cadernos de Saúde Pública*. Vol. 21, No. 2. Río de Janeiro. Escuela Nacional de Salud Pública. 2005.

Gómez Claudia. *Visibilizar, influenciar y modificar: despenalización del aborto en Colombia*. En: Revista Nómadas No. 24. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos. Universidad Central. Bogotá. Abril de 2006.

Interrights. Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles practice. Londres. Interrights. 2004.

Instituto Alan Guttmacher. Aborto clandestino: una realidad latinoamericana. Nueva York, 1994.

----. El Aborto inducido en América Latina. Nueva York. 1989

Jaramillo Isabel Cristina y Alfonso Tatiana. Mujeres, Cortes y Medios: la reforma judicial del aborto. Bogotá. Universidad de los Andes. 2008.

Jones Charles. An Introduction to the Study of Public Policy. Monterey. Cole Publishing Company. 1984.

Majone Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas. México. Fondo de Cultura Económica. 1997.

Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. Un derecho para las mujeres. Despenalización parcial del aborto en Colombia. Bogotá. 2009.

----. Documento Mapa político. Mayo de 2009.

Ministerio de la Protección Social y Universidad Nacional de Colombia. Implicaciones éticas, jurídicas y médicas de la sentencia C-355 de 2006 de la Corte Constitucional: un avance para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres colombianas. En: [www.unal.edu.co/bioetica/documentos/conveniodoc/parte%20interna%20cartilla.pdf](http://www.unal.edu.co/bioetica/documentos/conveniodoc/parte%20interna%20cartilla.pdf). Consultado junio 30 de 2009.

Mujeres Constituyentes. Argumentación de las propuestas de las mujeres hacia la asamblea constituyente. Documento de trabajo No. 6. Bogotá. 1990.

Organización Mundial de la Salud. Aborto sin riesgos. Guía técnica y política para sistemas de salud. Ginebra. 2003.

Peláez Mejía Margarita. Fisuras de la Democracia. Cátedra Luis Antonio. 2008.

Plata María Isabel. *Derechos reproductivos como derechos humanos: el caso colombiano*. En: Rebecca Cook (ed.) Derechos humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales. Bogotá. Profamilia. 1997.

PNUD. Naciones Unidas. El conflicto, callejón con salida: informe sobre desarrollo humano para Colombia. 2003. Capítulo. En: <http://indh.pnud.org.co/informe2003 .plx?pga=CO3tablaContenido&f=10895004>. Consultado en junio de 2008.

Procuraduría General de la Nación. Procurando la Equidad. Seguimiento y vigilancia a la garantía de los derechos de mujeres y adolescentes desde una perspectiva de género. No.2. Mayo de 2008.

Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Bogotá. 2005.

----. Sexualidad y Reproducción. ¿Qué derechos tienen los colombianos y las colombianas? Bogotá. 2005.

Puyana Yolanda y Gómez Eva. Análisis de las variables de fecundidad y mortalidad en los Censos Colombianos 1964 - 2001. En: <http://www.hist.umn.edu/~rmccaa/colipums/fecmort.doc>. Consultada en mayo 9 de 2009.

Rekosh Edwin y Troncoso Erica. Pursuing the Public Interest. Nueva York. Universidad de Columbia. 2001.

Salazar Carlos. Las políticas públicas. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1995.

Suaza María Cristina. Soñé que soñaba. Una crónica del movimiento feminista en Colombia de 1975 a 1982. Bogotá. AECID. 2008.

Tamayo Manuel y Carrillo Ernesto. La formación de la agenda pública. En: Revista Foro Internacional Vol. XLV. Octubre – diciembre de 2005. No.4. México: Colegio de México. 1992.

Vickers Geoffrey. *The art of Judgment*. En: Majone Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas. México. Fondo de Cultura Económica. 1997.

Velásquez Toro Magdala. *Derechos de las mujeres Voto femenino y reivindicaciones políticas*. En: Revista Credencial Historia, (Bogotá - Colombia). Noviembre 1999. No.119.

Wills María Emma. Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia (1970 – 2000). Bogotá: Editorial Norma. 2007.

## **Fuentes secundarias**

Periódico El Mundo. Buscando la muerte en Silencio, Medellín, 9 de agosto de 1987.

Periódico El Tiempo. Columna Bogotana. El aborto: ¡sí o no! Diciembre 2 de 1989.

Periódico El Tiempo. No hay consenso para su legalización ¿Qué opinan las mujeres constituyentes sobre el aborto? Bogotá, abril 16 de 1991.

Periódico El Espectador. Levantada mordaza al aborto. Bogotá, enero 23 de 1991.

Periódico El Tiempo. Revocó medidas adoptadas por gobiernos republicanos. Clinton favorece el aborto. Bogotá, enero 22 de 1993.

Periódico El Espectador. Castigo al aborto pide la iglesia. Bogotá, enero 24 de 1993.

Periódico El Espectador. Población y Desarrollo: problemas de conciencia. María Consuelo Cárdenas de Santamaría. Bogotá, septiembre 18 de 1994.

Periódico El Nuevo Siglo. Aborto es tema de soberanía nacional: De la Calle Lombana. Bogotá, septiembre 5 de 1994.

Periódico El Tiempo. Aunque su legalización no es tema de la próxima cumbre de Población y Desarrollo. Aborto provocado, se prende la polémica en Colombia. Bogotá, agosto 25 de 1994.

Periódico El Tiempo. Debate nació sin esperarlo. Bogotá, septiembre 28 de 1994.

Periódico El Espectador. Cumbre de aborto en Bogotá. Participan expertos de América Latina y el Caribe. Bogotá, noviembre 1 de 1994.

Revista Semana. La cumbre del aborto. Un encuentro de investigadores, realizado en Bogotá saca a la luz espeluznantes estadísticas que muestran la verdadera dimensión de esta práctica clandestina. Bogotá, noviembre 2 de 1994.

Periódico El Tiempo. Derechos de la Mujer un tema espinoso. Comienza hoy en China la Cuarta Conferencia de la ONU sobre la Mujer. Bogotá, 1995.

Periódico El Espectador. Aborto, a trámite legislativo. Bogotá, marzo 10 de 1997.

Periódico El Tiempo. Aborto, Colombia es hipócrita. Bogotá, enero 26 de 1997.

Revista Cambio 16. Aborto, más de un millón y medio de colombianas han abortado. ¿Merecerían la cárcel? Bogotá, febrero 3 de 1997.

Periódico El Espectador. Aborto, otra vez al banquillo. Margarita Londoño propone solo despenalizar algunos casos. Bogotá, noviembre 13 de 1998.

Periódico El Espectador. El 54.6 por ciento son casadas. Una de cada 5 mujeres acepta haber abortado más de una vez. Bogotá, noviembre 1 de 1998.

