



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/1994/104/Add.2
15 de agosto de 1994

Original: ESPAÑOL

Período sustantivo de sesiones de 1995

APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Terceros informes periódicos presentados por los Estados
Partes de acuerdo con los artículos 16 y 17 del Pacto

Adición

COLOMBIA*

[20 de julio de 1994]

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INFORMACION GENERAL SOBRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO	1 - 123	3
A. Territorios y población	1 - 21	3
B. Algunos indicadores socioeconómicos	22 - 23	7

* Segundos informes periódicos presentados por el Gobierno de Colombia relativos a los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 (E/1984/7/Add.21/Rev.1), 10 a 12 (E/1986/4/Add.25) y 13 a 15 (E/1990/7/Add.4) fueron examinados por el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones en su período de sesiones de 1986 (E/1986/WG.1/SR.22 y 25), y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus períodos de sesiones de 1990 (E/C.12/1990/SR.12-14 y 17) y de 1991 (E/C.12/1991/SR.17, 18 y 25), respectivamente.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. (<u>continuación</u>)		
C. Estructura política general	24 - 62	11
D. Marco normativo general de protección de los derechos humanos	63 - 97	17
E. Incorporación del Pacto a la legislación nacional y difusión de los derechos por él protegidos	98 - 99	26
F. Disposiciones generales del Pacto	100 - 123	26
II. LA POLITICA SOCIAL EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 1994: EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL	124 - 238	33
A. Evolución del gasto social total y del gasto sectorial durante el período 1990-1994	132 - 191	34
B. Transformaciones institucionales	192 - 228	52
C. Conclusiones	229 - 238	57
III. INFORME RELATIVO A DERECHOS ESPECIFICOS	239 - 776	60
A. Artículo 6	239 - 303	60
B. Artículo 7	304 - 322	73
C. Artículo 8	323 - 335	78
D. Artículo 9	336 - 384	80
E. Artículo 10	385 - 448	88
F. Artículo 11	449 - 551	99
G. Artículo 12	552 - 622	129
H. Artículo 13	623 - 665	145
I. Artículo 14	666 - 687	153
J. Artículo 15	688 - 786	157

I. INFORMACION GENERAL SOBRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
Y DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO

A. Territorio y población

1. Las primeras investigaciones etnográficas se realizaron en Colombia a comienzos de la década de los 40 y se oficializaron con la creación del Instituto Etnológico Nacional en 1941, antecesor del actual Instituto Colombiano de Antropología (ICAN).
2. El 58% de la población colombiana es mestiza, el 20% blanca, el 14% mulata, el 4% negra, el 1,7% indígena y el 2,3% otras.
3. Colombia reconoce el castellano como lengua nacional: además, el país dispone de una gran riqueza lingüística en sus comunidades indígenas. Se han identificado 64 lenguas correspondientes a 13 familias lingüísticas (chibcha, arawak, caribe, macro-tukano, witoto, sikuani, quechua, kamsa, kofan, maku-nukak, bora, saliba y puinabe). La nueva Constitución (art. 10) establece como oficiales en sus territorios las lenguas y dialectos de los grupos étnicos, a la vez que determina la enseñanza bilingüe para las comunidades con tradiciones lingüísticas propias.
4. "Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva": artículo 19, Constitución nacional.
5. El 95% de la población profesa la religión católica romana, el restante 5% profesa otras religiones.
6. "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social... El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica." (Constitución nacional, art. 67.)
7. Para 1993 (últimas cifras oficiales) el número de alumnos, docentes y establecimientos clasificados según área urbana y rural, y sector oficial y no oficial, para los niveles de educación preescolar, básica, primaria y media, son:

Colombia -variables educativas-Distribución de alumnos, docentes y establecimientos niveles, áreas y sectores, 1993

Nivel educativo	Alumnos	Porcen- taje	Docentes	Porcen- taje	Estableci- mientos	Porcen- taje
1. Educación preescolar	501 665	100	20 579	100	9 786	100
Area urbana	466 510	92,9	19 038	92,5	8 812	90,1
Area rural	35 155	7,0	1 541	7,48	974	9,9
Sector oficial	217 128	43,3	8 047	39,1	5 123	52,4
Sector no oficial	284 537	56,7	12 532	60,9	4 663	47,6
2. Educación básica primaria	4 598 592	100	166 123	100	44 693	100
Area urbana	3 046 351	66,2	105 337	63,4	12 903	28,8
Area rural	1 552 241	33,7	60 786	36,6	31 790	71,1
Sector oficial	3 808 484	82,8	135 505	81,6	39 290	87,9
Sector no oficial	790 108	17,2	30 618	18,4	5 403	12,1
3. Educación básica secundaria y media vocacional	2 792 110	100	133 567	100	6 518	100
Area urbana	2 627 439	94,1	122 230	91,5	5 546	85,1
Area rural	164 671	5,9	11 337	8,48	972	14,9
Sector oficial	1 742 087	62,4	79 718	59,7	3 440	52,8
Sector no oficial	1 050 023	37,6	53 849	40,3	3 078	47,2

Fuente: DNP-UDS-División de Educación. Ministerio de Educación Nacional. Información certificada por la Secretaría de Educación.

8. Desde comienzos del presente siglo el país ha sufrido una gran transformación en los índices de crecimiento, de estructura y distribución de la población. Con el propósito de evaluar más claramente este proceso, se presentan las cifras de crecimiento intercensal a partir de 1951:

Colombia: población por zona de residencia

(A junio 30 de cada año)

Año	Total	Cabecera*	Resto*	Crecimiento total	Crecimiento cabecera	Crecimiento resto
				(En porcentaje)		
1951	11 600 077	4 502 906	7 097 171	3,14	5,39	1,74
1964	17 422 109	9 044 884	8 377 225	2,90	5,06	0,63
1973	22 603 486	13 320 919	9 282 567	2,89	4,30	0,90
1985	29 480 995	19 247 770	10 233 225	2,17	3,00	0,63
1990	32 299 788	21 597 059	10 702 729	1,82	2,30	0,87
1993	33 951 171	22 972 010	10 979 161	1,66	2,05	0,84
1995	35 098 736	23 936 937	11 161 799	1,66	2,05	0,81
2000	37 816 292	26 189 917	11 626 375	1,49	1,79	0,80

Fuente: DNP-USD-DIOG, tomado de: 1951-1985: DANE, censo de población; 1990-2000: DANE, proyecciones subnacionales de población.

* Datos preliminares sujetos a revisión.

9. Se aprecia un crecimiento continuo del número de habitantes, aun cuando se han marcado claras diferencias a nivel regional y por estructura de edades. A principios de este siglo, las condiciones de vida y de salud eran precarias, aun para los pobladores de los centros urbanos, que en su mayoría carecían de los servicios públicos urbanos -agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, mataderos públicos, plazas de mercado, etc. Estas condiciones, unidas al bajo nivel educativo, contribuían a determinar una elevada tasa de mortalidad, en condiciones de una elevada tasa de fecundidad.

10. Con la recuperación en todos los órdenes de la vida nacional, logró reducirse la elevada tasa de mortalidad, a la vez que el proceso de urbanización tomó una gran fuerza, acompañado por crecientes índices de natalidad. Entre 1940 y 1960 se dio una revolución demográfica.

11. A finales de la década de los 50, el alto crecimiento de la población y sus secuelas sobre el desarrollo del país dieron lugar a una política de contención demográfica que incluyó importantes programas de planificación familiar. A partir de entonces se observa una tendencia decreciente en el crecimiento poblacional, llegando en 1985 a una tasa de 2,17 (ver cuadro). Las proyecciones de población indican que para el año 2000 el crecimiento se habrá reducido a un 1,49.

12. En 1969 se realizó la primera Encuesta Nacional de Fecundidad, quedando establecido que a mediados de la década de los 60 se inicia un notable descenso de los índices, pasando de un promedio de 7 hijos por mujer,

registrados en 1960, a un promedio de 4,5, en la década de 1965-1975. El fenómeno descrito dio inicio a la llamada "transición demográfica" que, según la última encuesta de fecundidad, alcanzó en 1986 una tasa de 3,0, y en 1990 una de 2,9.

13. El cambio demográfico es general a nivel del territorio nacional pero las pautas reproductivas no se modifican de igual forma en las diferentes regiones. En las grandes ciudades el proceso es más rápido. El comportamiento de la tasa de fecundidad durante el mismo período es considerablemente mayor en el sector rural (4,88 en 1986 y 3,8 en 1990), que en el urbano (2,76 en 1986 y 2,5 en 1990).

14. La difusión y adopción de métodos anticonceptivos incide en la reducción del número de hijos por familia y en la vida reproductiva de las mujeres; declina la proporción de madres jóvenes, al igual que las de edad madura, y se orienta la tendencia de maternidad hacia mujeres que tienen un promedio de edad entre 20 y 30 años.

15. La tasa de defunciones desciende constantemente entre los años 1953 y 1988 pasando de 13,5 por mil a 5,0 en 1988, nivel en el que se estabiliza. Esta estabilidad puede haber estado determinada por un mejor registro de las muertes, el cambio en la estructura por edad de la población y el mayor grado de urbanización.

16. La tasa de mortalidad es mayor en los hombres. La estructura de las defunciones por edad se ha modificado en los últimos años: mientras en 1954 la mitad de las defunciones ocurrían antes los 5 años, en 1991 esta proporción se redujo a un 10,3%; en tanto, aumentó la proporción de muertes de personas mayores de 60 años, que en 1954 fue del 20% y en 1991 del 46,3%.

17. En 1900, un colombiano vivía en promedio 28 años y, anualmente, de 1.000 nacidos vivos, no menos de 250 morían antes del primer año de vida. En el transcurso de las tres primeras décadas, la esperanza de vida llega a 36 años en promedio. Entre 1940 y 1960, la esperanza de vida se incrementó a 58 años, y los más importantes logros obtenidos en la lucha contra la mortalidad permiten que hoy en día la vida promedio de los colombianos sea de 69 años, siendo para los hombres de 67,1 y para las mujeres de 71,0. Si observamos la evolución a partir de 1980 y hasta 1993, vemos que ésta se incrementó en casi 5 años durante el período, al pasar de 64,7 a 69,0.

	Hombres	Mujeres	Total
1980	62,8	66,7	64,7
1985	65,3	69,3	67,3
1993	67,1	71,0	69,0

18. Una de las consecuencias más significativas de la reducción de la natalidad y el control sobre la mortalidad ha sido el cambio de la estructura de edad de la población. La proporción de menores de 15 años que en 1964 representaba el 47% de la población, en 1985 abarca sólo el 35%, en tanto que la población comprendida entre los 15 y los 64 años de edad ha incrementado su importancia relativa: hace 20 años constituía el 50% y en el año 1985 cerca del 60%. Otro tanto puede afirmarse de los mayores de 65 años cuya proporción ha ascendido del 3 al 4%.

19. Las proyecciones para el año 2000 indican que los menores de 15 años constituirán el 30% de la población, y la población comprendida entre los 15 y los 64 años representará el 65% del total. El restante 5% estará conformado por la población mayor de 65 años.

20. El proceso de distribución espacial de la población en Colombia ha sufrido modificaciones substanciales. El número y proporción de personas residentes en áreas urbanas es cada vez mayor. En 1973 el 60% de la población vivía en localidades de más de 1.500 habitantes; se calcula que esta progresión ha llegado al 75%. La desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico ha cubierto a todo el país, con características diferenciales en cuanto a la distribución espacial: se aprecia una vigorosa expansión en los departamentos de la costa atlántica, el Meta, el valle del Cauca y los territorios nacionales: estancamiento o decadencia leve en la región andina, y depresión crónica en el Oriente, Sur y Occidente del país, excepto el valle del Cauca.

21. Así, la depresión espacial de la población a partir de la segunda mitad del siglo se ha caracterizado por una crisis en las áreas rurales andinas, la orientación del poblamiento hacia las grandes llanuras y, por último, un marcado proceso de urbanización y concentración en las grandes ciudades.

B. Algunos indicadores socioeconómicos

22. En Colombia, los Planes de Desarrollo Económico y Social trazados por cada gobierno, constituyen el marco dentro del cual se fijan los objetivos, estrategias, programas y planes sectoriales. Estos planes de desarrollo permiten posteriormente evaluar la gestión realizada. Además de su importancia desde el punto de vista económico, el Plan posee un marcado interés político.

23. Para la primera mitad de la década de los 90 la preocupación central de la política económica es mantener y elevar el crecimiento sostenido logrado en la década de los 80, a fin de elevar el nivel de vida de la población.

Crecimiento económico

PIB (en millones de pesos)

Año	PIB	Porcentaje (variación)	PNB	Porcentaje (variación)
1980	1 579 130	-	573 409	-
1981	1 982 773	25,6	1 972 254	25,4
1982	2 497 298	25,9	2 459 798	24,7
1983	3 054 137	22,3	2 990 944	21,6
1984	3 856 584	26,3	3 757 490	25,6
1985	4 965 883	28,8	4 824 138	28,3
1986	6 787 956	36,7	6 638 064	37,6
1987	8 824 408	30,0	8 637 767	30,0
1988	11 731 384	32,9	11 434 924	32,3
1989	15 126 718	28,9		
1990	20 228 122	33,7		
1991	26 240 771	29,7	26 086 000	
1992	33 064 150	26,0	33 010 000	26,5
1993	42 489 606	28,5	42 048 000	27,4

Fuente: De 1980 hasta 1988: Revista Banco de la República, mayo 1991.
 De 1989 hasta 1993: DNP-UAM.

Crecimiento del PIB 1992 y 1993

Conceptos	1992 (porcentaje)	1993 (porcentaje)
Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	-1,03	2,71
Explotación de minas y canteras	1,00	0,14
Industria manufacturera	4,85	1,88
Electricidad, gas y agua	-6,94	12,60
Construcción	11,51	9,30
Comercio, restaurantes y hoteles	4,03	5,00
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,81	5,97
Sector financiero	3,85	6,55
Servicios comunales, sociales y personales	5,12	6,45

Fuente: DNP-UAM. Basado en DANE, cuentas nacionales. Proyectado 1993.

Inflación

Año	Crecimiento	Inflación
1980	4,1	25,9
1981	2,3	26,3
1982	0,9	24,1
1983	1,6	16,6
1984	3,5	18,3
1985	3,1	22,5
1986	5,8	20,9
1987	5,4	24,0
1988	3,7	28,1
1989	3,2	26,1
1990	4,2	32,4
1991	2,1	26,8
1992	3,5	25,1
1993	5,2	22,6

Fuente: De 1980 a 1990: "Informe financiero". Contraloría General de la República. De 1991 a 1993 DNP-UAM.

Tasa de desempleo

Población	Total
Población en edad de trabajar	8 792 660
Población económica activa	5 309 592
Ocupados	4 762 852
Desocupados	546 740
Inactivos	3 483 068
Tasa de desempleo	10,3
Tasa global de participación	60,4

Fuente: DANE. Boletín de prensa, marzo de 1994. Para siete áreas metropolitanas.

Deuda externa pública y privada

Año	Saldo vigente al final del período			Servicio de la deuda		
	Deuda pública 1/	Deuda privada	Total	Deuda pública	Deuda privada 2/	Total
1985	10 811	3 415	14 226	1 449	433	1 882
1986	12 691	2 989	15 680	1 843	426	2 269
1987	13 947	3 100	17 047	2 353	316	2 669
1988	14 011	3 348	17 359	2 780	303	3 083
1989	14 071	2 936	17 007	2 903	781	3 684
1990	14 809	2 747	17 556	3 147	595	3 742
1991	14 661	2 314	16 975	3 287	448	3 735
1992	13 831	3 002	16 833	3 451	376	3 827
1993	13 627	3 809	17 436	653	49	702

Fuente: Banco de la República.

1/ Incluye deudas privadas garantizadas por el sector público y deudas de corto plazo.

2/ Deudas registradas. Datos de 1993 al 30 de junio.

Tasa de cambio
(En dólares de los EE.UU.)

1990	563,38
1991	701,09
1992	807,55
1993 (Agosto)	876,48

Fuente: Banco de la República.

C. Estructura política general

24. Colombia, a tenor de lo dispuesto en el artículo primero de la Carta fundamental de 1991, es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

25. La forma de gobierno colombiano es presidencialista. El Jefe del Estado, es a su vez Jefe de Gobierno, máximo representante de la nación y Comandante Supremo de las Fuerzas Militares y de Policía. Se establece la tridivisión de poderes, pero con la función constitucional de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.

26. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público; el pueblo la ejerce en forma directa o por intermedio de sus representantes en los términos que la constitución establece.

27. Colombia tiene una constitución prolija en derechos individuales y garantías sociales: 85 de los 380 artículos se dedican exclusivamente a enumerar los derechos, las garantías y los deberes sin perjuicio de los demás derechos que, siendo inherentes a la persona humana no figuran en la carta.

28. Por mandato constitucional, el Estado colombiano se organiza en tres ramas del poder público, a saber: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Además existen otros órganos autónomos independientes como los organismos de control (Ministerio Público y Contraloría General de la República), la Organización Electoral y el Banco de la República.

29. Al Congreso de la República le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. Es un Congreso bicameral integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

30. El poder ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, que es el Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, por los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos.

El Presidente y el respectivo Ministro o Jefe de Departamento Administrativo constituyen el Gobierno en cada asunto particular. Las Gobernaciones de Departamentos y las Alcaldías Municipales, así como las Superintendencias y los establecimientos públicos y las empresas comerciales e industriales del Estado, forman también parte de la rama ejecutiva.

31. El poder judicial está conformado por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Jueces.

32. Son órganos de control: el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Procuradores Delegados, los Agentes del Ministerio Público, los Personeros Municipales y los demás funcionarios que determine la ley. A este Ministerio corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

33. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia del control fiscal y el control de resultado de la administración.

1. Rama legislativa

34. La composición y las funciones de la rama legislativa están comprendidas en el título VI de la Carta política, en los artículos 132 a 187. El origen de estas corporaciones (Senado y Cámara de Representantes) es eminentemente popular y su período es de cuatro años.

35. La democracia representativa es la forma de gobierno colombiano, los elegidos por el pueblo deben actuar consultando la justicia y el bien común y son responsables ante la sociedad y frente a los electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

36. Las facultades de las cámaras están consagradas en el artículo 135 de la Constitución nacional, entre ellas destacan:

- a) elegir sus mesas directivas;
- b) elegir secretario general;
- c) determinar la celebración de sesiones reservadas;
- d) proveer los empleos creados por la ley;
- e) recabar al Gobierno la cooperación de los organismos de la función pública para el mejor desempeño de sus funciones;
- f) citar a los ministros para que concurran a las sesiones;

- g) proponer moción de censura a los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo.

37. Igualmente, existen prohibiciones expresas al Congreso de la República, contempladas en el artículo 136, así:

- a) inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades;
- b) exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado;
- c) dar votos de aplauso a los actos oficiales, etc.

38. Por derecho propio el Congreso se reúne en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirá una sola legislatura. Existe también la posibilidad de sesiones en forma extraordinaria por convocatoria expresa del Gobierno, durante el tiempo que éste señale.

39. El Congreso reunido en un solo cuerpo cumple las funciones de dar posesión al Presidente de la República, recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, elegir al Contralor General de la República y al Vicepresidente cuando sea necesario reemplazar al electo por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura respecto de los ministros.

40. Para el funcionamiento ideal de la corporación, cada cámara elige las comisiones permanentes que determine la ley, las cuales están encargadas de tramitar en primer debate los proyectos que se pongan a su consideración. El Congreso en pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros y las decisiones que se adopten deberán verificar la mayoría de votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial.

41. El Congreso, en ejercicio del poder legislativo, hace las leyes; por medio de ellas cumple las siguientes funciones:

- a) interpreta, reforma y deroga las leyes;
- b) expide y reforma códigos en todas las ramas;
- c) aprueba el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas;
- d) define la división general del territorio (crea, modifica, elimina o fusiona entidades territoriales y establece competencias);
- e) confiere atribuciones especiales a las asambleas departamentales;
- f) varía la actual residencia de los altos poderes nacionales;
- g) determina la estructura de la administración nacional;

- h) concede autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales;
- i) reviste, hasta por seis meses al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje;
- j) establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración;
- k) aprueba o imprueba tratados que el Gobierno celebre con otros Estados;
- l) expide las leyes de intervención económica previstas e la Constitución.

En general, son 25 las funciones del Congreso en ejercicio del poder legislativo, de las cuales se destacan 12 en el presente informe consideradas como más relevantes (art. 150 C.N.).

42. La iniciativa legislativa en Colombia se origina bien en cualquiera de las cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, o del Gobierno nacional, o por iniciativa popular en los casos que prevé la Constitución nacional. Conocido el proyecto por el Congreso, deberá ser publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, luego será sometido a primer debate en la comisión respectiva de cada cámara y a segundo debate en plenaria de cada cámara para, finalmente, obtener la sanción del Gobierno. La Constitución igualmente prevé términos breves para la tramitación de las leyes (arts. 157 y 160 C.N.). El Congreso colombiano, por disposición constitucional (art. 164), da prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno.

2. Rama ejecutiva

43. El Presidente de la República, como cabeza de la rama ejecutiva del poder público es el único representante de la nación entera, el símbolo de la unidad nacional, el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno y la suprema autoridad administrativa. Es el nominador de los Ministros del Despacho y de los Directores de los Departamentos Administrativos, Director de las Relaciones Internacionales, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, encargado de la conservación del orden público. Sus funciones están enumeradas en forma taxativa en el artículo 189 de la Carta Fundamental.

44. El cargo de Presidente de la República tiene su origen en la elección directa del pueblo, por un período de cuatro años. La elección se verifica por la mitad más uno (mayoría absoluta) de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha de la elección. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría en la primera vuelta, se celebrará otra

elección tres semanas más tarde en la que sólo participan los dos candidatos que en la pasada elección obtuvieran la mayoría. Será declarado Presidente quien en esta oportunidad obtenga la mayoría de votos.

45. El Presidente y Vicepresidente de la República tienen que ser colombianos por nacimiento, ciudadanos en ejercicio y mayores de 30 años.

46. El Presidente toma posesión ante el Congreso y debe presentar juramento. La Constitución nacional prevé la forma de reemplazar al Presidente de la República y al Vicepresidente cuando se presenten faltas absolutas o temporales.

47. El Vicepresidente es elegido también, por votación popular, el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. Si se presenta una segunda votación, no podrá variarse la fórmula con que se acudió a la primera consulta. Su período constitucional coincide con el del Presidente y lo reemplazará en las faltas absolutas o temporales. Podrá ser designado en misiones o encargos especiales en cualquier cargo de la rama ejecutiva o administrativa.

48. El número, denominación y orden de precedencia de Ministros y Departamentos Administrativos los determina la ley. Ellos, los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos son los jefes de la administración en la respectiva dependencia, y deben formular las políticas atinentes al despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, bajo la dirección del Presidente de la República. En relación con el Congreso, son ellos los voceros del Gobierno, presentan proyectos de ley, atienden las citaciones y toman parte en los debates directamente o por conducto de los Viceministros.

49. De conformidad con los artículos 209 y 210 de la Carta Fundamental, la administración pública, en todos sus órdenes, está al servicio de los intereses generales, se desarrolla conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; con aplicación de las formas de descentralización, delegación y desconcentración de las funciones propias del campo administrativo.

50. En todo caso la administración pública tiene un control interno que se ejerce en los términos que la ley señale.

51. La fuerza pública está conformada exclusivamente por las fuerzas militares y la Policía Nacional. Cuando las necesidades públicas lo exijan, todos los colombianos están obligados a tomar las armas para defender la democracia, las instituciones y la independencia nacional.

52. Tres cuerpos armados integran las fuerzas militares de Colombia: el ejército, la armada nacional y la fuerza aérea. Las fuerzas militares defienden la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.

53. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil: le corresponde velar por el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas y para asegurar que los habitantes convivan en paz.

54. La Constitución prohíbe a los miembros de la fuerza pública ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo e intervenir en debates o actividades políticas (arts. 216 y ss. C.N.).

3. Rama judicial

55. El Título VIII de la Carta Fundamental regula la rama judicial del poder público. Para efectos de la administración de justicia en el Estado, existen tres jurisdicciones, a saber: jurisdicción ordinaria, jurisdicción contencioso administrativa y jurisdicción constitucional.

56. La administración de justicia es una función pública. Sus decisiones son independientes, el funcionamiento es desconcentrado y autónomo. Los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley.

57. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y está dividida en salas: civil, laboral, penal, cada una de las cuales tiene señalados los asuntos que deba conocer.

58. El Consejo de Estado es el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa. Está dividido en salas y secciones: sala plena de lo contencioso administrativo y sala de consulta y servicio civil. A su vez la sala plena de lo contencioso administrativo tiene seis secciones en su orden: constitucional, laboral, responsabilidad pública, impuestos y tributario, electoral y agraria.

59. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad suprema de la Constitución. Está conformada por el número impar de magistrados que la ley determine, los cuales son elegidos por el Senado de la República de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Entre sus funciones se encuentran: decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, las reformas constitucionales, los referendos, los tratados internacionales, y otros: revisa en última instancia decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales.

60. Las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República.

61. La Fiscalía General de la Nación está compuesta por el Fiscal General, los Fiscales Delegados y los demás funcionarios que determine la ley. El Fiscal General es elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de terna enviada por el Presidente de la República. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y su función

es la de investigar, instruir y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

62. El Consejo Superior de la Judicatura está dividido en dos salas: administrativa y jurisdiccional disciplinaria; también forma parte de la rama judicial. Entre sus funciones principales destacan:

- a) administrar la carrera judicial;
- b) elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios;
- c) examinar la conducta y sancionar las faltas de los funcionarios de la rama y abogados litigantes;
- d) llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales;
- d) dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones (art. 256 C.N.).

D. Marco normativo general de protección de los derechos humanos

1. La Constitución

63. La Constitución nacional contiene, en su Título II, 5 capítulos y 85 artículos, relativos a la protección, promoción y defensa de los derechos humanos; a saber:

- a) Capítulo 1. De los derechos fundamentales (del art. 11 al 41);
- b) Capítulo 2. De los derechos sociales, económicos y culturales (del art. 42 al 77);
- c) Capítulo 3. De los derechos colectivos y del ambiente (del art. 78 al 82);
- d) Capítulo 4. De la protección y aplicación de los derechos (del art. 83 al 94);
- e) Capítulo 5. De los deberes y obligaciones (art. 95).

64. Capítulo primero - De los derechos fundamentales. Se garantiza el derecho a la vida; no hay pena de muerte; nadie puede ser sometido a torturas, tratos penales crueles, inhumanos o degradantes; todo ciudadano recibe igual trato de las autoridades, tiene derecho al reconocimiento de personería jurídica, a la intimidad, a actualizar y corregir informaciones recogidas en bancos de datos, inviolabilidad de correspondencia privada; se prohíbe la trata de seres humanos; hay libertad de cultos, de expresión,

honra, libre circulación; el trabajo goza de especial protección del Estado; se garantiza la libertad de enseñanza, aprendizaje, cátedra; se garantiza el debido proceso con las formalidades legales; no hay detención por deudas ni penas imprescriptibles; se establece la favorabilidad en materia penal y la presunción de inocencia; se garantiza el derecho de defensa, asistencia profesional, hábeas corpus; en principio toda sentencia judicial puede ser apelada o consultada y el superior no puede agravar la situación del apelante único (Reformatio in pejus); la ley no obliga a declarar a nadie contra sí mismo ni contra sus familiares; se prohíbe la extradición de nacionales; se reconoce el derecho de asilo; el pueblo se puede manifestar pública y pacíficamente; se establecen la libre asociación para el desarrollo de actividades lícitas, el derecho de asociación sindical y de participación en política; todo ciudadano que cumpla con las calidades establecidas por la ley puede elegir y ser elegido.

65. Capítulo segundo - De los derechos sociales, económicos y culturales. Se reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad; el Estado garantiza su protección; mujeres y hombres tienen igualdad de derechos y oportunidades; se reconocen los derechos de los niños -vida, salud, educación, etc.- de los adolescentes, de las personas de la tercera edad; el Estado adelantará políticas de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos o mentales; la seguridad social en un servicio público de carácter obligatorio; la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado; todo niño menor de 1 año tiene derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado; se reconoce el derecho a la recreación, al deporte; se garantiza el derecho al trabajo, a la huelga y a las negociaciones colectivas; se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos de modo lícito, la propiedad intelectual, los bienes de uso público, el patrimonio arqueológico, etc.; la producción agropecuaria goza de la especial protección del Estado; el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprende como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica; la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de los derechos académicos a quienes pueden sufragarlos; se establece la libertad para ejercer libremente las profesiones; el secreto profesional es inviolable; se garantiza la igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro electromagnético que es un bien público inenajenable e imprescriptible.

66. Capítulo tercero - De los derechos colectivos y del ambiente. La ley regula el control de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la comunidad; todas las personas tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano; el Estado planifica el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales; el Estado cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas; queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares; el Estado regula la entrada y salida de recursos genéticos y su utilización.

67. Capítulo cuarto - De la protección y aplicación de los derechos

- a) Acción de tutela. La Constitución consagra la tutela como la acción "por medio de la cual un individuo acude ante los jueces de la República para reclamar, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferentemente sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública". Ejercitada la acción sobreviene la protección a la persona que consiste en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, puede impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remite a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. El término para resolver la acción de tutela no podrá ser mayor de diez días contados a partir de la solicitud.
- b) Responsabilidad del Estado. El Estado colombiano es responsable patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, sin perjuicio de que se pueda proceder contra el funcionario negligente.
- c) Prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno; los derechos humanos se interpretan de acuerdo a los tratados internacionales.

68. Capítulo quinto - De los deberes y obligaciones. El ejercicio de los derechos que la Constitución nacional consagra, implica responsabilidades para los asociados, a saber:

- a) respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
- b) obrar conforme al principio de solidaridad social;
- c) respetar y apoyar las autoridades legítimas y democráticas;
- d) defender y difundir los derechos humanos como fundamento de convivencia;
- e) participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
- f) proponer el logro y mantenimiento de la paz;
- g) colaborar al buen funcionamiento de la administración de justicia;
- h) proteger los recursos culturales y ambientales;

- i) contribuir al funcionamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

2. Autoridades judiciales, administrativas o de otra índole competentes en materia relativa a los derechos humanos

69. El Ministerio Público y en su nombre el Procurador General de la Nación, es competente para vigilar las materias relativas a los derechos humanos. De acuerdo con los artículos 275 y siguientes de la Constitución nacional, el Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tiene las siguientes funciones:

- a) vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos;
- b) proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo;
- c) defender los intereses de la sociedad;
- d) defender los intereses colectivos;
- e) velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas;
- f) ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular;
- g) intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden público, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales;
- h) las demás que determine la ley.

70. El Ministerio Público está conformado por el Procurador General de la Nación -quien es su supremo director según la Constitución política de 1991-, por el Defensor del Pueblo y por los personeros municipales. La Constitución establece en Colombia el Ministerio Público como órgano de control del Estado, completamente independiente de las tradicionales tres ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial).

71. En desarrollo de las funciones constitucionales del Procurador General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación se organizó de acuerdo con las normas de la Ley N° 4 de 1990 en procuradurías delegadas que atienden, entre otras, materias específicas como:

Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos;
Procuraduría Delegada para la Policía Nacional;
Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares;
Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial;
Procuraduría Delegada para la Policía Judicial;

Procuraduría Delegada para el Ministerio Público;
Procuraduría Delegada para los Personeros Municipales;
Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia;
Oficina de Investigaciones Especiales.

72. Además, la Procuraduría General de la Nación se organiza territorialmente en procuradurías departamentales, en cada uno de los departamentos -divisiones politicoterritoriales-, y procuradores provinciales -subdivisiones dentro de los departamentos- con el fin de lograr un cubrimiento de todo el territorio nacional y poner a disposición de los ciudadanos los servicios de la Procuraduría General de la Nación.

73. También merece destacarse que la Procuraduría ha organizado oficinas permanentes de derechos humanos, que están abiertas 24 horas del día, 7 días a la semana y las 52 semanas del año, en las ciudades de Santafé de Bogotá, Medellín, Cali y Cúcuta, con la colaboración de las administraciones y los personeros municipales, la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

74. En relación con la protección de los derechos humanos, la Procuraduría interviene en los procesos judiciales para garantizar el debido proceso, los derechos fundamentales de los procesados, de las víctimas y de la sociedad; vigila la conducta y el ejercicio de las funciones de los servidores públicos y los sanciona en el aspecto disciplinario; investiga las denuncias de los ciudadanos para imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos y puede, con base en sus funciones de policía judicial, trasladar el material probatorio que recaude a los fiscales y a los jueces para lo pertinente a los procesos penales respectivos. En este sentido, la Procuraduría garantiza y asegura que las investigaciones basadas en denuncias sobre violación de los derechos humanos sean independientes de la eventual influencia del Gobierno y de los propios servidores públicos.

75. El Defensor del Pueblo forma parte del Ministerio Público y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación: cumple las siguientes funciones:

- a) orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado;
- b) divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza;
- c) invocar el derecho de hábeas corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que le asiste a los interesados;
- d) organizar y dirigir la defensoría pública en los caminos que señale la ley;
- e) interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia;
- f) las demás que determina la ley.

76. El Defensor del Pueblo forma parte del Ministerio Público y, en consecuencia, desempeña sus funciones constitucionales y legales bajo la suprema dirección del Procurador General, pero con total autonomía administrativa y presupuestal. La Defensoría del Pueblo, cuyas funciones, organización y administración se regulan con base en la Ley N° 24 de 1992, ha dividido su trabajo por materias y regiones.

77. Existen varias direcciones y defensorías delegadas, como:

- Dirección Nacional de Defensoría Pública;
- Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales;
- Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas;
- Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos;
- Defensoría Delegada para los Derechos del Niño, de la Mujer y del Anciano;
- Defensoría Delegada para Salud y Seguridad Social;
- Defensoría Delegada del Ambiente, de los Derechos del Consumidor y del Usuario de los Servicios Públicos;
- Defensoría Delegada para la Política Criminal;
- Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas;
- Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales.

78. De manera equivalente a la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo ha organizado defensorías regionales y seccionales para cubrir todo el territorio y atender a todos los ciudadanos.

79. La Defensoría del Pueblo promueve y divulga los derechos humanos mediante cursos, seminarios, publicaciones de libros y revistas; atiende las quejas de los ciudadanos sobre eventuales violaciones de los derechos humanos, solicita información sobre los hechos a las entidades estatales y gubernamentales, evalúa sus respuestas e informa al Congreso de la República sobre sus conclusiones; ejerce funciones de evaluación y control de las acciones estatales relacionadas con los derechos humanos en temas especializados según las funciones de sus direcciones nacionales y defensorías delegadas.

80. Los personeros municipales actúan en todas las 1.040 localidades municipales del país como defensores del pueblo, protectores de los derechos humanos y veedores cívicos. En el presente año se reformó el Código de Régimen Político y Municipal por medio de la Ley N° 136 de 1994; este instrumento legal confirió a los personeros municipales autonomía administrativa y presupuestal y reorganizó sus competencias. Mediante la creación -en el presente año- de la Procuraduría Delegada para los Personeros Municipales, el Ministerio Público desarrollará programas de apoyo, asesoría y coordinación de las tareas de los personeros.

3. Recursos de los que dispone una persona que afirma que se han violado sus derechos y sistemas de indemnización

81. En Colombia las personas disponen de una serie de medios y mecanismos, los cuales se pueden clasificar según sea el propósito que se persiga:

- a) Para la protección de sus derechos fundamentales se cuenta con mecanismos constitucionales como la acción de tutela; el recurso de

hábeas corpus para la protección del derecho fundamental a la libertad personal; el derecho de petición o derecho de presentar solicitudes directas a las autoridades estatales y gubernamentales que éstas deben responder en plazos precisos, incluyendo la solicitud de información, exhibición de documentos oficiales no reservados y apertura de los archivos oficiales; y la presunción de buena fe en las actuaciones de los particulares ante las autoridades; la acción de cumplimiento de la ley, y el recurso de hábeas data para la protección del derecho a la intimidad y de los datos personales contenidos en archivos públicos y privados.

- b) Para la sanción penal de los servidores públicos y de los particulares que cometen delitos constitutivos de atentados contra los derechos humanos, se cuenta con los mecanismos penales a cargo de la rama judicial del poder público. En estos procedimientos la Fiscalía General de la Nación actúa como entidad investigadora y acusadora ante los jueces de la República. No obstante, adscrita a la rama ejecutiva del poder público, la justicia penal militar investiga y juzga los delitos cometidos por los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional.
- c) Para obtener la derogación de normas legales o administrativas que puedan ser contrarias a la Constitución, y por ende a la Carta de Derechos que ésta contiene, se puede ejercer la acción pública de constitucionalidad, al alcance de todos los ciudadanos, ante la Corte constitucional. También se puede ejercer la acción de nulidad de los actos administrativos ante tribunales contenciosoadministrativos y el Consejo de Estado.
- d) Para conseguir que el Congreso de la República apruebe leyes adecuadas para promover y proteger los derechos humanos se puede emplear la iniciativa popular de carácter legislativo y solicitar audiencias públicas a las comisiones de derechos humanos y el Congreso de la República.
- e) Para lograr que se impongan sanciones disciplinarias -multas, suspensiones o destituciones- a los servidores públicos que violenten los derechos humanos, los ciudadanos pueden acudir a los mecanismos de control interno de las instituciones, con base en las normas que limitan y regulan el ejercicio de la función pública, que definen las funciones y competencias de los servidores públicos y según los respectivos reglamentos disciplinarios. Para lograr un acceso efectivo de los ciudadanos a todas las instituciones gubernamentales, éstas deben contar con oficinas de quejas y reclamos.

82. Si los mecanismos de control interno no operan, los ciudadanos pueden acudir al Ministerio Público -el cual opera como un mecanismo de control disciplinario externo a las instituciones estatales y gubernamentales- por medio de los personeros municipales, los defensores del pueblo o los procuradores.

83. En lo que hace relación a la responsabilidad del Estado, consagrada en el artículo 90 de la Carta, éste responde primordialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. El Código Contencioso Administrativo contempla la responsabilidad conexas, al establecer que los perjudicados pueden demandar a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra ambos, y se considera que el funcionario debe responder en todo o en parte, la sentencia dispondrá que éste satisfaga los perjuicios a la entidad. En este caso la entidad está facultada para adelantar acción contra el funcionario.

84. El artículo 87 consagra la llamada acción de cumplimiento que es la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo. La sentencia que resuelve el asunto ordena a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

85. Por su parte, el Gobierno nacional desde 1987 ha desarrollado un programa gubernamental propio en materia de derechos humanos, mediante la creación de la Consejería para los Derechos Humanos. Esta Consejería ha canalizado apoyo y cooperación internacional con base en acuerdos con el Centro para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas -Ginebra-, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los gobiernos de otros países.

86. Este programa del Gobierno nacional se ha centrado en la defensa, la promoción y la protección de los derechos humanos por medio de la recepción y trámite de las quejas que los ciudadanos presentan a la Presidencia de la República; programas de divulgación y educación en derechos humanos dirigidos a los docentes, a los funcionarios estatales (policías, militares, jueces, fiscales, inspectores del trabajo, personeros municipales) y a la sociedad civil en general; concertación y coordinación con diversas organizaciones no gubernamentales en diversos campos; atención a las víctimas de la violencia en coordinación con organizaciones no gubernamentales humanitarias como la Cruz Roja Colombiana; publicación de una serie de libros, revistas, periódicos, videos, afiches; asesoría al Gobierno nacional en diversas materias relacionadas con los derechos humanos, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

87. Adicionalmente, las acciones del Gobierno nacional se han reforzado con la creación de oficinas o unidades de derechos humanos en el Ministerio de la Defensa Nacional en 1994, en el Comando General de las Fuerzas Militares en 1992, en el Departamento Administrativo de Seguridad en 1993, y en varias de las cárceles del país.

Medidas legislativas recientes

88. Se expidió la Ley N° 62 de 1993, que reestructuró la Policía Nacional. Dicha ley centra la misión institucional de la misma en la protección de los derechos humanos de la población; ordena orientar la formación de oficiales, suboficiales y agentes en el tema de los derechos humanos; introduce rigor en los procedimientos de selección del personal; crea la institución del Comisionado Nacional de Policía -funcionario no uniformado- a cuyo cargo se

encuentra un amplio sistema de control disciplinario interno. Asimismo la Ley Nº 62 de 1993 crea un sistema nacional de participación ciudadana en asuntos de policía.

89. La Ley Nº 104 de 1993 -que proporciona instrumentos para la convivencia ciudadana y la eficacia de la justicia- dispuso, en uno de sus apartes, que "las autoridades garantizan el libre desarrollo y la libre expresión y actuación de los movimientos sociales y de las protestas populares que se realicen de acuerdo con la Constitución y las leyes". Esta misma ley ordena el desarrollo de un programa de atención y de asistencia humanitaria a las víctimas de la violencia política y del terrorismo, y ordena que la Fiscalía General de la Nación adopte y ponga en marcha un programa de protección de los testigos en los casos de violación de los derechos humanos, en adición a los programas de protección ya vigentes.

90. Se expidió la Ley Nº 30 de 1993 -Ley general de educación- que señala entre los objetivos principales de la labor educativa la "formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos".

91. Se preparó la ley reglamentaria del artículo 41 de la Constitución (aprobada como Ley Nº 107 del 7 de enero de 1994), según la cual todo estudiante deberá haber cursado 50 horas de estudios constitucionales para obtener el título de bachiller. Esa misma ley ordena al Defensor del Pueblo capacitar sistemáticamente a los personeros municipales en torno al tema de los derechos fundamentales.

92. Se expidió la Directiva Nº 0017 del Ministro de Defensa del 17 de agosto de 1993, sobre aplicación obligatoria, por parte de los miembros de la fuerza pública, de las normas del derecho internacional humanitario contenidas en el artículo 3, común a los Convenios de Ginebra de 1949.

93. Se expidieron las Directivas Nos. 100-5 y 100-6 del 8 de septiembre de 1993 del Comando de las Fuerzas Militares. La primera de ellas se refiere al "estricto cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario" y la segunda contiene un conjunto de "instrucciones tendientes a reforzar los programas sobre la difusión y respeto de los derechos humanos por parte de los miembros de las fuerzas militares".

94. En junio de 1994 fue aprobada por el Congreso Nacional la ley que criminaliza la conducta de desaparición forzada de personas y la sanciona con penas extraordinarias.

95. En mayo de 1994 el Gobierno nacional presentó al Congreso de la República el proyecto de ley para la aprobación del Protocolo II de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 aplicable en los conflictos armados internos.

96. En junio de 1994 el Presidente de la República instaló la Comisión Interinstitucional para la preparación del proyecto de reforma al Código de Justicia Penal Militar. En esta Comisión trabajan expertos de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio de Defensa.

97. En 1992 se crearon las Comisiones de Derechos Humanos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, las cuales realizaron audiencias públicas sobre panoramas regionales de violencia, en áreas particularmente conflictivas.

E. Incorporación del Pacto a la legislación nacional y
difusión de los derechos por él protegidos

98. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del que Colombia es parte, fue incorporado a la legislación nacional mediante la Ley N° 74 de 1968. El Título II de la Constitución nacional, como fue reseñado anteriormente, protege los derechos y garantías estipulados en dicho Pacto. El capítulo 2 del Título en mención está dedicado en su totalidad a detallar uno por uno los derechos sociales, económicos y culturales de los colombianos.

99. La labor de difusión de estos derechos, como fue mencionado, se encuentra en cabeza de la Defensoría del Pueblo y de la Consejería Presidencial para la Defensa, Promoción y Protección de los Derechos Humanos. No obstante, la acción de cada una de las instituciones pertenecientes a la red de seguridad social, incluye numerosos programas de difusión y promoción en las comunidades.

F. Disposiciones generales del Pacto

1. Artículo 1

100. La Constitución política de Colombia establece en su artículo 1:

"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

101. La soberanía territorial de la Nación es establecida por los artículo 101 y 102 de la Constitución, que señalan que los límites de Colombia son los establecidos por los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Son también parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la Nación.

102. El reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos es establecido expresamente por el artículo 9 de la Constitución:

"Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia."

103. La Constitución política prohíbe la extradición de los colombianos por nacimiento y prohíbe la extradición de extranjeros por delitos políticos y de opinión.

104. Los colombianos que hayan cometido delitos en el extranjero, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia.

105. Los recursos naturales son protegidos en diversas disposiciones constitucionales, entre las que cabe destacar los siguientes artículos:

a) 332. "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes."

b) 360. "La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte."

106. El artículo 80 de la Constitución establece que el Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos y su utilización, de acuerdo al interés nacional.

107. La Constitución política prohíbe expresamente la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

2. Artículo 2

Garantías a los no nacionales

108. La Constitución de Colombia establece en su artículo 4 que "es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades". En el artículo 35, tal como lo reseñamos anteriormente, prohíbe la extradición de los extranjeros por delitos políticos o de opinión. En el artículo 97, establece que "los extranjeros domiciliados en Colombia no podrán ser obligados a tomar las armas contra su país de origen". Finalmente, el artículo 100 garantiza de manera amplia los derechos de los no nacionales al preceptuar:

"Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Asimismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital."

Disposiciones específicas contra la discriminación

109. La formación étnica y cultural de la sociedad colombiana es diversa y plural e integra en sus relaciones a los descendientes de los grupos étnicos indígenas que componían las culturas precolombianas, los descendientes de los africanos y los descendientes de las etnias europeas, españolas la mayoría.

110. En Colombia pueden reconocerse dos grandes etnias que a través del tiempo han sido, de alguna manera, objeto de discriminación: la indígena y la negra.

111. La población afrocolombiana está conformada por alrededor de 6,5 millones de personas negras, incluyendo el mestizaje entre individuos blancos y negros llamados mulatos. La población afrocolombiana está distribuida en las regiones de las costas pacífica y atlántica, zonas mineras de los departamentos de Caldas, Antioquia y Santander, en los valles de los ríos Cauca y Magdalena, en los cinturones agroindustriales y en los sectores periféricos de las ciudades de Cali y Medellín. La mayor parte de las comunidades negras de Colombia están en la costa pacífica, agrupadas en 32 municipios, que pertenecen a los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Las grandes concentraciones urbanas de la comunidad negra están en Buenaventura, Quibdó, Tumaco, Guapi, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Puerto Berrío, Puerto Boyacá, Dorada, Turbo, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Cali y Riohacha. Las regiones de las costas pacífica y atlántica albergan al 90% de los afrocolombianos. Habitan los litorales y los ríos. En la costa pacífica las comunidades negras conviven con un 5% de indígenas, ubicados en las zonas montañosas y ribereñas y con un 5% de blancos.

112. En la costa pacífica hay dos tipos de economía, la formal agroindustrial, pesquera y de la construcción; y la tradicional. La economía tradicional o de subsistencia es desarrollada por las comunidades negras. El campesino de esta zona es agricultor, pescador, minero, artesano, leñador, boga, marino, cazador y jornalero. Según sus necesidades realiza una u otra actividad. Las técnicas rudimentarias que utiliza le obligan a emigrar de una a otra zona de la región, de acuerdo con las épocas de siembra y de rotación de suelos. La mujer trabaja en las actividades domésticas y participa junto al hombre en las actividades agrícolas, mineras, artesanales,

pesqueras y comercia al por menor, casa a casa, los productos. Es una economía natural donde predominan los valores de vida comunitarios de respeto y armonía con la naturaleza y los conceptos de solidaridad colectiva y relaciones interpersonales. La producción se destina a la familia, y un reducido porcentaje al mercado.

113. En las zonas rurales todos los habitantes son propietarios de pequeñas parcelas situadas a orilla de los ríos y sembradas de cultivos de pancoger como chontaduro, plátano, coco, yuca, caimito, papachina, borojó, cacao, arroz, banano y frutales.

114. Dando desarrollo a lo dispuesto por el artículo transitorio 55 de la nueva Constitución, el Gobierno nacional, previo un proceso de concertación cumplido al interior y exterior de la Comisión Nacional y de las Comisiones Regionales Consultivas, presentó al Congreso de la República el proyecto, hoy Ley N° 70 de 1993, que se convierte en el más avanzado marco normativo para el mejoramiento de las condiciones objetivas de las comunidades negras.

115. Entre los aspectos más relevantes de la normativa citada, merecen especial atención los siguientes:

- a) Derechos políticos. Gracias a la circunstancia especial creada, las comunidades negras contarán con un mínimo de dos curules en la Cámara de Representantes que garantizarán su vocería permanente en el Congreso de la República.
- b) Derechos territoriales. Reconoce el derecho a la propiedad colectiva a aquellas comunidades que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Se confía, además, por esta vía, la protección de los recursos ambientales del área a las comunidades asentadas, circunstancia que representa un inmenso compromiso de responsabilidad para con el manejo sostenible del Chocó Biogeográfico.
- c) Derechos mineros. Se concede a las comunidades negras asentadas el derecho de prelación para las explotaciones mineras que se realicen en la zona del Pacífico.
- d) Etnoeducación. La Ley N° 70 de 1993 crea diversos mecanismos para garantizar el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones culturales.
- e) Fomento y desarrollo económico. Para estos fines se ha previsto la participación de las comunidades negras en instancias cruciales de definición de políticas de orden social como los Consejos Territoriales de Planeación, y los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales. Además, el diseño y ejecución de los proyectos tramitados a través de la Cooperación Técnica Internacional debe contar con la vinculación activa de las

comunidades negras involucradas. Este conjunto de derechos contemplados por la Ley N° 70 de 1993 son, pues, un importante punto de apoyo para la superación de las comunidades negras de Colombia.

116. En la actualidad Colombia cuenta con no menos de 80 etnias indígenas conocidas, y más de un millón de personas distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional. Las comunidades han logrado hoy importantes espacios de representación política y participación popular en virtud de la Constitución de 1991 y del amplio proceso de organización y movilización indígena iniciado hace algo más de 25 años.

117. La Constitución política de 1991 avanzó de manera sustancial al reconocer la respetabilidad jurídica, social y política de todas las culturas existentes en el país. Los artículos 7, 8, 10 y 70 de la Carta Magna son la base para el reconocimiento de las comunidades indígenas y otros grupos étnicos.

118. El artículo 7 preceptúa que "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana", mientras que el artículo 8 establece que "es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".

119. El artículo 70 determina que "el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación". Con esto se busca conservar las costumbres y tradiciones de los grupos étnicos: bailes, cantos, vestidos, mitos, leyendas e incluso, el idioma.

120. Dentro de esa perspectiva, también se encuentra el artículo 10 que, al tiempo que consagra el castellano como el idioma oficial de Colombia, establece que "las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, será bilingüe".

121. Los artículos 246 y 230 de la Constitución nacional reconocieron la autonomía política y jurídica a las comunidades indígenas, la cual debe ejercerse de conformidad con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley.

122. A juicio de la Corte Constitucional, la autonomía es uno de los aspectos más sobresalientes en la relación indígenas-Estado: "Es posible distinguir que a diferencia de lo que acontece frente a otras entidades territoriales, a los miembros de las comunidades indígenas se les garantiza no sólo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y

municipios, sino que también el ejercicio, en el grado que la ley establece, de autonomía política y jurídica, lo que se traduce en la elección de sus propias autoridades las que pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial. Lo anterior no significa otra cosa que el reconocimiento y la realización parcial del principio de democracia participativa y pluralista y el respeto de la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana".

Medidas para eliminar la discriminación contra la mujer

123. El Gobierno colombiano mediante la Ley N° 051 de 1981, ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979. En concordancia con dicha Convención, el Gobierno colombiano ha expedido una serie de medidas legislativas, entre las que cabe destacar:

a) En la Constitución política:

- i) El artículo 13 establece la igualdad de todas las personas ante la ley y consagra la igualdad en el trato y protección sin discriminación por razones de sexo.
- ii) El artículo 40 establece el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; y estipula: "Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública".
- iii) El artículo 42 establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad; que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto mutuo de todos sus integrantes y que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva para su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.
- iv) El artículo 43 establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y ordena: "la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio de alimentos si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".
- v) El artículo 53 establece que el Estatuto del Trabajo tendrá en cuenta entre sus principios mínimos fundamentales la igualdad de oportunidades, la protección especial a la mujer y a la maternidad.

b) Medidas legislativas:

- i) La Ley N° 11 de 1988 estableció un régimen de seguridad social especial para las trabajadoras del servicio doméstico que devenguen una remuneración en dinero inferior al salario mínimo legal vigente.
- ii) El Decreto N° 2737 de 1989, conocido como el Código del Menor, consagró los derechos fundamentales del menor y los principios rectores de su protección. Pero además estableció una protección a la madre embarazada, creó las Comisarías de Familia y la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia.
- iii) El Decreto N° 1389 de 1990 reglamentó la Ley N° 51 de 1981 que ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El decreto creó el Comité de Coordinación y Control para el Cumplimiento de la Convención, el cual está compuesto por los Ministerios de Trabajo, Salud, Educación, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y dos representantes de las organizaciones más representativas de los intereses de la mujer.
- iv) La Ley N° 50 de 1980 reformó las normas laborales existentes en el país y amplió la protección de la maternidad, extendiendo de 8 a 12 semanas la licencia remunerada por parto. El artículo 35, prohíbe el despido de la mujer del trabajo durante el embarazo y la lactancia.
- v) La resolución 1531 de 1992, emanada del Ministerio de Salud, estableció los derechos de la mujer en la esfera de la salud: derecho a una maternidad feliz, derecho a actuar en la toma de decisiones sobre aspectos que afectan su salud, derecho a una atención médica humanizada, derecho a programas integrales de salud, derecho a información y orientación para el ejercicio de la sexualidad libre y responsable, derecho a ambientes de trabajo que no afecten su fertilidad, etc.

II. LA POLITICA SOCIAL EN COLOMBIA ENTRE 1990 Y 1994: EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL

124. El objetivo de este capítulo es hacer una evaluación de la política social entre los años 1990 y 1994, señalando los indicadores más importantes en cuanto al gasto social total y sectorial y las diversas reformas adelantadas a nivel institucional.

125. Este período coincide con el Gobierno del Presidente César Gaviria, el cual ha sentado las bases de una nueva política social, acorde con la Constitución de 1991, la apertura económica y la exigencia de las regiones por lograr mayor autonomía. Para ello no sólo se aumentaron las apropiaciones presupuestarias y el gasto público social; además se realizó una transformación profunda en las instituciones del sector social, se crearon nuevas fuentes de financiación y se ha promovido un ambiente que facilita a los ciudadanos participar como actores centrales de dicha política.

126. La política social se ha concebido como una estrategia a largo plazo para atender el problema de la pobreza y acelerar el crecimiento económico. Se rompió con la visión tradicional del desarrollo social como un gasto compensatorio, asignado a acciones puntuales, realizadas por instituciones débiles. La nueva política social se ha orientado a lo estructural, en el marco de un Estado mejor preparado para fortalecer las capacidades de la población, con el fin de aprovechar las mayores oportunidades generadas por el mayor crecimiento económico.

127. En este período el Estado se concentró en sus obligaciones sociales fundamentales: la salud básica, la nutrición infantil, una sustancial transformación en la estructura de seguridad social que permitirá lograr coberturas del 100% en salud en el año 2000, así como ampliar la cobertura de las pensiones, la educación básica hasta noveno grado, la vivienda social y el aumento en las coberturas de agua potable y alcantarillado. Ello en el marco de esfuerzos por focalizar, mediante diferentes mecanismos, el gasto en la población más pobre, como beneficiaria del gasto público.

128. La modernización del Estado ha ido acompañada de elementos novedosos y necesarios para mejorar la eficiencia y la calidad del gasto social: la descentralización, la introducción de estímulos a la competencia y facilidades al individuo para la libre escogencia y la reorientación de los subsidios hacia los estratos de menores ingresos.

129. Entre 1990 y 1994 la política social se orientó hacia el logro de las metas propuestas para el desarrollo social, mediante transformaciones estructurales, de modernización de las entidades y de mayores niveles de gasto destinado al sector social. Una de las principales limitaciones se daba a nivel institucional, lo cual se evidenció con la incapacidad del sector social de absorber en 1992 un aumento del 22,4% en las apropiaciones.

130. Para atender esa debilidad institucional, el Gobierno nacional ha realizado importantes esfuerzos en ese campo, con el objetivo de sentar las bases de un aumento significativo de coberturas en el futuro, mejorar la calidad de los servicios y garantizar que la atención llegue a los grupos más pobres de la población. Las bases para la modernización del Estado en lo social están sentadas.

131. Otro esfuerzo fundamental ha sido aumentar el gasto social, revirtiendo la tendencia decreciente de la segunda mitad de la década de los 80 y en particular su carácter fluctuante.

A. Evolución del gasto social total y del gasto sectorial durante el período 1990-1994 1/

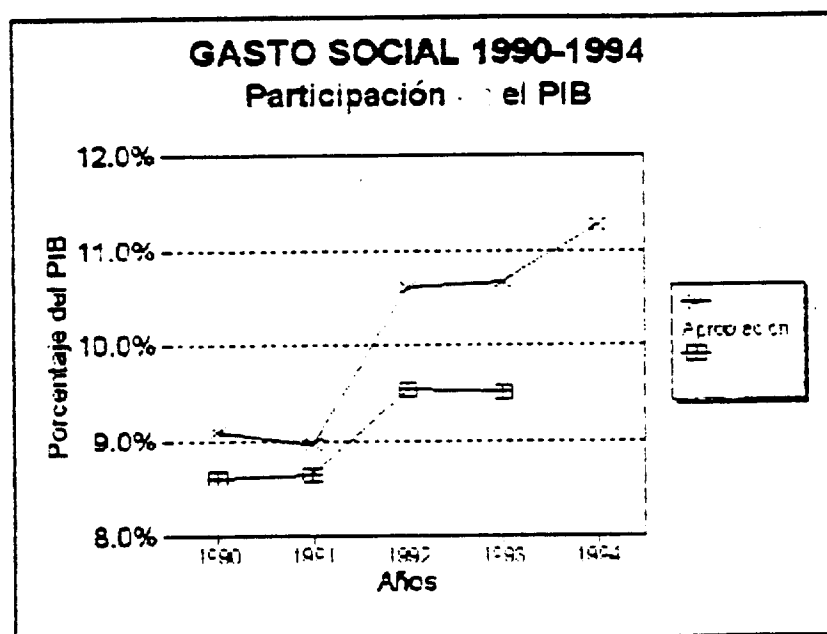
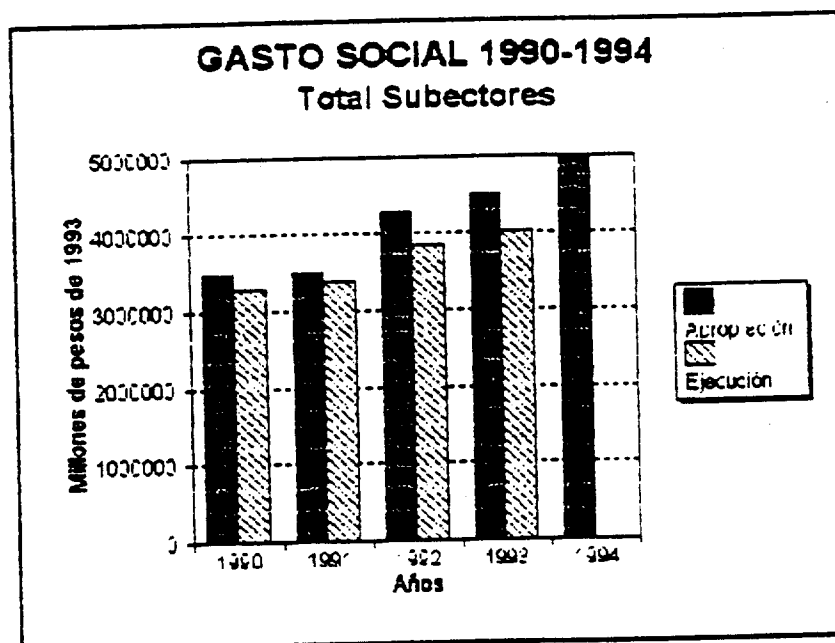
1. Evolución del gasto social total

132. La definición de gasto social del Departamento Nacional de Planeación comprende el gasto de funcionamiento e inversión e educación, cultura-deporte y recreación, salud y nutrición, seguridad social, agua y saneamiento básico, vivienda y otros programas que han ocupado un importante lugar en la política social del Gobierno nacional. El gasto público social incluye tanto los aportes del presupuesto nacional como los recursos propios de las entidades del orden nacional y las transferencias del impuesto de valor agregado (IVA) con las cuales se financia una parte importante de las inversiones sociales a nivel territorial.

133. De conformidad con dicha definición las apropiaciones presupuestales crecieron el 43,5% entre 1990 y 1994 en pesos constantes, logrando el mayor crecimiento en el año 1992 con un 22,4%. La participación de estas apropiaciones como proporción del PIB pasó de 9,1% en 1990 a 11,3% en 1994.

134. El presupuesto del sector social respecto al presupuesto total se ha mantenido alrededor del 38% aunque el presupuesto total de la nación ha aumentado en un 43%. Lo anterior señala que, a pesar de que otros componentes del gasto público crecen mucho más rápido 2/, el gasto social casi mantiene su participación en el gasto total, lo cual equivale a un incremento significativo en el componente social.

135. Si se toman las apropiaciones, el gasto social por habitante en precios constantes de 1993 pasó de 108.000 pesos colombianos en 1990 a 145.000 pesos colombianos en 1994, lo que significa un incremento del 34,3%. El crecimiento de las apropiaciones del sector como porcentaje del PIB fueron del 23,7% en el período 1990-1994. Lo anterior se explica por el aumento de la participación del gasto social respecto al PIB en la mayoría de los sectores para el mismo período. En educación pasó del 2,75 al 3,48%, en cultura, deporte y recreación del 0,13 al 0,20%, en salud y nutrición del 1,39 al 1,97%. En seguridad social del 3,51 al 4,43% y, finalmente, en agua potable y saneamiento básico del 0,21 al 0,35%.

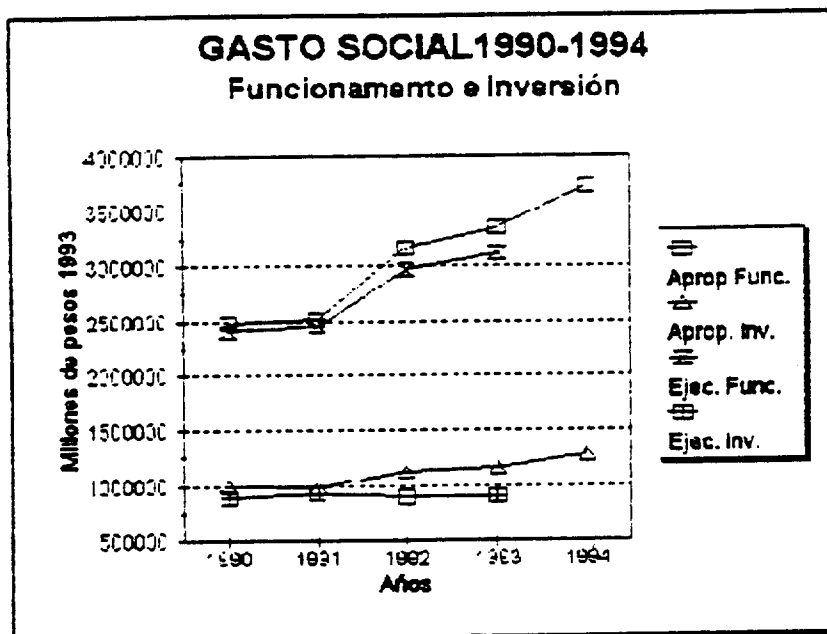


136. Al analizar la participación de los sectores sociales dentro del gasto social total, los que presentan un peso más importante son educación, con cerca del 30%, salud y nutrición que pasó del 15,3 al 17,5% y seguridad social que pasó del 38,6 al 39,4% entre 1990 y 1994.

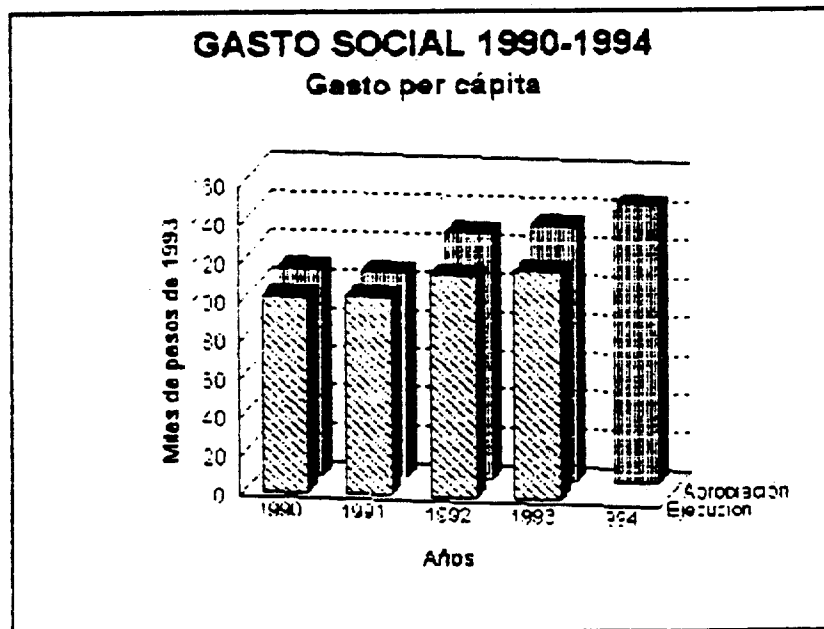
137. La participación de la inversión dentro del total de la apropiación del sector social se ha mantenido alrededor del 16% en el período 1990-1994, mostrando una tendencia decreciente que se explica por los esfuerzos que ha realizado el Gobierno en los sectores que son intensivos en uso de personal como la educación. En efecto, el aumento de la apropiación en funcionamiento para el período fue del 50,1% concentrado principalmente en el año 1992 con un incremento del 25,7% del cual el sector educativo es responsable de más del 75%. Sin embargo, el crecimiento de la inversión aunque inferior al del funcionamiento ha sido bastante importante situándose en un 27,2% en el período.

138. Estos indicadores señalan el presupuesto nacional como principal medio para cumplir con los compromisos en infraestructura social e inversión en capital humano. Algunos de los sectores sociales han logrado una sustancial recuperación, superior a la del gasto social en su conjunto e incluso con respecto al gasto total, lo que permitió revertir la tendencia a la caída que se presentaba desde el año 1985 y, en particular, su carácter fluctuante.

139. En relación con la ejecución presupuestal, se observa que la proporción entre ejecución y apropiación fue del 94,7% en 1990 y 96,5% en 1991. Sin embargo, en 1992, año en el cual las apropiaciones crecen en un 22,4%, dicha proporción al 90%, lo que significa que se dejaron de ejecutar más de 430.000 millones de pesos, monto equivalente al 1,1% del PIB, que asciende casi a la inversión total ejecutada en educación, salud y seguridad social en el mismo año. En el año 1993 esta proporción fue de 89%. Al analizar la ejecución discriminada por funcionamiento e inversión, se observa que esta última tuvo una caída de 11,5 puntos porcentuales durante ese período.



140. El gasto social ejecutado entre 1990 y 1993 pasó del 8,6% del PIB al 9,5%; el gasto per cápita aumentó de 102.000 pesos colombianos en 1990 a 118.000 pesos colombianos en 1993, lo que equivale a un crecimiento del 16,1%. Es importante destacar que a causa de la ineficiencia del sector social en el momento de gestionar los recursos, cada colombiano percibió 14.000 pesos colombianos menos de los que realmente el Gobierno había previsto destinar.



141. Aun si se considera como gasto social únicamente lo ejecutado en los sectores de educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda se observa que durante el período 1990-1994 comenzó la recuperación del gasto. Pasó de ser el 7,9% del PIB en 1990 a un 8,7% en 1993, después de haber caído hasta el 7,2% en 1988 y haberse situado permanentemente por debajo del 8% en la segunda mitad de la década del 80.

142. El mayor problema del sector social es la ejecución, al haberse presentado la incapacidad de absorber a través de una eficiente ejecución los mayores recursos apropiados, particularmente en la vigencia fiscal de 1992. Esto muestra la debilidad institucional del sector social, diagnosticada desde el Plan de Desarrollo y la justificación de que la transformación y modernización de las instituciones haya tenido el carácter de prioridad.

143. En términos generales, las mayores dificultades en la ejecución se debieron a la débil capacidad de gestión de las instituciones del sector social y a la transición institucional a raíz de los cambios constitucionales, la cual incidió particularmente en la ejecución de programas que involucran subsidios a la demanda. Un análisis más detallado

de las cifras muestra que los sectores que más contribuyeron a la baja ejecución presupuestal en 1992 fueron el sector educativo y el de seguridad social; en el primer caso tanto en funcionamiento como en inversión, y en el segundo caso particularmente el Instituto de los Seguros Sociales que presenta los menores niveles de ejecución de la inversión llegando únicamente al 8,8%.

144. Por lo anterior, el Gobierno nacional inició a partir de 1992, y en algunos casos antes, toda una serie de transformaciones institucionales, en las cuales centró gran parte de los esfuerzos de política social, como condición para garantizar una eficiente ejecución de los mayores recursos presupuestales para el sector social.

2. Evolución del gasto a nivel sectorial

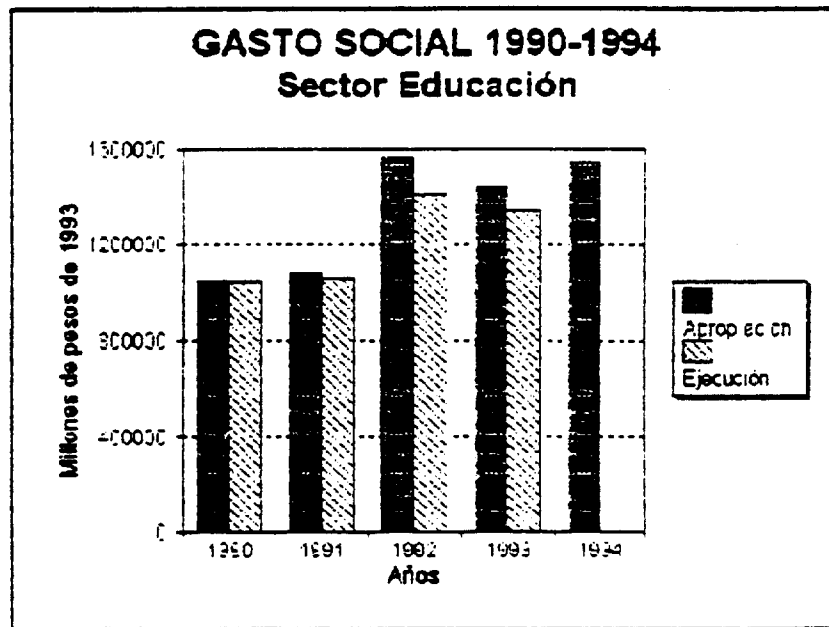
a) Educación

145. Durante el período 1990-1994 el gasto público presupuestado creció un 47%, crecimiento superior en cuatro puntos al crecimiento del gasto total.

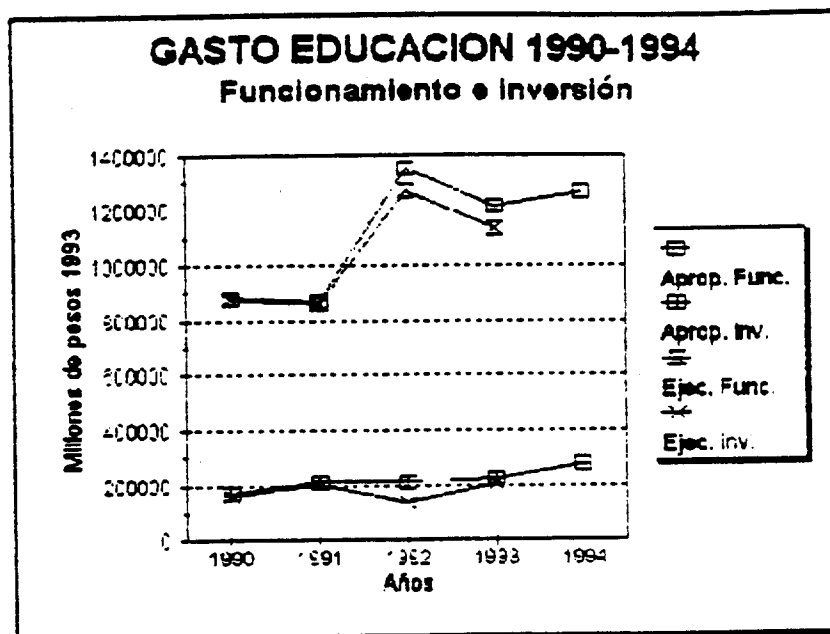
146. La participación de la inversión en el gasto total del sector, ha fluctuado entre el 13,6 y el 19,6%. Debido a que el sector es prestador de servicios, esto se refleja en la alta proporción de gastos de funcionamiento. El aumento de la participación del funcionamiento en el año 1992, que equivale a un incremento del 55,1% en dicha participación, se debió a que durante ese año el Gobierno nacional creó los mecanismos necesarios para pagar en el largo plazo la deuda prestacional del magisterio, para sanear las finanzas de su Fondo restacional. Lo anterior determina que para el año 1992 se tenga que hacer una gigantesca apropiación presupuestal en funcionamiento, cuantía que disminuye en los años siguientes a medida que se va cancelando la deuda.

147. Al respecto, es necesario precisar que entre 1992 y 1993, y de acuerdo con los registros contables, cerca del 70% de los recursos del Fondo se destinaron a cesantías mientras que no más del 23% se destinaron a pensiones. Esto significa que el Fondo ha favorecido a los maestros activos, incidiendo de esta manera en la calidad de la educación a través de una mejoría en las condiciones laborales que garantiza un mayor tiempo efectivo dedicado a la enseñanza.

148. En el año 1992, la relación del gasto con respecto al PIB logra su punto máximo del 3,87% para llegar en 1994 al 3,48% (gráfico).



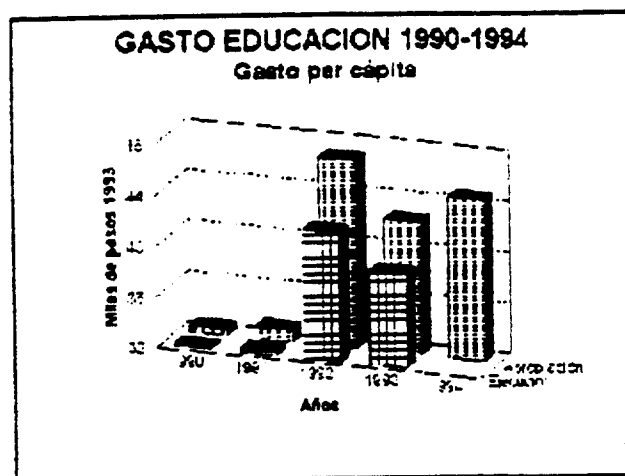
149. La ejecución presupuestal tuvo un crecimiento del 29% durante el período 1990-1993. La participación de lo ejecutado frente a lo presupuestado desciende de 98,7% en 1990 a 93% en 1993, llegando al punto más bajo en 1992 con un 90,1%. El análisis de las cifras señala que la capacidad de gestión del sector no responde a los aumentos en recursos, principalmente en la inversión. Las dificultades del año 1992 se ven en parte explicadas por la congelación de recursos a causa de la interpretación del artículo 355 de la Constitución. Los retrasos en la ejecución que se presentaron en el año 1993 se deben parcialmente a la liquidación del Fondo del Ministerio de Educación Nacional, que se realizó en desarrollo de la modernización del sector social (Decreto N° 2132 de 1992). Con la profundización de la descentralización (Ley N° 60 de 1993) y con las reformas institucionales adelantadas desde 1992 debe lograrse una mejora sustancial de la ejecución en los próximos años.



150. A pesar de estas dificultades, los recursos ejecutados como proporción del PIB aumentaron en un 29%, pasando de 2,72% en 1990 a 3,17% en 1993.

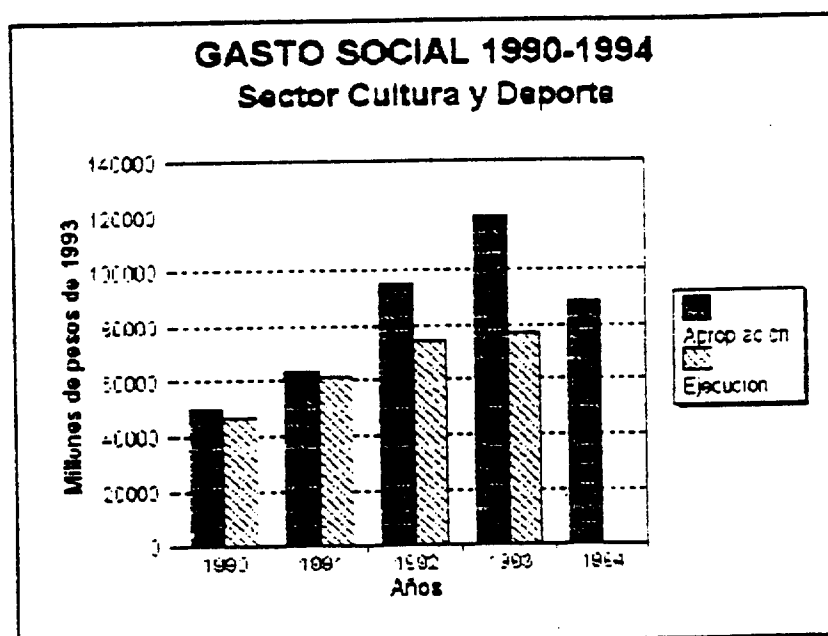
151. La importancia que el Gobierno nacional ha dado a la educación se refleja en el incremento del gasto apropiado per cápita que aumenta de 32.580 pesos colombianos en 1990 a 44.735 pesos colombianos en 1994 (pesos de 1993), equivalente a un crecimiento del 37,3%. En términos de gasto ejecutado per cápita el aumento llega al 22,7%.

152. Dicho aumento se destinó principalmente a la educación básica donde la rentabilidad social es mayor. La inversión en este nivel educativo aumentó de 24.747 millones pesos colombianos en 1990 a 117.334 millones de pesos colombianos en 1994 (pesos constantes de 1993), lo que equivale a un incremento del 374%, y llega a representar el 42,1% de la inversión del sector cuando a principios de la década de los noventa sólo representaba el 14,4%. Este esfuerzo en la educación básica muestra el énfasis dado a la mayor inversión en capital humano y a la equidad, lo que genera un impacto importante en el mediano plazo.



b) Cultura, deporte y recreación

153. Los recursos apropiados para el sector cultura, deporte y recreación durante el período 1990-1994 tuvieron un incremento del 74,8%. Dicho aumento se concentró principalmente en el subsector de deporte en el que el aumento para el mismo período fue 62,4 y de 220% entre 1990-1993. En el año 1994 se da una caída de la apropiación debido principalmente a la baja ejecución del año 1993, que llegó únicamente al 63,6% del total apropiado y a la reestructuración de Coldeportes que permitió la disminución en gastos de funcionamiento.

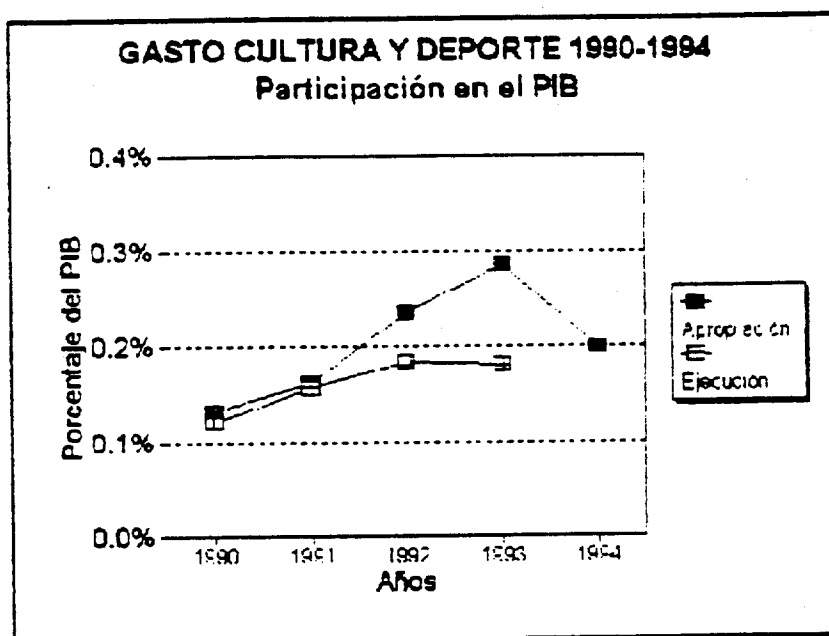


154. La participación de la inversión en el total de los recursos del sector pasó del 32,8% en 1990 al 47,3% en 1994, lo que implica una recomposición del gasto dentro del sector. Así, éste logra una participación del 1,7 dentro del gasto social en 1994.

155. Como porcentaje del PIB los recursos apropiados por el sector representaban el 0,13% en 1990 alcanzando el 0,20% en 1994, y logrando el punto máximo en 1993 con un 0,28%.

156. La evolución de la ejecución de los recursos es decreciente: mientras que en 1990 se ejecutó el 91,6% de lo apropiado, en 1993 sólo se ejecutó el 63,6%. Lo anterior muestra la incapacidad institucional del sector para gestionar esos mayores recursos. El cuello de botella se presentó principalmente en la inversión donde la ejecución fue solamente del 35,8% en 1993 para el total del sector y únicamente del 20,9% en el caso de deportes.

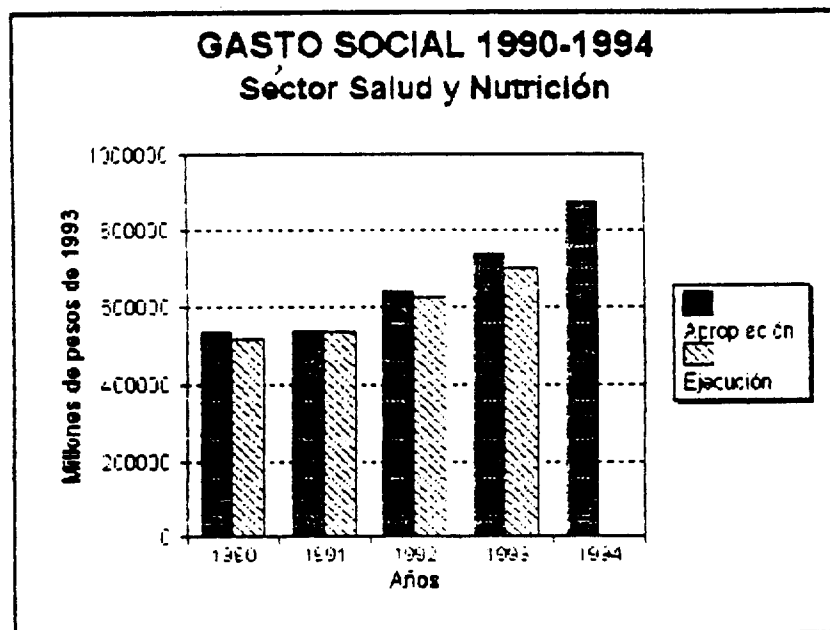
157. A pesar de lo anterior, los recursos ejecutados como proporción del PIB pasaron del 0,12% en 1990 al 0,18% en 1993 y el gasto per cápita aumentó en un 57,2% al pasar de 1.435 pesos colombianos (pesos de 1993) en 1990 a 2.255 pesos colombianos en 1993. Estas últimas cifras reflejan un aumento importante de recursos para el sector, en particular en deporte y recreación.



c) Salud y nutrición 3/

158. El crecimiento anual promedio del gasto público presupuestado del sector durante el período 1990-1994 fue del 13,1% y el crecimiento total de lo apropiado para el mismo período fue del 64%. Este último porcentaje se

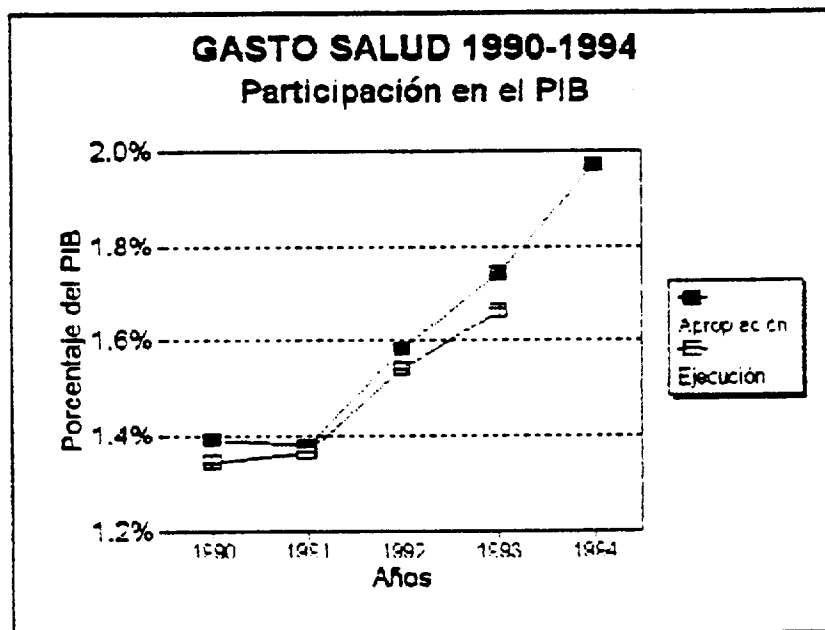
sitúa cerca de veintiún (21) puntos por encima del incremento del gasto público total. De acuerdo con la gráfica es claro que los recursos previstos para el sector salud y nutrición son crecientes en el período.



159. La participación de la inversión 4/ dentro de la apropiación total del sector cae de 43,1% en 1990 a 36,5% en 1991, año a partir del cual comienza su recuperación hasta alcanzar un 42,5% en 1994. Es necesario destacar que se realizó un esfuerzo para que la inversión tuviera una mayor importancia dentro del gasto total del sector, pues la inversión presupuestada entre 1990 y 1994 creció en un 62%, y la ejecutada en un 26,3% entre 1990 y 1993.

160. La participación de la inversión del subsector de nutrición en el total del sector pasó del 65,2% en 1990 al 53,3% en 1994, encontrando el punto máximo en 1992 con una participación del 78%. Este elevadísimo porcentaje se debe a que en el año 1991 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar generó un superávit de aproximadamente 27.000 millones de pesos colombianos que fueron incorporados al presupuesto de 1992. A pesar de que la inversión del Instituto creció durante el período en un 32,2%, ésta perdió participación dentro del sector, particularmente en 1994 cuando el aumento fue apreciable en inversión, explicado por la reforma a la Seguridad Social (Ley N° 100 de 1993), incrementando de manera importante los recursos para el sector salud.

161. La relación entre lo apropiado con respecto al PIB presenta una tendencia creciente que pasa de 1,39% en 1990 a 1,97% en 1994 y representa un aumento del 41,4% para dicho período. Lo apropiado per cápita tuvo un incremento del 53,5%, al pasar de 16.476 pesos colombianos en 1990 a 21.673 pesos colombianos en 1994.



162. El gasto ejecutado, aunque creció menos rápido que lo presupuestado, lo hizo en términos reales en un 28% entre 1990 y 1993.

163. El sector respondió favorablemente al incremento de recursos, pues la relación entre lo apropiado y lo ejecutado disminuyó levemente entre 1990 y 1993 pasando de 96,7 a 95,4%. La capacidad institucional del sector se manifiesta en que la disminución en la ejecución para el período 1990-1994 fue solamente de 1,3%, porcentaje inferior en más de cuatro puntos al promedio del sector social para el mismo período.

164. La capacidad institucional del sector se evidencia también en el apoyo que el nivel central le ha prestado a los Departamentos en el fortalecimiento de la capacidad de recaudo de las rentas. Así, el esfuerzo para una adecuada financiación de los servicios de salud no ha sido sólo de la nación, las entidades territoriales también han aumentado, aunque en menor proporción, el esfuerzo con recursos propios y con las rentas cedidas. Estas rentas pasaron de 0,53% del PIB en 1991 a 0,64% en 1994 con una tasa de crecimiento promedio anual del 30%.

165. El gasto ejecutado como proporción del PIB, pasó del 1,35% en 1990 al 1,66% en 1993, cifra nunca antes alcanzada en la década anterior, ni siquiera en 1984. Lo ejecutado per cápita aumentó en un 30% al pasar de 15.931 pesos colombianos en 1990 a 20.673 pesos colombianos en 1993.

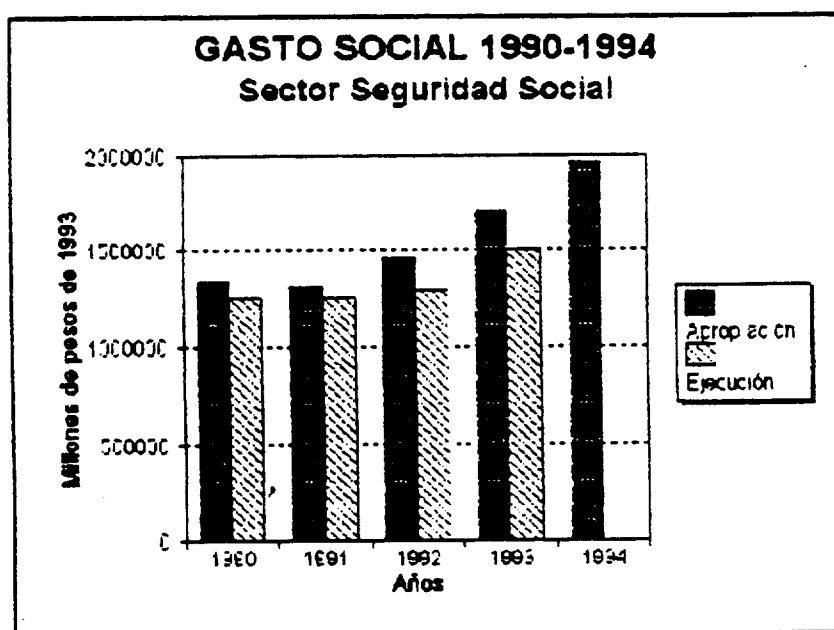
d) Seguridad social

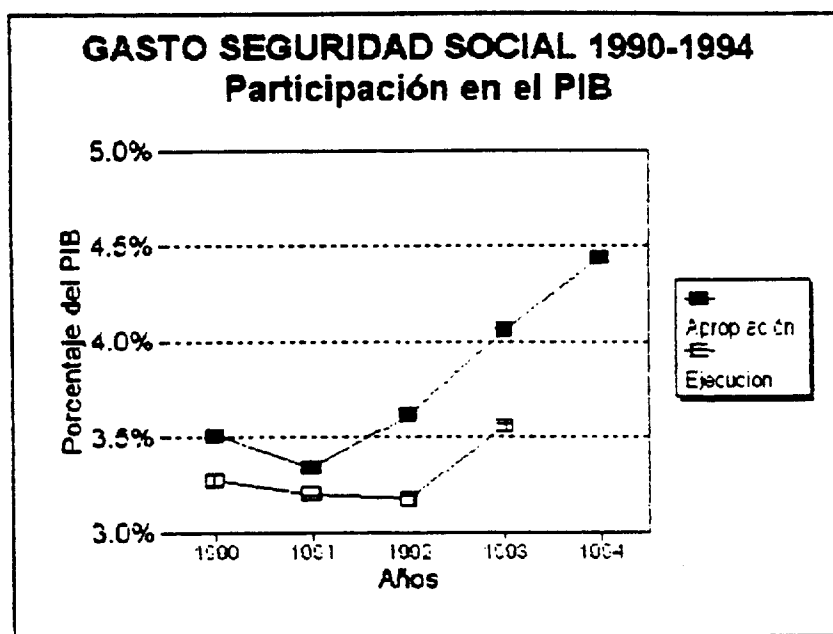
166. Durante el período 1990-1994 el gasto público presupuestado creció en 46,4%. Esta cifra, sin embargo, no incluye los recursos adicionales apropiados en este último año en virtud a la Ley N° 100 de 1993 que implica 46.000 millones de pesos colombianos destinados principalmente a ancianos indigentes y pensiones mínimas.