Periódico El Tiempo. Columna de Opinión. Mónica Roa. Bogotá, agosto 31 de 2005.

Periódico El Espectador. Se vino el aborto. Humberto de la Calle. Columna de opinión. Bogotá, mayo 8 de 2005.

Periódico El Tiempo. El debate sobre el aborto. Cecilia López Montaña. Columna de opinión. Bogotá, julio 3 de 2005.

Periódico El Espectador. Editorial. 17 – 23 de julio de 2005.

Periódico El Tiempo. Sí Mónica, Colombia está lista. Florence Thomas. Columna de opinión. Bogotá, mayo 18 de 2005.

Periódico El Espectador. El aborto polariza el país. El tema desplazó, en interés, a la reelección de Uribe. Reportaje. 17 – 23 de julio de 2005.

Periódico El Espectador. El aborto polariza el país. El tema desplazó, en interés, a la reelección de Uribe. Reportaje. 17 – 23 de julio de 2005.

Periódico El Tiempo. Aborto un problema de salud pública: gobierno. Bogotá, septiembre 3 de 2005.

Periódico El Tiempo. Porque la iglesia recha el aborto. Pedro Rubiano. Columna de Opinión. Bogotá, septiembre 8 de 2005.

Periódico El Tiempo. Nuevo intento para despenalizar el aborto. Artículo. Bogotá, agosto 11 de 2005.

Periódico El Espectador. Aborto. Una decisión del pueblo. Columna de opinión. Marcela Monroy Torres. Bogotá, agosto 14 de 2005.

Periódico El Tiempo. El Presidente y el aborto. Editorial. Bogotá, agosto 24 de 2005.

Periódico El Tiempo. Aborto seguirá siendo penalizado con cárcel. Artículo. Bogotá, diciembre 8 de 2005.

Periódico El Espectador. ¿Inhibida o acullillada? Ramiro Bejarano. Columna de opinión. Bogotá, diciembre 10 de 2005.

Periódico El Espectador. Las dos celebraciones. Marianne Ponsford. Columna de opinión. Bogotá, diciembre 10 de 2005.

Periódico El Tiempo. No dio A luz la Corte. Editorial. Bogotá, diciembre 10 de 2005.

Periódico El Tiempo. Aborto, vuelve y juega en la Corte. Artículo. Bogotá, diciembre 13 de 2006.

Periódico El Tiempo. Lío por cartas contra aborto. Artículo. Bogotá, marzo 9 de 2006.

Periódico El Tiempo. Serenidad en los pulpitos. Carta de una abuela indignada. María Ximena Duzán. Columna de opinión. Bogotá, febrero 27 de 2006.

Periódico El Espectador. Martha Sulay González. Columna de opinión. Bogotá, abril 16 de 2006.

Periódico El Tiempo. Martha Sulay abre debate sobre aborto. Interpretación que hizo la junta médica del código penal pudo ser errada. Artículo. Bogotá, marzo 28 de 2006.

Periódico El Tiempo. Aborto, vuelve y juega en la Corte. Artículo. Bogotá, diciembre 13 de 2006.

Periódico El Tiempo. Divino niño fue aclamado en la plaza de Bolívar. Artículo. Bogotá, abril 3 de 2006.

Periódico El Espectador. Despenalización del aborto vuelve y juega en la Corte. Otro fallo para alquilar balcón. Artículo. Bogotá, abril 2 de 2006.

Periódico El Tiempo. Con el perdón de la iglesia. María Ximena Duzán. Columna de opinión. Bogotá, diciembre 5 de 2006.

Periódico El Tiempo. Cuatro votos listos en la Corte. Artículo. Bogotá, noviembre 10 de 2006.

Periódico El Tiempo. Anuncio: Colombia rechaza totalmente la amenaza de implementación del aborto. Bogotá, mayo 10 de 2006.

Periódico El Espectador. La despenalización del aborto. Editorial. Bogotá, mayo 14 de 2006.

Periódico El Tiempo. Serían 42.000 los abortos avalados al año. Artículo. Bogotá, mayo 14 de 2006.

Periódico El Tiempo. Sentido Común. Humberto de la Calle. Columna de opinión. Bogotá, mayo 14 de 2006.

Periódico El Tiempo. El histórico fallo sobre el aborto. Florence Thomas. Columna de opinión. Bogotá, mayo 17 de 2006.

Periódico El Espectador. Anuncio: Por la vida contra el aborto. Rechazamos fallo inocuo e ilegal de la Corte Constitucional. Bogotá, julio 23 de 2006.

Periódico El Tiempo. Que el derecho al aborto no se quede en el pale. Falta la sentencia y la reglamentación. Mónica Roa. Columna de opinión. Bogotá, agosto 28 de 2006.

Periódico El Tiempo. La justicia la obligo a tener su hijo. Artículo. Bogotá, julio 27 de 2006.

Periódico El Tiempo. Debate por petición de aborto de una niña de 11 años violada. Artículo. Bogotá, agosto 19 de 2006.

Periódico El Tiempo. La niña embarazada. Editorial. Bogotá, agosto 23 de 2005.

Periódico el Tiempo. La lengua del Cardenal. Editorial. Bogotá, agosto 31 de 2006.

Periódico El Tiempo. Ninguna clínica se puede negar al aborto, dice Corte. Artículo. Bogotá, septiembre 5 de 2006.

Periódico el Tiempo. Ya hay reglas claras para aborta. Artículo. Bogotá, diciembre 15 de 2006.

Periódico El Tiempo. Incluyen aborto por aspiración en el POS. Artículo. Bogotá, diciembre 27 de 2006.

### **Leyes, Normas, Sentencias**

Congreso de la República de Colombia. Ley 28 de 1932.

Congreso de la República de Colombia. Ley 57 de 1926.

Congreso de la República de Colombia. Acto legislativo No. 3 de 1954.

Congreso de la República de Colombia. Congresista Iván López Botero, ponente. Proyecto de ley por el cual se reglamenta la Interrupción terapéutica del embarazo en Colombia. 20 de Julio de 1975.

Congreso de la República de Colombia. Congresista Iván López Botero, ponente. Proyecto de ley por el cual se reglamenta la Interrupción terapéutica del embarazo en Colombia. 20 de Julio de 1975.

Congreso de la República de Colombia. Congresista Consuelo Lleras, ponente. Proyecto de ley No. 93. Por el cual se protegen la salud y la vida de las mujeres que habitan en Colombia de 1979.

Congreso de la República. Romo Rosero Eduardo. Ponente. Proyecto de ley por el cual se reglamenta la Interrupción terapéutica del embarazo en Colombia, 1987.

Congreso de la República. Urrea Emilio. Ponente. Proyecto de ley por el cual se reconoce el derecho de toda mujer embarazada a interrumpir el proceso de gestación voluntariamente, hasta los primeros 90 días del embarazo, 1989.