167. La participación del funcionamiento en el total del gasto del sector pasó del 85% en 1990 al 92,6% en 1994. Lo anterior se debe a que este rubro incluye fundamentalmente los recursos destinados a saldar el déficit de la Caja Nacional de Previsión en cuanto al cumplimiento de las obligaciones económicas que habían sido reconocidas pero no pagadas, y a los pasivos laborales de los Ferrocarriles Nacionales y Puertos de Colombia. Por lo tanto, durante el período 1990-1994 el aumento de la apropiación para funcionamiento fue de 59,2%. La inversión por su parte, disminuyó en 27,3% para el mismo período, lo cual se explica en gran parte por la caída de la inversión del ISS en un 29,1%.

168. El monto de recursos apropiados como porcentaje del PIB pasó de 3,51% en 1990 a 4,4% en 1994, lo que representa un aumento del 26,2%.

169. Los recursos apropiados per cápita en el sector pasan de 41.584 pesos colombianos en 1990 a 57.000 pesos colombianos en 1994, lo que representa un incremento del 37%.





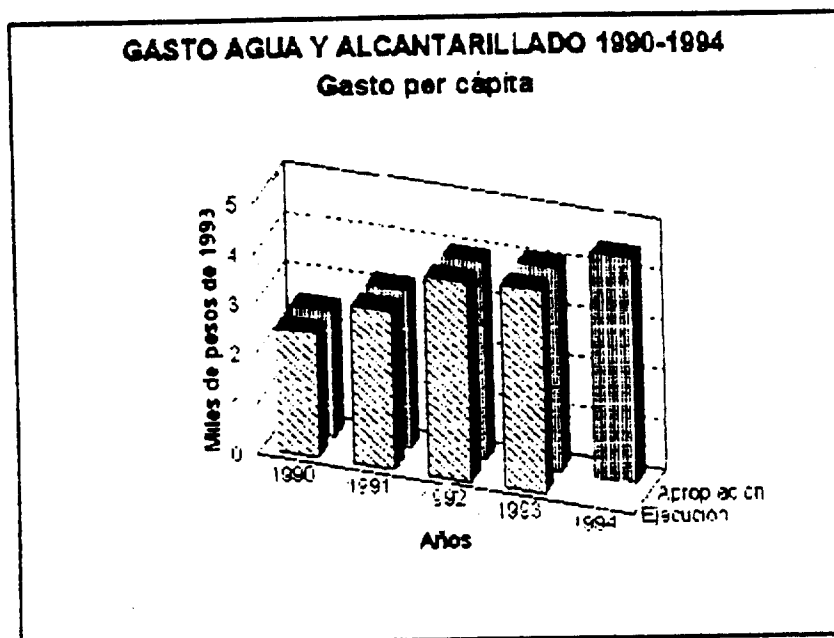
170. Los recursos ejecutados por el sector muestran un crecimiento del 19,9% en el período 1990-1993, el cual se vio afectado por la baja ejecución del Instituto de Seguros Sociales que en el año 1993 fue del 16% y en 1994 del 8,9% de lo apropiado. Este comportamiento se explica fundamentalmente por la revisión de los contratos y proyectos que afectó la programación de obras al revisarse las prioridades de la inversión, dentro del marco de la reestructuración del Instituto.

171. La ejecución como proporción del PIB es creciente ya que aumentó de 3,3% en 1990 a 3,6% en 1993. Igualmente, el per cápita para el mismo período creció en un 14%.

e) Agua potable y alcantarillado

172. Durante el período 1990-1994 el gasto público presupuestado 5/ creció un 93,7%; dicho porcentaje equivale a más del doble del aumento que tuvo el gasto total del Gobierno en el mismo período. El gasto per cápita presupuesto creció entre 1990 y 1994 en un 81,2% y en ejecución entre 1990 y 1993 en un 63%.

173. A pesar de que hay aproximadamente 12 entidades que destinan recursos para agua potable y saneamiento básico, éstos se han concentrado en los presupuestos del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda, particularmente en este último a través de la FINDETER, entidad responsable de la financiación del sector. En el año 1993 estas dos entidades contaban con el 81,6% de los recursos.

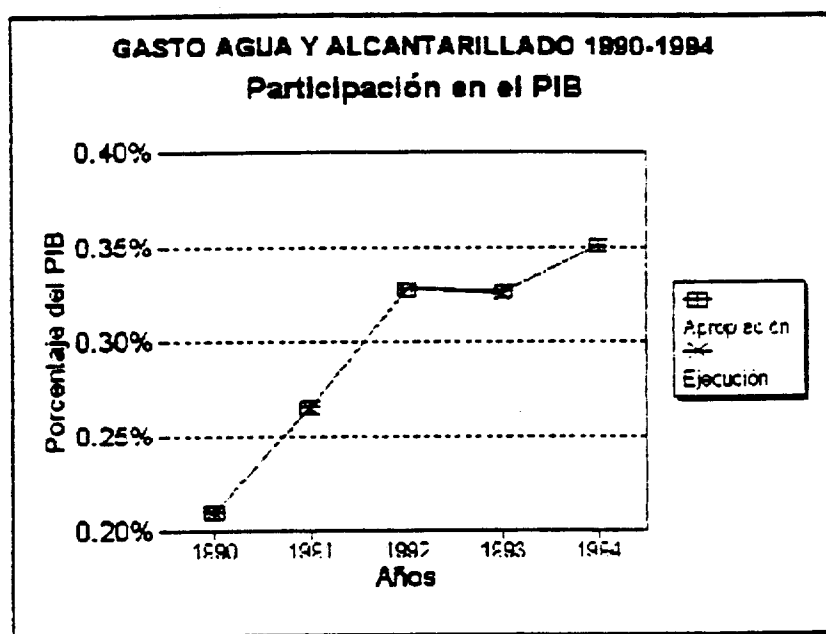


174. En este sector la totalidad del gasto del Gobierno está destinado a inversión, pues el funcionamiento es responsabilidad de las entidades administradoras del servicio, y éstas lo financian a través de tarifas a los usuarios.

175. La relación de lo apropiado con respecto al producto interno bruto ha sido creciente durante todo el período, pasando de 0,21% en 1990 a 0,35% en 1994.

176. El sector ha ganado peso en la participación dentro del gasto social total, pues en 1990 representaba el 2,31%, mientras que en el año 1994 ha alcanzado el 3,11%.

177. La relación entre lo apropiado y lo ejecutado se ha mantenido durante todo el período en 99%. A través del Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado se han realizado esfuerzos importantes por fortalecer la capacidad institucional, manteniendo la responsabilidad de la ejecución y la administración de los servicios en el nivel municipal y fortaleciendo las funciones de asistencia técnica, planeación y control en los niveles regional y nacional.



178. La relación de lo ejecutado con respecto al producto interno bruto ha sido creciente durante todo el período, pasando de 0,21% en 1990 a 0,32% en 1994.

179. La inversión total del Gobierno central en el sector alcanza un monto cercano a los 454.000 millones de pesos colombianos de 1993. Este esfuerzo por parte del Gobierno nacional ha sido muy importante desde el punto de vista de la infraestructura social, que conlleva un aumento en la calidad de vida, toda vez que ha beneficiado a un número importante de colombianos, como se verá más adelante, afectando así, favorablemente la población con necesidades básicas insatisfechas.

180. La inversión en este sector tiene, además, externalidades positivas relacionadas con la salud y la nutrición, que implican un efecto adicional en la población. Estos logros son coherentes con lo expuesto en "La revolución pacífica", donde el sector de agua potable y saneamiento básico es una de las prioridades.

181. Los resultados ponen de manifiesto la importancia de las transformaciones institucionales como condición para alcanzar adecuados niveles de ejecución. Dichas transformaciones consistieron en la organización del sector a través de la creación del Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento de las cuales depende el Programa de Asistencia Técnica del AT PAS 6/. Con estas transformaciones se logra la diferenciación de las funciones de regulador del Estado a las de proveedor y administrador del servicio del nivel local.

182. En este sector, a diferencia de lo sucedido en otros sectores, la respuesta a un mayor aumento de recursos correspondió a una ejecución del 100%.

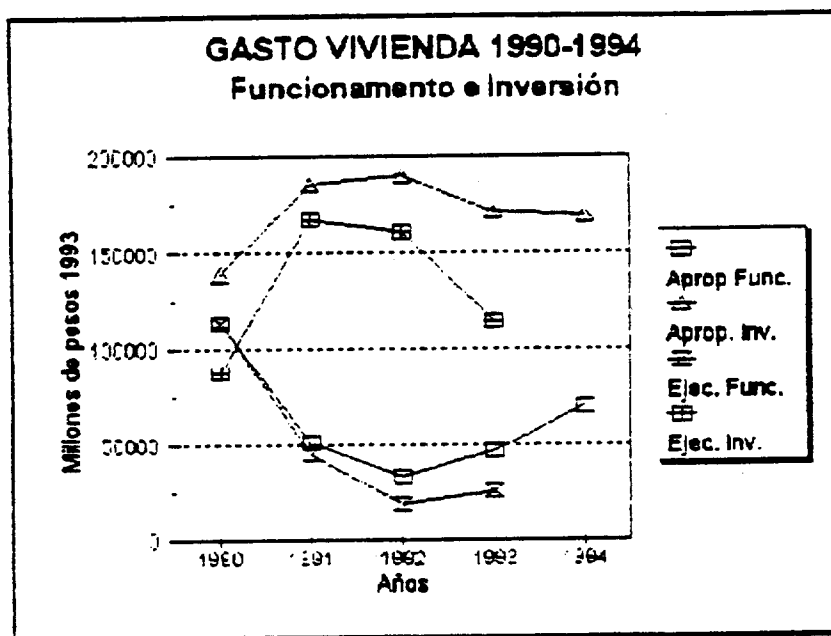
f) Vivienda

183. Durante el período 1990-1994, el gasto público presupuestado decreció en un 5,5% lo que se explica en parte porque el INURBE suprimió las inversiones forzosas de las entidades financieras y la función de crédito que antes asumía el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Con excepción del año 1994, que presentó un crecimiento del 9,7%, todas las vigencias presentaron una reducción.

184. Es importante anotar que la disminución del gasto en el sector vivienda obedece al cambio de modelo realizado a partir de 1991. Desde el diagnóstico del Plan de Desarrollo se mostraba que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado en este sector durante más de 50 años, los colombianos seguían careciendo de condiciones adecuadas de vivienda. Por lo tanto, se hizo necesario dar un vuelco al sistema en el cual se le dio mayor participación y fortalecimiento al mercado de vivienda con el objetivo de atender adecuadamente a los grupos más pobres de la población, a través del subsidio familiar de vivienda. Se trazó entonces una política que dio especial importancia a los gobiernos locales, al sector privado y, sobre todo, reformaba las competencias del nivel central.

185. El gasto del sector ha tenido un cambio significativo en su composición, pues en 1990 el funcionamiento representaba el 45% mientras que en 1994 se redujo hasta un 30%. Lo anterior significa que mientras en 1990 por cada peso en inversión se destinaban 0,82 pesos colombianos a funcionamiento, en 1994 solamente se destinan 0,41 pesos colombianos. Esta tendencia decreciente se debe a que la política de vivienda puesta en marcha por el Gobierno tomó medidas para hacer más eficiente, para lo cual entre otros, fueron suprimidos cargos innecesarios. En el INURBE, por ejemplo, se redujo la planta de personal de 3.000 a 600 empleados. Aunque la apropiación en funcionamiento ha sido decreciente en el período, en algunos años ha habido aumentos que corresponden al saldo de deudas por reestructuraciones de las entidades.

186. En cuanto a la relación del gasto con respecto al producto interno bruto, la tendencia ha sido decreciente. En 1990 la participación era del 0,66% y en 1994 es del 0,54%. La participación del gasto del sector frente al gasto social total ha perdido peso pasando de 6,36% en 1990 a 4,01% en 1993. Sin embargo, los beneficiarios de vivienda han aumentado con respecto al modelo anterior, lo que se debe de un lado a que el nuevo modelo es más eficiente y de otro, las cifras de inversión antes de la liquidación del ICT no implicaban necesariamente la construcción de vivienda, sino que incluían la inversión en lotes. Con el actual modelo se logran en total 168.000 soluciones de vivienda por año frente a las 87.150 anuales de los años 80. En cuanto a la vivienda de interés social se han logrado 110.000 soluciones por año cuando el ICT en la década anterior apenas logró 37.000 por año.

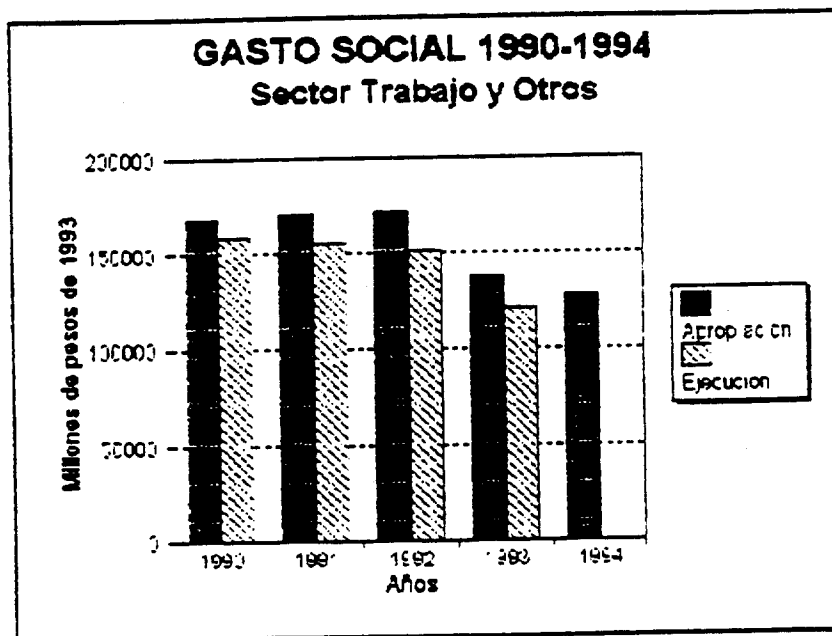


187. Al analizar los resultados de la ejecución de los recursos asignados en términos reales, se tiene que la tendencia es decreciente, lo que se debe al ajuste del nuevo modelo, que todavía requiere de correctivos para lograr la real modernización del sector y permitir una cobertura mayor, ampliando la capacidad de oferta. Hay conciencia de la importancia de seguir desarrollando mecanismos como el de ahorro programado que permitan fortalecer la capacidad de demostración de ingreso de los demandantes.

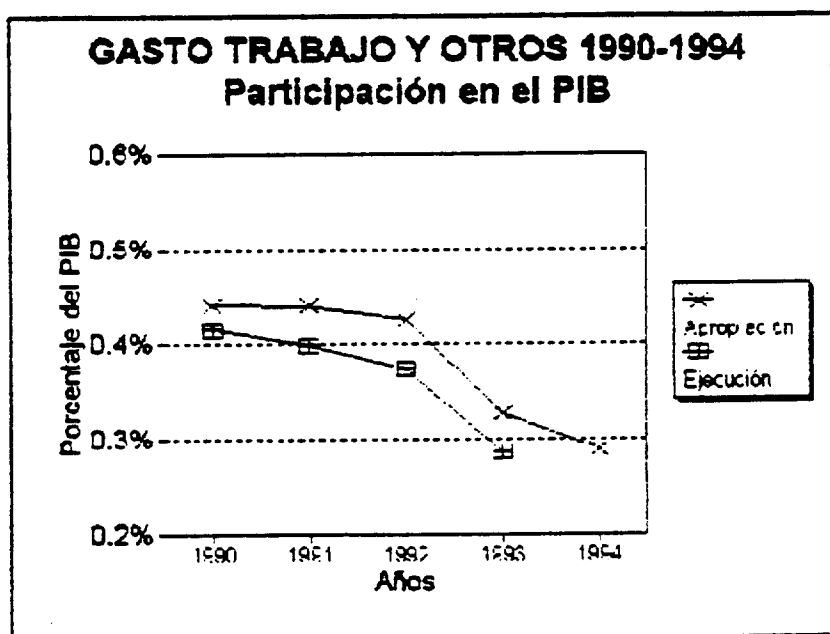
g) Otros programas

188. Se incluyen a continuación los programas de la Presidencia de la República y los de trabajo y empleo. La apropiación de recursos a estos programas entre 1990-1994 presenta un decrecimiento del 23,4%, que se explica por el carácter temporal de los mismos.

189. Los programas de empleo son en su mayoría de promoción de microempresas y se desarrollan dentro del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa y de generación de ingresos. Dentro del total de las apropiaciones de otros programas, los de empleo participan con el 52% en el período 1990-1994 y su presupuesto está dedicado únicamente a inversión. En términos per cápita, la asignación pasó de 5.216 pesos colombianos en 1990 a 4.000 pesos colombianos en 1994.



190. Respecto a la ejecución, los continuos cambios institucionales en el Departamento Administrativo de la Presidencia, las modificaciones en las normas y reglamentos, así como los cambios generados por la nueva Constitución hacen que entre 1990 y 1994 haya habido baja capacidad de gestión y por lo tanto en una disminución de la ejecución del 6,9%. Ello se explica principalmente por la inversión, que pasó del 94% en 1990 al 86% en 1994.



191. En términos per cápita la ejecución pasó de 4.900 pesos colombianos en 1990 a 3.572 pesos colombianos en 1994.

B. Transformaciones institucionales

192. La nueva política social acorde con los principios de la nueva Constitución, los objetivos de desarrollo, los obstáculos estructurales encontrados en su diagnóstico, los cambios en el modelo económico, la ampliación de los procesos democráticos y la búsqueda de mayor equidad del gasto público, requirió de transformaciones institucionales profundas conforme a la modernización del Estado.

193. Adicionalmente se dieron cambios importantes a nivel sectorial, lo cual es un elemento fundamental para alcanzar las metas de cobertura y calidad que el país requiere para su adecuado desarrollo y la reducción de la pobreza.

194. A continuación se analizarán las principales transformaciones institucionales y posteriormente los cambios en cada sector.

1. Descentralización

195. La profundización del proceso de descentralización ha sido una de las acciones más importantes desarrolladas por el Gobierno nacional para la modernización del Estado. En el antiguo modelo de desarrollo el sector central se había sobrecargado de funciones, en muchas de las cuales no presentaban ventajas comparativas para su realización, motivo por el cual los resultados no siempre eran los mejores, y lo más grave, dichas soluciones en muchos casos no respondían de manera adecuada a las necesidades y prioridades de la comunidad.

196. En el anterior modelo había un elevado grado de centralismo en la toma de decisiones en el mundo financiero, en la administración de los sectores y en la ejecución de los recursos, razón por la cual las medidas no eran siempre las más convenientes y llegaban en forma tardía. Así, por ejemplo, el sector central debía tomar decisiones en aspectos de competencia puramente local, como administración de personal de los docentes en el caso de educación, y de los médicos en el caso de salud. Adicionalmente, no existían líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades y funciones entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, lo que conllevaba una duplicación de funciones y vacíos institucionales. Y finalmente, las decisiones se tomaban sin que hubiera adecuada participación de las regiones y de las comunidades -beneficiarias de los servicios sociales.

197. Por las anteriores razones el Gobierno, desde la Asamblea Nacional Constituyente y posteriormente con la promulgación de la Constitución política de 1991, determinó como una prioridad el proceso de descentralización. Con ello se busca que las entidades territoriales sean los actores decisorios del desarrollo social y económico de las regiones, resolviendo las demandas ciudadanas en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Les fueron transferidas a las entidades territoriales

competencias funcionales y con ellas la capacidad financiera, administrativa y técnica para su apropiado desarrollo. La definición de fuentes claras de financiación en el proceso de descentralización ha sido uno de los avances primordiales para el sector social durante el actual gobierno.

198. En junio de 1993 el Congreso de la República, por iniciativa gubernamental, aprobó la Ley N° 60, una de las reformas más importantes en materia social la cual fortalece el proceso de descentralización de la gestión de los servicios sociales y duplica los recursos que el Estado destina para su financiación.

199. Con esta ley se transfieren a los departamentos y distritos los recursos del situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación, que deben ser destinados a los sectores sociales de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda y agropecuario, así como las competencias de los diferentes niveles territoriales en dichos sectores. Por tanto, los municipios se convierten en las principales entidades ejecutoras de las acciones de dichos sectores, a saber la administración, la inspección y vigilancia de los servicios y la financiación y dotación de la infraestructura. Los departamentos, por su parte, deben administrar los recursos cedidos por la nación, ser intermediarios entre la nación y los municipios, asesorar y prestar asistencia técnica en la administración y financiación de los servicios sociales.

200. La asignación de los recursos realizada en la Ley N° 60 previó que ninguna de las entidades territoriales fuera a desmejorar en cuanto al monto asignado en relación con los años anteriores y que además lograra los aumentos de cobertura en la prestación de los servicios previstos en el Plan de Desarrollo del Gobierno.

201. Mediante dicha ley se da prioridad a la salud, la educación, al agua potable y al saneamiento básico en los cuales se considera mayor la responsabilidad social del Estado; por lo tanto, el 100% de los recursos del situado fiscal van a salud y educación y el 75% de los ingresos corrientes transferidos a los municipios van a éstos, adicionando agua potable.

202. Además, y buscando el éxito del proceso de descentralización, se previó que éste fuera gradual y acorde con las posibilidades financieras, administrativas y técnicas de las entidades territoriales y por ello la ley estableció un período de cuatro años de transición.

203. Con la redefinición de funciones y la redistribución de los recursos financieros, las entidades territoriales serán responsables de la ejecución de más del 50% del gasto público en los próximos años y tendrán un papel protagónico en el logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país.

204. Una de las contribuciones más importantes de esta nueva ley es, en primer término, utilizar como criterio de distribución de los recursos el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y el grado de pobreza del municipio y no únicamente el número de habitantes como se hacía

anteriormente; en segundo término, premia el ahorro, la eficiencia y la eficacia de las entidades territoriales a nivel de la administración y manejo fiscal; adicionalmente estimula con más recursos los incrementos logrados en calidad de vida.

205. El nuevo concepto que presenta la ley sobre inversión social concibe como tal los gastos de funcionamiento en relación al pago de personal docente, médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional y sus aportes al sistema de seguridad social.

2. Cofinanciación

206. El Gobierno nacional, amparado en la nueva Constitución (artículo 20 transitorio) con el objetivo de garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto Nº 2132 de 1992), conformado por el fondo de Inversión Social -en el que se fusionaron el antiguo Fondo del Ministerio de Educación Nacional (Fondo Men) y el Fondo Nacional Hospitalario-, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado y el Fondo para la Cofinanciación Vial y Urbana 7/.

207. La creación de este Sistema es otra de las estrategias dirigidas al fortalecimiento fiscal e institucional de las entidades territoriales, para dar viabilidad y sostenimiento al modelo de un Estado descentralizado. En el nuevo sistema de cofinanciación, la iniciativa y ejecución de los proyectos recae en las entidades territoriales de acuerdo con las prioridades en términos de política establecidas por los ministerios.

208. Los objetivos del Sistema Nacional de Cofinanciación son, por un lado, apoyar con recursos del presupuesto nacional la financiación complementaria de proyectos sociales en áreas de competencia y de iniciativa territorial, en los cuales la nación tiene un especial interés, y de otro, la simplificación y homologación de trámites y procedimientos para la obtención de recursos de cofinanciación a través de diferentes entidades del Estado. El Sistema también promueve la autonomía local y el fortalecimiento de la democracia participativa, a través de la organización de sistemas municipales que permitan la determinación de los programas y proyectos de interés de la comunidad y reconoce como instancias de participación comunitaria, entre otros, a los Consejos Municipales de Rehabilitación y a los Comités Municipales de Desarrollo Rural. Adicionalmente, los proyectos aprobados por los Fondos serán vigilados por veedurías populares u otras formas de control ciudadano.

209. El Sistema está compuesto a nivel nacional por los Fondos de Cofinanciación, entidades públicas a las que les son asignados los recursos de los sectores sociales y que se administran a través de mecanismos de cofinanciación, los cuales establecen los lineamientos de la política de cofinanciación; los Ministerios Sociales que dan los lineamientos de política sectorial a través de los programas y proyectos que consideran prioritarios para el desarrollo del respectivo sector y las entidades territoriales que son las encargadas de la presentación y ejecución de los proyectos.

210. A nivel departamental los Fondos no tienen dependencias regionales; en vez de ello se crean las Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECO). Se busca que dicha unidad sea coherente dentro de la organización y los lineamientos de política del departamento. El funcionamiento de estas unidades será cofinanciado con recursos de la nación y recibirá la asesoría técnica necesaria para el cabal cumplimiento de sus funciones.

211. Tal como está diseñada la operación del Sistema Nacional de Cofinanciación, los Fondos delegan en los departamentos de registro, concepto de viabilidad técnica, aprobación de recursos, control y seguimiento de los proyectos presentados por los municipios y el mismo departamento.

212. Uno de los principios más importantes del Sistema es la equidad en el acceso a los recursos por parte de las entidades territoriales, lo que significa la prioridad a las más pobres en la asignación de recursos. De otra parte, el principio de universalidad implica que todas las entidades territoriales tienen acceso a los recursos de cofinanciación a través de procedimientos, mecanismos y condiciones de oportunidad claros, universales y homogéneos.

213. Contempla además la asistencia técnica a las entidades territoriales, especialmente a las de menor capacidad de gestión y desarrollo institucional, al igual que una mayor agilidad en el manejo de los recursos a través del sistema de fiducia pero con ejecución directa de las entidades territoriales.

214. Así, el Sistema Nacional de Cofinanciación administrará los recursos de forma equitativa, universal, eficiente y eficaz, y además apoyará la descentralización de los sectores sociales con lo que se logrará la elevación de la calidad de vida de los colombianos.

3. Focalización y programas de subsidios a la demanda

215. En el país se ha logrado en los últimos años un crecimiento significativo en el gasto social, y en las coberturas de los servicios sociales. No obstante, esta expansión benefició en particular a las clases medias, y no pudo llegar en forma adecuada a los grupos sociales más pobres y vulnerables.

216. De acuerdo con estudios recientes, a principios de la década del noventa, más de la mitad del gasto en educación secundaria y superior, más del 55% del gasto en vivienda de interés social, acueductos y alcantarillados benefició al 40% intermedio de la población. La asistencia al sistema nacional de salud, aunque progresiva en la mayoría de los servicios, no lo es en cirugías lo que resulta preocupante dada la gran incidencia que sobre el ingreso de un hogar pobre tiene una hospitalización. A pesar de los progresos en el programa hogares comunitarios de bienestar, el 30% de los beneficiarios no son pobres, especialmente los de las grandes ciudades. En las zonas rurales, aunque los principales beneficiarios del gasto público viven en condiciones de pobreza, en inversiones generales como son las de infraestructura, hay filtraciones de subsidios hacia grupos no pobres.

217. Estas ineficiencias no se deben a la falta de gasto público social, sino a la ausencia explícita de una política orientada a identificar quiénes debían ser sus beneficiarios y cómo llegar a ellos mediante diversas formas de focalización del gasto.

218. Por ello ha sido prioridad del Gobierno nacional diseñar y poner en marcha instrumentos que permitan garantizar que la política social favorezca a la población más pobre, mediante la focalización del gasto social; la Constitución (especialmente el artículo 357 de inversión social); la Ley N° 60 de 1993 y la Ley N° 100 de 1993 de Seguridad Social.

219. Los esfuerzos de focalización del gasto público social se han reflejado en las prioridades sectoriales, de tal forma que se ha focalizado en las tareas básicas de educación, salud y nutrición, agua potable y alcantarillado, vivienda social y seguridad social.

220. Adicionalmente, el Gobierno ha emprendido esfuerzos de focalización hacia las regiones más pobres - a través del Plan Nacional de Rehabilitación y del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social -y hacia las poblaciones de menores ingresos- mediante programas que en algunos casos particulares favorecen el subsidio a la demanda.

221. Como apoyo a los esfuerzos de focalización, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales, ha definido y se encuentra apoyando el uso de una serie de instrumentos que permitan aumentar la focalización del gasto social ya sea por áreas geográficas 8/ o en los programas que requieren entrega de subsidios a la demanda, para lo cual es necesario identificar los hogares, familias o individuos que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad, califican para recibir beneficios directos de los programas 9/.

222. Los subsidios a la demanda son otra estrategia puesta en marcha por el Gobierno nacional, con el objetivo de contribuir a mejorar la eficiencia del gasto social. Con esto se busca aumentar la oferta de servicios sociales para los grupos más pobres, mejorar la calidad de los servicios e introducir la libre elección a los beneficiarios.

223. En educación, se puso en marcha un programa de subsidios dirigido a estudiantes que habiendo finalizado primaria en establecimientos del sector público, tuvieran cupo en establecimientos privados y no contaran con los recursos económicos para financiar su educación. El programa está dirigido a estudiantes de estrato socioeconómico 1 y 2 de las grandes ciudades y a estudiantes de municipios pobres del país. También se puso en marcha un programa de subsidios para estudiantes de secundaria a través de un sistema de becas.

224. En salud existen programas de subsidios para la adquisición del plan obligatorio de salud, a través de las Empresas Solidarias de Salud las cuales benefician a la población pobre.

225. Igualmente, la nueva Ley de Seguridad Social contempla programas de subsidios a la demanda que permiten mejorar la focalización del gasto social tanto en aquellos que no pueden aportar la totalidad de las cotizaciones para tener acceso a los servicios de salud y a una pensión, a través del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud y Fondo de Solidaridad Pensional respectivamente. También creó el Programa de Auxilio a Ancianos Indigentes, para beneficiar a los pobres mayores de 65 años que nunca pudieron acceder a un Sistema de Seguridad Social.

226. En vivienda, se puso en marcha un programa de subsidios individuales para familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos, así como subsidios colectivos a familias con ingresos entre cero y dos salarios mínimos.

4. Transformaciones en las entidades del sector social

227. La nueva Constitución ordenó en el artículo transitorio 20 un proceso de transformación en las entidades estatales nacionales. El objetivo de dicho proceso era darle al Estado los elementos para asumir nuevos mandatos y responsabilidades, materializando así los principios de la reforma a la política social: fortalecimiento del proceso de descentralización, modernización del Estado, y la introducción de nuevos actores tales como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. En fin, se trataba de acercar el Estado a las necesidades reales de los ciudadanos, de tal manera que fueran éstas un objetivo en sí mismo y no las entidades.

228. En este marco, se reestructuraron en el sector social los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo, Agricultura, Departamento Administrativo de la Presidencia y el Conpes. Estas modificaciones institucionales se vieron reforzadas por un nuevo marco legal originado a partir de la Ley N° 60 de 1993 y la Ley N° 100 de 1993.

C. Conclusiones

229. Las apropiaciones en pesos constantes del sector social crecieron 44% entre 1990 y 1994. Tal incremento implica un aumento considerable en la participación del gasto social como proporción del PIB, pasando de 9,1% en 1990 a un 11,3% en 1994 y del gasto social por habitante que pasó de 108.000 a 145.000 pesos colombianos (pesos constantes de 1993) en el mismo período.

230. Este último incremento ha significado que la mayoría de sectores sociales aumenten su participación como proporción del PIB, de tal manera que se logran en algunos casos niveles nunca antes alcanzados, ni siquiera en 1984 cuando el gasto social llegó al nivel máximo de la década.

231. El sector social ha presentado problemas en la ejecución de los mayores recursos apropiados durante el presente cuatrienio. Particularmente en 1992, año en el cual las apropiaciones aumentaron en un 22,4% pero se dejaron de

ejecutar cerca de 430 millones de pesos colombianos, monto equivalente al 1,1% del PIB. Las mayores dificultades se presentaron en educación y en el Instituto de Seguros Sociales.

232. El aumento en el gasto social en este cuatrienio es tal que, pese a lo anterior, el gasto social ejecutado entre 1990 y 1993 pasó del 8,6% como proporción del PIB al 9,5%, y el gasto social per cápita ejecutado de 102.000 a 118.000 pesos colombianos en el mismo período.

233. Si se considera como gasto social únicamente lo ejecutado en los sectores de educación, salud y nutrición, seguridad social y vivienda se observa que durante este período comenzó la recuperación del gasto. Pasó de ser el 7,9% del PIB en 1990 a un 8,7% del PIB en 1993, después de haber caído hasta el 7,2% en 1988 y haberse situado permanentemente por debajo del 8% en la segunda mitad de la década del 80.

234. Las apropiaciones a educación, salud y seguridad social -sectores que representan cerca del 87% del gasto social total- crecieron un 47, 64 y 46% entre 1990 y 1994 y el ejecutado creció un 29, un 28 y un 20%, respectivamente entre 1990 y 1993. El gasto social per cápita ejecutado creció en estos mismos sectores un 37,3, un 30 y un 14% para dicho período.

235. El aumento del gasto público en el sector educativo se destinó fundamentalmente a educación básica donde la rentabilidad social es mayor. La inversión en dicho nivel educativo aumentó en un 374% y llegó a representar el 42,1% de la inversión del sector cuando a principios de los noventa sólo representaba el 14,4%.

236. Se destaca el sector de agua potable y alcantarillado donde las reformas institucionales adoptadas permitieron la ejecución de cerca de 454.000 millones de pesos colombianos (pesos de 1993) con un promedio anual de ejecución del 99%, beneficiando a 5,6 millones de pesos colombianos en acueducto y 3,6 millones de pesos colombianos en alcantarillado de 450 municipios.

237. Las reformas institucionales en el sector vivienda permitieron lograr una mayor eficiencia en el gasto, liberando así recursos para otros sectores sociales tales como educación, salud y saneamiento básico. En efecto, con un mucho menor gasto (tanto en funcionamiento como inversión), pero modificando su composición mediante un incremento en la proporción de inversión con respecto al funcionamiento, se logró construir mayor número de viviendas con respecto al pasado. Con el actual modelo se logran 168.000 soluciones de vivienda por año frente a las 87.150 anuales de los años 80.

238. La importancia que el Gobierno nacional le ha dado al sector social se refleja no sólo en los indicadores anteriores que significaron mayores recursos a éste, sino en toda una serie de reformas estructurales. Tales reformas consistieron en la descentralización, los mayores recursos para los

municipios en virtud de la Ley Nº 60 de 1993, la creación del sistema nacional de cofinanciación, la focalización y los subsidios a la demanda y la transformación a nivel de las entidades mismas. Todas estas reformas se orientaron a aumentar la eficiencia del gasto público de tal manera que no sólo sean los pobres quienes se beneficien de dicho gasto sino también a fortalecer las capacidades de la población para que efectivamente puedan aprovechar las mayores oportunidades generadas por el mayor crecimiento económico.

III. INFORME RELATIVO A DERECHOS ESPECIFICOS

A. Artículo 6

1. Empleo y modernización

239. Dispuso la Asamblea Nacional Constituyente, en el artículo 20 transitorio de la actual Carta Política, la modernización del Estado para que respondiera a las nuevas funciones, obligaciones y derechos. Asimismo, ordenó ampliar la participación del sector privado en la ejecución de actividades económicas que estaban bajo el monopolio estatal, por lo que se hizo necesario ofertar industrias y servicios oficiales al sector privado, buscando con ello dos puntos básicos: primero, que el Estado retomara su verdadero papel de orientador de políticas, sin renunciar a la intervención en casos necesarios, y segundo, encontrar la eficiencia económica y consolidación de los programas sociales en beneficio de la población más desprotegida.

240. El plan económico del Gobierno ha guardado el principio de justicia social, buscando el fortalecimiento económico de sus distintos sectores como el desarrollo de políticas con alto componente social, especialmente a nivel regional y local, y en aquellas zonas que permanecieron por mucho tiempo por fuera del beneficio global.

241. Este es el marco de política en el que se desarrollan las principales estrategias adoptadas por el Gobierno nacional, en materia de empleo.

2. Situación y políticas de empleo

a) Situación, nivel y tendencias de empleo, desempleo y subempleo en Colombia

242. Desde comienzos de la década del 90, la aplicación del nuevo modelo de desarrollo muestra resultados positivos. Los sectores de la actividad económica de mejor dinamismo han sido: minas y canteras con un crecimiento del 14,2%; construcción con promedio del 90,8%; comercio, restaurantes y hoteles 4,5%; y la industria manufacturera, excluyendo trilla de café, que pasó del 3,91% en 1992 al 5,61% en 1993.

243. Asimismo, transcurridos los primeros cuatro meses de 1994, de acuerdo con la Encuesta de Opinión Industrial de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) la producción manufacturera del sector registró un crecimiento real del 4,4%. Las ventas reales crecieron en 5,6%, mientras que las exportaciones en dólares aumentaron en 7,4%.

244. Es importante resaltar el repunte de las exportaciones no tradicionales, que alcanzaron un incremento del 12% al pasar de 3.566 millones de dólares en 1992 a 3.981 millones en 1993, y el crecimiento de las exportaciones de bienes en general, con un incremento del 8,5%.

245. La evolución del empleo en la industria manufacturera según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Encuesta Nacional de Hogares para siete principales ciudades) es palpable, al pasar de una participación del 23,44% en 1990 al 23,61% en 1992, que en términos de creación de empleo significó 125.113 nuevos puestos de trabajo. Dentro del contexto global representa 490.770 nuevas plazas, al pasar de 4.356.546 a 4.856.316 empleos promedio para el mismo período.

246. En resumen, el crecimiento del empleo en los últimos cuatro años ha sido positivo, como lo muestran las tasas de 2,65, 6,09, 5,27 y 1,31% a junio de los años 1990, 1991, 1992 y 1993, respectivamente.

247. El proceso de apertura económica no ha generado desempleo, como lo confirman las tasas en el mes de marzo de los últimos cinco años, para las siete principales ciudades que representan el 35,3% sobre el total de la población colombiana; así:

1990 = 10,1%; 1991 = 10,7%; 1992 = 10,8%; 1993 = 9,6%; 1994 = marzo 10,3%

248. Además de contribuir a mejorar la calidad del empleo en Colombia y a crear puestos productivos de trabajo, el nuevo marco económico ha significado un aumento del grado de salarización, incremento de nuevos puestos de trabajo, aumento en la productividad laboral, aumento de los ingresos salariales y la sostenida disminución de la pobreza.

249. Sin embargo, el comportamiento del sector agropecuario se ha visto afectado con mayor intensidad en los últimos tres años, dadas las condiciones climáticas, la inseguridad y la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación. La tasa de crecimiento del sector, como componente del producto interno bruto, fue negativa en -0,1% para 1992 y en 1993 su crecimiento fue del 1,5%.

250. Como consecuencia de la crisis del sector agropecuario, el desempleo aumentó en un 12% en el área rural, lo que significó 30.000 nuevos desempleados en los últimos tres años.

251. Para atender esta emergencia, el Gobierno puso en marcha el Programa de Generación de Empleo Rural, disponiendo recursos por 62.000 millones de pesos colombianos, para la generación de unos 24.800 empleos permanentes, a través de la ejecución de proyectos de beneficio comunitario, como vías, acueductos y reforestación.

252. Durante la presente administración, la Presidencia de la República a través del Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (PPJMF) realiza la política nacional de juventud con la ejecución de acciones en pro del empleo de los jóvenes, su desarrollo personal, su vinculación a la vida económica y laboral, y su participación institucional. Las oficinas municipales de la juventud tienen como fin organizar la oferta de programas y servicios tanto estatales como privados para la población juvenil y

desarrollar y coordinar la ejecución de la política municipal de juventud. La orientación, necesidades y posibilidades de desarrollo las determina cada administración municipal.

253. Merece mención especial el esfuerzo que realiza el Gobierno para que grupos de mujeres que han sufrido el flagelo de la violencia y se han convertido hoy en jefes de hogares desprotegidos, y la población discapacitada, tenga atención específica por medio de políticas y programas de empleo.

254. De acuerdo con los datos suministrados por el DANE (Encuesta Nacional de Hogares) y estudios del PREALC 1992, se comprueba que la mayor tasa de desempleo la sufren las jóvenes de 15 a 20 años, representando un 25,3% del total, a comienzos de 1992. Asimismo, el segmento poblacional más afectado comprende a las mujeres de este mismo grupo de edad con una tasa del 29%, siguiendo las mujeres del grupo de 20 a 29 años, con una tasa de desempleo del 18,9%, frente al promedio nacional del 10,2% para el mismo período, en siete principales ciudades del país.

255. Atendiendo el grado de capacitación para 1991, el desempleo con formación universitaria ascendió a 71.788 personas de las cuales 44.766 eran mujeres y 27.022 hombres. A nivel de secundaria 261.969 desempleados, 155.727 son mujeres y 106.242 hombres y a nivel de primaria 115.209 desempleados, de los cuales 61.259 son mujeres.

256. Esto significa que los grupos más vulnerables son los jóvenes y las mujeres. Cabe agregar que en este segmento se encuentran las mujeres jefes de hogar. A continuación se presentan las estadísticas de población.

Población total en siete ciudades

(En miles, marzo de 1993)

Población	Total	Hombres	Part. %	Mujeres	Part. %
Población total	11 347	5 300	46,7	6 047	53,5
Población económicamente activa	5 191	2 950	56,8	2 241	43,2
Población desocupada	501	196	39,1	305	60,9
Población ocupada	4 690	2 753	58,7	1 937	41,31
Tasa de desempleo	9,8%	6,7%		13,8%	

Fuente: DANE 1993.

257. Para marzo de 1994, se tienen los siguientes datos consolidados:

- población total: 11.559.112;
- población económicamente activa: 5.309.592;
- población ocupada: 4.762.582;
- población desocupada: 546.740;
- tasa de desempleo: 10,3%.

b) Principales políticas aplicadas y medidas adoptadas a fin de garantizar el acceso al empleo

258. El acatamiento del nuevo orden jurídico expreso en la Constitución colombiana de 1991, que facultó transitoriamente al Gobierno para ajustar el aparato público a las exigencias y necesidades de la vida contemporánea, representa un significativo avance en los principios de eficiencia de gestión administrativa y racionalidad en el uso de los recursos disponibles, bases indispensables para la consolidación de un Estado eficiente que transmita confianza a los ciudadanos y genere una nueva cultura entre Gobierno y sociedad.

259. El desarrollo de este mandato significó que aproximadamente unas 48 entidades oficiales se reestructuraran, fusionaran o, en algunos casos, desaparecieran, generando movilidad laboral de trabajadores y la adecuación del mismo a las nuevas demandas del mercado de trabajo. Como consecuencia, el Gobierno institucionalizó el programa de asistencia sociolaboral como mecanismo apropiado para encontrar alternativas de trabajo para el personal afectado por este proceso, según se explica más adelante.

260. De otra parte, el alcance de la modernización permitió abrirle espacio real al sector privado en aquellas actividades manufactureras y de servicio, en la mayoría de los casos de monopolio estatal, mediante la privatización de las respectivas entidades.

261. Se vieron afectados el sector bancario, puertos de Colombia, servicios de correo y telefonía, ferrocarriles, como también las industrias dedicadas a la explotación de la sal y la participación que tenía el Estado en sectores como el energético, el pesquero y el productor de papel, entre otros.

262. Los programas sociolaborales adoptados por el Gobierno han permitido la protección del trabajador a partir de los derechos adquiridos con anterioridad, de acuerdo con las normas legales existentes sobre la materia.

i) Flexibilización del mercado laboral

263. La posibilidad de competir en el mercado internacional dependía, en gran medida, de la eliminación de obstáculos legales y microeconómicos que frenaban la inversión, la expansión industrial y la productividad, como la

retroactividad de la cesantía y la pensión sanción, sobre costos éstos que estaban protegidos por la antigua legislación laboral.

264. Estos costos marginales impedían la creación de nuevos empleos al reducir su flexibilidad, elevar los costos e introducir un alto grado de incertidumbre en las obligaciones patronales.

265. Uno de los resultados de esta política fue el desarrollo del sector informal hasta el punto que menos de la tercera parte de la fuerza de trabajo estaba cobijado por el régimen de prestaciones económicas, y una gran parte de ella se hallaba desamparada por lo menos parcialmente. El resto gozaba de la protección del Estado por normas consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo, pero estaba expuesto a una gran inestabilidad debido precisamente a los costos laborales. Este segmento de ocupados corresponde al denominado empleo formal.

266. La reforma laboral, basada en la Ley N° 50 de 1990, eliminó normas que en la práctica atentaban contra las oportunidades de empleo y la estabilidad laboral, como el reintegro forzoso a cambio de un aumento en la indemnización; la pensión sanción, que obligaba a las empresas a asumir la jubilación de los trabajadores despedidos después de diez años de servicio y la retroactividad de las cesantías.

267. Estos elementos conformaban barreras cuas invisibles para el desenvolvimiento del mercado de trabajo, con efectos negativos sobre el comportamiento de la economía y la generación de nuevos puestos de trabajo.

268. Actualmente la ley obliga a las empresas a liquidar anualmente el saldo de las cesantías y abrir una cuenta a nombre del trabajador en un fondo de cesantías. Estos fondos podrán invertir los recursos en el mercado financiero, obteniendo rendimientos competitivos. Para mayor protección de los empleados estas operaciones están avaladas por el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones.

269. Asimismo, la ley laboral define con claridad el concepto salarial, evitando la incertidumbre sobre las obligaciones y derechos de las partes y permitiendo la utilización de mecanismos modernos de remuneración como los bonos, primas y el salario integral para ciertos rangos salariales.