Congreso de la República. Senadora Ana María de Pechtalt. Proyecto de ley por el cual se definían y protegían los derechos de la mujer y se despenaliza la interrupción voluntaria del período de gestación, 1993.

Congreso de la República. Senadora Vera Grave. Proyecto de ley por la cual se desarrollan los derechos constitucionales a la protección y libre opción de la maternidad y la protección al niño menor de un año, 1993.

Constitución Política de Colombia 1991.

República de Colombia. Código Penal Colombiano. Ley 95 de 1936.

República de Colombia, Código Penal Colombiano. Ley 599 de 2000.

## **Marco Normativo para la Interrupción Voluntaria del Embarazo**

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-133 de 1994.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-591 de 1995.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-013 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1299 de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-355 de 2006

Ministerio de Salud. Resolución 5291 de 1994.

Ministerio de Salud. Acuerdo 117 de 1998.

Ministerio de la Protección Social. Resolución 412 de 2000.

Ministerio de la Protección Social. Resolución 3384 de 2000.

Ministerio de la Protección Social. Resolución 1439 de 2002.

Ministerio de la Protección Social. Política nacional de salud sexual y reproductiva. Bogotá. 2003.

Ministerio de la Protección Social. Decreto 4444 de 2006.

Ministerio de la Protección Social. Resolución 4905 de 2006.

Ministerio de la Protección Social. Circular 031 de 2006.

## **Entrevistas**

Entrevista a Ana María Ruiz. Directora de Brújula Comunicaciones. Enero de 2009.

Entrevista Ex magistrado Auxiliar. Corte Constitucional de Colombia. Enero de 2009.

Entrevista. Beatriz Quintero. Coordinadora de la Red Nacional de Mujeres. Agosto de 2008

Entrevista. Mónica Roa abogada demandante y directora de programas. Women's Link Worldwide. Enero de 2009.

Entrevista a Cristina Villa Real. Directora ejecutiva. Fundación Oriéntame. Diciembre de 2008.

# ANEXOS

**Anexo 1: Revisión archivo de prensa 1975 - 2004**

Fecha	Hecho histórico	Medio	Alcance	Nombre del Artículo	Sección	Observaciones
1975	Proyecto de Ley. Iván López Botero					
1979	Proyecto de Ley. Consuelo Lleras					
1987	Proyecto de Ley Eduardo Romo	El Mundo	Regional (Medellín)	Buscando la muerte en silencio	Siempre en domingo	Artículo sobre proyecto de ley. Aquí también hay referencias al proyecto del 79. (Historias de vida y datos sobre mortalidad materna).
1989	Proyecto de Ley. Emilio Urrea	El Tiempo	Nacional	El aborto: si o no	Columna de opinión	Artículo sobre el proyecto de Ley. Se refiere sobre todo a las clínicas de aborto.
	Roe Vs. Wade	El Tiempo	Nacional	Aborto: se avecina una batalla	Judicial	Limitaciones a la constitucionalidad del aborto en Estados Unidos.
1991	Constituyente	El Tiempo	Nacional	¿Qué opinan las mujeres constituyentes sobre el aborto?		Opiniones de 4 mujeres constituyentes sobre el aborto para legislar
		El Tiempo	Nacional	Congreso podría legislar sobre asuntos de aborto		Posición de la subcomisión
1993	Proyecto de Ley. Ana García de P.	El Tiempo	Nacional	Devuelven ponencia sobre aborto		Artículo sobre el proyecto de ley y posición de la iglesia
		El Espectador	Nacional	Corte tutela derechos para el no nacido	Judicial	Posición de la Corte y vinculo con Convención Americana
	Cambio política en Estados Unidos	El Tiempo	Nacional	Clinton Favorece el aborto		Revoca políticas asoptadas por loa anteriores gobiernos en materia de aborto
	Nueva encíclica papal	El Tiempo	Nacional	La última encíclica		Encíclica papal sobre aborto a raíz de posición de Clinton
	Proyecto de Ley Vera Grave					
	Sentencia C 133/94					
1994	Conferencia Cairo	El nuevo siglo	Regiona	Aborto es tema de soberanía nacional: De la Calle Lombana		Posición del gobierno colombiano en el Cairo. Ojo, De la Calle tiene otra posición
		El País	Regional	Aquí que pena		Debate en el Congreso sobre posición de Colombia en el Cairo
		El Espectador	Nacional	El aborto de un proyecto	Columna de opinión	Diferentes posiciones y cifras
		El Tiempo	Nacional	Aborto provocado, se prende la polémica en Colombia		Datos a nivel mundial, posición de la iglesia y Florence
		El Tiempo	Nacional	Debate nació sin esperarlo		Debate a nivel regional (Chile y venezuela) y posición del movimiento social de mujeres en Colombia
	Encuentro de investigadores . Universidad Externado			Cumbre de aborto en Bogotá	En Foco	Reportaje sobre el foro de expertos latinoamericanos de la U. Externado
	Revista Semana	Nacional	La última encíclica	Moderna	Cifras	
1995	Proyecto de Ley. Piedad Cordoba	El Espectador	Nacional	Por los derechos de la mujer		Foro de parlamentarias
	Beijing 1995	El Tiempo	Nacional	Derechos de la mujer, un tema espinoso		Posición de la iglesia en Beijing
		El Espectador	Nacional	La eterna condición femenina		posición frente al aborto en Beijing
	Sentencia C591/95			Reservas a documento de la mujer		
1997	Proyecto de Ley. Piedad Cordoba	El Espectador	Nacional	Aborto a trámite legislativo		Artículo sobre proyecto de ley.
	Sentencia C013/97	El Espectador	Nacional	El aborto como debate serio	Breves	opinión
		El Tiempo	Nacional	Los magistrados que mantuvieron la penalización	Debate	Salvamentos de voto
		El Espectador	Nacional	Aborto o doble moral	Columna de opinión	Posición de María Jimena Duzan
		El Espectador	Nacional	Aborto, entre moral y sexismo		Estadísticas y posiciones
		El Tiempo	Nacional	caricatura		
		El Tiempo	Nacional	Aborto, Colombia es hipócrita		Libre opción a la maternidad
		Revista Cambio	Nacional	Aborto		Bioética, cifras, legislación
		El Tiempo	Nacional	El Aborto		Problema de Salud Pública
		El Espectador	Nacional	El aborto desangra la salud pública		Problema de Salud Pública
El Espectador	Nacional	Penalización del aborto entra a debate		Legislación		
1998	Reforma del código penal			El 54.6 por ciento son casadas		Posiciones, posición de Min Salud
		El Espectador	Nacional	Aborto otra vez al banquillo		Derechos de las mujeres y salud pública. Posición Carlos Gaviria
		El Espectador	Nacional	Ley de bioética para el aborto	Figura del día	Bioética, cifras, legislación. Posición Min Salud
2002	Proyecto de Ley. Piedad Cordoba					
2003	Pol. Nal de SSR	El Tiempo	Nacional	¿Salud sexual y reproductiva?	Debate	Reseña la política nacional de SSR