270. Por último, la reforma consagra nuevas conquistas de los trabajadores en materia de derecho colectivo y coloca al país al día en relación con las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

ii) Fomento del desarrollo empresarial

271. En Colombia se viene propiciando la generación de empleo a través de la creación de unidades productivas y del apoyo gubernamental mediante políticas y programas, como los siguientes:

- a) Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, 1991-1994.
Su objetivo es aumentar la productividad de las microempresas, lograr una mayor competitividad de sus productos, mejorar su acceso al crédito, optimizar los canales de comercialización e insertar las pequeñas unidades en el proceso de apertura económica, con el objeto de mejorar los ingresos y el nivel de vida de sus propietarios y trabajadores. El Plan contempla las siguientes estrategias: asesoría técnica, capacitación, desarrollo tecnológico, crédito, organización gremial y comercialización. Desde sus inicios, este Plan ha capacitado un total de 88.833 empresarios y prestado asesoría a 52.750. Entre los programas que se adelantan se destaca la creación de centros de desarrollo productivo de carácter subsectorial entre las diez principales ciudades del país. Para el área urbana se calcula que al inicio de la presente década existía 1,2 millones de microempresas que equivalen a 2,8 millones de personas ocupadas en estas unidades productivas y que representan el 22% del empleo total del país y el 38% en los centros urbanos. El empleo en las microempresas representa el 68% del empleo informal en las diez principales ciudades para 1992. De 5.092.267 empleos totales, 2.517.584 corresponden al sector informal, y de éstos, 1.711.957 a las microempresas;
- b) Microempresas rurales. Con el apoyo del antiguo Ministerio de Obras Públicas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se adelantan programas de generación de empleo para la mano de obra no calificada en el sector rural. A partir de 1993 se han constituido 398 microempresas que generan cerca de 5.000 empleos directos y que contribuyen a mantener y conservar, en forma adecuada y oportuna, alrededor de 21.000 km de vías que corresponden al 84% de la red vial nacional;
- c) Pequeña y mediana empresa. La pequeña y mediana empresa (PYME) constituye una de las principales estrategias de desarrollo industrial, participación en las exportaciones y generación de empleo. Ratifica el desarrollo y potencialidad de las PYME y su contribución ascendente a las exportaciones en los últimos años: 28% en los años 80 y 33% en 1993, según la Encuesta Trimestral de Comportamiento y Opinión de la PYME. La importancia intrínseca del sector radica en la provisión de cerca de la mitad de los empleos del sector manufacturero. Para dinamizar las PYME se han creado el Fondo de Modernización Industrial y Desarrollo Tecnológico, cuyo objetivo es el apoyo a programas de mejoramiento y asistencia técnica en el mercado, crédito, comercialización y asesoría de gestión; el Programa de Desarrollo Tecnológico del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), y un sistema regional de información para micro, pequeña y mediana empresa. Entre enero y abril de este año el Instituto de Fomento Industrial (IFI) ha hecho efectivos 8.413 millones de pesos colombianos en atención a 274 empresas. El Gobierno, consciente del peso que tiene este sector tanto en la economía como en la generación de empleo, ha

adoptado políticas para favorecerlo, especialmente en la obtención de crédito. En efecto, mediante el Instituto de Fomento Industrial (IFI) lanzó líneas de redescuento por un valor de 60.000 millones de pesos colombianos a través del sistema bancario y financiero para créditos de capital de trabajo y adquisición de activos en condiciones bastante favorables;

- d) Empresas asociativas de trabajo. Reguladas por la Ley N° 10 de 1991 y reglamentadas mediante el Decreto N° 1100 de 1992, las empresas asociativas de trabajo son unidades económicas y productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, sus destrezas y experiencias, así como los activos necesarios para el montaje y desarrollo de la empresa asociativa, con el fin de satisfacer necesidades comunes, a través de la producción, comercialización de bienes básicos de consumo familiar o mediante la prestación de servicios individuales o colectivos. En la actualidad se han constituido 305 empresas asociativas de trabajo, debidamente registradas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

iii) Descentralización administrativa y desarrollo regional

272. El proceso de descentralización emprendido por el país en cumplimiento de lo consagrado en la Constitución nacional amplió la autonomía de las regiones, aumentó la transferencia de recursos y estableció que éstas asuman la ejecución de las políticas de Gobierno.

273. La nueva Constitución sustituyó el carácter de cesión que tenía el impuesto al valor agregado (IVA) y estableció en su artículo 357 la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, la cual aumentará de un 12% en 1992 al 22% en el año 2002. Estos recursos deben destinarse a la inversión social regional y local.

274. De otra parte, la Ley N° 60 de 1993 redefine las competencias de la nación y de las entidades territoriales y asigna recursos para el cumplimiento de dichas funciones, básicamente por medio del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

275. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en apoyo al proceso de descentralización y con el fin de fomentar el empleo, mejorar las condiciones de vida de la población, elevar su nivel de ingresos y aumentar la productividad, coordina la creación de Comités Interinstitucionales de Empleo Regionales.

c) Medidas adoptadas para velar por la productividad del trabajo

276. Una de las razones fundamentales que llevó a la adopción del modelo de apertura e internacionalización de la economía fue la necesidad de lograr un mayor crecimiento sostenido en el mediano plazo. En este sentido, la eficiencia en el uso de los factores productivos se hace necesaria para lograr mejores niveles de productividad, tanto del trabajo como del capital.

Estos indicadores venían presentando una continua caída desde 1974 y crecimientos negativos en la década de los 80 al ubicarse la productividad laboral en el -0,7% y la productividad multifactorial en el -1,4%.

277. El programa de reconversión industrial ha buscado la renovación y modernización de la empresa colombiana, de forma tal que pueda adecuar su capacidad productiva, administrativa y comercial para producir con las calidades y precios que exige su participación en el mercado mundial, garantizándole una mayor solidez y estabilidad económica.

278. Para consolidar este proceso el Gobierno nacional apoyó el programa de reconversión a través de dos instrumentos de política: el primero, la apertura comercial al reducir de manera significativa las tasas arancelarias para la adquisición de bienes de capital en el exterior, descendiendo la protección arancelaria nominal para esta clase de bienes del 18,3% en marzo de 1990 al 7,8% en 1992.

279. La segunda, la política de crédito, consistente en la contratación con la Banca Internacional de nuevos recursos para la modernización de la infraestructura productiva de las empresas. En este campo, se negoció en 1992 un crédito con el Banco Mundial por un valor de 200 millones de dólares.

280. En el marco de una nueva política de inversiones externas tendiente a propiciar la internacionalización de la economía y a estimular la inversión de capitales, se expidió un nuevo estatuto de reglamentación de inversión extranjera que otorga al inversionista extranjero las mismas condiciones que al nacional. El crecimiento de las importaciones de bienes de capital alcanzó el 72,1% en el año 1993.

281. El Gobierno nacional ha adelantado políticas en múltiples campos que buscan propiciar el incremento de los niveles de productividad entre las que se destacan la reforma arancelaria, que introdujo significativas reducciones a los costos de las materias primas y productos intermedios que consumen los principales sectores productivos del país. La protección arancelaria para estos bienes, que pasó del 19,7% en 1990 al 8,9% en 1992. El objetivo central de esta estrategia fue elevar los niveles de competitividad del sector exportador para situarlo como motor del desarrollo económico y social.

282. Una adecuada formación técnica profesional de los recursos humanos, acción que se fortalece con la reestructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la modernización del sector público, especialmente en las áreas de soporte y apoyo a las acciones productivas de la empresa privada, son algunas otras de ellas.

283. Con estas políticas se ha logrado en los años de posapertura un cambio importante en la tendencia de la productividad nacional que presentaba indicadores negativos en años anteriores. En 1993 el crecimiento de la productividad factorial fue del orden de 1,2% y el de la productividad laboral del 2,5%.

284. La productividad, como política nacional, es un elemento vital para el crecimiento económico, la generación de empleo y las mejoras en el bienestar social de la clase trabajadora.

d) Disposiciones que garantizan la libertad de elección de empleo y las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo

285. El artículo 13 de la nueva Constitución reza:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertad y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica."

286. El numeral 7º, inciso 2º, del artículo 40 ordena a las autoridades garantizar la "adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública".

287. El artículo 43 establece:

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

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

288. El artículo 53 reza:

"El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores: remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de deuda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."

e) Programas de capacitación técnica y profesional

289. Afrontar con éxito la política de empleo con base en el nuevo esquema de desarrollo económico implica fortalecer el factor más relevante de este proceso: el recurso humano.

290. El Gobierno nacional realiza ajuste y adecuación del servicio público de la educación superior bajo el principio de promover el desarrollo de las potencialidades y formación del hombre de una manera integral, de tal manera que sea elemento fundamental del desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional, regional y local. De igual forma lleva a cabo la reestructuración del ente encargado de la formación técnica tecnológica de la fuerza de trabajo demandada por el sector productivo del país.

291. En el Plan de Apertura Educativa 1991-1994 se contempla la respuesta que debe dar la oferta de mano de obra a los cambios ocupacionales que generen al compás de la internacionalización de la economía y del avance de la ciencia y la tecnología.

292. En este marco y por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Congreso de la República expidió la Ley N° 119 de 1994, que contempla la reestructuración y modernización del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), centro de formación, capacitación, orientación profesional y ocupacional del recurso humano, con servicios como la gestión e intermediación del empleo, asesoría empresarial a través de los centros de formación profesional y servicios tecnológicos.

293. La Ley N° 119 de 1994 permite la participación activa por parte de empresarios y trabajadores mediante mecanismos propios de cooperación, que inciden en la orientación y administración de la calificación de la mano de obra, flexibilizando la capacidad de respuesta frente a las variaciones en la demanda y los cambios y requerimientos del mercado regional y local de trabajo. La innovación, adaptación y generación de nuevos desarrollos tecnológicos y la descentralización funcional, son asimismo elementos relevantes para el proceso de ajustes de esta entidad.

294. En el área laboral, el SENA ejecuta la gestión e intermediación laboral a nivel nacional, para facilitar la vinculación de personas desocupadas y conocer las características del mercado de trabajo. En los últimos cuatro años, el SENA, a través de sus 25 regionales ubicadas en el territorio nacional, atendió un promedio de 700.000 personas, entre alumnos, aprendices, técnicos y tecnólogos.

295. Los cursos de formación profesional más revelantes se ubican en las áreas de informática, comercio, desarrollo empresarial, mecánica automotriz, construcción, automatización, microelectrónica y tecnología de procesamiento de alimentos. Su nueva orientación está encaminada a reacondicionar sus módulos de formación e incursionar en nuevas áreas, de acuerdo a las exigencias de los nuevos prospectos del mercado laboral.

f) Dificultades en la consecución de los objetivos

296. El ajuste estructural que se desprende del desarrollo de las reformas citadas pone de manifiesto un desajuste del mercado laboral, normal en todo proceso de transición.

297. El Gobierno nacional para dar respuesta a esta coyuntura diseñó algunas estrategias de atención sociolaboral para aquellas personas y empresas que, de una u otra manera, se vean afectadas por las políticas citadas.

298. Servicio de Adaptación Laboral Integral (SALI). Instrumento adoptado para apoyar a las empresas del sector privado que deban reestructurarse por efectos de la internacionalización de la economía. Tiene como objetivo reducir el costo social ocasionado por la reestructuración empresarial, orientado a los trabajadores desplazados hacia nuevas fuentes de trabajo, mediante capacitación, recalificación y/o reconversión, o evitando el cierre de empresas mediante soluciones concertadas entre administración y trabajadores. La ejecución de éste como programa se encomendó al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con una partida inicial de 3 millones de dólares de los EE.UU. Si bien el programa ha tenido variantes en su aplicación, los resultados han sido satisfactorios.

299. Servicio de Adaptación Laboral Sector Público (SAL-SP). Como consecuencia de la modernización del Estado, y la aplicación del artículo transitorio 20 de la nueva Constitución nacional, se creó el Servicio de Adaptación Laboral (SAL-SP), mediante Decreto N° 2151 del 30 de diciembre de 1992. Este organismo busca ofrecer nuevas oportunidades a los funcionarios afectados por la reforma administrativa de las diferentes entidades del Estado, apoyando a los trabajadores para que accedan al mercado laboral o para que emprendan por cuenta propia actividades productivas, ofreciéndoles herramientas que les permitan elevar su calificación y aumentar sus habilidades y destrezas. El servicio que presta descansa sobre tres pilares fundamentales: la capacitación o recalificación de la mano de obra, la gestión e intermediación de un nuevo puesto de trabajo y la generación de empleo independiente. El Servicio de Adaptación Laboral (SAL-SP), se viene prestando al interior de 45 empresas estatales reestructuradas, con un potencial de 18.126 personas desvinculadas, de las cuales 12.407 se han inscrito al Servicio (68,4%); hasta la fecha se han solucionado 4.389 casos, que representan el 24,2%. Es necesario precisar que la duración de este programa está previsto hasta el 30 de junio de 1995, fecha en la cual se deben haber atendido a la totalidad de los inscritos.

300. Iniciativas Locales de Empleo (ILE). En concordancia con el proceso de descentralización que vive el país, el Ministerio de Trabajo apoyará a los municipios con el programa Iniciativas Locales de Empleo (ILE), el cual se caracteriza por la creación de empleo mediante la constitución de empresas de producción o de servicios de carácter privado, con el apoyo y la confinación de entidades locales de carácter público y privado. Su objetivo consiste en promover, impulsar y apoyar aquellas iniciativas que generen empleo productivo estable, mediante la creación de empresas productivas, cualquiera que sea su forma de organización, utilizando recursos ociosos o subutilizados de la localidad o región.

301. Desarrollo Empresarial Participativo (DEP). Basado en una metodología para el fortalecimiento de empresas asociativas, este programa se ejecutó con la cooperación internacional de las Naciones Unidas (PNUD-OIT) y de entidades oficiales como el SENA, el Departamento Nacional de Cooperativas (DANCOOP) y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) entre otros. Tiene como objetivo contribuir al desarrollo de las empresas asociativas y la generación de empleo, a través de la creación de estructuras de organización que comprenden aspectos gerenciales y actividades de producción, especialmente en áreas de pobreza crítica. Con el desarrollo de esta metodología se pretende el mejoramiento de los ingresos de los asociados, consolidar un nuevo concepto de empresas asociativas vinculadas a la inversión y la capitalización, el incremento de la competitividad empresarial y la generación de empleos en el sector rural. Se han realizado, directamente, 20 talleres de diagnóstico, en 12 departamentos para 754 asociados; y por transferencia, 100 talleres, en 31 departamentos, con 827 empresas asociativas y una población de 25.000 asociados beneficiados. Asimismo, se trabajó con 11 entidades públicas en 30 regionales, logrando la capacitación de 168 funcionarios como facilitadores.

3. Garantías de no discriminación laboral

a) Igualdad de oportunidades y trato en el empleo

302. Tanto la Constitución nacional como la legislación laboral cobijan en Colombia por igual a todos los trabajadores en el territorio nacional, sin distinción por ramas de actividad económica u ocupación. Toda la legislación está basada en el principio consagrado en el artículo 13 de la nueva Constitución política de Colombia:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertad y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica."

b) Orientación y formación profesional

303. En atención a la recomendación 150 sobre formación profesional y orientación profesional, se han adelantado los siguientes programas:

- a) Orientación profesional para las oficinas del Sistema de Información para el Empleo. Este servicio consiste en una serie de instrumentos para la atención a los usuarios que tienen dificultades en su clasificación, envío e inserción en los mercados laborales. Se suministra información sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, sueldos y salarios pagados en la zona: se realizan talleres de autoestima, elaboración de hojas de vida, y estrategias para la búsqueda de empleo. Estos se han implementado en las 22 oficinas que tiene el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en todo el país.
- b) Jornadas de orientación profesional. Atendiendo a esa misma recomendación 150, se han creado mecanismos a nivel regional de información a los estudiantes de secundaria sobre el panorama de las profesiones y sus posibilidades de inserción en el mercado laboral. Los contenidos de estas jornadas están estructurados de la siguiente manera:
 - i) estructura poblacional y tendencias demográficas de la región;
 - ii) establecimiento de las necesidades de recursos humanos para el siglo XXI por cada región;
 - iii) comportamiento de los estudiantes de 11 niveles en pruebas de Estado, enfatizando en aquellos aspectos en que es necesario reevaluar su participación;
 - iv) oferta de cursos formales y no formales existentes en la región mediante convenio con los centros de formación profesional y/o universitarios;
 - v) descripción de los servicios que presta el SENA a los bachilleres en los cursos de formación profesional, servicios de formación para el empleo, servicios de orientación profesional y programas de creación de empresas;
 - vi) oferta de servicios de créditos y becas;
- c) Módulos en orientación profesional y ocupacional para profesionales. En la actualidad se encuentran disponibles para las áreas de arquitectura, trabajo social, sicología, administración pública, terapia física, terapia ocupacional. El objeto de estos módulos es facilitar información al futuro profesional sobre las opciones de continuar estudios o insertarse al mercado laboral. Los contenidos son los siguientes:

- i) aspectos legales de la profesión (ley y normas que reglamentan el ejercicio profesional);
- ii) código de ética;
- iii) base de información sobre cursos de especialización, maestrías, y doctorados que se pueden adelantar en y fuera del país (se determinan requisitos de entrada, contenidos programáticos, perfil de salida, costos, etc.);
- iv) descripción de las asociaciones o gremios existentes por cada profesión: filosofía, objetivos, formas de inscribirse, cursos de extensión, y eventos para el siguiente año calendario;
- v) exploración para la búsqueda de empleo de manera dependiente e independiente;
- vi) base de información sobre las diferentes publicaciones periódicas a nivel nacional e internacional sobre cada profesión.

B. Artículo 7

1. Métodos empleados para la fijación de salarios

a) Fijación de salarios

304. El método más utilizado para la fijación de salarios es la contratación individual, por medio de la cual se pactan las remuneraciones en sus distintas modalidades. También existe el sistema de contratación colectiva, por medio de la cual se adoptan las distintas escalas salariales de los trabajadores sindicalizados.

305. Los salarios de los servidores públicos son fijados anualmente, mediante decreto gubernamental que determina las asignaciones para los cargos según su categoría, y, en los entes regionales, por sus organismos administrativos.

b) Salario mínimo

306. El artículo 147 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley N° 50/90, señala el procedimiento de fijación del salario mínimo legal en el sector privado así:

"...Modificado Ley N° 50/90. Art. 19

1º) El salario mínimo puede fijarse en pacto o convención colectiva o en fallo arbitral.

2º) El Consejo Nacional Laboral, por consenso fijará salarios mínimos de carácter general para cualquier región o actividad profesional, industrial, comercial, ganadera, agrícola o forestal de una región determinada. En caso de que no haya consenso en el Consejo Nacional Laboral, el Gobierno, por medio de decretos que regirán por el término que en ellos se indique, puede fijar dichos salarios.

3º) Para quienes laboren jornadas inferiores a las máximas legales y devenguen el salario mínimo legal o convencional, éste regirá en proporción al número de horas efectivamente trabajadas, con excepción de la jornada especial de 36 horas.

- i) Los montos de los salarios mínimos ordenados por el Gobierno mediante decreto tienen fuerza obligatoria; por mandato del artículo 148 del Código Sustantivo del Trabajo CST, dispone que la fijación del salario mínimo modifica automáticamente los contratos de trabajo en que se halle estipulado un salario inferior.
- ii) Para la fijación de los salarios mínimos se toma en cuenta el índice de fluctuación de los precios al consumidor, según los datos administrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.
- iii) El mecanismo establecido para la fijación ajuste y vigilancia de los salarios mínimos es el consenso tripartito entre el Gobierno, los empleadores y los trabajadores, que hacen parte del Consejo Nacional Laboral.
- iv) El sistema de salarios mínimos es supervisado por las dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargadas del control y vigilancia de las normas laborales, mediante visitas de inspección preventiva oficiosas, o a solicitud de los interesados y mediante la aplicación de las sanciones previstas en la ley."

c) Igualdad en la remuneración

307. La igualdad en la remuneración por el trabajo de igual valor está consagrada sustantivamente en el artículo 143 del CST, el cual prohíbe la desigualdad en los salarios por razones del sexo, edad, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

308. De acuerdo a las normatividades específicas que proscriben la discriminación de la mujer, como la Ley N° 51/81 y el Decreto Reglamentario N° 1298/90, y las contenidas en el Código del Menor, con el mismo fin, el principio de igualdad en la remuneración es de observancia generalizada y, si se llegasen a detectar violaciones, la misma ley prevé correctivos aplicables a través de los sistemas de inspección y vigilancia de las autoridades administrativas del trabajo.

309. En el sector privado los empleadores aplican diversos sistemas de evaluación laboral, y en el sector público dicha evaluación se desarrolla específicamente a través de la implementación de la carrera administrativa a todos los niveles, que exige evaluaciones periódicas del personal y concursos de mérito para ingreso o ascenso.

310. Tanto en el sector público como en el privado los asalariados reciben, además de la remuneración pecuniaria, otros beneficios inherentes a su vinculación como son: el derecho a la estabilidad, a la seguridad social, a la recreación, a la educación, etc.; estos últimos a través de los programas que diseñan las Cajas de Compensación Familiar.

2. Disposiciones legales y administrativas sobre condiciones mínimas de sanidad y seguridad laboral

311. La legislación colombiana cuenta con una serie de disposiciones que reglamentan las condiciones básicas de sanidad y seguridad en el trabajo. Las siguientes son las principales:

- a) Código Sustantivo del Trabajo. Fija las condiciones de saneamiento básico industrial, específicamente los artículos 57, 58, 108, 205, 206, 348, 349, 350, 351 y 352.
- b) Ley N° 9 de 1979, también llamada Código Sanitario Nacional. En el título III esta ley establece las condiciones ambientales mínimas que deben tener los espacios laborales, en relación con los agentes físicos, químicos y biológicos. Especifica las generalidades sobre la organización de la salud ocupacional en los lugares de trabajo y de la seguridad en maquinaria, herramientas, calderas, recipientes, hornos y demás equipos industriales, así como en el manejo de transporte y almacenamiento.
- c) La resolución 2400 complementa lo reglamentado en la legislación anterior, especificando en materia de saneamiento básico los siguientes aspectos: condiciones que deben cumplir los inmuebles destinados a establecimientos de trabajo, normas generales sobre los riesgos en los establecimientos de trabajo, ropa de trabajo y elementos de protección personal, código de colores aplicable a seguridad industrial, prevención de incendios, manejo de explosivos, así como manejo seguro de máquinas, y equipos industriales en general.
- d) La resolución 2413 reglamenta lo concerniente a las normas de seguridad en el sector de la construcción.

312. Para el cumplimiento de estas disposiciones el país desarrolla actividades de asesoría, vigilancia y control, a través de los Ministerios de Trabajo, de Salud y del Instituto de Seguros Sociales. La coordinación de estos organismos se está desarrollando a través de los Comités Nacional y

Seccionales de Salud Ocupacional encargados de coordinar las acciones de las entidades estatales y que incluye entre sus miembros a representantes de los trabajadores y los empleadores.

313. Los ámbitos en los cuales se presentan deficiencias en la aplicación de la norma son los sectores informal y agrícola, en los cuales resulta más precaria la rentabilidad de la actividad, el ingreso de tecnologías de producción y el acceso del aparato oficial de control y vigilancia.

Instituto de Seguros Sociales - Enfermedades profesionales
diagnosticadas por salud ocupacional, 1988-1992

Año	Morbilidad por 10.000 afiliados	Número enfermedades profesionales Diag	Afiliados (miles)
1988	3,48	858	2.462
1989	3,55	909	2.559
1990	3,83	1.025	2.672
1991	3,65	1.037	2.835
1992	3,88	1.214	3.221

314. En el anexo 1 se ofrece un informe discriminado sobre la distribución de las enfermedades según región, patología ocupacional y algunas variables demográficas.

315. En cuanto a accidentes de trabajo, el Instituto de Seguros Sociales reportó a nivel nacional para 1991 un total de 100.481 accidentes y para 1992 112.484.

316. Con la promulgación de la Ley N° 100 de 1993, referente al régimen de seguridad social, el país espera modificar a corto plazo el manejo de riesgos profesionales a nivel nacional. En este momento se está elaborando la reglamentación de dicha ley.

3. Derecho al descanso

317. El artículo 172 del CST, modificado por el artículo 25 de la Ley N° 50 de 1990, obliga al empleador a dar a todos los trabajadores un descanso remunerado dominical y en días festivos (Ley N° 51/83, art. 1), con una duración de 24 horas.

318. La jornada máxima legal es de 8 horas al día y 48 a la semana en todas las actividades privadas. Existe una nueva disposición que concreta el límite de ampliación de la jornada de común acuerdo entre las partes

a 10 horas diarias, sin que en el mismo día se laboren horas extras (artículo 22 de la Ley N° 50/90), con el fin de permitir a los trabajadores el descanso durante el sábado.

319. El CST consagra el derecho a las vacaciones en el artículo 186, consistente en que el trabajador que preste sus servicios por un año tiene derecho a disfrutar de un descanso remunerado durante 15 días hábiles consecutivos y proporcionales por fracción de 6 meses cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador las haya disfrutado.

320. El artículo 177 del CST modificado por la Ley N° 51 de 1983, art. 1, señala como días festivos y con derecho a descanso remunerado, una serie de días cívicos y religiosos cuya remuneración sigue el mismo sistema de descanso dominical. La regla general tiene las siguientes excepciones (artículo 175 del CST, modificado por el artículo 27 de la Ley N° 50/90):

- a) en aquellos servicios de carácter técnico que no sean susceptibles de interrupción;
- b) en labores destinadas a satisfacer necesidades inaplazables, como los servicios públicos, el expendio y la preparación de drogas y alimentos;
- c) en labores de servicio doméstico y chóferes particulares.

Una cuarta excepción la establece el artículo 27 de la Ley N° 50/90, modificatorio del artículo 175 del CST, literal b), respecto de la jornada de 36 horas prevista en el artículo 20, literal c), de la misma norma, caso en el cual los trabajadores sólo tendrán derecho a un descanso compensatorio remunerado.

Excepciones jornada de trabajo

321. En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas el Gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto. La duración máxima legal de la jornada de trabajo del menor se sujetará a las siguientes reglas: el menor entre 12 y 14 años sólo podrá trabajar una jornada máxima de 4 horas diarias y 24 horas a la semana en trabajos ligeros; los mayores de 14 años y menores de 16 años sólo podrán trabajar una jornada máxima de 6 horas diarias y 36 horas a la semana; la jornada de trabajo del menor entre 16 y 18 años no podrá exceder de 8 horas diarias y 48 a la semana. En las empresas factorías o nuevas actividades que se establezcan a partir de la vigencia de esta ley, el empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de 6 horas al día y 36 a la semana. En este caso no habrá lugar al recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso

remunerado. El empleador no podrá, aun con el consentimiento del trabajador, contratarle para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

Excepciones vacaciones

322. Por vía de excepción, se establecen casos de vacaciones con un tiempo menor de servicios y son: los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis, y quienes trabajen en la aplicación de rayos X tienen derecho a gozar de 15 días de vacaciones remuneradas por cada 6 meses de servicio prestado (art. 186, numeral 2 CST). En los establecimientos educativos las vacaciones reglamentarias durante el año escolar son remuneradas y en cuanto excedan de 15 días excluye las vacaciones legales (artículo 102 del CST, numeral 2). Los trabajadores de obras o en actividades de construcción tienen derecho a vacaciones remuneradas de 15 días hábiles y consecutivos por cada año de servicio, y proporcionalmente por fracción de año, cuando se haya trabajado por lo menos un mes. Los trabajadores menores de 18 años tienen derecho a gozar de 20 días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas por cada año de servicio laborado, las cuales deben coincidir con las vacaciones escolares. Por ser contratos por tiempo inferior a un año, los trabajadores a término fijo tienen derecho a las vacaciones proporcional al tiempo laborado (artículo 46 del CST modificado por la Ley Nº 50/90, art. 3).

C. Artículo 8

1. Condiciones para la creación de sindicatos

323. En Colombia, en materia laboral, no existen disposiciones jurídicas especiales para el establecimiento de sindicatos por categorías de trabajadores, toda vez que el artículo 353 del CST, y el 39 de la Constitución nacional, garantizan por igual el derecho de formar asociaciones o uniones sindicales, sin tener en cuenta las categorías de los trabajadores: todos son iguales frente a la ley.

324. El artículo 39 de la Constitución nacional y el artículo 414 del CST establecen limitaciones para el ejercicio del derecho de asociación de los miembros de la fuerza pública. Con excepción de esto, los demás trabajadores son libres de afiliarse a cualquier sindicato de acuerdo al artículo 358 del CST modificado por la Ley Nº 50 de 1990.

325. De conformidad con el artículo 353 del CST, los sindicatos en Colombia son libres de unirse o federarse entre sí o de fundar organizaciones internacionales o de afiliarse a las mismas.

326. Existe la limitación relativa a que los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliegos de peticiones ni negociar convenciones colectivas; sólo pueden presentar memoriales, de conformidad con los artículos 414 y 416 del CST. Además, a estos sindicatos y a los de empleados oficiales se les restringen los permisos sindicales para el ejercicio de sus actividades.

327. La población sindicalizada en Colombia es la siguiente:

1990:	2.265 sindicatos	880.155 afiliados
1993:	2.817 sindicatos	912.208 afiliados.

2. Derecho a la huelga

328. La actual Constitución nacional garantiza ampliamente el derecho de huelga. El artículo 56, correspondiente al capítulo de derechos sociales, económicos y culturales, señala que se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. Consecuentemente, el derecho a la huelga se reglamenta en el Código Sustantivo de Trabajo y en la Ley N° 50 de 1990.

329. El derecho de huelga se restringe en su ejercicio a los sindicatos de trabajadores estatales, que, teniendo el derecho de asociación con las mismas prerrogativas de los sindicatos del sector privado, no pueden declarar la huelga; restricción contenida en los artículos 414, 415 y 416 del Código Sustantivo del Trabajo. La aplicación de estas restricciones se ha desarrollado con la correspondiente reglamentación legal que clasifica a las organizaciones conformadas por empleados públicos y trabajadores oficiales, exceptuadas del mencionado derecho.

330. El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo señala:

"De conformidad con la Constitución nacional está prohibida la huelga en los servicios públicos.

Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas.

Constituyen por tanto servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a) las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía y telecomunicaciones;
- c) las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) las de establecimientos de asistencia social de caridad y beneficencia;
- e) las de plantas de leche, plazas de mercado y mataderos, sean ellas oficiales o privadas;

- f) las de todos los servicios de higiene y aseo de las poblaciones;
- g) las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y de sus derivados, cuando están destinados al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno."

3. Un nuevo marco constitucional para la protección de los derechos laborales

331. La reforma constitucional de 1991 favorece el desarrollo del derecho de asociación, toda vez que los preceptos legales reguladores del mencionado derecho se elevaron al rango de preceptos superiores por estar contemplados en la Carta Magna; no pudiendo ser reformados o derogados más que por vía constitucional.

332. Asimismo, la Constitución preceptúa que los convenios internacionales del trabajo, debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

333. Según el artículo 53 de la nueva Constitución, ha de expedirse un nuevo estatuto laboral que contenga una serie de principios, patrimonio del derecho laboral internacional, y que en buena parte se hallan consagrados ya en la legislación nacional.

334. El artículo 39 de la Constitución que establece el derecho de constituir sindicatos sin intervención del Estado es integrante del capítulo de los derechos fundamentales, imponiéndosele como única restricción, tal como lo contempla el artículo 8 del Pacto, la de que su estructura interna y funcionamiento se sujeten al orden legal y a los principios democráticos.

335. La Ley N° 50 de 1990 amplía el concepto contenido en la forma laboral, fortalece las organizaciones de industria y confiere a los sindicatos la posibilidad de celebrar asambleas en cada uno de los municipios en que tengan afiliados, con el objeto de garantizar su participación en las decisiones democráticas de las organizaciones sindicales.

D. Artículo 9

1. Características del sistema de seguridad social y alcance de sus beneficios

336. Con la aplicación de la Ley N° 100 de 1993, sobre el nuevo sistema de seguridad social integral en salud y en pensiones, se da un vuelco total a la institución de la seguridad social vigente en Colombia desde hace más de cuatro décadas. Esta institución venía presentando signos de deterioro y de desigualdad social, razón por la cual se determinó reformar un sistema que tan sólo alcanzaba a cubrir a un 21% de la población frente al 45% promedio en América Latina.

337. El actual sistema de seguridad social integral representa un conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen la persona y la comunidad, para protegerlas contra los riesgos económicos y de salud que se presentan durante su vida.

338. Con el sistema de seguridad social integral en salud se prevé crear un sistema de subsidios a la demanda que beneficia a la población más pobre del país, al tiempo que se permite ampliar la cobertura del sistema y la eliminación de la duplicidad e inequidad existente. Este nuevo sistema brindará un plan integral de servicios, denominado Plan Obligatorio de Salud, al cual tiene derecho la población que se vaya cubriendo de acuerdo con la disponibilidad de recursos, sin establecer clasificaciones de conformidad con la capacidad socioeconómica. Dicho plan permitirá superar el concepto de asistencia pública, fortaleciendo el de solidaridad y seguridad social.

339. Adicionalmente este sistema cubre todos los niveles de atención, todas las patologías con las tecnologías esenciales disponibles en el país, la atención curativa y da prioridad a las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

340. El nuevo sistema de seguridad social en salud, en cuanto al mecanismo de financiación, sustituye el actual subsidio a la oferta por un subsidio a la demanda. Este mecanismo introduce incentivos para superar rigideces y responder con mayor agilidad a las necesidades de la gente. Crea también nuevas fuentes de financiación tales como la proporción de los recursos adicionales que a partir de 1997 reciben las entidades territoriales (como participaciones y transferencias por concepto de impuesto de renta sobre la producción de las empresas de la industria petrolera en la zona de Cupiagua y Cusiana), recursos del recaudo por subsidio familiar, rendimientos financieros de los ingresos derivados de la enajenación de las acciones y participación de la nación en las empresas públicas o mixtas; recursos provenientes del impuesto de recursos de utilidades de empresas petroleras correspondientes a la producción Cusiana y Cupiagua; una contribución sobre el valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidente de tránsito; y un impuesto social a las armas y municiones.

341. Anterior a la Ley N° 100, reforma pensional, los aportes de los trabajadores iban a un fondo común y de este fondo se pagaban las pensiones; existía un monopolio estatal, el ISS y las Cajas de Previsión eran las únicas entidades que recibían los aportes y pagaban las pensiones. No existía el subsidio a la cotización. En el sistema anterior cada vez se aumentaba más el número de pensionados frente al número de afiliados. Con el tiempo, las cotizaciones no serían suficientes para pagar las pensiones, por la desproporción que habría entre aportes y beneficios.

342. Con el nuevo sistema de pensiones, se establecen dos regímenes: el solidario de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad.

343. Antes de entrar en detalles acerca de cada régimen, vale la pena destacar que en el nuevo sistema pensional la afiliación es obligatoria para las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos y para los grupos de población que reciban subsidio a través del Fondo de Solidaridad Pensional. Para los trabajadores independientes y en general para todas las personas residentes en el país, incluyendo extranjeros que no estén cubiertos por un régimen de su país de origen y los colombianos con domicilio en el exterior, esta afiliación es voluntaria. El régimen solidario de Prima Media con Prestación Definida es administrado por el Instituto de Seguros Sociales y por las Cajas de Previsión que sean autorizadas por el Gobierno nacional. Para ser beneficiario de esta prestación se requiere un mínimo de 1.000 semanas de cotización y una edad de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres hasta el año 2014, fecha a partir de la cual y de acuerdo a un estudio previo que determine la expectativa de vida podrán ser aumentados los requisitos por edad. El ingreso base para calcular la pensión será, salvo lo previsto para el régimen de transición, el promedio actualizado de los salarios declarados en los diez años anteriores a la consolidación del derecho, o al promedio de los declarados durante toda la vida laboral, si este último fuera superior al anterior. El monto de la pensión es el equivalente al 65% del salario base de liquidación con 1.000 semanas de cotización, a partir de las cuales aumenta hasta un tope del 85% con 1.400 semanas.

344. El régimen de ahorro individual con solidaridad será administrado por las Sociedades Administradoras de Pensiones que se organicen para tal fin, y cuyo origen puede ser público, privado, mixto o del sector solidario. El monto de la pensión en este caso será el resultado de combinar el monto de las cotizaciones, obligatorias y voluntarias, depositadas en cada cuenta individual y de sus rendimientos financieros. Para la obtención de la pensión bajo este régimen, no se hace obligatorio el cumplimiento del requisito de edad y número de semanas de cotización. Si la cuenta individual garantiza una pensión superior al 110% del salario mínimo vigente al momento de solicitar la prestación, el afiliado podrá pensionarse, independientemente del cumplimiento de ningún otro requisito. La ley prevé una garantía de pensión mínima para aquellos afiliados que no alcancen a acumular el capital necesario en su cuenta de ahorro individual para obtener una pensión. Para estos casos el afiliado deberá acreditar 1.150 semanas de cotización y una edad de 62 años, si es hombre, o de 57, si es mujer.

345. Las disposiciones comunes a los dos regímenes son:

- a) en ninguno de los dos regímenes podrá existir una pensión inferior al salario mínimo legal vigente;
- b) el monto de la cotización será de 13,5% a partir de 1996, con un período de ajuste de dos años, siendo la de 1994 de 11,5% y la de 1995 un 12,5%, de los cuales el 75% es a cargo del empleador y el 25% a cargo del trabajador;

- c) los afiliados que devenguen más de cuatro salarios mínimos deberán cotizar un punto porcentual adicional con destino al Fondo de Solidaridad para ampliación de cobertura que la ley crea;
- d) la ley dispone una regulación de libre escogencia por parte del afiliado, para la selección tanto del régimen como de la institución a la cual desea afiliarse;
- e) el afiliado podrá trasladarse de un régimen a otro una vez cada tres años. En el de ahorro individual tendrá la posibilidad de cambiar de sociedad administradora de pensiones una vez cada seis meses.

2. Ramas de la seguridad social previstas en la legislación colombiana

346. La legislación colombiana prevé todas las ramas de la seguridad social relacionadas en las directrices de la comunicación (EC.12/1991/1).

a) Atención médica

347. Es obligatorio que todo patrono afilie a sus trabajadores a un sistema de salud que contemple la atención médica integral, la prevención, la promoción, la atención y la rehabilitación. La Ley N° 100 de seguridad social creó el sistema nacional de seguridad social en salud, que garantiza la atención médica a todos los trabajadores y en un período de transición, la atención a su núcleo familiar. La ley establece que todo empleador que infrinja dicha obligación deberá responder por las prestaciones asistenciales que sean causadas, no obstante la aplicación de las sanciones contempladas.

348. Características: Se brinda a los trabajadores públicos y privados el Plan Obligatorio de Salud que deberá garantizar el tratamiento integral de los afiliados al sistema.

349. Beneficios: Promoción, prevención, atención y rehabilitación a los afiliados y en los términos de transición a su núcleo familiar.

350. Carácter y nivel: Atención del trabajador activo y pensionado durante su tiempo de cotización, y hasta dos meses después en caso de que su relación laboral (contrato de trabajo) llegue a término.

351. Financiación: Se realiza a través de un porcentaje de cotización sobre el valor del salario, compartido entre empleador y trabajador (dos terceras partes el primero y una tercera parte el segundo).

352. Como fue mencionado anteriormente, a través de un sistema de solidaridad que busca garantizar un cubrimiento total, se permite acceder al sistema a través del subsidio hasta del 50% del valor de dicha cotización.

b) Prestaciones en efectivo para casos de enfermedad

353. Se garantizan las siguientes prestaciones económicas:

- a) pago de las incapacidades por enfermedad general y profesional;
- b) indemnizaciones, en caso de pérdida parcial o total de la capacidad laboral o muerte del trabajador; y
- c) pensiones en caso de accidentes de trabajo o enfermedad profesional.

354. Características: Pago de un porcentaje del salario por el tiempo de incapacidad, que no supere los seis meses en caso de enfermedad general.

355. Beneficios: Incapacidades por enfermedad general y profesional, indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y pensiones por pérdida de capacidad laboral por riesgos profesionales.

356. Carácter y nivel: Dichos beneficios se otorgarán al trabajador o en caso de muerte, a sus beneficiarios.

357. Financiación: Dichos beneficios se adquieren por cotización al sistema de salud.

c) Prestaciones de maternidad

358. El sistema de seguridad social en salud, garantiza a las trabajadoras la atención asistencial de la maternidad y garantiza el pago de la licencia de maternidad por un período de 12 semanas.

359. Características: Atención médica pre y posnatal y atención del niño hasta un año de edad (y hasta por 18 años en la medida en que entre en vigencia el cubrimiento familiar), y pago de la incapacidad por licencia de maternidad por 12 semanas.

360. Beneficios: Atención de la madre y el niño y garantía de 12 semanas para la atención y cuidado del recién nacido.

361. Carácter y nivel: Todas las afiliadas al sistema, y en la medida en que entre en vigencia la cobertura familiar, las esposas de los trabajadores afiliados al sistema.

362. Financiación: Se adquieren por cotización al sistema de salud.

d) Prestaciones de vejez

363. Características: Como se mencionó unas líneas arriba, se han establecido dos regímenes en el sistema general de pensiones, con diferentes requisitos para el otorgamiento de las prestaciones. El régimen de Prima Media con Prestación Definida, establece requisitos de edad y de tiempo de cotización. La edad para las mujeres es de 55 años y para los hombres

de 60 años, con un tiempo mínimo de cotización de 1.000 semanas. En el régimen de ahorro individual con solidaridad, el único requisito es que el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual sea suficiente para obtener una pensión del 110% del salario mínimo mensual legal vigente.

364. Beneficiarios: Son beneficiarios de esta prestación los afiliados que cumplan los requisitos anteriormente señalados.

365. Carácter de la prestación: Es una prestación económica vitalicia de tracto sucesivo.

366. Nivel de la prestación: No puede ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente para los dos regímenes; en el régimen de Prima Media con Prestación Definida no puede ser superior a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes. En el régimen de Prima Media con Prestación Definida, el monto de la prestación depende del número de semanas cotizadas, siendo para 1.000 semanas el 65% del ingreso base de liquidación y el 85% para 1.400 semanas, que es el tope máximo.

367. Financiación: Aportan el empleador y el trabajador, en proporción del 75% el primero y el 25% el segundo. El total de la cotización para cubrir pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia por riesgo común y auxilio funerario, además de los gastos de administración, es del 11,5% para 1994, el 12,5% para 1995 y el 13,5% para 1996. De esta cotización se destina el 8% en 1994, el 9% en 1995 y el 10% en 1996, para financiar el pago de la pensión de vejez.

e) Prestaciones de invalidez por riesgo común

368. Características: Se requiere haber perdido el 50% o más de la capacidad laboral por enfermedad o accidente de origen no profesional. Si en el momento en que la persona se invalida está afiliada al sistema, debe haber cotizado como mínimo 26 semanas, si no, dichas cotizaciones debe haberlas realizado en el año inmediatamente anterior.

369. Beneficiarios: Los afiliados activos o inactivos que cumplan los requisitos antes señalados.

370. Carácter de la prestación: Es una prestación económica que se reconoce por todo el tiempo que subsista la invalidez y es revisable cada tres años.

371. Nivel de prestación: No puede ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, ni superior al 75% del ingreso base de liquidación. Cuando la invalidez sea igual o superior al 50% o inferior al 66% de su capacidad laboral, la cuantía de la pensión será del 45% del ingreso base de liquidación, incrementado este porcentaje en 1,5% por cada 50 semanas acreditadas con posterioridad a las primeras 500. Si la pérdida de la capacidad laboral es superior al 66%, el monto de la pensión será del 54% del ingreso base de liquidación, incrementado en un 2% por cada 50 semanas adicionales a las primeras 800.

372. Financiación: Aportan tanto el trabajador como el empleador, en la siguiente proporción: 25% a cargo del trabajador y el 75% restante a cargo del empleador. Del total de la cotización se destina un 2% para cubrir las primas de los seguros para pensión de invalidez y sobrevivencia por riesgo común.

f) Prestaciones de supervivientes por riesgo común

373. Características: Se otorga al grupo familiar que depende económicamente del afiliado o pensionado. En el caso del afiliado se requiere haber cotizado como mínimo 26 semanas al sistema en el momento del fallecimiento, o las mismas semanas en el año inmediatamente anterior en el evento de estar desafiliado.

374. Beneficiarios: Son beneficiarios directos en forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite y los hijos inválidos, mientras subsistan las condiciones de invalidez. También son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes los hijos menores de 18 años y los mayores de 18 años pero menores de 25 incapacitados para trabajar, siempre y cuando dependan económicamente del causante. A falta de los anteriores, serán beneficiarios sustitutos los padres del causante si dependían económicamente de éste.

375. Carácter de la prestación: Es una prestación económica vitalicia para algunos beneficiarios y temporal para otros.

376. Nivel de prestación: No puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, ni superior al 75% del ingreso base de liquidación del causante. Cuando el causante es pensionado, la prestación será del 100% de la pensión que aquél disfrutaba. El monto de la pensión de sobreviviente por muerte del afiliado será igual al 45% del ingreso base de liquidación, incrementado este porcentaje en un 2% por cada 50 semanas adicionales a las primeras 500 semanas de cotización.

377. Financiación: El 2% del total de la cotización señalada en la prestación por vejez.

g) Prestaciones familiares

378. El artículo 163 de la Ley N° 100 de 1993 señala:

"El Plan Obligatorio de Salud tendrá cobertura familiar. Para estos efectos, serán beneficiarios del sistema el (o la) cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado cuya unión sea superior a dos años; los hijos menores de 18 años de cualquiera de los dos cónyuges, que haga parte del núcleo familiar y que dependa económicamente de éste; los hijos mayores de 18 años con incapacidad permanente o aquellos menores de 25 años, sean estudiantes con dedicación exclusiva y dependan económicamente del afiliado. A falta de cónyuge, compañero o compañera

permanente e hijos con derecho, la cobertura familiar podrá extenderse a los padres del afiliado no pensionados que dependan económicamente de éste.