Anexo 2: Revisión Archivo de Prensa. 2005

Fecha	Fases	Hecho	Medio	Alcance	Sección	Fecha	Título	Voces	Argumentos	Bocadillo	Texto	Paratexto
Lanzamiento Abril de 2005 / Julio de 2005	Interposición de la demanda (abril 14 de 2005)		El Tiempo	Nacional	Editorial	Mayo 01 de 2005	Si al aborto	Medio	Salud pública y Justicia social	Vuelve y juega el debate por la despenalización del aborto	"Vuelve y juega el debate de la despenalización del aborto en Colombia. Una abogada de 30 años pide se declare inconstitucional el artículo 122 del Código Penal cuando el embarazo sea causa de una violación, presente peligro para la vida o la salud de la madre o cuando el feto presente graves malformaciones fetales" "En Colombia el aborto es la tercera causa de mortalidad materna" "son las mujeres de menores recursos las que por lo general sufren las consecuencias de un aborto inseguro"	NA
			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Mayo 02 de 2005	El aborto y la doble moral	Maria Ximena Duzan	Derechos de las mujeres. Antecedentes de la demanda	No aplica	"En un país que desprecia la vida, resulta para dójico que se insista en castigar de manera ejemplar a las mujeres que por cualquier razón deciden abortar. Esta vez la condena ha caído sobre dos estudiantes de la Universidad de Pamplona, que terminaron apesadadas por la fiscalía, luego de haber acudido a un hospital en busca de apoyo médico"	NA
			El Tiempo	Nacional	Entrevista	Mayo 04 de 2005	"El aborto, asunto de salud pública. Pide un debate sin moralismos"	Monica Roa	Derechos de las mujeresy Salud pública	"Queremos dar a la mujer la opción de decidir en situaciones extremas"	"No le pedimos a la iglesia católica que este de acuerdo con el aborto, simplemente que respete la decisión de la mujer"	Foto de la demandante
			El Espectador	Nacional	Columna de opinión	Mayo 08 de 2005	Se vino el aborto	Humberto de la Calle	Estado Laico y social de derecho	No aplica	"Ha llegado el momento de la reflexión. La estrategia de la penalización absoluta no ha dado resultado. Si los católicos merecen pleno respeto, la dimensión en que se mueve el estado constitucional que nos dimos en el 91 tiene que mirar otros ángulos de la cuestión, y no esperaríamos que, a su vez, los católicos respetaran también ese ámbito de la acción estatal"	NA
			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Mayo 18 de 2005	Si, Mónica, Colombia está lista	Florence Thomas	Derechos de las mujeres	Colombia está lista para un cambio de legislación frente a la interrupción voluntaria del embarazo. Alegra mucho que los hombres estén tomando la palabra.	"En solo 15 días y en múltiples y distintos medios - columnas de opinión, editoriales, artículos y espacios de televisión en varias cadenas- tuvimos la oportunidad de constatar un cambio en la opinión pública colombiana de mujeres y hombres". "Un editorial del El tiempo, Maria Ximena Duzan, Salud Hernandez (del mismo periódico), Humberto de la Calle, Daniel García Peña (El Espectador), Hector Abad (Semana), Rudolf Hommes; Muricio Reina (Portafolio), Carlos Daguer (Cambio), sin mencionar la prensa regional donde cabe resaltar Vanguardia Liberal, El Colombiano, El País y el Heraldo entre otros"	NA
			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Julio 03 de 2005	El debate sobre el aborto	Cecilia López Montalvo	Derechos de las mujeres	No aplica	"La sociedad colombiana, tan liberal en otros aspectos, no puede seguir dando la espalda al debate sobre el aborto y seguir siendo parte de ese reducido grupo de países que no hemos evolucionado en este campo. Las mujeres colombianas que han demostrado su capacidad de ser actores de esta sociedad, no van a permitir que se siga violando la opción de decidir, fundamento de sus derechos humanos"	NA
			El Espectador	Nacional	Editorial	17/23 de Julio de 2005	Una forma de proteger la vida	No aplica	1. Causas por las que se produce el aborto: poca educación sexual, falta de acceso a métodos anticonceptivos, violencia sexual y la situación socioeconómica. 2. Derechos de las mujeres. 3. Cifras de la OMS. 4. Derecho internacional de los DDHH	"No se debe penalizar el aborto cuando prevalecen los derechos de las mujer sobre los del feto"	"Los tratados internacionales sobre derechos humanos sostienen que la penalización absoluta del aborto es una causa de los altos índices de mortalidad materna en Colombia, y por lo tanto constituye una violación del derecho a la vida de la mujer. Por esa razón tales organismos han recomendado al país adecuar la legislación a los estándares internacionales". "Es necesario adoptar una actitud mas equilibrada en el marco de los valores y principios constitucionales, acorde con la doctrina internacional de los derechos humanos, que permita proteger la vida, especialmente la vida digna de la mujer, es admitir la despenalización del aborto en las circunstancias antes señaladas"	NA
			El Espectador	Nacional	Reportaje	17-23 de Julio de 2005	El aborto polariza el país. El tema desplazó, en interes, a la reelección de Uribe	Mónica Roa, Iglesia católica, Medico pediatra de la Universidad de la Sabana, Ministerio de la Protección social, Defensoría del Pueblo, Florence Thomas, Casa de la Mujer, testimonio de una mujer, Polo Democrático, Católicas por el Derecho a Decidir	1. Da cuenta del proceso al interior de la Corte. 2. Evidencia la pluralidad del debate, al invitar la Corte a participar o a emitir conceptos se diversifican las voces, los argumentos 3. Subcuadro:Un problema de salud pública	"La penalización de la interrupción del embarazo logró que la opinión pública se dividiera. Los antagonistas inundaron a la Corte con cuatro millones de firmas. El debate se cocina al rojo vivo."	"La posición de Roa trascendió las fronteras: ocho organizaciones de Estados Unidos, Europa y América Latina, entre ellas Human Rights Watch, también han enviado intervenciones a la Corte apoyando a la activista colombiana. Todo este debate ha llegado a tal grado de efecveccencia que contradictores y defensores de la despenalización han acudido a encuestas, marchas frente al palacio de justicia y consultas populares abiertas en las que, hasta el momento, han recolectado cerca de cuatro millones de firmas en menos de dos meses. Sólo en una semana, la iglesia católica logró 1.700.000 firmas - en su mayoría de hombres - cifra que supera los intentos de iniciativas ciudadanas en busca de la abolición de la extracción, o la reelección del presidente Uribe". "Del debate no podran sustraerse el presidente Uribe, el Congreso, los científicos, las facultades de derecho, la Academia Colombiana de Juristas y el procurados general de la nación, pues la corporación los invito a participar de el".	Encuesta de opinión a católicos
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Agosto 03 de 2005	Procurador hace apuestas más dura para despenalizar el aborto	PGN, José Galat, Monseñor Fabian Marulanda, Mónica Roa	Conceptos de expertos. Derechos de las mujeres	No aplica	"Además de recomendar que no se castigue el aborto en casos como violaciones, Mayva mas allá y pide al Congreso revisar el tema a la luz de tratados internacionales"	Foto de plantones provida y estadísticas y un cuadro sobre tendencias de despenalización en el mundo.
			El Tiempo	Nacional	Editorial	Agosto 04 de 2005	Un soplo de aire fresco	Medio	Concepto del procurador. Vos desde el Estado, un organismo de control	No aplica	"Por fin un peso pesado, como el Procurador General de la Nación, tercia en el debate de si Colombia debe dejar de ser una de las últimas naciones en el mundo que castiga el aborto aún cuando la mujer este en peligro de muerte"	NA
	El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Agosto 06 de 2005	Respetar la vida, ¡eso es progreso!	Gabriel Esteban Rodríguez	Derechos del que esta por nacer	No aplica	"Las demandas ante la corte constitucional, los artículos editoriales de varios periódicos, los ratificeros y los grupos sociales que solicitan la despenalización del aborto, se centran en el derecho de la mujer a decidir"	NA		

## Intervenciones ciudadanas y conceptos

El Tiempo	Nacional	Artículo	Agosto 11 de 2005	Nuevo intento para despenalizar el aborto	Jose Luis Arcila	Proyecto de ley de Jose Luis Arcila via legislativa por la causal de violación.	No aplica	"Las mujeres en Colombia no incurrirán en la pena señalada por el delito de aborto cuando el embarazo sea resultado de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentido". "Este es el texto del único artículo de un proyecto de ley radicado ayer en el Congreso de la República por el representante conservador Jose Luis Arcila, quien intenta por esta vía despenalizar el aborto en Colombia"	NA
El Espectador	Nacional	Columna de opinión	Agosto 14 de 2005	El aborto .Una decisión del pueblo	Marcela Monroy Torres	Petición de referendo	No aplica	"Dada la trascendencia de la materia, que involucra una decisión ética y jurídica de la mayor envergadura, el asunto debería ser sometido en forma directa al pueblo, a través del mecanismo del referendo, que es a mi juicio el instrumento que, por excelencia, debería aplicarse en este caso"	NA
El Tiempo	Nacional	Editorial	Agosto 24 de 2005	El presidente y el aborto	Medio	Los argumentos son de derechos de las mujeres y sobre la ratificación de la CEDAW	"Uribe no es solo el mandatario de los católicos que rechazan el aborto, sino de todos los colombianos"	"La demanda refleja una creciente opinión que reconoce el derecho elemental de la mujer a decidir sobre su cuerpo por lo menos en estas tres circunstancias. No es una solicitud extravagante ni que rifa con el espíritu de la Constitución". "Por todo lo anterior, sorprende la posición que el presidente Alvaro Uribe acaba de asumir en relación con este tema. El mandatario sancionó la Ley 984 de 2005, que ratifica el protocolo facultativo de la convención mundial que busca eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (cedaw). Pero al mismo tiempo luego de una reunión con representantes de la iglesia católica, que se opone al aborto, el Presidente anunció que haría pública una carta suya al congreso para advertir que no acepta que la aprobación del protocolo implique la despenalización del aborto"	NA
El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Agosto 25 de 2005	Aborto: maniobra al descubierto	Rafael Nieto Loaiza	Denuncia sobre el proceder del proyecto LACIA	Quienes buscan la legalización quedaron en evidencia	"En una de sus declaraciones que producen escalofrío por la manera en que se pretende jugar con la buena fe de los colombianos, Rosa sostuvo que hay un montaje y una estrategia publicitaria de acuerdo con el cual ella y un equipo, mucho cuyos miembros aún no conocemos, están "trabajando como un grupo de teatro. Todos tenemos diferentes roles" y ella hace de "moderadora".	NA
El Espectador	Nacional	Columna de opinión	Agosto 28 a 03 de sep/05	Una trampa pérfida	Humberto de la Calle	Ratificación del protocolo de la Cedaw	No aplica	"Gentes malintencionadas han dicho que la suscripción de un protocolo adicional que permite la actuación de un grupo distinguido de mujeres para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, que no son otra cosa que impedir la discriminación contra la mujer, implica la legalización del aborto"	NA
El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Agosto 31 de 2005	Mas público imposible	Mónica Roa.	Respuesta a la columna de rafael nieto loaiza y explica que es una acción pública de inconstitucionalidad	No aplica	"El proceso es por definición público (se llama acción pública de inconstitucionalidad) y esta condición se expresa de varias formas. Las acciones pueden ser presentadas por cualquier ciudadano(a), busca la promoción del interés general y prevee la posibilidad de que cualquier persona participe en el proceso mediante la intervención ciudadana"	NA
El Tiempo	Nacional	Artículo	Septiembre 03 de 2005	Aborto: un problema de salud pública: gobierno	Ministerio de la Portecceon Social	Rectificación del concepto enviado a la Corte	"Aclara posición frente a tema"	"A través de una carta, esta cartera le pide a la Corte que, además de analizar argumentos jurídicos, morales y religiosos, considere estudiar el tema como un grave problema de salud pública"	NA
El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Septiembre 08 de 2005	Por qué la iglesia rechaza el aborto	Pedro Rubiano	Respuesta al concepto de la PGN	No aplica	"Me preocupa la forma como el Ministerio público ha entendido el mandato de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes y de proteger los derechos humanos".	
El Tiempo	Nacional	Anuncio	Septiembre 28 de 2005	Libre opción a la maternidad. Despenalización del aborto YAI	Mesa por la vida y la salud de las mujeres	Publicidad para la campaña 28 de septiembre	No	Anuncio de apoyo a la demanda	Longo Mesa
El Tiempo	Nacional	Reportaje	Octubre 05 de 2005	Primera Dama a favor de despenalizarse el aborto	Primera Dama	Los argumentos son de educación sexual, derechos sexuales y reproductivos	No estoy ni a favor ni en contra del aborto	"Para mí la pregunta no es si una esta a favor o en contra del aborto, porque cuando usted hace esa pregunta cierra toda posibilidad de discusión y polariza el tema. La pregunta válida es: ¿qué esta pasando con nuestras jóvenes que quedan embarazadas tan a temprana edad y porque son tan altas las cifras de aborto?"	Foto de la Primera Dama
El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	octubre 19 de 2005	El aborto, un dilema ético	Hernán Redondo Gómez. Ginecólogo y Obstetra de la Asociación médica Colombiana	Recoge la voz de los prestadores de servicio	Como ginecólogos deberíamos opinar en este debate	Dilemas éticos en las tres causales. "1. Violación. Allí no hay dilema ético, no existe indicación ni médica ni ética para producir el aborto, bien lo señala el código de ética médica en el Juramento Médico de la Convención de Ginebra de 1948: "velar con sumo interés y respeto por la vida humana, desde el momento de su concepción (...) 2. Malformaciones congénitas. Hay dos variantes extremas: una malformación leve, como un labio leporino. Allí no hay dilema, el embarazo debe continuar su curso normal, y luego, al recién nacido debiera recibir cuidados médicos. Una malformación múltiple, incompatible con la vida del feto, como una agenesia o falta de riñones ¿para que continuar un embarazo que no produciría un ser vivo?, ¿para que alimentar falsas esperanzas y correr riesgos innecesarios? Lógica indica la interrupción terapéutica del embarazo. Pero, ¿quién debe tomar la decisión?. Ciertamente no será un juez. Lo recomendable es una junta médica, integrada por personas idóneas. 3. El embarazo puede poner en riesgo la vida de la madre. Me atravesaría a señalar que allí no exist	NA
El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Octubre 20 de 2005	Verdades ocultas sobre el aborto	Rafael Nieto Loaiza	Argumentos en contra. Hace evidente que la primera demandada pide la despenalización total, arguye que las cifras de la demanda no tiene sustento	La despenalización agravaría el problema de salud pública	"Sin embargo al contrario de lo que se alega, la despenalización del aborto no reduce las tasas de mortalidad materna. India en donde es legal, tiene la tasa de mortalidad mas alta del palnetas"	NA