Párrafo 1. El Gobierno nacional reglamentará la inclusión de los hijos que, por su incapacidad permanente, hagan parte de la cobertura familiar.

Párrafo 2. Todo niño que nazca después de la vigencia de la presente ley quedará automáticamente como beneficiario de la Entidad Promotora de Salud a la cual esté afiliada su madre. El Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a la Entidad Promotora de Salud la unidad de pago por capacitación correspondiente, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 de la presente ley."

h) Prestaciones por desempleo

379. Aunque el subsidio al desempleo no es una institución tradicional en el país, el artículo 263 de la Ley N° 100 de 1993 establece:

"Autorízase a las entidades territoriales para que creen y financien con cargo a sus propios recursos planes de subsidio al desempleo."

3. Seguridad social y entidades privadas

380. Con la creación de las entidades promotoras de salud y la implementación del nuevo mecanismo de financiación de la prestación de los servicios de salud, el sistema genera un conjunto nuevo de entidades: las promotoras de salud, el Fondo de Solidaridad y Garantía, y las prestadoras directas de servicios.

381. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) serán responsables de proporcionar los servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud y por esto el sistema les reconocerá un pago per cápita.

382. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud pueden ser personas jurídicas, hospitales, centros de salud, asociaciones de profesionales, cooperativas o simplemente profesionales independientes que hacen contrato de prestación de servicios con las Entidades Promotoras de Salud. Son una modalidad de entidad promotora de salud de propiedad de los usuarios.

4. Grupos vulnerables y mujeres en el nuevo sistema de seguridad social

383. Con la reforma al sistema de seguridad social se espera solucionar no sólo el problema de la baja cobertura, sino también, y especialmente, el cubrimiento de los grupos más vulnerables y pobres: las mujeres pobres durante el embarazo y después del parto, las madres lactantes desamparadas, los niños menores de un año, los minusválidos, los campesinos pobres y la tercera edad, entre otros.

384. Tal como quedó explicado, el Fondo de Solidaridad y Garantía garantiza la solidaridad y distribución equitativa e los beneficios del sistema, de manera tal que se equilibren los diferenciales de ingreso, costo y riesgo epidemiológico entre regiones y grupos.

E. Artículo 10

1. Pactos e informes

385. Colombia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño a través de la Ley N° 12 de 22 de enero de 1991, y presentó ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas el informe correspondiente, el 23 de abril de 1993. La información en él contenida contempla la aquí asignada.

386. En relación a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el país expidió la Ley N° 51 de 1981 y el Decreto N° 1398 de 13 de julio de 1990 por medio del cual la desarrolla. Colombia presentó el segundo y tercer informe el 23 de agosto de 1993. La información en él contenida complementa la aquí consignada.

2. El concepto de "familia" en la sociedad colombiana

387. La familia en Colombia constituye una realidad compleja y diversa que, bajo una misma denominación, hace referencia a múltiples formas de organización, desde aquella en la cual un adulto (padre, madre, o sustituto) asume la responsabilidad de la crianza de los hijos, hasta la organización en clanes (común en la población indígena), pasando por otras múltiples formas de organización.

388. La heterogeneidad en los tipos de familia, en su estructura, composición y organización está determinada por factores de tipo histórico, demográfico, económico, político, social, cultural y educativo.

389. En Colombia la familia es una institución social y el Estado, al reglamentarla en sus diversos aspectos, reconoce su importancia social.

390. De acuerdo con la Constitución de 1991, "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla" (art. 42).

3. La mayoría de edad

391. La ley colombiana establece que la mayoría de edad se alcanza al cumplir los 18 años, tal como lo señala la Ley N° 27 de 1977, que en su artículo primero indica que para todos los efectos legales, se denomina mayor de edad, o simplemente mayor, a quien ha cumplido 18 años.

392. El Código del Menor, en sus artículos 28 y 165, considera que el menor llega a la mayoría de edad a los 18 años, tanto para efectos civiles como penales.

4. Protección a la familia

a) Garantías al derecho al libre consentimiento para formar una familia

393. En 1973, Colombia celebró un nuevo Concordato con la Santa Sede (aprobado por la Ley Nº 20 de 1974), en el cual se estableció la libertad de los católicos para elegir la forma de matrimonio civil o religioso, sin incurrir en apostasía. Posteriormente, se expidió la Ley Nº 1 de 1976, que establece el divorcio vincular del matrimonio civil. La nueva Constitución, en los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42, reconoce efectos civiles a los matrimonios religiosos, y señala que los efectos civiles de todo matrimonio, incluso las uniones de hecho, cesarán por el divorcio. Estas disposiciones constitucionales fueron reglamentadas por la Ley Nº 25 de 1992.

394. Con relación al consentimiento, se establece que éste es el requisito fundamental para que el matrimonio tenga validez y existencia. Se entiende por consentimiento, la declaración de la voluntad de los cónyuges de contraer matrimonio. Este consentimiento debe presentarse en forma clara, expresa, sin condiciones y en voz clara y perceptible. En cuanto a los sordomudos, su consentimiento debe expresarse mediante signos o señales que no dejen duda alguna de que quieren casarse.

395. El contrato de matrimonio se constituye y perfecciona con el libre y mutuo consentimiento.

b) Protección integral a la familia

396. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad (artículo 5 de la Constitución nacional de 1991).

397. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar inalienable e inembargable el patrimonio familiar. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

398. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.

399. Los hijos habidos en el matrimonio o por fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley ha reglamentado la progenitura responsable.

400. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

401. Las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tienen efectos civiles en los términos que establece la ley.

402. Los efectos civiles de todo matrimonio cesan por divorcio con arreglo a la ley civil.

403. También tienen efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

404. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

405. La Constitución nacional establece principios que regulan la responsabilidad que tienen el Estado y la sociedad frente a la organización y protección de la familia. Se consagra en la Carta Fundamental que "el Estado ampara la familia como institución básica y fundamental de la sociedad, garantizará su protección integral y la primacía del derecho a la vida".

406. Asimismo, se establece el reconocimiento legal de las familias conformadas de hecho, denominadas "uniones maritales de hecho".

407. En todo caso, debe entenderse que la familia se constituye por vínculos naturales, uniones de hecho o por vínculos matrimoniales o jurídicos.

i) Sistema Nacional de Bienestar Familiar

408. En el país existe un Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). El eje institucional de este sistema es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), creado mediante la Ley N° 75 de 1968, como establecimiento público adscrito al Ministerio de Salud. En noviembre de 1989, mediante Decreto N° 2737, se promulgó el Código del Menor, que amplió las funciones del ICBF relacionadas con la protección del menor contraventor. En 1990, mediante la Ley N° 10 y el Decreto N° 1471, se reestructuró el Ministerio de Salud. Es así como se modificó el objetivo del ICBF por el de "propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos". Este nuevo marco legal enfatiza la responsabilidad de los padres y caracteriza las acciones del Instituto con criterio de subsidiaridad en un marco de participación comunitaria, y no de sustitución de las funciones de la familia. El mismo decreto, determinó como población prioritaria aquella en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psicoafectiva o moral y en las situaciones irregulares previstas en el Código del Menor.

409. Para el cabal cumplimiento de estas funciones, el ICBF coordina las acciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) (creado mediante la Ley N° 7 de 1979). El propósito del SNBF es utilizar al máximo las redes de servicios existentes en el sistema, para aumentar la cobertura e integrar servicios, logrando racionalizar costos y gastos y complementar programas con

nuevos componentes que mejoren su calidad y cobertura. Del sector privado, pertenecen al SNBF, 68 Cajas de Compensación Familiar y todas las organizaciones no gubernamentales religiosas, políticas y de otros géneros que realizan acciones orientadas a la familia.

410. El ICBF tiene una oficina central en la capital del país y 26 regionales distribuidas por todo el territorio. A su vez, estas regionales están compuestas por 190 centros zonales que operan en los municipios de mayor población en cada región.

411. Los programas del ICBF son importantes no sólo a nivel nacional, sino también a nivel internacional. El esquema colombiano ha sido tomado como modelo para varios países en desarrollo porque ofrece servicios de una manera innovativa, y con tecnologías adecuadas, que permiten brindar atención adecuada en nutrición, y alrededor de los cuales el Gobierno nacional ha realizado un compromiso por darles prioridad a través de la suscripción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y el desarrollo de su respectivo Plan de Acción.

412. Hogares comunitarios de bienestar: La población objetivo del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar la constituye las familias con niños entre los 2 y 6 años, ubicados en las franjas de población consideradas de extrema pobreza y pobres. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 1992, el 75% de los hogares que usan los servicios de Hogares Comunitarios de Bienestar son pobres, en las grandes ciudades el 63% y en la zona rural el 83%. Los Hogares Comunitarios de Bienestar han tenido un aumento muy significativo en su cobertura: de 731.051 niños atendidos bajo esta modalidad en 1990, se ha pasado a 1.286.630 en 1994, con lo cual se supera la meta de un millón de niños por atender tal como estaba planteado en el Plan de Desarrollo. La expansión tan importante de este programa refleja el propósito nacional de impulsar programas con alta cobertura y alto impacto social.

413. Adicionalmente, se otorgaron créditos a 24.583 madres comunitarias entre 1991 y 1993 para la remodelación de las viviendas por un valor de 11.860 millones de pesos colombianos y para la vigencia de 1994 se han apropiado 1.216 millones de pesos colombianos para el mismo fin; se continuó también con su capacitación para mejorar la calidad del programa. Se reforzó de manera importante la atención en salud a los niños vinculados a estos programas.

414. Es importante continuar estimulando estos avances y aumentar el acceso a los programas del Instituto por parte de los hogares pobres con niños menores de 7 años. Estudios recientes sugieren que es necesario mejorar la relación costo-beneficio para permitir continuar con el aumento en cobertura.

415. Familia, Mujer e Infancia (FAMI): Entre 1990 y 1994 se dio un cambio radical en los hogares comunitarios de bienestar para dar cobertura a los niños menores de dos años y las mujeres gestantes y lactantes que se encuentran en condiciones de pobreza. La población objetivo del programa era de 245.000 niños menores de 2 años y 280.000 mujeres gestantes. De ellos se

cubrió a 331.434 menores de 2 años y 321.039 madres lo que implica un cumplimiento del 135,3 y 114,7% de las metas establecidas. A los niños se les dio atención y control nutricional, así como acciones de estimulación temprana y atención en salud. Las mujeres embarazadas y lactantes fueron cubiertas por proyectos de educación.

416. Jardines infantiles: A partir de 1993, se puso en marcha una nueva modalidad de atención denominada Jardines Comunitarios. Funcionan en espacios comunitarios y son atendidos por un grupo de madres con la asesoría de un profesional. Hasta el momento se han creado 52 de ellos. Con este nuevo programa se ha buscado crear nuevas y alternativas metodologías de atención y, en particular, aumentos en la cualificación de la atención y la introducción de elementos adicionales a la del mero cuidado del niño.

417. Hogares infantiles: A las anteriores modalidades de atención en nutrición y prevención, que son las de mayor impacto en la población pobre y las de mayor importancia dentro del Instituto, le siguen en orden de importancia los Hogares Infantiles (CAIPS), los cuales aunque empezaron a funcionar desde 1977 han mostrado ser una alternativa costosa, con pocas probabilidades de expansión y no tan focalizado en los grupos que viven en condiciones de pobreza. No obstante, algunos estudios han señalado las posibilidades de este programa como centro de tecnologías adecuadas que pueden ser aplicadas en otros programas de atención integral a la infancia.

418. Los CAIPS han presentado una leve disminución en su cobertura, debido a la necesidad de expandir los programas con mayor rentabilidad social. La cobertura ha pasado de 197.816 niños en 1990 a 161.671 en 1993. Sin embargo, para estos programas se están buscando nuevas estrategias de financiación y atención, que permitan tener un mayor impacto. Mientras a principios de este gobierno el 98% del presupuesto de los hogares provenía del Instituto, actualmente se están buscando nuevas fuentes de financiación lo que se refleja en un aporte del 82%.

419. Restaurantes escolares: Los restaurantes escolares han aumentado de manera importante su cobertura durante el período 1990-1994: de atender a 1.559.477 niños en 1990, en 1993 se atendió a 2.043.671 y se espera mantener la cobertura en 1994. Esto representa un incremento del 31% y se cumple de esta manera con el objetivo de atender a 2 millones de jóvenes, meta propuesta en el Plan de Desarrollo para 1994. Dicho programa cubre a niños que asisten a escuelas públicas, con lo que se garantiza que se está llegando a población pobre.

420. Aunque las metas en nutrición se cumplieron, los resultados se pueden potenciar con una transformación institucional del Instituto, lo cual implica descentralizarlo, modernizar su gestión, aumentar su eficiencia, definir parámetros claros de contratación con el sector privado, así como definir el problema laboral con las madres comunitarias.

ii) Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia

421. Durante este Gobierno, se creó el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, en cumplimiento de lo dispuesto en la Carta Constitucional de 1991 (art. 42) con respecto a los derechos de la familia y del Decreto N° 188 de la Carta, que le asigna al Presidente de la República la obligación fundamental de "garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos".

422. Es así como mediante el Decreto Extraordinario N° 1680 de 1991 se reorganizó el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se crearon las Direcciones de Programas Presidenciales. Tales Direcciones cumplen funciones de orientación, coordinación, supervisión y ejecución de programas que, por sus singulares características, considere el Presidente que temporalmente deban realizarse por intermedio o bajo la dirección inmediata de la Presidencia de la República (artículo 9, Decreto N° 1680/91).

423. El mismo Decreto Extraordinario le da la facultad al Gobierno nacional de asignar funciones y grupos de trabajo a los Directores de Programas Presidenciales (artículo 16, Decreto N° 1680/91). En desarrollo de esa facultad, se expidió el Decreto N° 1860 de 1991, que contiene las funciones específicas del Director del Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, en cumplimiento de las cuales se trasladaron al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República algunas de las funciones relacionadas con la protección de la familia que de manera general estaban asignadas al ICBF, con el fin de dar orientaciones de política, diseñar programas e implementarlos y apoyar luego su institucionalización.

424. En cada Gobernación Departamental existe una Oficina para la Juventud, la Mujer y la Familia, y en las alcaldías de las principales ciudades, una Oficina de Asuntos de la Mujer, ampliando así el radio de acción y cobertura del SNBF.

5. Sistema de protección de la maternidad

a) Sistema de protección

425. La Ley N° 50 de 1990 introdujo modificaciones sustanciales al régimen laboral colombiano:

- a) aumentó en cuatro semanas (a un total de 12) el descanso remunerado en la época del parto;
- b) hizo extensivos los derechos y garantías de la madre biológica a la madre adoptante;
- c) introdujo la posibilidad de ceder la primera de las 12 semanas de licencia de maternidad al esposo o compañero permanente, con el fin de obtener de éste compañía y atención en el momento del parto y en la fase inicial del puerperio.

Continúa vigente la prohibición de despedir a la trabajadora durante el embarazo y la lactancia. Estas normas son aplicables al sector privado y público.

426. La duración total de la licencia de maternidad obligatoria es de 12 semanas (artículo 34, Ley Nº 50/90). En caso de aborto, la trabajadora tiene derecho a una licencia de dos a cuatro semanas remunerada con el salario que devengaba en el momento de iniciarse el descanso (art. 237, CST).

427. El empleador tiene la obligación, durante los primeros seis meses de edad del hijo de la trabajadora, de concederle dos descansos de 30 minutos cada uno dentro de la jornada, y si ella presentare certificado médico en el cual exponga razones justificadas, el empleador podrá ampliar estos descansos. Para el cumplimiento de la anterior obligación, el empleador establecerá en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja una sala de lactancia o un hogar apropiado para guardar al niño (artículo 7, Decreto Nº 13/67)

428. El artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 34 de la Ley Nº 50 de 1990, establece la licencia de 12 semanas remuneradas con el salario devengado al entrar a disfrutar del descanso si fuere fijo; si fuere variable, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en el tiempo trabajado si éste fuere menor. Asimismo, la ley establece que la madre tiene derecho a la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria por el tiempo que requiera, asistencia que deberá prestarse sin demora.

429. El ISS ha preceptuado que la asegurada que deje de serlo con anterioridad a la fecha de reposo prenatal tendrá derecho a las prestaciones asistenciales por maternidad, si la concepción tuvo lugar antes de la fecha de retiro y siempre que hubiere cotizado un mínimo de cuatro semanas (artículo 23, Decreto-ley Nº 1650/77).

430. En cuanto a la esposa o compañera permanente del asegurado, reconocida por el ISS, cuando el asegurado se desafilie, ella tiene derecho a las prestaciones asistenciales por maternidad siempre y cuando la concepción haya ocurrido con anterioridad a la fecha de su retiro y que el asegurado hubiere cotizado mínimo cuatro semanas (artículo 24, Decreto-ley Nº 1650/77).

b) Medidas especiales para las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables

431. La Ley de reforma de la Seguridad Social (Ley Nº 100 de 1993) prevé, a través del Fondo de Solidaridad y Garantía, mecanismos de cobertura para los grupos de mujeres que no tienen acceso a los programas sociales en virtud de una vinculación propia o por la de su cónyuge o compañero permanente. Dando así cumplimiento al artículo 43 de la Constitución que establece: "Durante el embarazo y después del parto, la mujer gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de éste un subsidio si entonces estuviere desempleada o desamparada".

6. Medidas especiales de protección y asistencia para bien de los niños y jóvenes, en especial las medidas para protegerlos de la explotación económica o impedir su empleo en tareas perjudiciales para la moral o la salud.

a) Edades mínimas para trabajar y otras garantías

432. El Decreto Nº 2737 de 1989, Código del Menor, se ocupa en los artículos 237 a 264 del menor trabajador, consagrando que está prohibido el trabajo de los menores de 14 años y que es obligación de los padres disponer que acudan a los centros de enseñanza. Excepcionalmente, y en atención a circunstancias especiales calificadas por el Defensor de Familia, los mayores de 12 años podrán ser autorizados para trabajar, por el Inspector del Trabajo, o en su defecto, por la primera autoridad local a solicitud de los padres; y, a falta de éstos por el Defensor de Familia.

433. La duración máxima de la jornada de trabajo del menor se sujeta a las reglas señaladas en el artículo 242, que dice:

"1. El menor entre 12 y 14 años sólo podrá trabajar en una jornada máxima de 4 horas diarias, en trabajos ligeros.

2. Los mayores de 14 y menores de 16 años sólo podrán trabajar en una jornada máxima de 6 horas diarias.

3. La jornada de trabajo del menor entre 16 y 18 años no podrá exceder de 8 horas diarias.

4. Queda prohibido el trabajo nocturno para los trabajadores menores. No obstante, los mayores de 16 y menores de 18 años podrán ser autorizados para trabajar hasta las 8 de la noche, siempre que no se afecte su asistencia regular a un centro docente, ni implique perjuicio para su salud física o moral."

434. El artículo 243 dice: "El menor trabajador tendrá derecho al salario, prestaciones sociales y demás garantías que la ley concede a los trabajadores mayores de 18 años. El salario del menor trabajador será proporcional a las horas trabajadas".

435. El artículo 244 dice: "El menor trabajador tendrá derecho a la capacitación y se le otorgará permiso no remunerado cuando la actividad escolar así lo requiera".

436. En los artículos 245 y 246 del Código del Menor se señalan actividades laborales en las cuales ningún menor de edad podrá ser empleado.

437. El artículo 245 dice: "Los menores no podrán ser empleados en los trabajos que a continuación se enumeran por cuanto suponen exposición severa a riesgos para su salud o integridad física:

1. Trabajos que tengan que ver con sustancias tóxicas o nocivas para la salud.
2. Trabajos a temperaturas anormales o en ambientes contaminados o con insuficiente ventilación.
3. Trabajos subterráneos de minería de toda índole y en los que confluyen agentes nocivos, tales como contaminantes, desequilibrios térmicos, deficiencia de oxígeno a consecuencia de la oxidación o la gasificación.
4. Trabajos donde el menor de edad esté expuesto a ruidos que sobrepasen 80 decibeles.
5. Trabajos donde se tenga que manipular con sustancias radiactivas, pinturas luminiscentes, rayos X o que impliquen exposición a radiaciones ultravioletas, infrarrojas y emisiones de radiofrecuencia.
6. Todo tipo de labores que impliquen exposición a corrientes eléctricas de alto voltaje.
7. Trabajos submarinos.
8. Trabajo en basurero o en cualquier otro tipo de actividades donde se generen agentes biológicos patógenos.
9. Actividades que impliquen el manejo de sustancias explosivas, inflamables o cáusticas.
10. Trabajos de pañoleros o fogoneros en los buques de transporte marítimo.
11. Trabajos de pintura industrial que entrañen el empleo de la cerusa, del sulfato de plomo o de cualquier otro producto que contenga dichos elementos.
12. Trabajo en máquinas esmeriladoras, afilado de herramientas, en muelas abrasivas de alta velocidad y en ocupaciones similares.
13. Trabajos en altos hornos, hornos de fundición de metales, fábricas de acero, talleres de laminación, trabajos de forja y en prensa pesada de metales.
14. Trabajos y operaciones que involucren la manipulación de cargas pesadas.
15. Trabajos relacionados con cambios de correas de transmisión, aceite, engrasado y otros trabajos próximos a transmisiones pesadas o de alta velocidad.

16. Trabajos en cizalladoras y en otras máquinas particularmente peligrosas.

17. Trabajo del vidrio y alfarería, trituración y mezclado de materia prima: trabajo de hornos, pulido y esmerilado en seco de vidriería, operaciones de limpieza por chorro de arena, trabajo en locales de vidriado y grabado, trabajos en industria cerámica.

18. Trabajo de soldadura de gas y arco, corte con oxígeno en tanques o lugares confinados, en andamios o en molduras recalentadas.

19. Trabajos en fábricas de ladrillos, tubos y similares, moldeado de ladrillos a mano, trabajos en las prensas y hornos de ladrillos.

20. Trabajo en aquellas operaciones y/o procesos en donde se presenten altas temperaturas y humedad.

21. Trabajos en industrias metalúrgicas de hierro y demás metales, en las operaciones y/o procesos donde se desprenden vapores o polvos tóxicos y en plantas de cemento.

22. Actividades agrícolas o agroindustriales que impliquen alto riesgo para la salud.

23. Las demás que señalen en forma específica los reglamentos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Párrafo. Los trabajadores menores de 18 años y mayores de 14 que cursen estudios técnicos en el Servicio Nacional de Aprendizaje o en un instituto técnico especializado reconocido por el Ministerio de Educación Nacional o en una institución del Sistema Nacional de Bienestar Familiar autorizada para el efecto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o que obtenga el certificado de aptitud profesional expedido por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, podrán ser empleados en aquellas operaciones, ocupaciones o procedimientos señalados en este artículo, que a juicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puedan ser desempeñados sin grave riesgo para la salud o la integridad física del menor mediante un adecuado entrenamiento y la aplicación de las medidas de seguridad que garanticen plenamente la prevención de los riesgos anotados."

438. Artículo 246. "Queda prohibido a los trabajadores menores de 18 años todo trabajo que afecte su moralidad. En especial les está prohibido el trabajo en casas de lenocinio y demás lugares de diversión donde se consuman bebidas alcohólicas. De igual modo se prohíbe la contratación para la reproducción de escenas pornográficas, muertes violentas, apología del delito y otros semejantes".

b) Niños trabajadores

439. Una encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación reporta las siguientes cifras oficiales relacionadas con menores que trabajan así: niños y niñas que trabajan entre 5 y 18 años: entre 1,5 millones y 2,2 millones, lo que equivale entre el 15 y el 20% de todos los niños y jóvenes en este rango de edades. En el área rural entre 1,3 millones y 1,7 millones, incluyendo ciudades pequeñas; y entre el 10 y el 15% de los niños y jóvenes de las ciudades más grandes.

c) Niños desprotegidos y sistemas de protección

440. En Colombia, al igual que en otros países del mundo, la problemática de la niñez desprotegida es la resultante de fallas que se generan en el orden familiar, económico, social y del incumplimiento de la función protectora de los padres y de quienes en forma natural deben ejercerla con los menores. Algunas de estas manifestaciones han despertado el interés de personas y entidades tanto locales como nacionales e internacionales, gracias a lo cual se han adelantado estudios con el propósito de contribuir a la identificación de los factores que están determinando deterioro en el desarrollo del niño y cambios en su comportamiento.

441. Hay en Colombia conciencia de la necesidad de seguir avanzando en la formulación de enfoques que interpreten de manera integral el fenómeno. Algunas modalidades de desprotección identificadas son: violencia intrafamiliar, abandono, hacinamiento, explotación laboral y drogadicción.

442. El Gobierno de Colombia, a través del ICBF, desarrolla programas de protección preventiva y especial, dirigidos a la niñez y a la familia colombiana. Los programas de protección especial brindan orientación y tratamiento legal, social y nutricional a los niños, a los jóvenes y a las familias que por sus condiciones familiares y sociales se encuentran en crisis o en vía de desintegración, de conflicto, de desprotección o presentan deficiencia en su desarrollo físico o psíquico.

443. En protección especial el ICBF ejecuta los siguientes proyectos:

- a) atención especial a la familia y al menor en medio institucional, familiar o abierto;
- b) atención al menor y a la familia en procesos civiles;
- c) producción y distribución de alimentos de alto valor nutricional "bienestarina";
- d) orientación e intervención de la familia.

d) Sistemas de información

444. Instituciones como la Defensoría del Pueblo y el ICBF han elaborado cartillas sobre los derechos de los niños y han desarrollado talleres de sensibilización a la comunidad sobre los derechos de los niños. De otro lado la Consejería para los Derechos Humanos propuso la creación del Comité Interinstitucional para los Derechos de la Niñez y la Juventud, constituido por 15 entidades gubernamentales. Este Comité fue institucionalizado mediante Decreto N° 1310 de 1990 y su principal función es la divulgación y defensa de los derechos de la niñez y la juventud.

445. El Comité acompaña el proceso de legislación en materia de derechos de la niñez estudiando las leyes, haciendo sugerencias, enfatizando la importancia de la temática y proponiendo criterios que favorecen el interés superior del niño; diseña diversas campañas de divulgación de los derechos de la niñez y coordina las acciones de las instituciones que trabajan con esta franja de población.

446. A partir de la creación de la Defensoría del Pueblo, cuya principal labor es la promoción y divulgación de los derechos humanos, el Comité pasó a ser coordinado por esta entidad.

e) Garantías al sistema de protección

447. Con la expedición del Código del Menor se han ido corrigiendo los problemas de explotación económica de los menores. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de los funcionarios de inspección y vigilancia, visita regular y periódicamente las empresas para establecer si tienen a su servicio menores trabajadores y si cumplen las normas que los protegen. Para velar por que se les garanticen sus derechos, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social impone multas a quienes violen las disposiciones vigentes. Cuando se trate de una empresa que haya puesto en peligro la vida del menor o atente contra la moral y las buenas costumbres, la sanción consiste en el cierre definitivo del establecimiento.

448. Asimismo, el Inspector del Trabajo es quien autoriza a los menores para trabajar, requisito sin el cual no pueden ser empleados.

F. Artículo 11

1. Nivel de vida actual de los colombianos

449. La información solicitada al respecto fue suministrada, tanto en la parte introductoria de este informe como en el documento que los derechos humanos y la pobreza el Gobierno de Colombia presentó al Centro de Derechos Humanos el día 28 de marzo de 1994.

2. El derecho a alimentación suficiente

a) Situación nutricional en Colombia

450. En desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), se describe la siguiente situación nutricional para el país: Colombia ha venido desarrollando diferentes esfuerzos en el sector de la salud y la nutrición a través de los diferentes gobiernos. Sin embargo, al igual que muchos países de la región si bien ha presentado mejoría en los indicadores de salud y nutrición, estos no han sido cuantificados en forma adecuada que permita conocer la evolución del estado de salud y nutrición de la población beneficiaria con las múltiples acciones recibidas.

451. A continuación se hace un breve resumen de los principales problemas nutricionales presentados en Colombia:

- a) La adecuación de calorías es del 98,5% para el total del país, siendo ésta más alta en la zona rural que en la urbana: 99,4 y 98% respectivamente.
- b) La adecuación de proteínas es un poco más alta en la zona urbana que en la rural: 106,8 y 99,6% respectivamente. El 86,7% de los hogares presentaron adecuaciones de vitamina A por debajo del 100% de las recomendaciones.
- c) El 54,7% de los hogares estuvieron por debajo del 100% de adecuación de hierro, siendo la zona rural la más deficitaria en este nutriente. El último estudio realizado entre 1977-1980 sobre los problemas de anemias nutricionales, reveló que el 20% de la población colombiana está afectada en diversos grados de anemias.
- d) A comienzos de la década de los 60 se inició un eficiente programa de yodación de sal, que logró bajar la prevalencia a niveles del 0,8% en áreas donde esta deficiencia era superior al 80%. Sin embargo, en la década de los 80 se inicia la comercialización clandestina de la sal no yodada y se presume que en algunos departamentos el problema está reapareciendo.
- e) El análisis de dos estudios con representatividad nacional sobre la situación nutricional de la población colombiana facilita cuantificar cambios ocurridos en el estado nutricional de los niños menores de cinco años durante aproximadamente diez años; sus resultados muestran un mejoramiento que se refleja en la disminución de la prevalencia de los diferentes tipos de desnutrición.

452. Evolución del estado nutricional de la población infantil: Desde el punto de vista antropométrico, la desnutrición proteicocalórica infantil en Colombia se caracteriza por un retraso en el peso y la talla alcanzados para la edad, sin un desajuste significativo en el peso en relación con la talla. Se trata de privaciones ambientales crónicas en la población de escasos

recursos, en la cual la subalimentación con deficiencias calóricas y proteicas y la alta incidencia de enfermedades infecciosas comunes, no siempre severas, pero de alta frecuencia, van afectando progresivamente el crecimiento pondoestatural. Los datos analizados muestran un incremento en el nivel de crecimiento físico alcanzado en las distintas edades, tanto para peso como para talla. Con base en los indicadores de peso para la edad, talla para la edad, peso para la talla, construidos utilizando los patrones de referencia establecidos por la OMS, se destaca:

453. Valoración del peso para la edad: Al comparar la prevalencia de desnutrición por grados de intensidad, se observa una reducción de la tasa de desnutrición; la leve pasa de 16,9% en el período de 1977-1980 a 10,8% en 1986-1989, la moderada a severa de 2,5 a 2,3% respectivamente. La desnutrición leve se redujo en todos los grupos de edad, mientras que la desnutrición moderada a severa aumentó en los grupos de edad de 6 a 11 y de 24 a 35 meses. El mejoramiento de la situación nutricional se refleja también en la reducción de la población a riesgo de desnutrición, que se presentó en los grupos de edad.

454. Valoración de la talla para la edad: Para los períodos 1977-1980 y 1986-1989 hubo un descenso en la prevalencia total de retardo en el crecimiento de 18,7 a 15,6% en la desnutrición crónica leve y de 7,2 a 5,2% en la desnutrición crónica moderada y severa, en concordancia con el cambio en la desnutrición global.

455. Valoración del peso para la talla: Las deficiencias de peso para la talla en Colombia son poco frecuentes, posiblemente por un mecanismo de adaptación fisiológica del organismo de los niños a las agresiones ambientales crónicas moderadas, que se refleja en una adecuación relativa del peso, para una estatura progresivamente deteriorada. El mejoramiento del estado nutricional por el indicador peso-talla, muestra una reducción de la desnutrición aguda total y del riesgo de desnutrición en todos los grupos de edad.

456. En resumen, el mejoramiento de la situación nutricional de la población infantil fue significativo en el período analizado y refleja un aumento en el nivel de vida de los estratos socioeconómicos más bajos, posiblemente como consecuencia de un mejoramiento en el nivel educativo, y de la mayor disponibilidad de salud entre otros factores.

457. Bajo peso al nacer: el peso al nacer se divide en dos grupos: el de nacidos vivos pretérmino con menos de 37 semanas de gestación y el de nacidos a término con 37 semanas de gestación o más semanas de gestación, o con retardo del crecimiento intrauterino. Del total de nacimientos el 9,1% se presentaron con un período gestacional menor de 37 semanas, y de este grupo el 44,5% tuvo un peso inferior a 2.500 g. En los nacidos a término el 4,9% presentó bajo peso al nacer, es decir retardo del crecimiento intrauterino, lo cual muestra la dimensión del problema dado que los factores de riesgo están asociados a las deficiencias nutricionales de la madre, problemas socioeconómicos y de accesibilidad a los servicios de salud. El sistema de Vigilancia Epidemiológico Alimentario y Nutricional (SISVAN), realiza la

vigilancia del bajo peso al nacer asociado, entre otros, a la duración de la gestación, lo cual permite la planeación de acciones correctivas y el diseño de programas preventivos.

458. Finalmente, a manera de información se listan las principales investigaciones en nutrición realizadas en el país:

- a) prevalencia de los desórdenes por deficiencia de yodo en tres regiones del país;
- b) conocimientos, actitudes y prácticas en el consumo de sal yodada en comunidad;
- c) ingesta de sal y comercialización;
- d) índice de consumo de alimentos fuentes de vitamina A;
- e) identificación de factores condicionantes de las enfermedades crónicas no transmisibles del adulto en escolares y adolescentes de ciudades del país;
- f) efectos de las modificaciones dietarias sobre los niveles séricos de colesterol y triglicéridos en pacientes con hiperlipoproteínemia;
- g) situación nutricional en preescolar y escolares (< 14 años);
- h) estudio de colesterol y triglicéridos en escolares de Bogotá;
- i) situación nutricional de los escolares de Santafé de Bogotá;
- j) encuesta sobre la situación de la población indígena en salud y nutrición;
- k) situación alimentaria y estado nutricional de la población indígena ticuna y camtza (Putumayo y Amazonas);
- l) situación alimentaria y estado nutricional en 25 poblaciones indígenas del territorio nacional;
- m) alternativas de producción de quinua;
- n) evaluación del crecimiento y estado nutricional en siete ciudades;
- o) perfil morfológico funcional y motor del escolar colombiano;
- p) bajo peso al nacer: su magnitud y factores de riesgo en cinco grandes ciudades;
- q) determinación del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) con base en datos censales;

- r) cuantificación y perfil profesional nutricional del nutricionista dietista en Colombia;
- s) análisis de la oferta de nutricionistas dietistas en Colombia;
- t) perfil ocupacional del nutricionista y dietista en Colombia.
- b) Información complementaria

459. Complemento del panorama anterior, una de las investigaciones más completas que arroja una información desglosada por regiones y grupos de población en materia nutricional es la encuesta nacional sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud (CAPS): 1986-1989 "Situación nutricional y patrones de alimentación en menores de 5 años" julio de 1990 (ver anexo)*.

i) Situación nutricional de menores de 5 años

460. Las mediciones antropométricas efectuadas por la encuesta CAPS, en una muestra probabilística representativa de las diferentes regiones, permitieron hacer un diagnóstico actualizado de la situación nutricional en la población colombiana de menor de 5 años. La situación nutricional fue evaluada mediante indicadores de peso para la edad, talla para la edad y peso para la talla, utilizando patrones de referencia, establecidos por la OMS. La tasa de desnutrición global observada fue de 13,1%.

461. Desde el punto de vista antropométrico, el estudio encontró bajo peso para la edad y retardo en el crecimiento, mas no un desajuste de peso para la talla, es decir, los lactantes y preescolares conservan su relación, encontrándose 4,9% en desnutrición aguda.

462. Durante el primero y segundo año de vida del niño se observó un período de alto riesgo de desnutrición. Aunque no hubo diferencias sustanciales entre las regiones, se encontró en la pacífica la mayor tasa de pérdida de peso (global), y en la oriental, retardo de la velocidad de crecimiento (crónica).

463. La desnutrición estuvo asociada con variables demográficas (tamaño de la familia, edad de la madre, número de menores de 5 años), económicas (actividad laboral de la madre, ingreso familiar mensual), educacionales (nivel de instrucción de los padres), ambientales (conexión acueducto, sistema de disposición de excretas y de eliminación de basuras), morbilidad (enfermedad diarreica aguda y enfermedad respiratoria), hábitos del hogar (sintonización de radio y televisión, tratamiento domiciliario del agua).

464. En resumen, la situación nutricional en menores de 5 años ha mejorado notablemente por las intervenciones nutricionales y el desarrollo económico. Las tasas de desnutrición son mayores en el sector rural (poblaciones

* Se puede consultar en los archivos del secretariado.

dispersas o menos de 2.500 habitantes), desciende en las poblaciones intermedias y vuelve a incrementarse en las ciudades; esto puede ser debido a los barrios de invasión, donde se vive en condiciones de marginalidad.

ii) Lactancia materna y complementación alimentaria

465. La encuesta recolectó información sobre lactancia materna e inicio de complementación alimentaria, teniendo en cuenta que la leche materna es indispensable en el primer trimestre, necesaria en el segundo y complementaria en el tercero. La prevalencia de lactancia materna en Colombia es de 94%, la duración medida de lactancia es de 9,5 meses, con una mediana de 8 meses; la mitad de los niños lactaron hasta los 8 meses, mientras que la misma proporción de niñas lo hizo hasta los 7 meses. Por región, la menor duración la presenta la central y Bogotá (5 meses), y la mayor, la atlántica (11 meses).

466. El inicio en el consumo de leche diferente a la materna, como leche de vaca, tarro, etc., fue a los 3 meses en el 50% de los niños. La mitad de lactantes colombianos habían iniciado la complementación alimentaria a los 3 meses; por regiones, la central, pacífica y Bogotá habían iniciado a los 2 meses.

467. El estudio mostró la relación existente entre la suspensión de la lactancia a los 3 meses y los porcentajes de desnutrición, tanto por pérdida de peso (global) como por pérdida en la velocidad en el crecimiento (crónica). Se relacionó la lactancia materna con algunas variables demográficas (número de miembros de la familia, número de menores de 5 años, edad de la madre, nivel de urbanización), socioeconómicas (educación de la madre, ingreso familiar/mes, actividad laboral de la madre). Según el nivel de urbanización, la duración de lactancia materna es mayor en el sector rural.

468. Colombia ha tomado los patrones de países industrializados, donde se tiende a volver a la alimentación natural, manteniéndose constante en la década de los 80 la prevalencia de lactancia materna.

c) Medidas consideradas necesarias para garantizar el acceso a una alimentación suficiente a cada uno de los grupos vulnerables

469. En nutrición, la prioridad de acción del Gobierno está en erradicar la desnutrición severa y disminuir los niveles de desnutrición leve de los grupos más pobres. Las mujeres gestantes y en período de lactancia y los niños menores de 7 años son la población objetivo prioritario.

470. El logro de los objetivos planteados dentro de la política se viene desarrollando a través de diferentes programas ejecutados por los Ministerios de Salud, Agricultura, Educación, ICBF, Presidencia de la República, entre otros.

471. Actualmente se está elaborando el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), cuyas principales actividades han sido:

- a) conformación del Grupo Nacional Intersectorial coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, habiéndose logrado un alto nivel de respuesta y compromiso institucional;
- b) análisis de las políticas actuales sobre nutrición bajo las estrategias del Comité Interinstitucional de Nutrición (CIN);
- c) conocimiento y análisis interinstitucional de las diferentes políticas, planes y programas y proyectos que actualmente se ejecutan en el país, y que tienen relación directa con la alimentación y la nutrición de los colombianos.

472. En el análisis realizado se pudo apreciar que las nueve estrategias planteadas por el CIN para ser contempladas en el PNAN del país ya están siendo desarrolladas. Por esta razón, el énfasis de la actividad del grupo intersectorial está en la definición de una política de alimentación y nutrición que articule los diferentes planes, programas y proyectos que se están ejecutando y complete los aspectos débiles de la actual política.

473. El análisis de los diferentes planes, programas y proyectos contempla la necesidad de reforzar el monitoreo y la evaluación de cada uno, con el fin de conocer el impacto de ellos sobre la población beneficiaria y tomar las medidas correctivas que se requieran.

- d) Medidas adoptadas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de los alimentos

- i) Diagnóstico sectorial

474. El sector agropecuario colombiano ha atravesado una crisis que se refleja en el comportamiento del producto interno bruto sectorial el cual para el año 1992 alcanzó los niveles más críticos de crecimiento, agricultura sin café -0,5% y con café -1,3%. Igualmente, la fuerte caída de la producción cafetera y la tendencia descendente de algunos cultivos transitorios (algodón, arroz, sorgo) contribuyeron a la contracción sectorial.

475. Las cotizaciones internacionales de algunos de los productos de exportación afectaron el buen desarrollo sectorial; en este sentido, los precios externos del café, banano, algodón, flores y cacao incidieron en la caída de las exportaciones agropecuarias que para 1993 fue de un -6,0% incluyendo café y -3,4% si se excluye el café.

476. Además, la fuerte y prolongada sequía, los niveles de violencia rural, la reevaluación del peso, la reducción de los incentivos directos a las exportaciones y el mantenimiento de subsidios a la producción agropecuaria en otros países, han contribuido a la pérdida de rentabilidad sectorial.

ii) Medidas de política

477. Plan de reactivación. Desde su definición el plan de reactivación se propuso determinar los criterios prioritarios con el fin de rescatar el papel central que tienen los instrumentos de política agropecuaria en el nuevo modelo de desarrollo, buscando recuperar el dinamismo sectorial y aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo modelo económico. La política contempló las peculiaridades del sector y de los mercados internacionales de sus productos, estableció mecanismos de acción selectivos y diferenciales para los distintos productos agropecuarios.

478. La superación de la crisis exigió dos tipos de acciones. En el corto plazo, se buscó restituir la rentabilidad sectorial y la confianza de los productores en la actividad agropecuaria, a través de un conjunto de medidas de política sectorial que incluyen acciones orientadas a corregir la competencia desleal de las importaciones, a refinanciar los pasivos de los productores, a facilitarles el acceso a nuevo capital de trabajo, a otorgarles precios mínimos de garantía en la compra de sus productos y finalmente a reducir sus costos de producción y comercialización. Entre estas medidas, sobresalen las siguientes:

- a) Incrementos de los precios mínimos de garantía. Como resultado de revisar en forma integral las metodologías para calcular los precios mínimos de garantía, anteriormente precios de sustentación, el Ministerio de Agricultura cada semestre expide resoluciones orientadas a ofrecerle al productor precios específicos por producto (ver anexo 3);
- b) Perfeccionamiento de las normas de comercio exterior para el sector agropecuario y pesquero por:
 - i) Control de la competencia desleal e igualación de las condiciones de competencia con los productos importados.
 - ii) Revisión integral del sistema de franjas, para eliminar algunas distorsiones del sistema existente (ver anexo 4).
 - iii) Mantenimiento del CERT, con el fin de contribuir a que los agricultores reciban un precio remunerativo por los productos de exportación.
 - iv) Creación de los fondos de estabilización de precios, los cuales son considerados como una herramienta importante para neutralizar los efectos de la caída de los precios internacionales.
 - v) Prioridades en las negociaciones internacionales. Dentro de ellas cabe mencionar el proceso de integración en el marco del Grupo Andino, cuyo resultado final fue el proyecto de acuerdo que deberá ser ratificado próximamente por la Comisión de Acuerdo de Cartagena y que prevé la armonización del mecanismo

de franjas de precios en los países miembros. Igualmente se destaca el acuerdo con el Grupo G3 (Colombia, Venezuela y México) firmado en la Cumbre Iberoamericana de Presidentes, el 14 de junio de 1994, en Cartagena de Indias. Este acuerdo busca facilitar el acceso preferencial de, por lo menos, el 80% de la oferta agrícola colombiana al mercado mexicano, mantener el sistema de franjas para los productos sensibles e importables y obtener la desgravación arancelaria gradual (ver anexo 5). Otro acuerdo suscrito recientemente por los Presidentes de Colombia y Chile favorecerá las exportaciones agropecuarias, al facilitar que el 80% de nuestra oferta exportable agropecuaria sea colocada en ese país en liberación inmediata y un 12,8% adicional en las nóminas lenta y semilenta (tres y cinco años de desgravación, respectivamente). En cuanto a la Ronda Uruguay del GATT, la propuesta de reducción arancelaria presentada por Colombia buscaba conferir mayor autonomía en las próximas negociaciones, lograr la ampliación de los mercados internacionales, fortalecer los mercados ya existentes y servir como mecanismos de concertación para la adecuada protección de la producción nacional (ver anexo 1).