Fallo inhibitorio	El Tiempo	Nacional	Artículo	Noviembre 20 de 2005	Despenalización parcial del aborto se abre paso en Corte. Se acerca el fallo más sencillo en los últimos años para los colombianos	Demandante, la iglesia católica, grupos de mujeres y conferencia episcopal	Recuento sobre las peticiones de la demanda y cifras sobre salud pública	No aplica	"Si la votación de los magistrados del alto tribunal fuera hoy, la práctica del aborto provocado en circunstancias especiales no sería delito. Pájs 5 a 3". "La Procuraduría en concepto enviado a la Corte Constitucional el pasado primero de agosto, observó que resulta contrario a la protección de los derechos de la mujer que el Estado la obligue, bajo amenaza de la privación de la libertad, a continuar con el embarazo fruto de una concepción no consentida".	Foto de feto y un mallet. También hay un recuento con cifras sobre los países en los que está despenalizado el aborto
	El Tiempo	Nacional	Artículo	Diciembre 03 de 2005	Aborto, vuelve y juega en la Corte	No aplica	Fallo inhibitorio, nivel del debate	No aplica	"Cinco días después de que la Corte Constitucional se declaró inhibida para fallar la demanda que pretendía despenalizar el aborto en casos especiales, la abogada Mónica Roa interpuso ayer una nueva demanda ante el tribunal pidiendo, esta vez, que se despenalice esta práctica en todos los casos". "De esta manera seguirá abierto el debate en que los pasados ocho meses polarizó la opinión pública colombiana. Incluso se le sumará otro ingrediente: lo más posible es que el tema estará en la agenda de los candidatos al congreso y a la presidencia de la república".	Foto de Florence Thomes en la plaza de Bolívar
	El Espectador	Nacional	Artículo	Diciembre 04 a 10 de 2005	Corte: le llevo la hora al aborto	Corte constitucional	Cifras de aborto en el Mundo, cifras en Colombia	Los magistrados Tafur y Monroy presentaron ayer sus ponencias sobre la despenalización parcial del aborto inducido. Las cargas no cambian y esta práctica será avalada por al menos cinco magistrados.	"Fallo sería 5 a 3"	Foto de un feto y un símbolo de mujer
	El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Diciembre 05 de 2005	Con el perdón de la iglesia	María Jimena Duzán	Autonomía de la mujer, ambiente electoral	No aplica	"Por primera vez lo precandidatos han tenido que pronunciarse frente al tema y por primera vez los electores han tenido que valorar a sus líderes políticos no solo por el verbo, sino por los conceptos en terrenos como el de la autonomía de la mujer.	Recuadros de argumentos a favor y en contra del aborto
	El Tiempo	Nacional	Artículo	Diciembre 08 de 2005	Aborto seguirá siendo penalizado con cárcel	Carlos Corssi, Florence Thomas, Monseñor Fabian Marulanda, Corte Constitucional, Mónica Roa	Debate sobre fallo inhibitorio		"Los magistrados que votaron a favor de la inhibición consideraron que la demanda de Roa tenía tres errores en su presentación. Primero solicita un fallo mosulado. Es decir, que la Corte adicionara al artículo 122 del Código Penal tres excepciones de aborto (...). La Corte consideró que los ciudadanos no deben sugerir sentencias moduladas, toda vez que es una facultad del tribunal revisar las normas. Segundo, no había congruencia entre lo que se pidió que se cayera y el contenido de las normas. La Corte señala que hay otras reglas en ese Código que no fueron demandadas y que castigan con cárcel ese delito. El último punto hace relación a que organismos internacionales señalan que el aborto debe despenalizarse y que esa decisión deben ser acogida por el Estado Colombiano. La Corte sostiene que la demanda no probó en qué aspectos las decisiones internacionales modificaron los parámetros legislativos en Colombia"	Foto de Florence Thomas y de Monseñor Fabian Marulanda
	El Espectador	Nacional	Columna de opinión	Diciembre 10 de 2005	¿inhibida o acullada?	Ramiro Bejarano Guzmán	Fallo inhibitorio, ambiente nacional y tareas de la Corte	NA	"Es evidente que la Corte Constitucional no desconoce que sus últimas decisiones de tinte gobiernista la han desdibujado y debilitado en términos de credibilidad ciudadana. Eso explica que los magistrados que le dieron entierro de tercera más que a la demanda de Mónica a una aspiración nacional, no se hubieran atrevido a desafiarse el fanatismo religioso que ahora los aplaude, pero que los habría incinerado en la hoguera recalcitrante de la inquisición si hubiesen despenalizado el aborto"	NA
	El Tiempo	Nacional	Editorial	Diciembre 10 de 2005	No dio a luz la Corte	Medio	Fallo inhibitorio	"Un fallo que deja, de hecho, la puerta abierta para insistir en la despenalización parcial del aborto"	"Contra lo que casi todo el mundo esperaba, no hubo parto: la Corte Constitucional no dijo ni sí ni no a la demanda de la abogada Mónica Roa, que busca la despenalización del aborto en tres casos excepcionales	NA
	El Espectador	Nacional	Columna de opinión	Diciembre 10 de 2005	Las dos celebraciones	Marianne Ponsford	Justicia Social	NA	"La decisión de la Corte ignora la dramática realidad de las estadísticas de violaciones por parte de los grupos armados legales. Desconoce la lacerante cotidianidad del abuso sexual de menores por el asinamiento, el desplazamiento forzado y el humillante machismo heredado. A las élites educadas - o más bien a la élite del poder, que no es lo mismo - no le importa en absoluto que no se despenalice el aborto en casos específicos, porque tiene el dinero suficiente para pagar aborto ( en todos los casos)	NA

Anexo 2: Revisión Archivo de Prensa. 2006

Fecha	Fases	Hecho	Medio	Alcance	Sección	Fecha	Título	Voces	Argumentos	Recuadro	Citas textuales	Paratexto	
Mayo a Agosto de 2006	Liberalización	Preambulo del Fallo	El Tiempo	Nacional	Artículo	Diciembre 13 de 2005	Aborto: vuelve y juega en la Corte	Mónica Roa, Iglesia católica, fuente de la Corte Constitucional	Seguimiento a la segunda demanada			“Hoy, en la sala plena de la Corte Constitucional del 2005, deberá ser repartida la demanda que pide despenalizar el aborto. El magistrado a quien le corresponda el tema tendrá plazo de 10 días para decidir si admite la demanda. Esa instancia se resolverá el año entrante, porque la Rama Judicial tendrá vacaciones del 19 de diciembre al 10 de enero. Si es necesario, la Corte concederá un término de 10 días hábiles para recaudar pruebas. Por su parte el Procurador dispone de otros 30 días hábiles para emitir su concepto ante el alto tribunal. Y el magistrado que tiene el caso dispone de 30 días adicionales para elaborar un proyecto de fallo. Por último, la sala plena tiene un plazo máximo de 60 días para fallar. Según estas cuentas, la Corte Constitucional deberá dar un fallo entre finales de julio y mediados de agosto de 2006	Fotos de los magistrados que votarían a favor y en contra
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Marzo 09 de 2006	Lio por cartas contra aborto	Red Futuro Colombia, Clero y Abogada demandante	Intervenciones ciudadanas	Misivas que enviaron los estudiantes		tue una campaña a favor de la vida (...) Lo niños hicieron sus dibujos de forma libre y siempre con la explicación de lo que se estaba rechazando”	Fotografías de las cartas de los niños y una panorámica de las comunas de Medellín
			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Febrero 27 de 2006	Carta de una abuela indignada	María Ximena Duzan	Debate laico en el marco del Estado Social de derecho	No aplica		la iglesia está en todo su derecho de hacerse oír y de que sus campañas sean lo más convincentes posibles. Pero no comparto que para conseguir un objetivo y robustecer su causa sea necesario reclutar a niños en los colegios ni mucho menos someterlos a escribir cartas sobre asuntos tan complejos y difíciles de abordar como el aborto	NA
			El Espectador	Nacional	Columna de opinión	Abril 16 de 20036	Martha Sulay González	Humberto de la Calle	Argumentos de justicia social y causal riesgo para la vida de la mujer	No aplica		“Vive en el barrio Cuba de Pereira, en una humilde pieza que le cedió una amiga, en compañía de sus cuatro hijas. Hace 19 meses nació la última de ellas. Cuando comenzaba su gestación se le descubrió un cáncer de útero. Es una enfermedad que suele responder favorablemente al tratamiento médico. Martha Sulay pidió ser irradiada, no solo para defender su vida, sino con el cerebro y el corazón puesto en sus otras tres hijas. En un acto de aparente sumisión a las leyes humanas y divina, pero cuyo salvajismo brilla al ojo, los médicos del Hospital San Jorge se negaron porque el tratamiento terminaría con la vida del feto”	NA
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Marzo 26 de 2006	No pudo abortar aunque tenía carcer y ahora ya no tiene cura	Comunidad médica y comunidad científica	Causal riesgo para la salud de la mujer	Piensa en el futuro de sus hijas		paciente”. en un país como el nuestro, donde no es legal el aborto terapéutico, eso no se podía hacer y cometíamos un delito”. “una junta médica no puede recomendar un delito. Este ejemplo tiene que abrir la discusión del aborto terapéutico. Es una estupidez hacer un debate religioso	Fotos de martha Sulay y recuadros sobre conceptos médicos
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Marzo 28 de 2006	Martha Sula abre debate sobre el aborto	Comunidad médica y comunidad científica	Causal riesgo para la salud de la mujer	Interpretación que hizo la junta médica del código penal pudo ser errada		aplicar el principio ético del doble efecto, porque uno no está buscando la muerte del bebé sino trabajando para salvar la vida de la madre. En estas circunstancias, los principios consideran que el aborto es un hecho no buscado. Y tampoco está penalizado porque no es intencional	Fotos de Martah Sulay en su casa
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Abril 03 de 2006	Divinio niño fue aclamado en la plaza de Bolívar	Entrevistas a quienes asistieron a la peregrinación	Debate moral	Hace 30 años no salía la imagen del santuario de Monserrate		la iglesia católica y su propietaria, la comunidad salesiana, lo llevaron para que hiciera parte de la conmemoración de: <u>el don de la vida de los niños por nacer</u> , una manifestación contra el aborto que tenía pancartas, banderas y seguidores	Foto de la pregrinación y de la Plaza de Bolívar
			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Diciembre 05 de 2005	Con el perdón de la iglesia	María Ximena Duzan	Derechos de las mujeres y ambiente electoral	No aplica		“Por primera vez lo precandidatos han tenido que pronunciarse frente al tema y por primera vez los electores han tenido que valorar a sus líderes políticos no solo por el verbo, sino por los conceptos en terrenos como el de la autonomía de la mujer	NA