- c) Uso complementario de convenios de absorción. Para restituir la confianza de los productores, se establecieron los convenios de absorción de modernización para el trigo y cebada. El trigo se vio beneficiado con el convenio de absorción en tanto que la cebada lo fue con el convenio de modernización y diversificación. En ambos casos, se ha buscado aumentar la productividad y nuevas alternativas de producción, y se han adelantado acciones importantes como la elaboración de un plan de construcción de reservorios de agua en finca. Para el cultivo del algodón se diseñó un conjunto articulado de medidas que incluyó la intervención del Instituto de Mercado Agropecuario (IDEMA) en la compra de cosecha (precios de intervención).
- d) Reducción de costos de producción por:
 - i) El Plan de Choque Tecnológico. El lanzamiento del Plan de Choque Tecnológico, realizado en julio de 1993, tiene como finalidad que los productores adopten las tecnologías transferidas y así puedan reducir en promedio el 20% de los costos de producción por unidad producida. Adicionalmente, en desarrollo de este plan, se adelantó un programa de formación y difusión de paquetes tecnológicos que permitieron un mejor uso del suelo.
 - ii) Medidas tributarias y arancelarias. También con el objetivo de reducir los costos que gravan al sector agropecuario, se adoptaron las siguientes medidas: reducción de los aranceles a los plaguicidas al 5% y a sus principios activos al 0%, la eliminación de la retención en la fuente para las transacciones

inferiores a 390.000 pesos colombianos y para las que se efectúen a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria. La Ley N° 101 de 1993 concedió autorización para eximir del IVA a los servicios intermediarios de la producción agropecuaria, de la adecuación de tierras y de la comercialización (ver anexo 6). A su vez, se bajó en tres puntos la tasa de interés del crédito de fomento para medianos y grandes productores, debido a que se derogaron las normas que imponían una contribución para la asistencia técnica obligatoria.

e) Medidas crediticias:

- i) Capitalización de la Caja Agraria, la reactivación del sector, además de recuperar la rentabilidad y la confianza, requirió de la realización de actividades adicionales dirigidas a facilitar el acceso de los productores al capital de trabajo, razón por la cual se capitalizó a la Caja Agraria con 56.000 millones de pesos colombianos, según lo previsto en la Ley N° 17 de 1992. Adicionalmente, en 1993, el Gobierno nacional canceló la suma de 57.800 millones de pesos colombianos, mediante la transferencia de acciones de Bancoldex y se capitalizaron alrededor de 10.000 millones de pesos colombianos, correspondientes a multas de la Superintendencia Bancaria.
- ii) Refinanciaciones. A la actividad de capitalización se sumó un plan de refinanciaciones que comprendió, además de las reestructuraciones previstas en la Ley N° 34 de 1993 (ver anexo 7), las realizadas por la Caja Agraria. Los productores cafeteros se beneficiaron con las refinanciaciones a través del Fondo Nacional del Café y de la Caja Agraria. Las líneas complementarias del IFI y de Bancoldex para las comercializadoras de banano completaron las acciones relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad crediticia de los productores y comercializadores.
- iii) Garantías, en cuanto a las garantías para acceder al crédito, se puso en funcionamiento el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), (ver anexo 8).
- iv) Seguro agropecuario. El Gobierno nacional creó el seguro agropecuario mediante la ley 69 del 24 de agosto de 1993 (ver anexo 9), para riesgos asociados a problemas climáticos, catástrofes naturales y problemas biológicos que tengan el carácter de catástrofes; como complemento de la Ley N° 101 de 1993 fortalecerá los mecanismos administrativos para garantizar la efectividad y agilidad en el pago del incentivo. En este contexto, el Ministerio de Agricultura viene adelantando el Censo de Minifundio a través de una consultoría con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y el Mapa de Riesgos, actualmente en licitación internacional.

- f) Comercialización. Otro de los puntos estratégicos par el mejoramiento de la competitividad nacional es "el fortalecimiento y la modernización de los canales de comercialización". En este sentido, se ha previsto que el IDEMA mediante el aporte de capital y de preinversión, fomente la creación y el fortalecimiento de empresas de comercialización y de procesamiento primario, a través del Fondo de Inversiones para Capital de Riesgo EMPRENDER (ver anexo 10). Asimismo, la ley facultó al IDEMA para que construya o cofinancie las obras de infraestructura física comercial. Igualmente, el Gobierno nacional viene adelantando la reglamentación y la privatización de las centrales de abasto para dotarlas de mayor eficiencia y funcionalidad.

479. En el mediano y largo plazo, se pusieron en marcha acciones tendientes a incrementar la competitividad y a garantizar un crecimiento sostenido en el marco de una política de internacionalización de la economía. Algunas de las acciones más importantes son las siguientes:

- a) Generación y transferencia de tecnología (Decretos Nos. 1946 del 30 de agosto de 1989 y 2379 del 21 de octubre de 1991, anexo 11). Las acciones emprendidas para mejorar las condiciones de competitividad bajo el actual contexto de internacionalización de la economía han estado orientadas a realizar los ajustes institucionales que permitan fortalecer y aplicar nuevos enfoques de investigación. El ajuste institucional del subsector de transferencia de tecnología se ha orientado a modernizar al Instituto de Investigaciones Agropecuarias, acorde a los cambios socioeconómicos, ecológicos y políticos. Esta entidad se dedica prioritariamente a la regulación, control y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos de especies vegetales y animales; en tal sentido, la Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero le establece las funciones específicas y crea el Fondo Nacional de Protección Agropecuaria, con el fin de priorizar y agilizar la disponibilidad de recursos destinados a la ejecución de acciones en materia de sanidad animal, vegetal y de insumos agropecuarios (arts. 65, 66 y 67). Las acciones de investigación, promoción y transferencia de tecnología deben ser ejecutadas principalmente mediante la asociación con personas jurídicas, para lo cual se creó la Corporación Colombiana de Investigaciones Agropecuarias (CORPOICA). De otra parte, la aplicación de nuevos enfoques investigativos pretende que éstos se orienten y adecuen a las características de los variados ecosistemas que conforman el territorio nacional e introducir nuevas técnicas con fundamento en la demanda del servicio, orientadas a reducir costos (manejo integrado de plagas, incorporación natural de nutrientes al suelo, labranza mínima). Para tal efecto, el montaje del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología (SINTAP) contribuirá a que las tecnologías generadas lleguen oportunamente a los productores, de forma que se garantice tanto la sostenibilidad de la producción agropecuaria como el mejoramiento en la competitividad de los servicios agropecuarios ofrecidos, a través del componente de

investigación y de adaptación de tecnologías del Programa Nacional de Transferencia de Tecnologías Agropecuarias (PRONATTA) cuyo financiamiento está prácticamente asegurado por valor de 60 millones de dólares de los EE.UU.; gestión que incluye, además, el fortalecimiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA's) y de las Secretarías de Agricultura como apoyo a los municipios.

- b) Adecuación de tierras, con el propósito de adecuar y asegurar la realización de programas de riego acordes a las características de los cultivos y de los ecosistemas en beneficio del desarrollo agropecuario, se puso en marcha el nuevo esquema institucional liderado por el Consejo Nacional de Adecuación de Tierras (Ley-Nº 41 de 1993, anexo 12). Los cambios en la política se enmarcan en los aspectos siguientes:
- i) Sustitución de la prioridad de rehabilitar y complementar distritos, por la de construir nuevos proyectos de adecuación de tierras, económica y socialmente rentables y con criterios de equidad social.
 - ii) Participación directa del sector privado en las diferentes etapas de la ejecución del proyecto (estudios, diseños y construcciones), pudiendo acceder a servicios complementarios ofrecidos por el Gobierno.
 - iii) Entrega de los distritos de adecuación de tierras a las asociaciones de usuarios para su manejo, administración, operación y conservación.
 - iv) Promover y encauzar, a nivel nacional, la iniciativa de las comunidades rurales cuando demanden la ejecución de proyectos de adecuación de tierras.
 - v) Proveer la asesoría jurídica necesaria para la conformación de las asociaciones de usuarios y para la obtención de las concesiones para el uso de agua.
 - vi) Suministrar asistencia técnica en la identificación de proyectos, contratación de estudios y diseños, evaluación privada y construcción de obras.
 - vii) Crear el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) con el objetivo de financiar los proyectos de adecuación en todas sus etapas.
 - viii) Dirigir sus actividades de acuerdo con el cambio en su función, según lo cual pasa del modelo de simple ejecutor hacia un modelo de promotor de las inversiones.

Con el propósito de garantizar la ejecución de acciones y dar cumplimiento a lo establecido por la ley, el Instituto Colombiano de Hidrología y Adecuación de Tierras (HIMAT) ha incrementado en un 21% la cuota de inversión para el año 1995, respecto a la presente vigencia (ver anexo 13).

- c) Promoción de exportaciones, la misión de promover las exportaciones agropecuarias colombianas se ha encomendado a las siguientes instituciones: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior, Proexport, Bancoldex, y a la Corporación Colombia Internacional, encargadas de adelantar, financiar y difundir proyectos de exportación, ventajas y requisitos que se deriven de los convenios multilaterales de integración regional y comercial, así como las preferencias que ofrecen los países desarrollados a la producción colombiana, tales como el ATPA, y el Programa Especial de las Comunidades Europeas, con el fin de ampliar y fortalecer la presencia de nuestros productos en los mercados internacionales.
- d) Mejorar los sistemas de información, el Ministerio de Agricultura ha venido adelantando las bases para adoptar un sistema estadístico técnico y confiable, que permita ofrecerle al país una información oportuna sobre área, producción y rendimiento de los cultivos, así como aquella relacionada con los precios y volúmenes trazados en los mercados.
- e) Otras acciones, complementario a las acciones mencionadas, el Ministerio de Agricultura ha venido atendiendo de manera gradual el problema agroalimentario del país. Desde 1986 y mediante un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto de Bienestar Familiar, se ha venido desarrollando el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaria y Nutricional (SISVAN) cuyo propósito es identificar los riesgos de enfermedad y muerte de la población afectada por problemas nutricionales y alimentarios. A su vez, el Ministerio de Agricultura viene participando desde 1992 en el Convenio ALADI-FAO de Seguridad Alimentaria, donde la contraparte nacional es el Ministerio de Salud. Adicionalmente, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) ha venido administrando el Proyecto de Cooperación Alimentaria de las Naciones Unidas, cuyo plan será presentado en el segundo semestre de 1994. Con el objetivo de promover el desarrollo y rehabilitación de las comunidades campesinas, se han destinado 4.700 millones de pesos colombianos en 433 organizaciones campesinas, con 77.835 usuarios en 8 departamentos del país.
- f) La política para el desarrollo rural campesino está orientada específicamente a la sociedad rural (zonas de economía campesina, indígenas y de colonización) que aportan el 52% de la producción agropecuaria y cultivan el 57,4% del área en producción. La sociedad rural constituye el 28% de la población total colombiana. Su objetivo es mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población rural incrementando la eficiencia de las

actividades agropecuarias y promoviendo acciones que permitan generar ingresos extraprediales. Este objetivo pretende lograr una mayor equidad social entre grupos poblacionales, géneros y regiones y una mayor participación ciudadana, así como la debida conservación de los recursos naturales. Las estrategias son:

- a) Focalización. Con el fin de hacer más eficiente el gasto social rural, las entidades ejecutoras han priorizado geográficamente sus acciones de desarrollo rural teniendo en cuenta los niveles de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y el grado de participación comunitaria.
- b) Descentralización. Mayores niveles de responsabilidad por parte de las entidades territoriales.
- g) Adecuación y ordenamiento institucional:
 - i) Creación del Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino y del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Campesino y de Reforma Agraria.
 - ii) Creación en cada municipio de los Comités de Desarrollo Rural Municipal.
 - iii) Creación del Sistema Nacional de Cofinanciación (ver anexo 14).
 - iv) Fomentar la participación ciudadana a través de veedurías populares.
- h) Acciones a desarrollar:
 - i) El Plan de Emergencia para la Generación de Empleo se propone retener mano de obra en las zonas rurales mediante la cofinanciación de proyectos que demanden alta mano de obra (ver anexo 15).
 - ii) El Plan de Modernización y Diversificación del Sector Agropecuario pretende fortalecer los convenios de absorción existentes y ampliarlos a otros productos; para el desarrollo de este Plan se apropiaron 5.200 millones de pesos colombianos en el presupuesto de las entidades adscritas y vinculadas.
 - iii) Crédito Agropecuario (se trató en el Plan de Reactivación).
- i) Financiación de la política 1992, 1993 y 1994. Las inversiones que adelantan las distintas entidades de acuerdo con estos lineamientos de política se estiman en 181.759 millones de pesos colombianos en 1993 y 267.636 pesos colombianos en 1994 (ver anexo 16).

- j) Política de medio ambiente. Con el propósito de ajustar el aparato institucional ambiental acorde a las particularidades políticas, socioeconómicas y ecológicas del territorio nacional, bajo los criterios del desarrollo sostenible, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, el Ministerio de Agricultura lideró el proceso que dio como resultado la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (ver anexo 18).
- k) Política de adecuación institucional y modernización del Estado. Las políticas que se adelantan en las áreas de modernización de las entidades del sector y de promoción de un esquema más descentralizado del manejo del agro permiten determinar el marco para lograr una efectiva planificación del sector. Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio se reestructuraron administrativamente para responder a la modernización del sector y al proceso de descentralización.

iii) Disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias

480. El año de 1993 será recordado como excepcional en materia de legislación agraria. Durante el año fueron aprobados por el Congreso de la República nueve proyectos de ley. De ellos, cuatro fueron ya sancionados por el Presidente de la República: la Ley N° 101 conocida como Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero (ver anexo 20); la Ley N° 69 mediante la cual se creó el Seguro Agropecuario (ver anexo 9); la Ley N° 99 que creó el Ministerio del Medio Ambiente (anexo 19). Las cinco leyes adicionales que se encuentran para sanción presidencial se relacionan con la creación del Certificado del Incentivo Forestal, los Fondos Avícola, Hortifrutícola y de Leguminosas y la que establece el nuevo Estatuto Orgánico de los Fondos Ganaderos.

481. Por otra parte, la decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena estableció las normas de protección a las obtenciones vegetales. A estas normas se agregan la Ley N° 34 de 1993 sobre refinanciaciones (ver anexo 7) y la Ley N° 41 de 1993 (ver anexo 12) sobre adecuación de tierras. Finalmente, en este año están cursando en el Congreso dos proyectos de ley, el 114 de Reforma Agraria y el Fondo Palmero, que se convertirán en leyes de la República.

482. Esta amplia agenda legislativa del Ministerio de Agricultura estuvo enmarcada por la necesidad de desarrollar los principios consagrados en la Constitución de 1991. En efecto, en la nueva Carta política se plasman, entre otros, el derecho de los trabajadores agrarios a acceder progresivamente a la propiedad de la tierra, el principio según el cual el Estado debe otorgar especial protección a la producción agropecuaria y condiciones crediticias especiales para el sector, lo que consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (artículos 64, 65 y 66 de la Constitución política).

483. El ejemplo más destacado de este trabajo legislativo fue la Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero, que brinda al sector novedosos instrumentos para adelantar políticas de reactivación a corto plazo y de desarrollo sostenido a largo plazo (ver anexo 22).

484. Otra tarea fundamental adelantada por el Ministerio de Agricultura ha sido la reglamentación de la Ley agraria para dotarla de funcionalidad y agilizar su aplicación (en el anexo 22 se pueden ver el trabajo de reglamentación culminado y el que está en proceso).

iv) Resultados

485. La información disponible sobre el sector agropecuario en 1993 y el primer semestre de 1994 muestra inequívocamente los primeros síntomas de recuperación del sector. En efecto, el PIB sectorial creció a un ritmo elevado, el cual pasó de -0,5% en 1992 a 5,9% en 1993 y con una preinversión de 4,6% para 1994, excluyendo la producción de café que experimentó un fuerte descenso en 1993. No obstante, fruto de la política de retención cafetera este renglón en el primer semestre de 1994 ha experimentado una recuperación acelerada. El crecimiento del PIB descansa en gran medida sobre la expansión del sector pecuario y de los cultivos permanentes diferentes al café, en tanto que los cultivos transitorios evidencian una recuperación parcial, especialmente aquellos que compiten con las importaciones.

486. La fuerte caída de la producción cafetera en 1993, conjuntamente con la tendencia descendente de algunos cultivos transitorios (algodón, arroz y sorgo) y la recuperación parcial de las áreas sembradas indican que la crisis no ha sido superada en su totalidad; además, el comercio exterior muestra la tendencia a la concentración de las exportaciones agropecuarias en unos pocos renglones. Por otra parte, la contribución que ha hecho el sector al descenso de la inflación se ha reflejado en una caída de los precios internos reales de algunos productos, especialmente pecuarios.

487. Los estimativos más recientes del Ministerio de Agricultura, que se muestran en el cuadro 5 del anexo 1, indican que pese a la fuerte caída de la producción cafetera (13% en 1993), el sector registró un crecimiento del 3,1%. Esto significa que la producción agropecuaria no cafetera experimentó una expansión del 5,5%. El subsector pecuario fue, en su conjunto, el más dinámico y su crecimiento del 6,8% fue jalonado por la producción avícola. De igual forma el sector agrícola no cafetero experimentó un crecimiento notable del 4,1%, gracias a la expansión sostenida de los cultivos permanentes, incluida la floricultura.

488. El crecimiento del sector avícola (17,2%) se debió, entre otros factores, a la política del Estado (estableció licencia previa para trozos de pollo que entraban al país a precios distorsionados), al avance tecnológico y empresarial, al cambio en el patrón de consumo de los hogares hacia carne de pollo y huevos, y a la reducción de los costos de producción.

489. El sector porcino creció el 7,1% debido al proceso de modernización y a la reducción de los costos de los insumos.

490. De la misma manera, la producción de leche creció el 5,0%, debido a las políticas que permitieron absorber la mayor oferta interna.

491. A diferencia de los renglones anteriores, la producción de carne vacuna experimentó un virtual estancamiento durante 1993, debido a la competencia con los productos avícolas.

492. El comportamiento de la agricultura no cafetera se detalla en los cuadros 7 y 8 del anexo 1. Los cultivos permanentes experimentaron una expansión importante (ver gráfico 2 del anexo 1). Los renglones exportables aumentaron sus áreas cultivadas y su producción en 6,1%. La palma africana es el más competitivo y creció el 9,2%, debido a la entrada en producción de nuevas áreas.

493. Entre los grupos exportables permanentes hay que diferenciar dos grupos con comportamiento disímil. Las flores, la caña de azúcar, el plátano de exportación y el café (en el último semestre) han crecido significativamente y mejorado su rentabilidad; el banano tuvo un ritmo de expansión estable con relación a 1992, debido al nuevo régimen restrictivo de la Comunidad Económica Europea. Por el contrario, el tabaco y el cacao han enfrentado problemas severos.

494. Los productos permanentes no comercializables presentan un comportamiento heterogéneo. En su conjunto aumentaron las áreas sembradas y la producción (3,7%).

495. Los cultivos transitorios no muestran un comportamiento tan satisfactorio. Durante 1993 su producción creció levemente el 1,7%, resultado con el que se logró revertir sólo en parte de la caída durante los años anteriores (ver gráfico 2 del anexo 1); en la cosecha de 1993 las áreas sembradas aumentaron significativamente en relación a la misma cosecha del año anterior (ver gráfico 3 del anexo 1). La disminución más notoria en 1993 en áreas sembradas y producción se concentró en tres renglones, algodón, arroz y sorgo (ver cuadros 7 y 8 del anexo 1); para la cosecha 1993-1994, se inicia la reactivación de la producción de sorgo. Además, gracias a las medidas de reactivación propuestas por el Ministerio de Agricultura, el arroz inicia su recuperación en la cosecha 1994.

496. La situación más crítica se presenta en el café. La rentabilidad cafetera continuará cayendo y la producción se estima de 12,0 millones de sacos, lo cual significa una caída adicional del 12%. Aunque los últimos reajustes del precio interno han sido importantes, más del 30% en relación con el año anterior, el precio real del grano sigue siendo bajo en un momento en el cual los productores enfrentan los efectos de la rápida expansión de la broca. El repunte fuerte y sostenido de los precios externos permite abrigar expectativas de una quiebra de esta tendencia en los próximos años.

497. El resultado del sector agropecuario en 1993 y el esperado para este año puede juzgarse sobresaliente si tenemos en cuenta las difíciles condiciones por las que atraviesa todavía el mercado mundial. Los precios reales de los productos agropecuarios en los mercados internacionales han

estado en los últimos años en los niveles más bajos del siglo XX: 50 y 39% por debajo del promedio de los 70 y 80, según estimativos del Banco Mundial (ver gráfico 2 del anexo 2). Desde finales del año pasado han mostrado, sin embargo, alguna tendencia a la recuperación en renglones tales como café, cacao, algodón, arroz y soya (ver gráfico 3 del anexo 2). De mantenerse dicha tendencia, ella contribuirá a apoyar la reactivación sectorial durante el presente año.

498. Con respecto a la contribución del sector agropecuario a la reducción de la inflación, esta fue significativa en 1993, particularmente durante el primer semestre, cuando la inflación sectorial alcanzó el punto más bajo (10,2% anual en julio), jalonando una caída del ritmo global de inflación (20,5% entre julio de 1992 y julio de 1993). Desde entonces, ambas registraron una tendencia al alza mostrando que las caídas significativas de la tasa de inflación media han estado asociadas, hasta ahora, a los ciclos favorables de los precios agrícolas. No obstante, cabe señalar que las alzas recientes de los precios del sector agropecuario han tendido sólo a acercarse a las del conjunto de la economía (ver gráfico 4 del anexo 2).

499. Tomando como punto de comparación el IPC total, los precios agrícolas reales presentaron una fuerte caída durante 1991 y el primer semestre de 1992, seguida de la marcada reversión de dicha tendencia desde 1993. En cambio los productos pecuarios tuvieron un fuerte aumento de los primeros años y luego cayeron (ver gráfico 5 del anexo 2).

500. En los cuatro primeros meses de 1994, los precios de los alimentos aumentaron en 14,4% (ver gráfico 5 del anexo 2). Las mayores alzas se concentraron en los bienes agrícolas no comerciados (16,5%). Por su parte, los productos en franja de precios o con protección especial (licencia previa) muestran aumentos bajos o normales de precio hasta abril, con excepción del arroz y la leche.

501. Las perspectivas de los precios agropecuarios parecen ser favorables a juzgar por el comportamiento reciente del IPC y de los precios al por mayor en Corabastos (ver gráfico 6 del anexo 2). En efecto, los precios de los productos no comercializables muestran una desaceleración importante a partir de marzo, en particular de los grupos de hortalizas, legumbres y frutas. En cambio los tubérculos y plátano, aunque continuaron aumentando en forma rápida, posiblemente comiencen a estabilizarse en el futuro próximo.

502. Por su parte, las alzas del precio del arroz pueden continuar, pero se moderarán también desde mediados del año en virtud de la recuperación que se observa en las siembras.

503. Diversos analistas y el Ministerio de Agricultura han señalado que el examen del comportamiento del sector agropecuario no debe basarse únicamente en la evolución de la producción, sino que es necesario tener en cuenta también los niveles de rentabilidad e ingresos sectoriales. El estudio del desempeño de la agricultura colombiana, a través de indicadores de rentabilidad y, en particular, de sus precios y costos, se puede observar en el anexo 2.

e) Medidas adoptadas para difundir el conocimiento de los principios de la nutrición

504. Colombia ha realizado grandes esfuerzos gubernamentales para cumplir a cabalidad con el objetivo de mejorar la disponibilidad y el acceso regular a los alimentos y nutrientes necesarios para el pleno desarrollo de las potencialidades biológicas de todos los colombianos, cualesquiera que sean sus condiciones económicas y geográficas. Sin embargo, aún hay índices de malnutrición en la población.

505. En términos generales, el grupo de las calorías y los nutrientes deficitarios en la dieta colombiana son: proteínas, calcio, hierro, riboflabina, niacina, vitamina A, tiamina.

506. Se requiere elevar notablemente el nivel de ingresos medios para satisfacer totalmente las necesidades calóricas de la población colombiana. La disminución del ingreso disponible se refleja en primera instancia en la disminución en el consumo de nutrientes en los sectores más pobres y en el aumento de la población expuesta al riesgo de la desnutrición.

507. La educación nutricional, acompañada del suministro de alimentos, como complemento de los servicios básicos de salud, constituye una de las intervenciones fundamentales para mejorar el estado nutricional de la población. La atención nutricional se presta a través del Ministerio de Salud y del ICBF, los cuales definen sus responsabilidades institucionales por programas, a fin de facilitar la coordinación y articulación de acciones.

508. El Ministerio de Salud presta atención a la población maternoinfantil a través de los programas de crecimiento y desarrollo y de atención perinatal. La atención de la población escolar está contemplada en el área de bienestar y seguridad social.

509. La atención del adulto se ofrece a través de programas específicos, y la atención al anciano se realiza según los lineamientos del Plan de Atención Integral al Anciano, el cual entró en operación en 1987.

510. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a través de sus programas Hogares Comunitarios, de Familia, Mujer e Infancia, Jardines Comunitarios, Hogares Infantiles, Atención Complementaria al Escolar y Adolescente, lleva a cabo la difusión, actualización y capacitación en el conocimiento de los principios básicos de la nutrición.

511. Asimismo, propicia la participación organizada de la comunidad e impulsa el componente de educación nutricional en los programas de complemento nutricional que ofrece.

512. A partir del año 1985, se articuló el Sistema de Vigilancia Epidemiológico, Alimentario y Nutricional (SISVAN) cuyo objetivo principal es recopilar, procesar y analizar la información sobre nutrición y seguridad alimentaria en los diferentes sectores del país, a fin de detectar los grupos

de poblaciones más expuestas a sufrir este tipo de riesgos. El SISVAN procesa información de tres componentes: estado nutricional de la población menor de cinco años, estado de salud y seguridad alimentaria.

f) Medidas de reforma agraria

513. Las acciones del Instituto Colombiano de Reforma Social Agraria, INCORA, determinadas por la Ley N° 135 de 1961 y sus modificaciones, han estado orientadas básicamente a facilitar el acceso a la tierra a campesinos, colonos, indígenas y desmovilizados carentes de ella. Para mejorar la eficacia del programa de reforma agraria, el INCORA fue reestructurado de acuerdo a los lineamientos del Decreto N° 2137 de 1992. El Instituto adelanta actualmente acciones en 79 zonas de reforma agraria (237 municipios), así como en 23 zonas de desarrollo con los programas de titulación de baldíos, constitución y saneamiento de resguardos indígenas, extinción del derecho de dominio privado y clarificación de la propiedad.

514. En relación con las metas físicas, esta administración alcanzó la meta de 6,5 millones de hectáreas tituladas y distribuidas para beneficiar a 130.750 familias.

515. Las Unidades Agrícolas Familiares organizadas con las tierras del Fondo Nacional Agrario se orientaron a la producción agrícola, ganadera o mixta, que incluye la destinación de una hectárea de pancoger, donde se obtienen los productos de la dieta básica de los pequeños productores. Las exportaciones agrícolas representan el 12% de todas las tierras distribuidas y están orientadas prioritariamente a la producción de alimentos, en su orden arroz, maíz, cacao, plátano, sorgo, café, caña de azúcar, yuca, ñame y arracacha.

516. En razón a las limitaciones establecidas por la Ley N° 135 de 1961 para hacer que la reforma agraria sea un instrumento ágil, descentralizado y efectivo en procura del desarrollo autosostenido de las regiones más marginadas del sector rural, el INCORA se propuso evaluar el marco jurídico para adecuarlo a las nuevas condiciones de desarrollo del país y de modernización institucional. Es así como se presentó al Congreso de la República un proyecto de ley que disminuye la intervención del Estado, fortalece los sistemas de microplanificación, promueve la participación de la comunidad en la compra de tierras y en el diseño del proyecto productivo, crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Social Campesino como mecanismos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación, con cinco subsistemas claramente definidos, buscando con ellos la especialización de actividades bajo la coordinación institucional de acciones integrales.

517. Con la aprobación de esta ley se busca incorporar a la producción agropecuaria a 721.000 familias, de las cuales 166.000 son familias campesinas sin tierra y 550.000 son pequeños propietarios o minifundistas, cuya demanda total por tierras asciende a 4,7 millones de hectáreas (ver anexo 24).

g) Política para el desarrollo de la mujer rural

518. La política para el desarrollo de la mujer rural busca mejorar sus ingresos y calidad de vida y por ende a las familias y comunidades. Esta política parte del reconocimiento de las diferencias en las necesidades y en los roles ejercidos por los hombres y mujeres para desenvolverse como agentes de progreso. Las acciones han sido orientadas a:

- a) crear el Consejo de Política de Mujer Rural y de la Oficina de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura;
- b) mejorar la coordinación para el sector social;
- c) ajustar institucionalmente las entidades nacionales;
- d) apoyar las entidades territoriales y los sistemas de cofinanciación y de planificación;
- e) poner en marcha un programa de sensibilización, capacitación y difusión;
- f) diseñar un sistema de información (ver anexo 17).

3. Derecho a una vivienda adecuada

a) Diagnóstico

i) Población

519. En Colombia se levantó el censo de población en el año 1993, y sus resultados definitivos solamente serán publicados a finales de julio de 1994. En consecuencia, los datos sobre población en que se basa este informe serán los del censo del año 1985 y sus proyecciones. Se estarán enviando al Comité los datos actualizados en el momento en que se haga la publicación oficial de ellos.

520. En 1985, la población total nacional ascendía a 29.265.499 habitantes; en la proyección a diciembre de 1993 ascendió a 34.234.496 habitantes de los cuales 22.766.382 poblaban las zonas urbanas, representando el 66,4% y 11.468.114 poblaban las áreas rurales, representando el 33,6%.

ii) Características de la disponibilidad de la vivienda

521. La disponibilidad de la vivienda en Colombia no es homogénea. Varía según la ubicación geográfica y el tipo de comunidad.

522. Los indicadores que se han diseñado para medir estas características son dos: déficit habitacional cuantitativo y déficit habitacional cualitativo. El censo de 1985 demostró que las condiciones de la vivienda de una tercera parte de los hogares colombianos requerían importantes esfuerzos de adecuación.

523. Las deficiencias de alojamiento ascienden a 1,8 millones de hogares, de los cuales el 33,9% incluían problemas de hacinamiento, el 38,8% de problemas de conexión adecuada de servicios básicos y las deficiencias en estructura ascendían a un 2,1%, especialmente en las grandes ciudades.

524. De acuerdo con estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, el 61% de los hogares en condición de hacinamiento corresponde al grupo de pobreza crítica que tiene ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales, el 24% a hogares con pobreza relativa, con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos y el 16% restante a hogares con ingresos entre cuatro y ocho salarios mínimos.

525. El crecimiento y los movimientos migratorios han dado origen a nuevas necesidades habitacionales en estos últimos años. Se ha estimado que el crecimiento demográfico inducirá demandas superiores a 100.000 viviendas nuevas por año.

526. Asentamientos o viviendas ilegales. Las ciudades han venido creciendo sin sujeción a las normas de planificación urbana, contribuyendo al crecimiento de los asentamientos subnormales y al déficit acumulado de vivienda. El costo social de esta situación es alto. Las familias vinculadas a los mecanismos informales de urbanización y construcción incurrir en mayores gastos que aquellas que acceden a la oferta formal, a la vez que genera mayores costos por concepto de dotación de servicios públicos y mejoramiento de los asentamientos. Estos costos provienen, entre otros, de los siguientes factores: ubicación en suelos inestables que originan extracostos de cimentación; localización en zona de alta pendiente que causan gastos excesivos en el tendido de redes de servicios y transporte y en protecciones y drenajes especiales; dificultades en el mantenimiento de las redes; deterioro de las finanzas de las empresas de servicios públicos; encarecimiento en el suministro de agua potable cuando se exceden las cotas de servicios por gravedad; dificultades en la disposición de aguas servidas que originan ambientes insalubres de costosa erradicación; localización urbana ineficiente con extra costos en el transporte, tanto por mayores densidades viales como por horas-hombre de desplazamiento; etc.

527. Tenencia de la vivienda. La tenencia de las unidades de vivienda varía según el tipo de comunidad y, en menor medida, la ubicación geográfica. De acuerdo a las proyecciones de 1990, alrededor del 67,6% de todas las unidades habitacionales son propiedad de las familias que viven en ellas o de algún miembro de la familia, el 23,5% vive en arrendamiento y el 8,8% en otra situación.

iii) La política de vivienda en Colombia: proceso de ajuste institucional

528. La orientación general del plan de Gobierno 1990-1994 busca la profundización de los procesos de liberalización de la economía. Para el diseño de la política de vivienda la liberalización significó apertura y focalización. Apertura a la iniciativa de agentes distintos del Estado central, y focalización de las inversiones en vivienda del mismo Estado

central hacia la población marginada del mecanismo del mercado, con el objeto de permitir su acceso a él y a la vez potenciar las acciones de los otros agentes.

529. La confianza en el mecanismo de mercado base de la formulación de la política de vivienda del plan era plausible en el contexto creado por el logro de los objetivos complementarios de las políticas de vivienda anteriores.

530. Si bien el plan debía, como lo hizo, reconocer la relativa obsolencia del marco institucional preexistente, al que con razón se le reprochó su centralismo y dispersión, implícitamente reconoció el desarrollo empresarial y financiero ligado a la promoción inmobiliaria, gestado en buena parte por el Estado.

531. Para poner al día la estructura institucional del sector se expidió la Ley Nº 3 de 1991, por la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se estableció el Subsidio Familiar de Vivienda y se reformó el Instituto de Crédito Territorial. La creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social buscó superar el anterior centralismo creando una instancia de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la actividad de las entidades públicas y privadas conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de ese tipo de viviendas.

532. Para garantizar la focalización de los recursos asignados por el Estado a la atención de necesidades de vivienda de los grupos de población más débiles y dar transparencia al manejo de los mismos, se estableció el Subsidio Familiar de Vivienda, en reemplazo de la provisión directa de soluciones de vivienda.

533. Se transformó el Instituto de Crédito Territorial, entidad que había sido creada en 1939, en Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), asignándole la administración del Subsidio Familiar de Vivienda, sus programas complementarios y la promoción de la aplicación de la Ley de reforma urbana.

534. Con los ajustes institucionales esbozados, se dieron las condiciones para la puesta en marcha de una política de vivienda de interés social basada en las siguientes estrategias:

- a) subsidiar la demanda por vivienda de los hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales;
- b) involucrar activamente al sector privado, tanto empresarial como comunitario, en la provisión de vivienda para esos mismos hogares;
- c) descentralizar la construcción y financiación de vivienda social.

En desarrollo de esas estrategias la meta global de política de vivienda de interés social se distribuyó entre las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

535. Dentro de las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social tiene un lugar privilegiado el sistema financiero ligado al sector inmobiliario (creado en 1972), conformado por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. La participación de estas entidades en la financiación de vivienda de interés social está determinada por la obligatoriedad de destinar a ese tipo de inmuebles un porcentaje de su cartera (22%).

536. Del sistema financiero ligado al sector inmobiliario hace parte la sección de Valor Constante del Banco Central Hipotecario. Este banco creado en 1932 es la entidad financiera más antigua del sector. Habiendo asistido a prácticamente todas las transformaciones del mismo, fue en varias ocasiones instrumento privilegiado de la acción estatal en los campos de la vivienda y el desarrollo urbano.

537. El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social también vinculó dos entidades gubernamentales del orden nacional que venían orientando ahorros de servidores del Estado hacia la vivienda. Esas entidades son el Fondo Nacional de Ahorro (creado en 1968) y la Caja de Vivienda Militar (creada en 1947).

538. También se incorporaron las Cajas de Compensación Familiar (creadas en 1957). Estas entidades de cobertura regional, inicialmente fueron concebidas con el ánimo de conceder un subsidio en dinero o en especie para ayudar al sostenimiento de los hijos de los trabajadores de las clases media y obrera. Con el tiempo diversificaron sus actividades en el campo social a través de servicios médicos, educación, recreación y cultura, incursionando incluso en el campo de la vivienda. En 1990, a través de una ley, se estableció su obligación de participar como agentes otorgantes del subsidio para vivienda de interés social mediante la constitución de Fondo para el Subsidio Familiar de Vivienda.

539. En la escala local se contaba con los Fondos de Vivienda Municipal, de los cuales funcionaban 24 al momento de la formulación del Plan, cuya participación en la promoción de vivienda de interés social resultaba modesta, especialmente si se tiene en cuenta que la posibilidad de su creación procedía de una ley de 1936.

540. Para el ámbito rural se encargó a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, establecimiento bancario creado en 1931, la administración del subsidio familiar de vivienda en las áreas rurales y en las cabeceras municipales con población de menos de 2.500 habitantes.

b) Distribución de metas y cumplimiento

i) Distribución de metas

541. El plan de gobierno se fijó una meta global para el cuatrienio de 539.502 soluciones de vivienda, de las cuales 443.487 serían soluciones urbanas y 96.017 rurales. Para cumplir con estas metas, se le asignaron cuotas en los rangos de competencia a cada una de las entidades que se vincularon al sistema en materia de vivienda urbana así:

TOTAL	539 505
RANGO > 2sml	
- INURBE, Mpios, ONGs, CCF	53 326
- Fondo Nacional de Ahorro	7 484
- Caja de Vivienda Militar	6 832
RANGO 2 - 4sml	
- INURBE, Mpios, ONGs, CCF	120 276
- Fondo Nacional de Ahorro	11 118
- B.C.H.	1 907
- Caja de Vivienda Militar	2 262
RANGO < 4sml	
- CAV (s)	142 454
- Fondo Nacional de Ahorro	1 493
- B.C.H.	5 339
- Caja de Vivienda Militar	1 613
MEJORAMIENTOS	89 383

En cuanto a vivienda rural las metas ascendían a:

VIVIENDA RURAL	
Caja Agraria	98 012

Fuente: Plan de Desarrollo 1990 1994.

ii) Cumplimiento de metas a marzo de 1994

542. El Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social alcanzó un cumplimiento del 146% con respecto a las metas acumuladas previstas para marzo de 1994, al completar 632.663 soluciones promovidas desde 1991. Las entidades vinculadas han contribuido al cumplimiento de metas así:

TOTAL	632 663
RANGO > 2sml	
- INURBE, Mpios, ONGs, CCF	116 767
- Fondo Nacional de Ahorro	10 987
- Caja de Vivienda Militar	4 632
RANGO 2 - 4sml	
- INURBE, Mpios, ONGs, CCF	109 419
- Fondo Nacional de Ahorro	7 806
- B.C.H.	
- Caja de Vivienda Militar	2 506
RANGO < 4sml	
- CAV (s)	235 916
- Fondo Nacional de Ahorro	2 953
- B.C.H.	
- Caja de Vivienda Militar	577
MEJORAMIENTOS	58 187

Fuente: Ministerio de Desarrollo.

543. El cumplimiento de las metas alcanza un 124%, cifra satisfactoria, si la medición se hace solamente con respecto a la meta fijada para las soluciones de vivienda de interés social, es decir, excluyendo las soluciones dirigidas a hogares con ingresos mensuales superiores a cuatro salarios mínimos, con el fin de ponderar el efecto del extraordinario auge inmobiliario que coincidió con el período de aplicación del plan. Con base en estos resultados obtenidos se espera que para 1994 las metas del plan superen en cerca de un 40%.

c) Normatividad

i) Derecho a una vivienda adecuada

544. La Constitución política de Colombia de 1991 expresa el derecho a la vivienda en los siguientes artículos:

Artículo 51. "Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda".

Artículo 64. "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos".

ii) Leyes de vivienda

545. El Estado colombiano ha desarrollado una legislación específica par dar cumplimiento a la Constitución Política Nacional en materia de vivienda de interés social:

- a) Ley N° 09 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y exploración de bienes raíces y se dictan otras disposiciones. Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes deberán formular su respectivo Plan de Desarrollo.
- b) Ley N° 03 de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el Subsidio Familiar de Vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones. El Sistema Familiar de Vivienda de Interés Social está integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza. El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución.
- c) Decreto N° 2154 de 1993. Reglamenta parcialmente la Ley N° 3 de 1991, en lo referente a las cuantías del Subsidio Familiar de Vivienda, en los procedimientos para acceder al Subsidio, en las modalidades de entrega, se crea el Subsidio Excepcional y establece los criterios de distribución de los recursos.

- d) Ley N° 60 de 1993. Artículo 20. Corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley. En materia de vivienda, en forma complementaria a Ley N° 3a. de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover, apoyar programas proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el Gobierno nacional, conforme al artículo 30 de la presente ley.

iii) Leyes de arrendamiento

546. Ley N° 56 de 1985, artículo 1, reconoce el derecho a la vivienda para la familia colombiana como una obligación del Estado, necesario para la vida y desarrollo económico de la comunidad y ante la necesidad de armonizar el ejercicio del derecho a la propiedad y su utilización con el interés social. En el artículo 2, el contrato de arrendamiento de vivienda urbana es aquel por el cual dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce total o parcial de un inmueble urbano destinado a vivienda, y la otra a pagar por este goce un precio determinado.

iv) Leyes relativas a desahucios

547. Esta materia está regulada por el Código de Procedimiento Civil, y reglamentada mediante la Ley N° 56 de 1985:

"Ley N° 56 de 1985

Artículo 24. Cuando se inicien los procesos de lanzamientos de que trata el artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, además de los requisitos allí señalados, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- cuando no se pueda notificar personalmente el auto admisorio de la demanda al demandado dentro de los dos (2) días siguientes a su fecha, la notificación se hará por aviso que se fijará a la entrada del inmueble;
- las excepciones previas de que trata el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil para esta clase de procesos de lanzamiento deberán proponerse dentro del término de traslado de la demanda;
- en los casos a que se refieren los artículos 434, numeral 10.337 y 338 del Código de Procedimiento Civil, ambas partes deberán prestar caución dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia, equivalente a dos (2) cánones de arrendamiento, que garantice el resarcimiento de los eventuales perjuicios."

v) Leves que confieren título legal a los que viven en sector ilegal

548. El Decreto Nº 2154 de 1993 contempla la figura de Habilitación Legal de Títulos como una de las soluciones de vivienda objeto del Subsidio Familiar de Vivienda. Artículo 19. Habilitación Legal de Títulos es el conjunto de actos que permiten a un poseedor de una solución de vivienda acceder a la propiedad de la misma, e incorporarla al registro catastral de la localidad si ello aplica, de acuerdo con las disposiciones contenidas en capítulo V de la Ley Nº 3a. de 1991.

vi) Medidas financieras y administrativas adoptadas por el Estado

549. Mediante el Decreto Nº 2152 de 1992, se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico, donde se crea el Viceministerio de Desarrollo Urbano, Vivienda Social y Agua Potable, el cual desde esa fecha se ha encargado de fijar las políticas, planes y programas referentes a la vivienda de interés social en el país:

"Decreto Nº 2152 de 1992

Artículo 1. A partir de la vigencia del presente Decreto, el Ministerio de Desarrollo Económico ejercerá sus funciones con arreglo a lo dispuesto en las normas previstas en los artículos siguientes y las normas concordantes, modificatorias y complementarias.

Mediante éste se crean dos Viceministerios, entre ellos el de Desarrollo Urbano, Vivienda Social y Agua Potable, y se le asignan funciones.

Decreto Nº 2654 de 1993

Artículo 1. Mediante este Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

Créditos de largo plazo. Nuevas operaciones de crédito y cartera nueva, obras de urbanismo.

Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y los demás establecimientos de crédito que otorguen créditos hipotecarios para vivienda deberán destinar para financiación de vivienda de interés social un porcentaje determinado del saldo de las nuevas operaciones de crédito hipotecario para bienes inmuebles."

vii) Medidas adoptadas para fomentar estrategias de facilitación en las cuales las Organizaciones Populares de Vivienda puedan construir vivienda

550. Las medidas son:

- a) Resolución 044 de 1990. Para obtener personería jurídica debe tener concepto previo de la Superintendencia de Sociedades. El desarrollo de todo plan o programa de vivienda por el sistema de autogestión,

participación comunitaria o autoconstrucción requiere por parte de las organizaciones populares de vivienda, tanto de la obtención de un permiso de captación de recursos como del correspondiente permiso de escrituración, expedidos por el distrito especial o por el municipio donde se vaya a realizar el mencionado plan o programa.

- b) Código Civil, artículo 633. Normas básicas sobre formación de asociaciones o fundaciones. Normas que regulen los trámites relacionados con personería jurídica deben ser expedidas por los municipios.
- c) Ley N° 03 de 1991. Artículo 12, inciso d). Otorgar créditos a municipios, fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, organizaciones populares de vivienda y entidades ejecutoras a través de intermediarios financieros o con garantías bancarias, para el desarrollo de programa de soluciones de vivienda de interés social.

viii) Leyes relativas a la ordenación del medio ambiente y a la sanidad en las viviendas y asentamientos humanos

551. Las leyes son:

- a) Decreto N° 2104 de 1983. Por medio del cual se reglamentan y se establecen medidas sobre la disposición de residuos sólidos o semisólidos. Se les delega a las municipalidades la prestación del servicio de aseo y transporte de basuras y se crea el régimen aplicable al manejo de los residuos sólidos con características especiales.
- b) Decreto N° 2105 de 1993. Esta norma reglamenta el capítulo II de la Ley N° 09 de 1989, en lo referente a la potabilización del agua. Establece las normas y criterios de calidad física, química y bacteriológica y crea un sistema de clasificación de los sistemas del suministro del agua.
- c) Acuerdo 14 de 1983. Por medio del cual se estipula el reglamento de funcionamiento de las juntas administradoras de acueducto y alcantarillado rurales.
- d) Decreto N° 1842 de 1991. Por medio del cual se establece el Estatuto nacional de usuarios de los servicios públicos domiciliarios.
- e) Ley N° 99 de 1993. Por medio del cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente y se dictan disposiciones sobre su funcionamiento y organización.

G. Artículo 12

1. Política nacional de salud

552. La tradicional baja cobertura del sistema de salud en Colombia obligó al Gobierno nacional a realizar una profunda reforma de la Seguridad Social en salud. Tal reforma está contenida en dos normas fundamentales: la Ley N° 60 de 1993, y la Ley N° 100 del mismo año. La reforma busca que Colombia cumpla la meta mundial de salud para todos. Esta meta se conseguirá con el nuevo sistema de salud, regido por los principios de seguridad social, pública, fuerte institucional y financieramente, y descentralizada. El propósito de la reforma es conseguir la cobertura de la totalidad de la población en un mediano plazo, de forma tal que los beneficios que otorgue el sistema sean distribuidos de acuerdo a la necesidad y no a la capacidad de pago de cada uno de los individuos.

553. Algunos de sus ejes centrales son:

- a) Cobertura universal. El nuevo sistema de Seguridad Social busca una cobertura total de la población. Esta ampliación se inicia con la vinculación de la familia del trabajador al sistema, garantizándole atención oportuna en los servicios de salud. La ley crea recursos especiales para subsidiar el acceso a los servicios de salud de aquellas personas cuya capacidad económica no alcanza a cubrir la totalidad del aporte que establece el Plan Obligatorio de Salud. Este subsidio se financiará con recursos fiscales de la nación y de las entidades territoriales, y con el aporte de los afiliados de más altos ingresos.
- b) Solidaridad. Toda la población contribuye al sistema en la medida de su capacidad económica y recibe protección del sistema, según su necesidad. Este es el principio de solidaridad. Todos los individuos cotizan por sí mismos y por sus familias un porcentaje relativo a sus ingresos y reciben los servicios básicos y la atención médica, quirúrgica y hospitalaria requerida. El carácter solidario del sistema se fundamenta en la creación del Fondo de Solidaridad y de Garantía.
- a) Plan Obligatorio de Salud

554. El nuevo sistema brinda un plan integral de servicios, denominado Plan Obligatorio de Salud. Con dicho Plan se logrará superar el concepto de asistencia pública, fortaleciendo el de solidaridad y seguridad social. El Plan cubre todos los niveles de atención, todas las patologías con las tecnologías esenciales disponibles en el país, la atención curativa y le da prioridad a las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. Para ello se destinan recursos específicos y se generan incentivos para que las entidades encargadas de organizar los servicios sean efectivamente promotoras de la salud. Con este fin se crean las entidades promotoras de salud.

555. En concordancia con los cambios del sector social, el nuevo sistema de seguridad social en salud introduce una innovación en términos institucionales y de los mecanismos de financiación de la prestación de los servicios de salud: sustituye el actual subsidio a la oferta por un subsidio a la demanda. Mediante este mecanismo se introducen incentivos para que el sistema de salud supere las rigideces y responda con mayor agilidad a las necesidades de la gente.

556. Además, se crean nuevas fuentes de financiación, tales como una porción de los recursos adicionales que, a partir de 1997, reciben las entidades territoriales como participación y transferencia por concepto de impuesto de renta sobre la producción de las empresas de la industria petrolera en la zona de Cupiagua y Cusiana, recursos del recaudo por subsidio familiar, rendimientos financieros de los ingresos derivados de la enajenación de las acciones y participación de la nación en las empresas públicas o mixtas; contribución sobre el valor de la prima anual establecida para el seguro obligatorio de accidentes de tránsito, y un impuesto social a las armas y municiones.

557. El sistema genera un conjunto nuevo de entidades: las promotoras de salud, las prestadoras directas de servicios y el Fondo de Solidaridad y Garantía.

558. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) serán responsables de proporcionar los servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud, y, por éstos, el sistema les reconocerá un pago per cápita. En la medida en que la remuneración depende del número de personas afiliadas se crea un incentivo para satisfacer al usuario. De otra parte, la libre elección de EPS por los usuarios presionará por una mejor calidad, pues los afiliados tendrán la oportunidad, cada cierto tiempo, de cambiar de EPS en caso de que el usuario no reciba un servicio satisfactorio.

559. El otro conjunto de entidades son las instituciones prestadoras de servicios de salud. Estas pueden ser personas jurídicas (hospitales, centros de salud, asociación de profesionales, cooperativas) o simplemente profesionales independientes que hacen un contrato de prestación de servicios con las EPS.

560. Un elemento fundamental de la reforma es la creación del Fondo de Solidaridad y Garantía, con el objetivo de garantizar la solidaridad y equidad del sistema. Este será el instrumento para conectar las distintas entidades promotoras, de tal manera que se equilibren los diferenciales de ingreso, costo y riesgo epidemiológico entre regiones y grupos de población de diferentes características socioeconómicas. El Fondo cuenta, además, con otras fuentes de financiación incluidos recursos de la nación.

561. Bajo el nuevo sistema, progresivamente los hospitales obtendrán sus ingresos del producto de la venta de servicios a las entidades promotoras de salud, a las entidades territoriales o al Fondo de Solidaridad y Garantía, con lo cual se estimula la eficiencia. No obstante, las instituciones prestadoras de servicios localizadas en los municipios pequeños y apartados podrán recibir transferencias directas, no en función del número de pacientes

atendidos, sino en función de la infraestructura que se requiere tener disponible para la atención de esa población. La creación del Fondo de Solidaridad y Garantía garantizará un sistema más solidario y equitativo.

i) Las Empresas Solidarias de Salud

562. Las Empresas Solidarias de Salud (ESS) son una modalidad de entidad promotora de salud, de propiedad de los usuarios. Este programa, que se inició en 1993, busca ampliar la cobertura y el acceso a los servicios de salud de la población de más bajos ingresos. Con él, el Gobierno ha comenzado a organizar un sistema moderno y empresarial que introduce innovaciones importantes, recogidas en la Ley N° 100 de 1993: crea un subsidio directo a los colombianos, para la prestación de un paquete básico de salud, y fomenta la organización de un sistema de operadores y control por parte de la misma comunidad.

563. La organización de la comunidad es el eje básico para la creación de las empresas solidarias de salud. A partir de formas de asociación hoy existen tales como las juntas de padres de los Hogares de Bienestar Infantil, las juntas de usuarios campesinos, las cooperativas, las mutuales y los comités de participación comunitaria en salud, o de nuevas formas de organización que combinen las anteriores, se pueden crear dichas empresas.

564. Las ESS contratarán los distintos tipos de servicios de salud con médicos u otros trabajadores de la salud, con entidades públicas y/o privadas, de acuerdo con las necesidades. La flexibilidad contractual, por demás, permitirá romper con el problema actual de desincentivos al personal de salud para localizarse en las zonas más pobres y apartadas.

ii) Transformaciones derivadas del artículo transitorio 20 de la Constitución nacional

565. La reforma del Ministerio de Salud se dirigió a convertirlo en el ente rector de la política de salud, habilitándolo por lo tanto para generar las condiciones necesarias para el adecuado funcionamiento del sistema. Con esta reforma, el Ministerio concentra su actividad en la formulación de políticas, en la coordinación de todas las entidades que prestan directa o indirectamente los servicios, en la eficiente regulación y control sanitarios y en la asistencia técnica para la eficiente dirección y control de los servicios de salud. Igualmente, el Ministerio cambia su concepción: en lugar de ser un prestador más de servicios, actuando en forma centralizada, redefine su misión hacia la planeación, la coordinación y el control del sistema.

566. La Superintendencia Nacional de Salud se fortaleció en sus funciones de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio público de salud, en especial de las empresas de medicina prepagada, las que administran monopolios rentísticos cedidos por la nación y las que prestan servicios de salud. Esta reforma enfatiza, pues, en la especialización de la Superintendencia como instituto de inspección, vigilancia y control de la

eficiencia y eficacia del gasto público en salud, del debido recaudo, de la adecuada destinación y gestión de los recursos económicos y de los servicios que de éstos se derivan.

567. El Instituto Nacional de Salud se especializó como organismo de carácter científico y tecnológico, de vigilancia epidemiológica, de laboratorios de referencia de la red nacional de laboratorios y en la producción de vacunas y otros biológicos.

b) Estrategias de financiación

568. La reforma en salud implica recursos por valor cercano a 71,7 mil millones de pesos colombianos (pesos de 1993), destinados fundamentalmente al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud y al Fondo Prestacional del Sector Salud. Con el primero se espera subsidiar a cerca de 2,5 millones de colombianos pobres y vulnerables y sus grupos familiares.

569. En materia de salud, la Ley Nº 60 de 1993 reforzó la descentralización del sector que se inició con la Ley Nº 10 de 1990. Esta nueva norma determina las competencias de la nación, los departamentos, distritos y municipios.

570. En concordancia con la Constitución política de 1991, los departamentos recuperan el papel planificador y de intermediación, que se había visto debilitado. Le corresponde a las asambleas departamentales y los gobernadores afrontar la organización y administración de las acciones y servicios que atienden la salud de sus ciudadanos.

571. En este nuevo ordenamiento, los departamentos tienen la responsabilidad de asesorar y coordinar las acciones de salud entre los municipios de su jurisdicción y ser garantes de los servicios de segundo y tercer nivel que en su momento les confió la Ley Nº 10 de 1990. Ellos programarán y asignarán los recursos del sector para lo cual deben aumentar su capacidad técnica y de gestión que garantice la eficiencia y la calidad de los servicios que serán desde ahora su responsabilidad.

572. Esta misma ley consolidó la autonomía del municipio y su carácter de agente principal de la política de salud básica y de garante de las acciones y servicios del primer nivel de atención tales como el fomento de la salud, la prevención de enfermedades, el control de los factores de riesgo que afectan la salud de ancianos, niños y demás grupos vulnerables y la ampliación de la cobertura de los servicios de salud dentro de los lineamientos establecidos en el nuevo sistema de seguridad social en salud.

573. Concomitante a esta definición de funciones y responsabilidades de cada entidad territorial, la Ley Nº 60 de 1993 fortalece las finanzas del sector salud no sólo a través de la definición de mayores recursos sino mediante una definición precisa y explícita de la base de liquidación de los recursos del situado fiscal, que tradicionalmente han financiado por lo menos el 40% de la prestación de servicios de salud. Sobre la base de estos mecanismos, los recursos que la nación, a través del situado fiscal transfiere al sector salud, representan por lo menos un aumento equivalente a un punto adicional

de los ingresos corrientes totales. El sector salud recibirá ahora como mínimo el 5% de los ingresos corrientes de la nación y no el 4% que había fijado la Ley N° 10 de 1990.

574. La Ley N° 10 de 1990 establece además que por lo menos el 25% de las transferencias de inversión social que recibirán los municipios se deben destinar a la prestación de los servicios que son responsabilidad de tales entidades territoriales. En virtud de lo anterior, el aporte municipal a la salud pasará del 5 al 35% de la totalidad de la financiación de sector.

575. La Ley N° 60 de 1993 resuelve uno de los principales escollos que encontró el proceso de descentralización del sector: el cuantioso pasivo prestacional adeudado a los trabajadores del sector. Por ello la ley creó el fondo Prestacional para el reconocimiento y pago de la deuda y ratifica la obligación de afiliar y pagar oportunamente los aportes previsionales que se generen en adelante. Es decir, la ley financia la deuda pero también garantiza que ésta no se vuelva a generar. La nación asumirá cerca del 60% de la deuda que se calcula en 450.000 millones de pesos colombianos aproximadamente, lo cual, sin embargo, se encuentra en estudio.

576. Finalmente, con la Ley N° 60 de 1993 se busca fortalecer la capacidad de dirección y de gestión de las entidades territoriales para evitar que en el proceso se desmejore y reduzca la calidad del servicio. En materia institucional, dicha ley ordena los ajustes necesarios que garanticen la transferencia ordenada de las responsabilidades que asumirán los entes territoriales, con el fin de superar las dificultades que en la aplicación de la Ley N° 10 se tuvieron.

577. El Sistema Nacional de Cofinanciación cubre al sector de la salud. El Fondo para la Inversión Social (FIS), manejará los recursos asignados al Gobierno nacional para la cofinanciación de proyectos de salud.

2. Plan Nacional de Atención Primaria

578. La política nacional de salud de Colombia recoge los planteamientos de la OMS sobre atención primaria de la salud, a través del Plan Nacional de Atención Primaria. En el Plan de Atención Primaria se desarrollan los siguientes componentes.

- a) Conformación, capacitación consolidación de 3.000 equipos de salud familiar y comunitaria, integrados por médicos, enfermeras profesionales del área social y por promotores de salud y saneamiento. Su composición y cobertura son definidos por la Dirección Local de Salud. Sus funciones son: identificar y atender a la familia con mayores necesidades; identificar y capacitar los demás ejecutores del programa.
- b) Selección y capacitación de 3.000 Unidades Comunitarias de Salud y Ambiente. Estas Unidades son entes constituidos por los gestores de salud y por individuos, familias y organizaciones comunitarias nucleadas alrededor del trabajo comunitario en salud.

579. Los recursos humanos, físicos y financieros se han centrado hasta el momento excesivamente en la atención curativa en los niveles superiores, que resulta más costosa y con menores posibilidades de lograr una cobertura más extensa. Según los estudios adelantados, un gran espectro de las enfermedades más frecuentes podrá atenderse con acciones de promoción, prevención y atención básica directa o en centros ambulatorios cerca de las viviendas.

580. El programa Familia Sana en Ambiente Sano busca el fortalecimiento del primer nivel de atención, haciendo énfasis en las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades. Este Plan de Atención Primaria recoge la experiencia del país y establece los nuevos criterios sintetizados por la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Alma Ata y por la Ley Nº 10 de 1990 y sus decretos reglamentarios.

581. Cada municipio deberá establecer su propio plan de atención primaria, contando con el apoyo del Ministerio de Salud y de las seccionales de salud. Los municipios serán los encargados de la prestación de servicios de atención primaria en el primer nivel de atención, respaldado por los servicios de salud.

582. El Plan, para su financiación, cuenta con los recursos del situado fiscal y del plan de salud rural, destinados básicamente al funcionamiento, y con recursos para inversión provenientes del nivel central. Los gastos de operación son financiados por ECOSALUD, monopolio rentístico de los juegos de azar.

3. Algunos indicadores definidos por la OMS

a) Tasas de mortalidad infantil y esperanza de vida

583. El cuadro muestra las tasas de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer en Colombia para los años 1965 a 2025:

<u>Años</u>	<u>Tasa bruta de mortalidad por 1.000 habitantes</u>	<u>Esperanza de vida al nacer (años)</u>
1965-1970	10,06	60,04
1970-1975	8,71	61,64
1975-1980	7,63	63,95
1980-1985	6,31	67,16
1985-1990	6,09	68,24
1990-1995	5,91	69,26
1995-2000	5,77	70,23
2000-2005	5,71	71,13
2005-2010	5,72	72,05
2010-2015	5,82	72,95
2015-2020	6,09	73,68
2020-2025	6,52	74,29

b) Cobertura de vacunación

584. El programa ampliado de inmunizaciones es una de las acciones que mayor impacto ha producido sobre los niveles de salud de la población infantil. La erradicación de la polio y el aumento sustancial de las coberturas de vacunación contra el sarampión, el tétanos, la tosferina y la difteria hacen parte de los compromisos adquiridos por este Gobierno en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en septiembre de 1990. Estas metas se han conseguido. Colombia no ha tenido un solo caso de polio desde hace tres años y las coberturas del PAI se acercan al 100% de la población infantil. Durante las jornadas de vacunación realizadas en los dos últimos años se ha realizado un gran esfuerzo de aplicación, casa a casa, para asegurar la atención de los niños y mujeres en zonas de mayor riesgo.

585. La vacunación en los menores de un año mantuvo su tendencia creciente hasta alcanzar los siguientes porcentajes en 1992 y 1993:

Antipolio	84,31	44,0
D.P.T.	77,5	81,49
Antituberculosa	86,01	92,2

Toxoide tetánico: Registró el mayor incremento en comparación con la cobertura del 41% en 1990. En cuanto al tétano neonatal ha disminuido la frecuencia de la enfermedad y se incrementó el número de municipios que no han vuelto a notificar casos en los siguientes dos años de iniciar el plan de eliminación. Se fija la meta de erradicación para 1995.

Tos ferina: Se mantienen tasas de baja incidencia; sin embargo, es posible que esto pueda ser debido a las dificultades de diagnóstico, por lo cual se trabaja en la evaluación los procedimientos de investigación epidemiológica, tendientes a determinar el real comportamiento de esta enfermedad.

c) Política de medicamentos

586. La política diseñada por el Ministerio de Salud en el campo de los medicamentos ha girado alrededor del objetivo básico de garantizar a la población un adecuado suministro. A través del Programa de Medicamentos Esenciales se ha identificado una canasta limitada de alta eficacia, orientada a la estructura de morbilidad de nuestro país. Son algo más de 400 principios activos, identificados por su nombre científico (o genérico) caracterizados por su alta eficacia terapéutica, por su relativa inocuidad, su bajo costo relativo y por ser en su inmensa mayoría producto sin protección patentaria vigente.

d) Mortalidad materna

587. El cuadro muestra la mortalidad materna en Colombia.

Año	Población femenina	Nacimientos registrados	Muertes maternas (tasa por 1.000)				Total	Tasa
			Aborto		Otros			
1960	3 151 980	598,93	123	7,9	1 430	92,1	1,55	2,6
1961	3 220 263	626,8	121	8,2				
1962	3 316 452	650,56	105	7,0	1 404	93,0	1,51	2,3
1963	3 415 514	665,29						
1964	3 517 536	674,83	160	9,3	1 552	90,7	1,71	2,5
1965	3 657 416	664,57						
1966	3 733 782		183	11,5	1 412	88,5	1,6	
1967	3 840 867							
1968	3 951 023							
1969	4 064 338							
1970	4 313 192							
1971	4 505 632							
1972	4 610 298							
1973	4 717 395		241	15,1	1 352	84,9	1,59	
1974	4 826 980	667,64	221	18,0	1 010	00,0	1,23	1,8
1975	5 112 306	720,6	241	17,7	1 117	82,3	1,36	1,9
1976	5 304 878	671,61	251	22,2	878	00,0	1,13	1,7
1977	5 426 518	716,9	250	18,9	1 076	81,1	1,33	1,8
1978	5 550 518	704,87	146	14,9	837	00,0	983	1,4
1979	5 678 232	623,92	183	14,5	1 076	85,5	1,26	2
1980	6 088 261	821,65						
1981	6 215 872	839,26	164	17,0	801	83,0	965	1,1
1982	6 346 156	837,93	152	19,1	644	80,9	796	0,9
1983	6 479 172	829,35	163	19,1	691	80,9	854	1
1984	6 614 975	825,84	148	23,1	494	76,9	642	0,8
1985	7 197 818	835,92	156	21,7	564	78,3	720	0,9
1986	7 204 294	931,96	135	21,6	490	78,4	625	0,7
1987	7 503 432	937,43	153	23,6	496	76,4	649	0,7
1988	7 654 257		135	23,3	445	76,7	580	
1989	7 810 239		107	18,9	458	81,1	565	
1990	8 155 567		188	20,0	433	80,0	541	
1991	8 287 349		96	19,0	410	81,0	506	

Nota: En los años que no se registra información obedece a que no se ha recolectado el número de nacimientos registrados pero, según el Departamento Nacional de Estadística, continúa con la misma tendencia.

e) Atención integral a la población infantil

588. Para dar cumplimiento al mandato constitucional que consagra los derechos de los niños como prioritarios sobre los derechos de los demás, y con las metas propuestas en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, se hizo un diagnóstico de la situación de salud del menor, a partir del cual se elaboró el plan de acción para el sector salud, el cual incluye los siguientes objetivos:

- a) contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud de la población infantil a través de acciones de promoción y prevención de los factores de riesgo asociados al crecimiento y desarrollo;
- b) reducir los índices de mortalidad del menor de 7 años con especial énfasis en la mortalidad infantil (menores de 1 año);
- c) aumentar la cobertura de atención en salud de los niños menores de 7 años a través de la vigilancia del crecimiento y desarrollo.

589. Las actividades realizadas para dar cumplimiento a las metas propuestas en el Plan son las siguientes:

- a) dotación de equipos de reanimación neonatal para mejorar la atención al recién nacido especialmente en las áreas más vulnerables por sus condiciones biológicas y socioculturales;
- b) desarrollo a nivel de todos los entes territoriales del Plan de Acción para la Promoción, Fomento y Apoyo a la Lactancia Materna hasta los 7 meses y complementaria hasta los 2 años;
- c) capacitación a asistencia al equipo de salud en los contenidos sobre prevención y manejo de la enfermedad diarreica e infección respiratoria aguda a nivel institucional y comunitario;
- d) apoyo financiero y asesoría técnica a las unidades de rehidratación oral comunitarias, ubicadas en todos los entes territoriales;
- e) vacunación con toxoide tetánico a embarazadas para prevenir el tétanos en los recién nacidos;
- f) difusión de manuales de normas y asesorías técnicas al equipo de salud de los entes territoriales, sobre los aspectos relacionados con la atención integral al menor de 7 años;
- g) constitución de Hospitales Amigos de los Niños en diferentes regiones del país para dar cumplimiento a los 10 pasos hacia una lactancia exitosa;
- h) constitución de Comités de Vigilancia Epidemiológica de la Mortalidad Perinatal;

- i) dotación de elementos y equipos a los entes territoriales para la atención al menor de 10 años;
- j) propuesta de un paquete de indicadores que permitan el manejo gerencial a los problemas que afectan la salud del menor de 10 años en todos los niveles del sistema;
- k) elaboración de una propuesta para la reglamentación de la nueva legislación relacionada con la atención al menor.

4. Situación sanitaria y saneamiento ambiental

a) Obstáculos y programas

590. El aumento en la prevalencia de las infecciones respiratorias agudas, tanto en consulta externa como en hospitalización es, en parte, el resultado de sustancias tóxicas de la incorporación de tecnologías industriales y contaminantes de la incontrolada disposición de desechos y de la falta de protección a las personas que manipulan alimentos.

591. El suministro domiciliario de agua potable continúa siendo insuficiente en la medida en que el crecimiento de la población urbana es más rápido que la capacidad de respuesta de las empresas de servicios públicos. En la zona rural los servicios medioambientales siguen siendo precarios.

592. Debido a lo anterior, el Gobierno nacional se ha propuesto superar las deficientes condiciones de saneamiento encontradas en la población colombiana. El objetivo fundamental de la política del sector es elevar el nivel de salud de la población de menores recursos económicos, aumentando la cobertura de los servicios de saneamiento ambiental y del suministro y calidad de agua para consumo humano.

593. Para cumplir con estos objetivos se diseñó el Programa Nacional de Control y Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano dentro del cual se han desarrollado las siguientes actividades:

- a) Se estructuró el Sistema de Información de Calidad de Agua y Saneamiento (SICAS), el cual tiene por objeto tener una base de datos de todos los sistemas de abastecimiento de agua del país y el estado de la infraestructura sanitaria de las localidades que puedan significar riesgo de contaminación de las aguas para consumo humano. Para el efecto se contrató el diseño del software y se realizan talleres de capacitación para la implementación del SICAS en los diferentes departamentos.
- b) Se presentó ante el Departamento Nacional de Planeación el Programa Nacional de Aseguramiento de Calidad Analítica de Laboratorios Ambientales (PACALA). Este programa tiene por objeto la acreditación y certificación de laboratorios que realizan análisis de parámetros ambientales (aire, agua, suelo).

- c) Se diseñó el Programa de Control y Vigilancia de las Aguas Subterráneas, el cual tiene por objeto caracterizar hidrogeológicamente áreas donde se aprovecha el agua subterránea para consumo humano, con el fin de detectar y controlar riesgos de contaminación.
- d) En el marco de la celebración del día del agua, el 2 de octubre de 1992, el Ministerio de Salud lanzó la iniciativa del Decenio Nacional para la protección de cuencas hidrográficas, el cual vinculará, además, a instituciones como el Instituto Hidrológico, Meteorológico y de Adecuación de Tierras (HIMAT), el Instituto de Recursos Naturales (INDERENA) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de las Corporaciones Autónomas Regionales.
- e) Como apoyo a las diferentes regiones y a los Servicios Seccionales de Salud se han realizado transferencias por 416.212.000 pesos colombianos para la dotación de laboratorios para el análisis del agua y sus medios de transporte.
- f) Asimismo, se han invertido 332 millones de pesos colombianos en departamentos PNR para la dotación de laboratorio, talleres sobre tecnología apropiada para el tratamiento de agua, desinfección, compra de comparadores de cloro y educación sanitaria.
- g) En desarrollo de la iniciativa del Decenio Nacional para protección de las cuencas se está llevando a cabo un inventario de los vertimientos de residuos líquidos a las cuencas de los ríos Cauca y Magdalena.

594. Con el fin de agilizar los procedimientos de vigilancia de calidad del aire, se propuso la creación de Unidades Especiales de Saneamiento Ambiental (UESAS) en zonas de alto desarrollo industrial como Sogamoso, Yumbo, Cartagena y el sector carbonífero de la Guajira.

595. Asimismo al Servicio de Salud de la Guajira se le suministró un equipo especializado PM-10 para medir partículas respirables en la zona de explotación carbonífera del Cerrejón Norte y los equipos para la ubicación de dos estaciones para medir parámetros meteorológicos como dirección y velocidad del viento.

596. Se invirtieron 80 millones de pesos colombianos para compra de equipos mostradores de alto volumen para la medición de partículas suspendidas en el aire, los cuales se distribuyeron así: Metrosalud Medellín (3), Cali (2), Yumbo (1), Barranquilla (2), Cartagena (2), Bucaramanga (2), Sogamoso (2), Cundinamarca (2), Guajira (2) y Nivel Central (1).

597. Se elaboró un proyecto de decreto para la normatización de fuentes móviles de contaminación del aire (vehículos automotores), el cual fue dado a conocer públicamente a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y las empresas ensambladoras e importadoras de vehículos. Se han constituido dos comités de discusión para la reglamentación de los vehículos nuevos y usados.

598. Continuando con la descentralización administrativa, mediante Resolución 7104 del 13 de septiembre de 1992, se delegaron en los Servicios Seccionales de Salud las funciones de vigilancia y control de la contaminación atmosférica, establecidas en los Decretos Nos. 02/82 y 2206/83. En tal sentido se entregaron 598 expedientes de empresas a los diferentes servicios de salud para la continuación de trámites relacionados con la obtención de la Autorización Sanitaria Parte Aire.

599. Se realizó un diagnóstico nacional del aseo en Colombia, con el fin de detectar fallas y definir prioridades en el sector. En este sentido se ha establecido cooperación interinstitucional con la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básica del Ministerio de Desarrollo para definir metodologías de trabajo conjunto.

600. Se dio inicio a un programa para la adecuada disposición de los residuos hospitalarios que son fuente de transmisión de agentes patógenos. Es así como en algunos hospitales del país ya se han conformado redes para la recolección de residuos patológicos que son conducidos para incineración en sitios estratégicos de la ciudad.

b) Programas de protección de la salud mental

601. En el Plan Nacional de Salud se crean las condiciones para que los colombianos desarrollemos una cultura de la salud, basada en el respeto por la vida (la propia, la de los demás y la de otras especies) que conlleve al disfrute de mejor calidad de vida.

602. De otra parte, el Plan Nacional de Salud, implementado por el Ministerio de Salud, proyecta la reorientación de la atención en salud mental, considerando la ubicación de la persona en contextos específicos, en el cual se debe lograr no sólo la detección de las alteraciones somáticas y conductuales, sino su tratamiento y la prevención de cronicidad, rehabilitando los pacientes con trastornos mentales en procura de su reinserción social y productiva.

603. Como soporte a lo anterior, los proyectos, planes y programas se han sustentado en la instrumentación de una política sectorial que considera la necesidad de comprometer a los organismos del Estado, el sector privado y los distintos grupos sociales en el fomento y preservación de la salud mental. Asimismo, se busca promover y apreciar los esfuerzos comunitarios en la materia, y estructurar un marco legal operativo que sustente las acciones en salud mental.

c) Reducción de la mortalidad infantil

604. Una de las transformaciones grandes ha sido la reducción de la tasa de mortalidad infantil (TMI). En los años 1930 uno de cada tres niños nacidos en Colombia moría antes del primer año. A fines de 1950 la tasa se había reducido a 102 por mil. Durante los 1960 y 1970 la mortalidad infantil se redujo en Colombia al mismo ritmo que el promedio de los países en desarrollo. En 1988 una tasa era de 39 por mil.

605. Sin embargo las tasas de mortalidad infantil no homogéneas en todo el territorio nacional: la mortalidad en la costa pacífica y territorios nacionales alcanza tasas cercanas a 110 por mil. En efecto, se observa que la mortalidad es mayor en las poblaciones de menor número de habitantes y en los asentamientos más alejados de los centros urbanos.

d) Protección de la higiene ambiental

606. Aunque en el país se han venido adelantando hace algunos años acciones para el mejoramiento en los aspectos de higiene ambiental, éstos no habían tenido un desarrollo armónico e impacto social significativo; por tal razón, el Gobierno colombiano, consciente de su necesidad e importancia, expidió la Ley N° 99 del 22 de diciembre de 1993, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones".

607. Dentro de los aspectos más significativos de la ley se destaca la regulación de los siguientes temas:

- a) Fundamentos de la Política Ambiental Colombiana;
- b) Creación, objetivos y funciones del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental;
- c) Estructura del Ministerio del Medio Ambiente;
- d) Consejo Nacional Ambiental;
- e) Apoyo científico y técnico del Ministerio;
- f) Corporaciones Autónomas Regionales (CAR);
- g) Rentas de las CAR;
- h) Licencias ambientales;
- i) Funciones de las entidades territoriales y de la planificación ambiental;
- j) Modos y procedimientos de participación ciudadana;

- k) Acción de cumplimiento en centros ambientales;
- l) Sanciones y medidas de policía;
- m) Fondo Nacional Ambiental y Fondo Ambiental de la Amazonia;
- n) Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales.

Por su reciente creación, se están reglamentando todos los aspectos del decreto en mención.

e) Tratamiento de las epidemias

608. Las acciones de salud como la prevención y el control del cólera ejemplifican los buenos resultados de las campañas de prevención y control de enfermedades. En su control, además de las acciones propiamente de atención oportuna de las personas afectadas, el Gobierno dio toda la prioridad tanto a la financiación necesaria como a la dotación de la infraestructura sanitaria de los municipios más afectados por esta epidemia. Para este programa se han invertido recursos por 6.458 millones de pesos colombianos. Todas estas acciones fueron fundamentales para evitar la propagación de la epidemia.

609. El Gobierno ha adelantado un programa para el control del SIDA que contempla estrategias de educación, promoción de la salud sexual, la prevención de su transmisión y la vigilancia sobre la evolución y características del problema. La inversión en el programa ha sido de 3.539 millones de pesos colombianos. El programa contempla, entre otros, la capacitación de 160.000 personas de la comunidad y 8.000 trabajadoras sexuales, lo cual facilita procesos participativos multiplicadores en lo relacionado con la prevención.

5. Protección a los ancianos

610. La nueva Ley de Salud procura mejorar las condiciones de vida del anciano, creando facilidades para la prestación de servicios a éste: recuperando los roles intrafamiliares y sociales del anciano; previniendo el deterioro y la enfermedad por la inactividad a través de la ocupación del tiempo libre; desarrollando unidades productivas microempresariales; fortaleciendo la economía solidaria y extendiendo las coberturas de servicios preventivos y el mejoramiento de la calidad de los ya existentes.

611. Para lograr estos objetivos se vienen desarrollando las siguientes estrategias:

- a) fortalecimiento de la capacidad de atención de las instituciones del primer nivel;
- b) desarrollo de la capacidad de gestión y participación de las familias y de las organizaciones locales en los procesos de control de riesgos e integración de las personas ancianas;

- c) capacitación al personal del nivel local politicoadministrativo sobre los aspectos de formulación, ejecución y gestión de planes de recreación y ocupación del tiempo libre; y
- d) desarrollo de programas de formación sobre atención integral de salud al anciano, en las instituciones docentes, privadas y públicas.

Estas estrategias del Plan de Atención al Anciano movilizan recursos de inversión y la participación de los sectores de educación, trabajo y seguridad social, del Instituto de Bienestar Familiar y de las Cajas de Compensación estatales y privadas.

6. Participación comunitaria

612. La nueva Constitución política de Colombia define la participación social como una política prioritaria del Estado.

613. El Plan de Desarrollo del cuatrienio 1990-1994 plantea en el capítulo tercero, como estrategia del Plan, que: "la participación de las comunidades tendrá un rol fundamental para facilitar el acceso masivo a los nuevos programas y controlar la calidad de los servicios, con esfuerzo de focalización en la población más pobre y con el concurso de las instituciones más cercanas a la gente: los entes territoriales fortalecidos por la estrategia de descentralización".

614. En el contexto de la descentralización, el Plan considera al municipio como el centro real de la participación en salud, y ordena que sean éstos quienes planifiquen, programen y ejecuten los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

615. Asimismo, son los municipios los responsables de establecer las pautas para la participación de la comunidad en la veeduría y evaluación de la prestación de los servicios.

616. La función del control social está definida en los siguientes términos: "Los usuarios contribuirán al control de la calidad de los servicios seleccionando libremente el hospital, público o privado, que les atenderá. Además, podrán participar en su administración vigilando el adecuado desarrollo del sistema de salud".

617. En el capítulo V del Plan de Inversión en Infraestructura Social se plantea que: "Se dará prioridad a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, con el objeto de crear una cultura de la salud y fortalecer la participación de la comunidad dentro del proceso de descentralización".

618. La expedición de la Ley N° 10 de 1990 plantea nuevos retos al definir que la prestación de los servicios de salud debe hacerse en forma descentralizada y con participación ciudadana y comunitaria. Con base en

ella se expidió el Decreto N° 1416, el cual amplía y precisa el Decreto N° 1216 que creó los Comités de Participación Comunitaria, como espacios de concertación, diagnóstico, programación, control y vigilancia.

619. En diciembre de 1992, el Decreto N° 2164 reestructuró el Ministerio de Salud y creó la Subdirección de Promoción y Participación Social con tres divisiones: Participación de Desarrollo Social, Promoción y Educación y Atención a la Comunidad.

620. La expedición de la Ley N° 60 de 1993, sobre Competencias y Recursos, genera nuevos recursos para salud y ordena la planeación concertada y en el control social en la ejecución del sector. Este ordenamiento legal se ha traducido en diversas realizaciones entre las que cabe destacar:

- a) La experiencia desarrollada en el control del cólera. Se destaca el barrido sanitario en las costas pacífica y atlántica, con la vinculación y acción directa de 4.000 voluntarios, la empresa privada y las organizaciones comunitarias. Este barrido condujo al diseño y ejecución de microproyectos de potabilización del agua, de disposición adecuada de excretas y basuras de saneamiento básico en general. En el área urbana y rural de Tumaco se logró cobertura de 80% en la campaña de educación y prevención casa a casa.
- b) Las jornadas masivas de vacunación, a las que se vincularon 2.500 Comités de Participación Comunitaria y 50 Juntas Administradoras.
- c) La capacitación de 340 agentes educativos en 132 municipios de 32 departamentos.
- d) La capacitación de 50.000 familias en autocuidado y cuidado mutuo, ejercicio de derechos y deberes en salud, planeación y gestión sociales de la salud.

7. Cooperación internacional y realización del derecho consagrado en el artículo 12

621. El Ministerio de Salud es la entidad responsable de coordinar la cooperación técnica internacional para desarrollo del recurso humano y la promoción de la transferencia de ciencia y tecnología.

622. Dentro del proceso de cooperación y asistencia técnica a través de los convenios multilaterales y bilaterales con gobiernos, organismos y agencias internacionales, Colombia recibió en 1990 por este concepto la suma de 3.188.759 dólares de los EE.UU. De ellos 1.663.632 dólares de los EE.UU. fueron aportados por organismos y agencias internacionales como donación. El 1.525.127 dólares de los EE.UU. restantes corresponde a fondos

suministrados a través de un préstamo del Banco Mundial para el Programa de Consolidación del Sistema Nacional de Salud, que está ejecutando el Plan de Desarrollo de la Ley N° 10 de 1990. Estos recursos han sido utilizados para fortalecer el desarrollo de las estrategias nacionales de salud para todos en el año 2000.

H. Artículo 13

1. Marco institucional

623. La Constitución política, en su artículo 67 establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social y señala:

"El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación."

624. Aunque el sector educativo se había diversificado en los últimos años con nuevas modalidades de formación y con mayores y diferentes grupos de atención, su organización administrativa requería ser reformada en lo institucional, laboral y financiero para propiciar el desarrollo del sector. Se promulgaron entonces, la Ley N° 60 de 1993 de distribución de competencias y recursos, la Ley N° 30 de educación superior y la Ley N° 115 de febrero de 1994, Ley general de educación.

625. La política educativa propuesta por el presente Gobierno, que se plasmó en el Plan de Apertura Educativa, propuso algunas prioridades basado en el siguiente diagnóstico.

626. Para 1990 las tasas de los tópicos considerados eran las siguientes (en porcentaje):

Cobertura			Deserción		Atención				Retención	
					Estado		Privado			
Preescolar	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
13,16	86	46	12	9	82,8	62,4	17,2	37,6	60	40

Recursos

(Tasa de crecimiento, en porcentaje)

Preescolar			Primaria			Secundaria		
Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Establecimientos								
9,04	4,22	6,76	1,70	3,08	1,84	2,43	1,39	1,97
Matriculados								
7,8	5,88	5,74	0,95	2,14	1,13	2,76	1,21	2,16
Docentes								
7,18	5,88	6,40	0,65	2,22	0,89	2,25	2,08	2,18

627. Las prioridades planteadas fueron:

- creación de un grado cero en todas las escuelas públicas del país;
- garantizar cupos en la primaria a todos los niños de las zonas rurales y urbanas;
- promover una mayor permanencia y calidad educativas en la primaria;
- aumentar masivamente la oferta de cupos en secundaria;
- crear un sistema de becas para estudios de maestría y doctorado.

2. Descentralización educativa

628. Desde 1986 se realizaron esfuerzos importantes por descentralizar el sector a través de la Ley Nº 12 de 1986 y del Decreto Nº 077 de 1987, que asignaban funciones y recursos a los municipios.

629. Complementarias a las medidas anteriormente mencionadas entre 1988 y 1990 la Ley Nº 24 de 1988 reestructuró el Ministerio de Educación Nacional, redistribuyendo funciones entre los diferentes niveles territoriales: la Ley Nº 29 de 1989 responsabilizó a los alcaldes de la administración del personal docente y administrativo y de la planificación del sector y, finalmente, el Decreto Nº 1246 de 1990 responsabilizó a los municipios frente a la inspección y vigilancia y la configuración de la estructura curricular. Sin embargo, la aplicación de esas medidas no logró un proceso de descentralización ordenado, coherente y efectivo.

630. En virtud de lo anterior el Gobierno nacional propuso y sancionó la Ley Nº 60 de 1993, que plasmó en relación al sector educativo las siguientes competencias: al nivel central le corresponde formular las políticas y objetivos de desarrollo, establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas, impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales, asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades

territoriales y a las instituciones de prestación de servicios, ejercer las labores de inspección y vigilancia, de supervisión y evaluación de los planes y programas, de los grados de cobertura y calidad de los servicios, administrar los fondos de cofinanciación y distribuir el situado fiscal y los correspondientes ingresos corrientes de la nación.

631. Al nivel departamental le corresponde administrar el situado fiscal, asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y evaluar, controlar y hacer seguimiento a la acción municipal.

632. Finalmente, al nivel municipal le corresponde ejecutar las acciones educativas a través de la administración de los servicios de educación de los niveles preescolar, básica, primaria, secundaria y media, financiar la infraestructura y las dotaciones y ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los servicios.

633. Los recursos del situado se distribuyen a los departamentos así: el 15% del valor total del situado fiscal se asigna por partes iguales entre 36 entidades territoriales, el 84,5% con referencia al valor apropiado en el presupuesto nacional de 1993 por cada departamento y distrito para la prestación de los servicios de salud y educación de forma que se mantenga su valor real y el 0,4% restante teniendo en cuenta la población matriculada y la no matriculada de manera que no sólo se mantenga la población atendida sino que ésta se vea incrementada y contabilizando el esfuerzo fiscal del departamento, y de esa forma estimular el manejo eficiente de los recursos.

634. Del total de los recursos que por situado fiscal le corresponden a cada departamento, será obligatorio destinar como mínimo el 60% a educación y el 20% para salud. El 20% restante irá a salud o educación según las metas de cobertura de la entidad territorial.

635. Para la vigencia de 1994 el monto total del situado fiscal es de 510.384 millones de pesos colombianos corrientes, de los cuales 1.136.345 son para el sector de educación y los recursos transferidos a los municipios por concepto de ingresos corrientes de la nación ascienden a 886.355 millones de pesos colombianos de los cuales, como mínimo, 265.905 se destinarán a educación.

636. Es importante resaltar que, al considerar la distribución departamental del situado fiscal, ningún departamento recibirá en la vigencia 1994 menos recursos en términos reales que los recibidos en la vigencia 1993. Adicionalmente, los cálculos para asignación de recursos se realizaron con base en las metas de cobertura y de calidad planteadas en el Plan de Desarrollo. Por lo tanto se puede afirmar que el Gobierno transfirió funciones a los entes territoriales, pero con ellas los recursos para su financiación.

637. La Ley N° 60 replantea el modelo educativo, permitiendo que las regiones administren directamente los servicios de acuerdo con sus necesidades y prioridades. También les asigna los recursos necesarios para

el buen funcionamiento y premia a aquellos que los administren adecuadamente. Con este nuevo sistema para el sector educativo se espera mejorar tanto en términos de eficiencia como de cobertura y calidad del servicio.

a) Cofinanciación

638. A través del Fondo para la Inversión Social (FIS) se administrarán los recursos asignados por el Gobierno nacional para la cofinanciación de programas y proyectos de educación, recreación, deportes, cultura y atención a grupos vulnerables, entre otros, que sean de competencia e iniciativa territorial y de interés especial para la nación.

639. Es importante resaltar que dentro de este Fondo se tienen previstos recursos de preinversión y el apoyo técnico permanente del Ministerio de Educación y del Fondo, especialmente en aquellas regiones que presenten las mayores deficiencias institucionales.

640. Para el año 1994 el Fondo de Inversión Social tiene asignados 172.000 millones de pesos colombianos corrientes de los cuales 127.000 son para el sector educativo.

b) Recursos humanos

641. Teniendo en cuenta que el sector educación sufría de un gran déficit en el pago de prestaciones sociales de los docentes, a través del Decreto N° 2915 de 1991 asignó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Ministerio 155.000 millones de pesos colombianos que fueron incorporados en el presupuesto de la nación del año 1992. Adicionalmente, en esa misma vigencia se incluyó una partida por 49.000 millones de pesos colombianos para cancelar la deuda por cesantías y previsión social de los años 1990 y 1991. Así, desde el año 1992 se realizan los aportes necesarios sufragando esa gran deuda con la educación.

3. Ley general de educación

642. La Ley N° 115 de 1994, o Ley general de educación, sentó las bases para una reforma educativa basada en instrumentos para el mejoramiento de la calidad de la educación, tales como la autonomía de los planteles para el desarrollo curricular, la obligatoriedad del proyecto pedagógico institucional y un sistema de evaluación que extiende su radio de acción a todos los componentes y actores del proceso educativo.

643. Se destaca la unificación, como educación básica, de los dos niveles de primaria y secundaria, mediante la exigencia de que los planteles ofrezcan, por sí mismos o mediante convenios, el ciclo completo de la educación básica obligatoria. También son importantes el retorno gradual a la jornada escolar única y la creación de estímulos a la calidad. La ley prevé, además, múltiples mecanismos de participación en la dirección de la educación en todos los niveles de la administración, incluido el plantel educativo.

644. La Ley general señala los lineamientos para transformar la escuela, la enseñanza y el aprendizaje. De ellos cabe destacar:

- a) promueve un nuevo concepto de educación, pues concibe ésta como proceso de formación integral y permanente, desde una perspectiva cultural, social y humanística como requisito para que las personas realicen sus potencialidades, asumiendo y asimilando los factores culturales necesarios para participar inteligentemente en la sociedad;
- b) ubica al estudiante como centro del proceso educativo al proporcionarle mecanismos de participación en el propio proceso educativo, en la formulación y adecuación del Proyecto Educativo Institucional y en el gobierno escolar;
- c) establece la autonomía escolar, lo que significa no sólo la construcción y adopción del Proyecto Educativo Institucional, sino también una concepción de currículo que, a partir de los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Educación, deberá ajustarse a las necesidades culturales, étnicas y al desarrollo científico y tecnológico de las regiones y de los municipios;
- d) articula ciencia, academia e investigación con la adopción de políticas al crear la Junta Nacional de Educación, con estas características;
- e) promueve, a nivel de las entidades territoriales, la participación comunitaria con la creación de las Juntas Departamentales, Distritales y Municipales de educación, con la función de órganos de asesoría y veeduría pública.

4. Programa de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación secundaria

645. En 1980 la matrícula en educación básica secundaria fue del orden de 1.733.192 estudiantes; en 1985 de 2.093.164; en 1990 de 2.334.299, y en 1993 de 2.792.110. El número de planteles para estas mismas fechas fue: 4.106, 6.209, 6.844 y 6.518. A su vez, el número de docentes fue: 85.135, 105.282, 117.291 y 133.567, respectivamente.

646. El Programa de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación secundaria busca aumentar el índice de escolaridad media de los colombianos que, a pesar de los logros alcanzados, continúa por debajo de las expectativas nacionales.

647. Se trata de un Programa Educativo Integral que impulsa la búsqueda de objetivos regionales para la defensa y fortalecimiento de los valores de su cultura y que aspira a consolidar un alto grado de participación y de cooperación de todos los agentes involucrados con la educación, la cultura y el deporte. El programa brinda a los municipios la ayuda necesaria para que

puedan ofrecer a la población la posibilidad de ingresar en mayor número al sistema educativo, permanecer durante más años en él y lograr, durante su permanencia, una educación de mejor calidad. Los objetivos que este programa debe cumplir son los siguientes:

- a) aumentar la cobertura de la educación básica secundaria y media vocacional;
- b) mejorar la eficiencia en el uso de los recursos existentes;
- c) elevar la calidad de la educación básica secundaria y media vocacional;
- d) incrementar en los municipios la capacidad planificadora y administradora de la educación, facilitando la formulación y ejecución de planes de desarrollo de la educación secundaria.

648. En cuanto a la cobertura, como resultado de los planes impulsados por el Estado durante los últimos años, la cobertura del sistema educativo en el nivel primario se ha ampliado en forma notable, lo que se traduce en el incremento del número de personas que pueden ingresar a la educación secundaria, posibilidad que, sin embargo, tropieza con numerosos obstáculos, especialmente por el ingreso de los adolescentes a la vida laboral.

649. Para facilitar el ingreso a una educación secundaria de buena calidad, el Programa impulsa tres estrategias básicas:

- a) procurar mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles;
- b) ofrecer becas a jóvenes de bajos recursos para adelantar sus estudios de secundaria en el sector privado;
- c) ampliar la infraestructura dedicada a la educación secundaria.

650. Además del incremento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad, el Programa contribuirá a fortalecer la capacidad de los municipios y los departamentos para planificar, ejecutar, controlar y evaluar sus planes de desarrollo educativo.

651. Para el financiamiento se cuenta con las siguientes fuentes: la nación otorga un subsidio del 80% para textos, centros de recursos educativos municipales, materiales y perfeccionamiento de recursos humanos, y el municipio aporta el 20%. Asimismo, la nación subsidia el 80% para becas de secundaria, con una contrapartida del 20% por parte del municipio. El apoyo a los Planes Institucionales de Mejoramiento de la Calidad (PIM) se financiará por la nación a través del Ministerio de Educación Nacional.