			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Febrero 27 de 2006	Serenidad en lo púlpitos	María Ximena Duzan	Derechos de las mujeres y ambiente electoral	No aplica	en la mañana de ayer, en varias parroquias de Bogotá, los curas, con lista en mano, impartieron la orden a sus fieles de votar por los candidatos que están en contra del aborto y favor de la familia	NA	
	Fallo		El Tiempo	Nacional	Artículo	Abril 21 de 2006	Cuatro votos listos en la Corte	Fuente de la Corte Constitucional	Seguimiento a la segunda demandada	Se abre la posibilidad de una sentencia modulada que evite una decisión radical	"el marcador parcial es 2-2. Así está, por ahora, la primera acomodación de fuerzas en la Corte Constitucional por el aborto (...) En medio de las fuertes campañas emprendidas por los que están a favor y en contra de la despenalización del aborto, en la Corte se habló de la posición de cuatro magistrados que ya está prácticamente definida. Los que estarían favor de la despenalización total son Jaime Araujo y Alfredo Beltrán, quienes el pasado 7 de diciembre, al salvar su voto cuando la Corte se inhibió de tomar una decisión sobre el tema, dieron a entender que estaban inclinados hacia esa tesis. En el otro extremo estarían los magistrados Marco Gerardo Monroy y Rodrigo Escobar, que han sido considerados como de línea conservadora en estos caso	Fotos de los magistrados que votarían a favor y en contra	
			El Espectador	Nacional	Editorial	Mayo 14 de 2006	La despenalización del aborto	Medio	Derechos de las mujeres	No aplica	un reconocimiento a los derechos de las mujeres y a su lugar en nuestra sociedad	NA	
			El Tiempo	Nacional	Columna de opinión	Agosto 28 de 2006	Que el derecho al aborto no se quede en el papel	Mónica Roa	Reglamentación	No aplica	ya dimos el debate, ya escuchamos los argumentos, ya todos se pronunciaron a favor o en contra; ya surtimos el proceso constitucional (dos veces), y la Corte ya decidió, solo hace falta que los derechos reconocidos pro la Corte no se queden en el papel	NA	
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Mayo 13 de 2006	La Corte le replica duro a la Iglesia	Magistrados de la Corte Constitucional	Reacciones frente a las declaraciones de la iglesia			"Monseñor Pedro Rubiano recordó que la iglesia sanciona el aborto con la pena de la excomunión inmediata y dejó planteada la posibilidad de que los cinco magistrados que votaron la despenalización parcial sean excomulgados. El tribunal advierte que Colombia es un Estado laico". "el Código Canónico es muy claro en que quien procura el aborto incurre en la excomunión". "Una institución católica que vela por la vida desde la concepción hasta la muerte, por eso no estamos de acuerdo con el aborto así haya sido aprobado por la ley". "importante definir con prontitud guías de manejo, establecer si se incluye o no en el POS, en caso de no, quién pagaría, a qué tarifas y cuál sería el procedimiento administrativo y cómo se relacionaría una orden de estas con los comités de ética internos"	Fotos de magistrados de la Corte
			El Tiempo	Nacional	Artículo	Julio 27 de 2006	La justicia la obligo a tener su hijo	Primera mujer que solicita un aborto	Causal por malformación			Ella pensaba que la sentencia de la Corte cobijaba su caso, decidió que no lo quería tener y pidió a la EPS que le practicara un aborto. La entidad de salud se negó a hacerlo y dijo que solo si se lo ordenaba un juez procedería. Lo que no sabía la mujer es que el fallo del alto tribunal estableció 14 semanas de gestación (3 meses y medio) como plazo máximo para interrumpir el embarazo	Fotos de la mujer que solicito IVE
		El Tiempo	Nacional	Artículo	Agosto 19 de 2006	Debate por petición de un aborto pot niña de 11 años violada	Director del Hospital	Causal violación y reglamentación	Solicitan autorización de la madre		"el gerente del hospital Simón, Hector Lemus, le ha respondido que no puede cumplir esa petición. Agrego que: no hay norma jurídica que nos permita interrumpir el embarazo de la niña. Además su gestación es de alto riesgo y nuestra obligación es atenderla"	Apartes de las entrevistas con el gerente del hospital Simón Bolívar	
		El Tiempo	Nacional	Editorial	Agosto 23 de 2006	La niña embarazada	Medio	Causal violación y reglamentación	No aplica		aberración que debería bastar para que los Colombianos dejemos de discutir y se tomen. De una vez por todas, medidas en dos áreas esenciales indisolublemente ligadas en este dramático caso: el aborto en circunstancias especiales y el castigo para los abusadores de menores de edad"	NA	
		El Tiempo	Nacional	Editorial	Agosto 31 de 2006	La lengua del Cardenal	Medio	Causal violación y reglamentación	No aplica		"malhechores a quienes atendieron el aborto de la niña de 11 años"	NA	
		El Tiempo	Nacional	Artículo	Septiembre 05 de 2006	Ninguna clínica se puede negar al aborto, dice la Corte	Corte constitucional	Reglamentación	Corte ratifica fallo		Tras 4 meses, el texto completo del fallo quedó listo. Hospitales que alegan impedimentos religiosos no podrán usar ese argumento. Opinión de las niñas debe ser tenida en cuenta antes de practicarlo	Foto de la entrada del Hospital San Ignacio	

Septiembre diciembre de 2006

Reglamentación

Proceso de Reglamentación

El Tiempo	Nacional	Artículo	Diciembre 15 de 2006	Ya hay reglas claras para abortar	Ministerio de la protección social	Reglamentación	Clínicas no podran objetar conciencia	<p>"Aunque la Corte Constitucional consideraba que la sentencia 355 de 2006, era de aplicación inmediata y no requería reglamentación, el Ministerio de la Protección Social definió los elementos técnicos, administrativos y asistenciales que viabilizan la práctica. En adelante serán las EPS, las ARS y los entes territoriales los responsables de garantizar que en sus redes se servicios haya clínicas y hospitales adecuados y suficientes para la realización de estos procedimientos en los casos señalados por la Corte". "Cuando el embarazo implique riesgo inminente de muerte para la madre, el caso deberá ser atendido de inmediato como cualquier urgencia como cualquier institución. Para casos de violación solo se requiere que la mujer presente copia de la denuncia penal (se parte del principio de la buena fe), sin perjuicio de la investigación, la EPS, la ARS o el ente territorial están en la obligación de ubicar a la solicitante en un centro con las condiciones adecuadas. Es claro para el Ministerio de la Protección Social que el aborto continua siendo una práctica penalizada</p>	Foto de mujer en una camilla
El Tiempo	Nacional	Artículo	Diciembre 27 de 2006	Incluyen aborto por aspiración en el POS	Ministerio de la protección social	Reglamentación	Ministerio de la Protección Social reglamenta	<p>"En todos los casos la solicitud de la mujer debe ser voluntaria. Si se trata de malformaciones fetales incompatibles con la vida, el criterio médico, al tenor de lo expuesto en la Ley 23 de 1981 (Ley de ética Médica) define el comienzo de este proceso". "En caso de que la gestante tenga menos de 14 años, esté inconsciente o mentalmente incapacitada, la interrupción del embarazo requiere la autorización de los padres o tutores, a no ser que medie la urgencia inmediata". "La norma reitera que la objeción de conciencia es una decisión individual y no institucional y que se aplica exclusivamente al personal asistencial y no administrativo." "El consejo Nacional de Seguridad Social en salud incluyó el método de evacuación por aspiración del útero para la terminación del embarazo en el Plan Obligatorio de Salud (POS) de los regímenes contributivo y subsidiado"</p>	Mujer en una camilla