652. FINDETER, a través de créditos, y el FIS financian la construcción, ampliación y reparación de plantas físicas. Para construcción y ampliación de plantas físicas el crédito con FINDETER cubre el 50% del costo total del

proyecto; la nación otorga un subsidio (donación) del 30% del proyecto, con una contra partida del 20% del municipio. Para reparación otorga un subsidio del 80% y el municipio debe financiar el 20% restante.

5. Proyecto nacional de educación para la democracia

653. El proyecto nacional de educación para la democracia es resultado de los requerimientos de la sociedad colombiana por el fortalecimiento de las prácticas, actitudes y comportamientos en favor de una convivencia realmente democrática. En consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la Ley N° 115 de 1994, Ley general de educación, trabaja en el diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación de un proyecto que instale como eje de reflexión el problema de la democracia en la escuela y su incidencia en la convivencia cotidiana.

654. El Proyecto nacional de educación para la democracia pretende incidir no sólo en un plan de estudio como asignatura fundamental y obligatoria, sino que también requiere que la cultura y cotidianidad escolar se constituyan en objeto de reflexión tanto para maestros como para la comunidad educativa. En este contexto son componentes fundamentales de análisis el área de los derechos humanos, la relación entre los intereses públicos y los privados, la dinámica entre la sociedad civil y el Estado, entre otros.

655. Para la organización del proyecto se realizan reuniones con diversas instancias de la comunidad académica, tales como facultades de educación, institutos políticos, universidades, organizaciones no gubernamentales, etc.

6. Programa de promoción juvenil y prevención integral

656. Este programa constituye una respuesta a la necesidad de desarrollar procesos de formación y prevención integral en los niños y jóvenes como estrategia frente a los factores de riesgo que favorecen el consumo de sustancias psicoactivas. Investigaciones nacionales concluyen que los jóvenes entre 13 y 18 años constituyen la población más vulnerable y que 9 de cada 100 estudiantes de educación secundaria han consumido una sustancia psicoactiva ilegal. El programa cubre actualmente 25 departamentos con acción en cerca de 19.000 grupos juveniles, 140 grupos productivos y 1.600 organizaciones creativas juveniles. Se desarrolla en coordinación con la Presidencia de la República, los Ministerios de Comunicaciones, Salud y Justicia dentro del Plan nacional de prevención de la drogadicción.

657. Cuenta con recursos de cooperación de las Naciones Unidas, del presupuesto nacional y cooperación del PNUD.

7. Proyecto pedagógico de atención integral al menor infractor y contraventor

658. Como un componente del Programa de promoción juvenil y prevención integral, se ha creado un proyecto específico que atiende a este grupo poblacional, mediante un proyecto pedagógico que genera procesos educativos

pertinentes para que niños y jóvenes excluidos del servicio educativo puedan recibir una formación académica que fortalezca su desarrollo.

659. Durante 1993, en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, jueces de menores, defensores de familia, educadores, institutos de reeducación, trabajadores sociales y los Ministerios de Salud y de Trabajo, se realizaron tres talleres regionales de implementación del proyecto. Se cuenta para 1994 con un presupuesto de 180 millones de pesos colombianos.

8. Prevención integral del maltrato al menor

660. Desde hace más de 30 años se viene hablando sobre "Síndrome de maltrato al menor" como una categoría psicomédica que implica una serie de síntomas que evidencian un trato violento continuado hacia el menor. El maltrato al menor se da en condiciones particulares en cada país, a cada región, a cada sector social e incluso a cada familia o cualquier otro espacio de socialización. Son tres las condiciones básicas en las cuales surge el maltrato al menor: rechazo abierto; negligencia o incapacidad para suplir carencias; ambivalencia emocional de los adultos.

661. La elaboración de este proyecto en el Ministerio se inició en 1993 y su objetivo es realizar una labor educativa, participativa que genere espacios para el desarrollo de potencialidades para encontrar alternativas de convivencia y formas adecuadas de trato hacia el menor escolar, facilitando el desarrollo integral de éste y de las personas encargadas de su formación y cuidado.

662. La población sujeto la conforman las familias educativas de los centros escolares del sector oficial a nivel de básica primaria y básica secundaria.

9. Programa de etnoeducación

663. Las acciones de etnoeducación corresponden a las prioridades y proyecciones del Gobierno nacional y de los grupos étnicos en una dimensión de búsqueda hacia una educación que responda a los intereses y necesidades de cada grupo en particular, en el marco de la interculturalidad y el bilingüismo orientada en función del respeto y desarrollo de la identidad cultural.

664. Los planes y programas etnoeducativos tienen como ejes los lineamientos generales cuyo fundamento legal está dado por la normatividad vigente.

665. La estructuración del programa está basada en los siguientes componentes: capacitación del sector docente indígena, no indígena y miembros de las comunidades; desarrollo de investigaciones aplicadas; diseño curricular; diseño y producción de material educativo; asesoría, seguimiento y evaluación.

I. Artículo 14

1. La universalización de la educación primaria

666. Como indicamos anteriormente, la cobertura de la educación primaria en Colombia era en 1990 de aproximadamente el 86%. Entre 1990 y 1994 la matrícula en primaria pasó de 4.246.658 a 4.754.287, lo cual refleja un aumento cercano a los 500.000 cupos. El crecimiento de la matrícula primaria durante el período fue del 2,8% anual, mientras que el crecimiento de la población que debe estar en primaria fue del 0,2% anual.

667. Los esfuerzos por aumentar la cobertura y permanencia en la educación primaria a través del Programa de universalización se han visto reflejados en la dotación de mobiliario a 17.604 escuelas y el mejoramiento y reconstrucción de la planta física en 4.100 establecimientos. Durante el período 1990-1994, 2 millones de alumnos fueron beneficiados con la dotación de textos y 102.000 docentes fueron capacitados. El Programa de universalización ha llegado a 900 municipios del país. Durante este período se han incrementado los esfuerzos por mejorar la calidad, lo cual se refleja en la prioridad asignada a inversiones en capacitación de docentes, dotación de textos y materiales con recursos provenientes del crédito 3010. Entre 1991 y 1994 se han invertido más de 105.000 millones de pesos colombianos en el Programa de universalización de primaria.

2. Plan básico de educación inicial

668. En 1980 la matrícula en educación básica primaria fue del orden de 4.102.193 estudiantes: en 1985 de 4.029.329; en 1990 de 4.246.658, y en 1994 de 4.754.287. El número de planteles para estas fechas fue: 33.557, 36.787, 40.340 y 43.158. A su vez, el número de docentes fue: 13.832, 135.742, 141.936 y 146.957, respectivamente.

669. La atención en educación a los niños menores de siete años constituye una acción fundamental por el reconocimiento de los efectos que tiene a corto y largo plazo en la capacidad de las personas una sólida formación en los primeros años de desarrollo del niño.

670. La política y los programas están enfocados, por tanto, a brindar condiciones administrativas, tecnicopedagógicas y financieras para que los niños de las zonas urbanas y rurales puedan acceder a las experiencias de realización y aprestamiento educativo que sienten las bases para mejorar la calidad de los niveles educativos posteriores.

671. Se destaca la estrecha coordinación en el diseño y ejecución de los programas con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el Ministerio de Salud. De igual manera se trabaja conjuntamente con la Presidencia de la República en la elaboración y puesta en marcha del Plan nacional en favor de la niñez para el sector educativo.

672. El Ministerio de Educación Nacional ha venido desarrollando el Plan de universalización de la educación básica primaria a través de las direcciones generales de planeación y de educación, de la Unidad Especial de Trabajo (UET) y la Secretaría Ejecutiva Nacional, responsables, según respectivas competencias, de realizar la planificación y programación del proyecto: del diseño de las estrategias curriculares, de las especificaciones tecnicopedagógicas, editoriales y de infraestructura física de los servicios que se ofrecen, de su ejecución financiera y de la coordinación operativa y regional.

673. Durante el período 1989-1993 se obtuvieron los siguientes logros:

- a) Capacitación docente. Con una inversión de 3.195.999.000 pesos colombianos se capacitaron 102.817 docentes, que corresponden al 72% del total, de los cuales 42.817 son rurales y 60.000 urbanos.
- b) Dotación de textos escolares. Con una inversión de 12.548.119.834 pesos colombianos se realizaron las siguientes acciones:
 - i) dotación de 854.479 juegos de textos de escuela nueva para 1,8 millones de alumnos de la zona rural que corresponden al 100% de la población escolar existente;
 - ii) dotación de 102.817 manuales para los docentes rurales y urbanos, lo que representa el 72% de cobertura;
 - iii) dotación de 29.154 bibliotecas para el 100% de las escuelas rurales;
 - iv) dotación de 2.909.463 libros de textos para 2,1 millones de alumnos de los grados 1º a 5º de la zona urbana, lo que representa el 90% de la cobertura;
 - v) dotación de 50.247 minibibliotecas en la zona urbana, lo que representa el 100% de la cobertura.
- c) Dotación de mobiliario escolar. La inversión de 21.164.155.189 de pesos colombianos permitió atender con pupitres 1.362.649 alumnos: 861.949 en la zona rural (65%) y 500.700 en la zona urbana (50%). Igualmente, se atendieron con escritorios a 59.318 maestros: 26.138 rurales (65%) y 33.000 urbanos (50%).
- d) Obras civiles. La cobertura alcanzada en este servicio de 5.269 aulas rurales atendidas (50%) representa una inversión de 15.607.039.000 pesos colombianos.

- e) Ampliación de cobertura. Con recursos del orden de 10.213 millones de pesos colombianos se financiaron 4.396 soluciones educativas en todos los departamentos.
- f) Creación de plazas docentes rurales. Fueron creadas 2.723 plazas docentes con un costo anual de 5.000 millones de pesos colombianos. Se ha previsto una financiación del 100% a cargo de la nación-Ministerio de Educación durante tres años a partir de 1993.
- g) Estudios e investigaciones. Con la inversión de 1.120 millones de pesos colombianos se han realizado estudios que se relacionan con la problemática de la educación primaria y que inciden en los demás niveles del sistema educativo nacional como apoyo a la toma de decisiones de política educativa del país, entre los cuales vale la pena mencionar el Sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación primaria y el proyecto sectorial sobre la educación secundaria en Colombia, entre otros.
- h) Asistencia técnica. Se asignaron recursos para la asistencia técnica al plan en su conjunto; es decir, funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva Nacional, Seccionales y de la Unidad Especial de Trabajo (UET).

3. Establecimiento del grado cero

674. El Plan de apertura educativa propuso la creación de un año de transición entre el hogar y el primer año de educación primaria, para disminuir la repitencia en esta última y contribuir a elevar la calidad de la educación. Actualmente, el programa ha logrado vincular 385.000 menores. Aunque el programa ha demostrado ser una opción exitosa para los fines que fue desarrollado, hubo una sobreestimación de las aulas y los docentes que serían liberados para ser vinculados al programa como resultado de un supuesto de eficiencia de la primaria. Al contar con menos aulas y menos docentes, los costos del programa por alumno se elevaron, razón por la cual el Gobierno ha asignado recursos importantes al programa sin los cuales no se lograrán las metas de cobertura propuestas inicialmente. (Se tenía una meta de 630.000 niños en este programa durante el período 1990-1995, para lograr una cobertura del 90% de los niños de 6 años. El costo total del programa se estimó en 15.175 millones de pesos colombianos de 1993.)

4. Otras estrategias

675. Conjuntamente con el ICBF se continúa la ejecución en la zona rural del Programa de educación familiar para el desarrollo infantil (PEFADI), que ha llegado a un cubrimiento de 600 municipios u 11.000 grupos familiares organizados.

676. En la zona urbana y en coordinación con el Ministerio de Salud se llevan a cabo acciones de educación comunitaria para incidir en los factores causantes de morbilidad y mortalidad infantil mediante la participación y la capacitación de todos los estudiantes del grado 10º de educación media vocacional.

677. De otra parte se viene apoyando el componente pedagógico en los Hogares infantiles de bienestar familiar y la capacitación de los docentes de Escuela Nueva en estrategias para la supervivencia y el desarrollo infantil.

678. Adicionalmente el programa Supervivir vinculado al mejoramiento de la educación en salud familiar ha trabajado para 1994 con 5.500 colegios, 17.000 docentes y 350.000 alumnos de 9º y 10º.

679. En 1989 las metas físicas cubiertas fueron del siguiente orden:

Número de municipios cubiertos:	483
Número de veredas cubiertas:	2.529
Número de jóvenes y adultos participantes:	56.732
Número de niños beneficiados indirectamente:	107.760
Número de agentes educativos institucionales:	7.481
Números de grupos de educación familiar:	5.121
Número de líderes y vigías comunitarios:	9.401

680. En 1991 las cifras son:

Número de jóvenes y adultos:	700.000
Número de niños beneficiados:	150.000

681. Presupuesto invertido. Para educación inicial 6.994 millones de pesos colombianos. Para grado cero 694 millones de pesos colombianos. Para educación primaria 217.199 millones de pesos colombianos. Para educación secundaria 188.170 millones de pesos colombianos. Para educación de adultos 18.375 millones de pesos colombianos, para un total de 431.435 millones de pesos colombianos invertido en este programa. Para 1994 la cobertura ascenderá a un millón de jóvenes y adultos en las zonas rurales y urbanas marginadas para una inversión total de 928.020 millones de pesos colombianos.

5. Educación no formal y de adultos

682. Para el desarrollo de este programa se tienen en cuenta los principios de descentralización, desconcentración y delegación de la administración a través de las siguientes acciones: alfabetización y fomento de la lectura y escritura, educación básica y media de adultos y educación integral comunitaria y no formal con opciones no escolarizadas. Este programa operacionalizó las políticas consagradas en el Plan de apertura educativa por considerarlas directamente relacionadas con la erradicación del carácter remedial de la educación popular de jóvenes y adultos.

683. En 1991, el programa dispuso para inversión de 851.000.110 pesos colombianos y los recursos de funcionamiento ascendieron a 1.778.255.000 pesos colombianos. En 1992 el presupuesto de inversión fue de 1.188.800.000 pesos colombianos y para funcionamiento 1.923.802.000 pesos colombianos.

684. En los últimos dos años los cambios de orden administrativo implicaron un reacomodamiento de las políticas, objetivos y funciones que hasta finales de 1992 venían orientadas por el Plan cuatrienal (1990-1994). No obstante, este plan asegura la financiación del programa hasta 1996.

685. A pesar de este cambio, se mantiene como problema fundamental la disminución de las tasas de alfabetismo y la ampliación de la educación básica para la formación de jóvenes y adultos.

686. Logros obtenidos: alfabetización de 75.000 jóvenes y adultos.

6. Educación para la población carcelaria

687. Teniendo en cuenta que la educación es fundamental en el proceso de resocialización del infractor, y como quiera que la población reclusa forma parte de los 7.000 colombianos que no accedieron o no concluyeron la educación básica primaria formal, hay programas de educación para esta población.

J. Artículo 15

1. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural

688. El entorno sociocultural y el momento histórico en que se desenvuelven las instituciones determinan en gran parte las características y funciones de las mismas.

689. Siendo la cultura una expresión vital que permite reconocerse en grupos humanos diversos, el Instituto Colombiano de Cultura como rector de ella, se ha ido adaptando a las nuevas realidades nacionales para canalizar, promover y proyectar de manera eficaz la riqueza individual y grupal de los colombianos.

690. Una de las realidades incuestionables que determinan las funciones del Instituto es la consagrada en la Constitución política de 1991 que otorga autonomía a las entidades territoriales y que para la cultura determina una directriz de acción concreta en cuanto al manejo autónomo de la multiplicidad y diferencias en las manifestaciones culturales de cada una de las regiones.

691. Las normas constitucionales son las siguientes:

- a) Artículo 70. "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del

proceso de creación de la identidad cultural. La cultura en sus diversas manifestaciones artísticas es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación."

- b) Artículo 71. "La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que ejerzan estas actividades."
- c) Artículo 72. "El patrimonio cultural de la nación está bajo protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica."

692. Actualmente se encuentra en proceso de reglamentación el artículo 72 de la Constitución política de Colombia. Para ello, Colcultura elabora un proyecto integral de patrimonio cultural el cual busca preservar bienes e inmuebles según las propuestas presentadas por las entidades encargadas de su protección.

693. Por otra parte, por medio de convocatorias públicas en las cuales participaron creadores y gestores culturales, de la publicación de los libros "Recopilación vigente de leyes de cultura" y "Crítica sobre legislación cultural" y del foro que se realizó en el Congreso Nacional el pasado mes de noviembre, el Instituto Colombiano de Cultura elaboró el proyecto de ley "Culturas vivas" para desarrollar los derechos culturales consagrados en la última Constitución política de Colombia.

694. Existiendo leyes sobre profesionalización del artista, creación y funcionamiento del Fondo de Seguridad Social del Artista, fomento a las artes plásticas y escénicas, fomento al libro colombiano, normas del espectáculo cultural y fomento a la industria cinematográfica, se han dado pasos concretos e intentos para reglamentar diversas actividades de la cultura y para garantizar y realizar el derecho de toda persona "a participar en la vida cultural que considere pertinente y a manifestar su propia cultura".

695. Son diversos los recursos del Estado que se destinan para la financiación de las múltiples actividades culturales y de protección e impulsos a las diversas manifestaciones como lo veremos más adelante; sin embargo, la Ley N° 6a. de 1992 abrió espacio para la vinculación del sector privado a la acción cultural; esta norma contempla la deducción en impuestos por donaciones a las entidades sin ánimo de lucro, lo que trae un

atractivo para el sector empresarial y entidades privadas para impulsar las diversas actividades culturales y de promoción que realizan las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

696. El artículo 44 de la Constitución nacional de 1991 consagra el desenvolvimiento de los derechos culturales del niño y el joven. Se estudia su reglamentación legal para ser presentado a la discusión del Congreso Nacional.

697. La Corte Constitucional se ha expresado sobre el derecho a participar en la vida cultural:

"En primer lugar es necesario advertir que los derechos económicos, sociales y culturales, promovidos a nivel constitucional durante las primeras décadas del siglo y conocidos como de segunda generación de derechos humanos, no han sido incorporados al ordenamiento jurídico de las democracias constitucionales simplemente por ser considerados un elemento adicional de protección. La razón de ser de tales derechos está en el hecho de que su mínima satisfacción es condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. Dicho de otra forma: sin la satisfacción de unas condiciones mínimas de existencia, o en términos del artículo primero de la Constitución, sin el respeto "de la dignidad humana" en cuanto a sus condiciones materiales de existencia, toda pretensión de los derechos clásicos de libertad e igualdad formal consagrados en el artículo primero del Título Segundo de la Carta, se reducirá a un mero e inocuo formalismo, irónicamente descrito por Anatole France cuando señalaba que todos los franceses tenían el derecho a dormir bajo los puentes. Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles son una mascarada. Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes."

Y finaliza la Corte Constitucional abstrayendo los derechos culturales de la mera formulación general para convertirlos en un principio, "lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto para el legislador como para el juez constitucional" (sentencia T406 de junio de 1991).

698. Un análisis general de las actividades adelantadas por el Instituto Colombiano de Cultura permite dar respuesta al cumplimiento de lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

699. El Instituto Colombiano de Cultura desde 1994 creó los Consejos Departamentales de Cultura promoviendo la participación comunitaria como punto fundamental para el éxito de la función descentralizadora. Con la instalación en este último año de los Consejos de Cultura se abarcó el 94% del territorio nacional en un esfuerzo conjunto con las correspondientes entidades regionales.

700. Para desarrollar los programas culturales propuestos autónomamente por las regiones, se crearon a su vez Fondos Mixtos de Cultura para captar recursos que los financien. Así conformaron en el período 1993-1994, 13 más

en diferentes regiones del país aportándoles 100 millones de pesos colombianos a cada uno, que sumados a los aportes del gobierno departamental y la empresa privada arroja una inversión total de 2.300 millones de pesos colombianos.

701. Consciente de su responsabilidad de garantizar la debida puesta en marcha de los planes regionales de cultura, la capacitación del recurso humano es una prioridad indiscutible para Colcultura.

702. Los documentos "Criterios para asignación de recursos de los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes" y el "Plan Departamental de Desarrollo Cultural" reflejan el énfasis otorgado a la descentralización cultural a través de estos organismos regionales.

703. En el año 1993 fueron invertidos 122 millones de pesos colombianos en la formación y capacitación en gestión empresarial de entidades y empresas culturales recuperando la capacidad multiplicadora de los gestores culturales.

704. La magnitud de esta labor se ve reflejada en los 360 gestores culturales que recibieron capacitación directa en cada una de sus regiones. Ellos participaron en los talleres regionales de gestión cultural con delegados de todos los países que asistieron al Taller de Gestión Cultural organizado con la Universidad de los Andes cuyo objetivo fue el de continuar con el trabajo que a nivel internacional se realizó en el Encuentro Internacional de Gestión Cultural al cual asistieron 16 países.

705. De igual forma, dentro del marco de la educación formal, se elaboró con las universidades regionales el documento "Para un mundo posible" que establece la base conceptual y el diseño del Plan Nacional de Formación en Gestión que permitirá a corto plazo tener profesionales especializados en este tema.

706. La actividad de Colcultura no llega solamente a estas personas, la descentralización abarca a todos y cada uno de los grupos que de una u otra forma tienen acceso a la actividad cultural.

707. Uno de los programas bandera del Instituto desde 1991 es el de Becas y premios nacionales de cultura que en sus diferentes modalidades estimula los procesos investigativos y creativos de los colombianos. En 1993, por medio de convocatorias públicas, se otorgaron 21 premios nacionales y 10 menciones por un valor de 130 millones de pesos colombianos en las áreas de literatura, música y diseño gráfico y 127 becas para representantes de 17 departamentos que ascendió a 909 millones de pesos colombianos.

708. Con el ánimo de lograr una mayor cobertura en la convocatoria, para este año se ampliaron las modalidades así: antropología, diseño gráfico, historia, literatura, música, cine y literatura oral para un total en premios y becas de 1.485.000.000 pesos colombianos.

709. Dentro del marco del Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo, Colcultura celebró diferentes contratos con entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la cultura para la promoción y el desarrollo cultural. La Organización Iberoamericana de Teatro de Bogotá, Asociación Colombiana de Casas de la Cultura, Museo de Arte Moderno de Bogotá, Festival de Música Religiosa de Popayán, Instituto de Cultura y Turismo del Departamento del Guaviare, Instituto Huilense de Cultura, Asociación Festival Internacional de Teatro de Manizales y el Centro Recreativo y Cultural del Urabá Chocoano son algunas de las 72 entidades con las cuales el Instituto realizó dichos contratos, cuyo monto total es de 2.300 millones de pesos colombianos.

710. De acuerdo con la política de integración que permite reafirmar lo propio, consolidar la identidad e intercambiar manifestaciones comunes con otros países, Colcultura promueve la presencia de diversos exponentes nacionales en los diferentes eventos internacionales a los que son invitados.

711. Entre otros la VII Feria Internacional del Libro en Guadalajara, México, Quinta Bienal en La Habana, Cuba, Festival Folclórico de San Petesburgo en Miami, Colombia en Portada en Madrid, España, Festival Internacional de Camagüey, Cuba, Consejo Iberoamericano de Música en Madrid, fueron algunos de los eventos en los que Colombia estuvo presente durante el año 1993, además de su participación en convenios bilaterales con países como Cuba, Panamá, Perú, Venezuela, El Salvador, Francia, España, Argentina, entre otros.

712. Una de las preocupaciones del Gobierno actual era la carencia de programas específicamente dirigidos a la población infantil y juvenil. Por ello se desarrolló el proyecto Parque cultural y ecológico de los niños que tiene como base el Teatro Parque Nacional de la capital de la República. El Instituto destinó 700 millones de pesos colombianos para la remodelación y ampliación del actual teatro del parque y para la construcción de la biblioteca y los talleres de artes escénicas y música.

713. Con el ánimo de promover la actividad cultural, generar espacios de encuentro y contribuir al fortalecimiento de la democracia, Colcultura aportó 175 millones de pesos colombianos al Programa CREA que ha logrado reunir 55.000 cultores, creadores e intérpretes durante todo el programa.

714. En el período 1993-1994 desarrolló 120 encuentros municipales logrando abarcar 920 municipios de todo el país para una cobertura del 89%, 30 encuentros departamentales y 4 encuentros regionales con la participación de 3.500 cultores de todo el país en Quindío, Cauca, Bolívar y Santander, sedes de los mismos.

715. El pasado mes de junio se llevó a cabo en Santafé de Bogotá el I Encuentro Cultural CREA con la participación de 3.000 cultores en las modalidades de rock, teatro, lúdica, música, narración oral, poesía, comunicación alternativa, artes aplicadas, artes plásticas y arte popular.

716. Teatro callejero, dirección de bandas, técnicas de arreglo, montaje y dirección de coros son algunos de los aspectos que se desarrollan en diferentes regiones del país.

717. La Escuela Nacional de Arte Dramático lleva a cabo su período académico y realiza diversos seminarios y talleres, coproducciones, montajes y festivales, cubriendo grupos estudiantiles de la capital del país.

718. De igual forma se han capacitado 450 personas de las bibliotecas públicas en 21 departamentos y 306 de 27 departamentos con los 17 talleres programados por el Plan Nacional de Cultura.

719. Noventa conciertos anuales constituyen la temporada de la Orquesta Sinfónica Colombiana y la Banda nacional, frente a aproximadamente 100.000 personas. Programa éste que es complementado por el Plan de Promoción de Jóvenes Intérpretes.

720. Uno de los resultados más gratificantes para el instituto es la recuperación (con un costo aproximado de 78 millones de pesos colombianos) del patrimonio musical colombiano -música indígena y de interpretación, clásicos colombianos del siglo XX e interpretaciones del coro infantil y juvenil- grabados en discos compactos que se convierten en importante patrimonio musical para los colombianos.

721. Con una inversión de 900 millones de pesos colombianos se ha logrado garantizar el funcionamiento de 48 salas de conciertos en 17 ciudades del país cuyo objetivo primordial es el de programar actividades dirigidas a la comunidad, siendo prioridad indiscutible el público infantil, juvenil, la tercera edad y los limitados físicos.

722. Con 302 millones de pesos colombianos se dio inicio al proyecto de restauración y readecuación de la planta física de la antigua Penitenciaría del Estado Soberano, hoy Museo Nacional de Colombia, con el ánimo de afianzar las condiciones para realizar el proyecto del Gran Museo Nacional, que pretende crear un gran centro cultural en el corazón de Santafé de Bogotá. El costo estimado para las dos primeras etapas es de 8.000 millones de pesos colombianos.

723. Con un aporte de la nación de 241.972.000 pesos colombianos, Colcultura, en asocio con el Instituto de Vías Nacionales y el Gobierno español, realizó la asesoría, interventoría y coordinación general de la restauración del ala colonial del Museo Naval de Cartagena.

724. En forma significativa, se han logrado repatriar piezas importantes del grupo de esculturas de piedra que fueron robadas del Parque Arqueológico de San Agustín en 1988.

725. Colcultura ha participado en el restablecimiento y recuperación del templo colonial de San Francisco y el Teatro Municipal de Popayán.

726. En el marco del convenio entre los Estados Unidos y Colombia para la prevención del tráfico ilegal de piezas arqueológicas se realizó durante 1993 el primer catálogo de piezas arqueológicas colombianas sujetas al tráfico ilegal.

727. En cuanto al desarrollo, incentivo y gestión de proyectos de investigación para el conocimiento sistemático de los diversos grupos étnicos y regionales, rurales y urbanos, se han venido adelantando programas de investigación en modelos de transmisión cultural, antropología y salud, problemas urbanos, lenguas aborígenes y patrimonio lingüístico, conflicto social y modelos culturales, religiosidad y cultura, entre otros.

728. Consciente de la función que el Estado cumple al hacer televisión como un compromiso que debe ser asumido con eficiencia, el Instituto ha continuado difundiendo una programación que corresponde a los intereses comunes y manifiestos del Canal 3, los canales regionales y Colcultura. La estructura de programación de Colcultura en el Canal 3 tiene como propósito fundamental llegar a la sociedad colombiana, con el fin de contribuir a su reconocimiento en la diversidad, su sentido de pertenencia y la afirmación de su identidad cultural. Igualmente busca conformar la memoria visual de los más importantes hechos y actividades de la cultura nacional.

729. Esta programación es de 8 horas y media (8 1/2) diarias y comprende 3.200 horas al año de emisión.

730. Con el fin de apoyar la programación regional y aunar esfuerzos para difundir la diversidad cultural y propiciar el reconocimiento mutuo, se firmó un convenio en el mes de abril de 1994, entre los canales regionales (Teleantioquia, Telecaribe, Telepacífico, Telecafé) y audiovisuales. En el marco de este convenio se desarrollan los siguientes proyectos:

- a) Coproducción de un largometraje sobre la vida y obra del maestro Lucho Bermúdez. Incluye la participación en la producción de Telecaribe, Teleantioquia y Telepacífico.
- b) Realización de una serie documental que registra la transformación histórica y sociocultural de la ciudad de Medellín. Esta serie se lleva a cabo en coproducción con Teleantioquia, Colcultura y Juan Guillermo Arredondo, director del documental.

731. Colcultura y la Programadora de Televisión de la Universidad del Valle (UVTV) han suscrito los siguientes convenios:

- a) producción de una serie documental que registra la transformación histórica y sociocultural de Cali bajo la dirección del cineasta Luis Ospina;
- b) producción de 11 documentales que la UVTV entregará a Colcultura para ser emitidos en sus espacios del Canal 3;

- c) producción de tres documentales denominados "Viajes de mar" dirigidos por la cineasta María Victoria Arias, en el marco de un convenio entre la Unión de Marineros Mercantes, UVTV y Colcultura.

732. Además, el Instituto participará en la serie "América precolombina" que promueve la Radiotelevisión Francesa de Ultramar cuya producción se encuentra en realización con la colaboración de los países de Centroamérica y Perú.

733. Colcultura, Audiovisuales, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Rush Production de París y la Universidad Autónoma de México concluyeron en el pasado mes de mayo la coproducción del largometraje "Vida y obra del escritor Alvaro Mutis", dirigida por el cineasta Luis Alfredo Sánchez, que será emitida como especial de televisión en la programación del Canal 3.

734. Colcultura y Telecom están realizando una coproducción interinstitucional para producir una serie de documentales sobre las fronteras colombianas.

735. Se adelantan estudios de implementación de una red de información SICLAC (Sistema de Información Cultural de América Latina y el Caribe), la cual dará al país la oportunidad de ampliar su propio conocimiento interno y difundirlo a nivel continental, así como conocer la realidad de los otros países participantes.

736. Colcultura tiene establecidas dos áreas de capacitación a nivel profesional en las áreas de teatro y restauración:

- a) Escuela Nacional de Arte Dramático (ENAD). La Escuela cubre las áreas de teatro, expresión corporal y dirección teatral y expide los correspondientes certificados por los semestres cursados.
- b) Centro Nacional de Restauración. En este Centro se han atendido la capacitación en las asignaturas de pintura al óleo, talla en madera, talla en piedra y papel. Este entrenamiento se ha dado a nivel de pasantías de uno o más semestres. A partir del segundo semestre, por convenio con la Universidad Externado de Colombia, se inicia la carrera profesional en este aspecto y por lo tanto tendrá el reconocimiento del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES). A lo largo del año se realizan múltiples talleres, seminarios y cursos que en forma descentralizada irrigan las regiones con capacitación especializada.

2. Derecho al disfrute de los beneficios derivados del progreso científico

- a) Ciencia, tecnología y medio ambiente

737. Mediante la Ley N° 99 del 22 de diciembre de 1993, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público, encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; además, se pone en marcha el Sistema Nacional Ambiental

(Conjunto de normas y actividades, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley N° 99/93).

738. Con el Ministerio, como ente rector de la política ambiental, están en proceso de creación 16 corporaciones autónomas regionales que, unidas a las 18 existentes, tendrán la función de ejecutar las directrices del Ministerio y coordinar con las entidades territoriales el manejo ambiental.

739. Dentro de los fundamentos de la política ambiental colombiana, se menciona como principios generales, entre otros: "Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza", y "La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y las particulares darán aplicación al principio de precaución, conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".

740. Por otra parte, como apoyo científico y técnico del Ministerio del Medio Ambiente, serán creadas, adscritas y vinculadas las siguientes entidades:

- a) el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM);
- b) el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" (INVEMAR);
- c) el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt";
- d) el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI";
- e) el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Newmann".

741. El Ministerio del Medio Ambiente contará, además, con el apoyo científico y técnico de los centros de investigaciones ambientales, de las universidades públicas y privadas, en especial del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional y de la Universidad de la Amazonia.

742. Es preciso decir que, íntimamente ligada al objetivo de combatir los problemas de contaminación y controlar la degradación de los ecosistemas, se encuentra la dependencia del Ministerio del Medio Ambiente, denominada la Dirección Ambiental Sectorial, encargada de otorgar licencias ambientales, es decir, para aquellas obras asociadas a un impacto ambiental alto, como la actividad petrolera, grandes centrales hidroeléctricas, puertos de gran calado, etc.

743. La licencia es un instrumento para la conservación y buen uso de los recursos naturales; su otorgamiento exige la presentación de planes de mitigación, preservación y restauración, los cuales le permitirán al Ministerio hacer un seguimiento de proyectos.

b) Medidas adoptadas para promover la difusión de información sobre los progresos científicos

744. Como requisito indispensable para la financiación de cualquier proyecto de investigación científica y tecnológica, con fondos del Estado, "Todo proyecto presentado a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología -Colciencias- debe tener claramente especificada una estrategia de divulgación de resultados", condición que se adquiere como compromiso contractual entre la entidad beneficiada y Colciencias.

c) Medidas que regulan la utilización de los progresos científicos

745. La modernización de la sociedad y la economía colombianas requiere del fortalecimiento de la capacidad científica y del avance de los procesos de innovación tecnológica. El Gobierno nacional ha desarrollado la Ley N° 29 de 1990 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y se otorgan facultades extraordinarias".

3. Sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual

746. En materia de propiedad intelectual, el Gobierno ha desarrollado una serie de acciones dirigidas a fortalecer tanto las herramientas jurídicas, como las entidades administrativas responsables de la promoción y protección de la propiedad intelectual en nuestro país. De esta forma, Colombia participó activamente en la definición de la decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena: Régimen Común sobre Propiedad Industrial, que cubre a todos los países miembros del Pacto Andino, y se está desarrollando la reglamentación nacional de esta norma. En cuanto a derechos de autor, el marco normativo está dado por el Decreto N° 2041 de 1991, por el cual se crea la Dirección Nacional del Derecho de Autor como unidad administrativa especial y por la Ley N° 44 de 1993, que modifica y adiciona leyes anteriores. Además de lo anterior, Colombia es miembro del Convenio de Berna y de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

4. Medidas para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura

747. Las medidas adoptadas a nivel constitucional en el sistema docente son:

- a) Artículo 61: "El Estado protegerá la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la Ley."
- b) Artículo 68: "Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La Ley establecerá las condiciones para su creación y gestión."

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

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado."

- c) Artículo 69: "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley.

La Ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior."

- d) Artículo 70: "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación."

- e) Artículo 71: "La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y

fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades."

- f) Artículo 72: "El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La Ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica."
- g) Artículo 73: "La actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional."
- h) Artículo 74: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la Ley. El secreto profesional es inviolable."
- i) Artículo 75: "El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la Ley.

Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la Ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético."

- j) Artículo 76: "La intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Dicho organismo desarrollará y ejecutará los planes y programas del Estado en el servicio a que hace referencia el inciso anterior."

- k) Artículo 77: "La dirección de la política que en materia de televisión determine la ley sin menoscabo de las libertades consagradas en esta Constitución estará a cargo del organismo mencionado.

La televisión será regulada por una entidad autónoma del orden nacional, sujeta a un régimen propio."

748. La Ley Nº 115 de 1994 sobre el sistema docente dispone:

- a) Artículo 73: "El Gobierno nacional establecerá estímulos e incentivos para la investigación y las innovaciones educativas y para aquellas instituciones sin ánimo de lucro cuyo proyecto

educativo institucional haya sido valorado como excelente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Evaluación."

- b) Artículo 75: "Sistema Nacional de Información. El Ministerio de Educación Nacional, con la asesoría de la Junta Nacional de Educación (JUNE), establecerá y reglamentará un Sistema Nacional de Información de la educación formal, no formal e informal y de la atención educativa a poblaciones de que trata esta Ley. El sistema operará de manera descentralizada y tendrá como objetivos fundamentales: a) divulgar información para orientar a la comunidad sobre calidad, cantidad y características de las instituciones, y b) servir como factor para la administración y planeación de la educación y para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial."
- c) Artículo 185: "Líneas de crédito, estímulos y apoyo. El Estado establecerá líneas de crédito, estímulos y apoyos para los establecimientos educativos estatales y privados con destino a programas de ampliación de cobertura educativa, instrucción, adecuación de planta física, instalaciones deportivas y artísticas, material y equipo pedagógico.

PARAGRAFO. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución política, la Nación y las entidades territoriales podrán otorgar estímulos a personas, sean éstas particulares o vinculadas al sector público, lo mismo que a instituciones estatales o del sector privado que desarrollen actividades de investigación en la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura."

- d) Artículo 207: "Acceso a las redes de comunicación. Las empresas que presten el servicio de telefonía local o de larga distancia nacional o internacional, incluida la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, darán prioridad en la utilización de sus redes a las instituciones del servicio público educativo, estatales o privadas para que puedan acceder a las bases de datos y sistemas de información de bibliotecas, nacionales e internacionales."

749. Las medidas prácticas son las siguientes:

- a) Ley N° 29 de 1990: Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias;
- b) Decreto N° 393 de 1991: Por el cual se dictan normas sobre asociaciones para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías;
- c) Decreto N° 584 de 1991: Por el cual se reglamentan los viajes de estudio al exterior de los investigadores nacionales;

- d) Decreto N° 585 de 1991: Por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología -Colciencias- y se dictan otras disposiciones;
 - e) Decreto N° 586 de 1991: Por el cual se organiza el actual Instituto Colombiano de Antropología (ICAN) como Unidad Administrativa Especial del Instituto Colombiano de Cultura -Colcultura-;
 - f) Decreto N° 587 de 1991: Por el cual se modifican los estatutos básicos del Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (Ingeominas);
 - g) Decreto N° 588 de 1991: Por el cual se modifican los estatutos básicos del Instituto de Asuntos Nucleares (IAN);
 - h) Decreto N° 589 de 1991: Por el cual se modifica el Decreto N° 3068 de 1968, estatuto orgánico del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE);
 - i) Decreto N° 590 de 1991: Por el cual se reorganiza la administración y manejo del Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -FONDANE-;
 - j) Decreto N° 591 de 1991: Por el cual se regulan las modalidades de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas;
 - k) Propuesta de Decreto sobre estímulo financiero a investigadores;
 - l) Programa nacional de divulgación científica y cultural Cuclí-cuclí.
5. Sistema jurídico, administrativo y judicial destinado a proteger la libertad indispensable para la investigación científica y la actividad creadora

750. Un componente importante del proceso de modernización económica en que se halla Colombia es el de la racionalización de la actuación del Estado en la esfera económica renovando sus propias modalidades de participación e innovando en los métodos y las reglas de intervención de los agentes privados.

751. Para tal efecto se ha venido modernizando el marco regulatorio, de manera tal que los estímulos e incentivos sean neutrales y se preserve la libertad de elección por parte de los agentes privados. Igualmente, se han promovido nuevas formas de participación de los agentes privados en actividades económicas que antes se creían dominio absoluto del Estado.

i) El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología

752. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología fue creado mediante el Decreto N° 585 de 26 de febrero de 1991, expedido por el Gobierno nacional en uso de las facultades que le confirió la Ley N° 29 de 1990. Instalado formalmente el 1° de octubre de 1991, marcó el comienzo de una nueva dinámica de la ciencia y la tecnología en Colombia. La comunidad científica, el sector académico y los empresarios han atendido el llamado a participar en los organismos de dirección del Sistema y en los procesos de definición de los planes y políticas en este campo.

753. Con la apertura económica comenzó a mejorar la disposición de los industriales colombianos frente a la innovación y al desarrollo tecnológico. Las universidades se han planteado seriamente la necesidad de renovarse para afrontar los retos de una nueva era. Las organizaciones asociativas no gubernamentales dedicadas al desarrollo del conocimiento, o a su divulgación, se están multiplicando. Los medios de comunicación comienzan a acoger el tema de la ciencia y el desarrollo tecnológico como material de interés para su pública divulgación.

754. El decreto mencionado definió el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología como "un sistema abierto, no excluyente, del cual forman parte todos los programas, estrategias y actividades de ciencia y tecnología, independientemente de la institución pública o privada o de la persona que los desarrolle". De manera novedosa, resulta así ser un sistema de actividades y no de instituciones. No se genera burocracia, sino que se sistematiza la acción. Toda acción de ciencia y tecnología puede entrar al Sistema sin requerir aval de entidad o funcionario alguno. El carácter científico o tecnológico de una actividad es lo único que se tiene en cuenta, dentro de patrones internacionales de calidad y pertinencia.

ii) Nueva normatividad

755. En febrero de 1990 fue promulgada la Ley de ciencia y tecnología, la cual obliga al Estado a incorporar la ciencia y la tecnología en los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y a formular planes en este aspecto tanto a mediano como a largo plazo. De igual manera, el Estado deberá establecer los mecanismos de relación entre sus actividades de desarrollo científico y tecnológico y las que en los mismos campos adelanten la universidad, la comunidad científica y el sector privado colombianos.

756. Las bases jurídicas de la reforma del sistema institucional de ciencia y tecnología están dadas por la Ley N° 29 de 1990, norma desarrollada, entre otros, a través de los Decretos Nos. 393 y 585 a 591 de 1991. El sistema comenzó a operar a partir de la instalación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en octubre de 1991, de la instalación de los consejos de los 11 programas nacionales de ciencia y tecnología que tuvieron lugar entre octubre y diciembre de 1991, de la elaboración de los planes de acción de estos mismos programas y de la reestructuración de Colciencias.

757. Las nuevas normas se constituyeron en instrumento indispensable para la institucionalización de un nuevo estilo de política económica y social que pone al alcance de todo el país los beneficios de la ciencia y la tecnología moderna y que sirve de refuerzo no sólo al proceso de consolidación cultural y educativa, sino también al mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población. Estructuran la relación entre el sector gubernamental, la universidad, la comunidad científica y el sector privado colombiano en actividades de ciencia y tecnología.

758. En lo relativo a las actividades de ciencia y tecnología, la Ley N° 6 -Estatuto Tributario- establece deducciones tributarias para quienes realicen inversiones en investigación científica y tecnológica (art. 4), así como para quienes efectúen donaciones a entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea el de desarrollar actividades de interés general, dentro de las cuales se encuentra la investigación científica y tecnológica (art. 3).

759. De otra parte, se excluyen de los impuestos de renta y de remesas los pagos efectuados a personas no residentes en Colombia por concepto de servicios y asistencia técnica, así como por conferencias, cursos o talleres que dicten en el país. Con esta disposición, contenida en el artículo 5 se promueve la contratación de expertos y científicos cuyo concurso es fundamental para el desarrollo nacional, particularmente en materia de ciencia y tecnología. Asimismo, se exonera del impuesto a las ventas la importación de activos destinados a proyectos de investigación científica y tecnológica que efectúen las universidades y centros de investigación (art. 21), así como las donaciones destinadas al mismo propósito (art. 22). Igualmente los premios obtenidos en concursos o certámenes internacionales de carácter científico no estarán sometidos al impuesto sobre las ventas (art. 23).

760. Posteriormente, en diciembre de 1992, se expide el Decreto N° 2076, reglamentario de la Ley N° 6, en el que se precisan los conceptos de investigación científica y tecnológica, así como los de programas y proyectos de investigación, para efectos de que quienes dediquen recursos a este tipo de actividades obtengan los beneficios fiscales que establece la ley. En esta misma norma se señalan los procedimientos generales que deberán observarse para solicitar ante el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología la calificación de las donaciones e inversiones en actividades de carácter científico o tecnológico.

761. En marzo de 1993 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología expide los Acuerdos 4 y 5 por medio de los cuales se establecen la forma y los requisitos en que deben ser presentadas las donaciones e inversiones para tener derecho a los beneficios fiscales.

iii) Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología

762. El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, participativo y descentralizado, se organiza en programas de ciencia y tecnología, entendiendo por programa de ciencia y tecnología un "ámbito de preocupaciones científicas y tecnológicas estructuradas por objetivos, metas y tareas

fundamentales, que se materializa en proyectos y otras actividades complementarias que realizarán entidades públicas o privadas, organizaciones comunitarias o personas naturales" (Decreto N° 585, artículo 5).

763. Al no definir los programas por "áreas del conocimiento" o por "sectores de la actividad nacional", se crea la posibilidad de la actividad interdisciplinaria y multisectorial. También permite esta definición orientar las actividades de investigación y desarrollo por prioridades, estableciendo estas últimas de acuerdo con las cuestiones particulares que afronta cada programa, y no por la organización institucional. Cada programa se configura en relación con un campo específico de preocupaciones, que puede ser compartido con otros programas. La colaboración y la concertación es entonces imperativa.

764. La actividad de los programas se desarrolla y se concreta a través de proyectos que se originan en la iniciativa de los investigadores y de personas públicas o privadas, o por convocatoria de cualquiera de las instancias del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. El Consejo del Programa Nacional correspondiente asigna los recursos públicos o privados con que cuente.

765. El papel que desempeñan los Programas de Ciencia y Tecnología, que pueden ser nacionales o regionales, quedó plasmado en la legislación de la siguiente manera:

"Los programas de ciencia y tecnología se desarrollarán mediante proyectos. Estos podrán originarse en la iniciativa de los investigadores y de personas jurídicas públicas o privadas, o en demandas de cualquiera de las instancias del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología." (Decreto N° 585, artículo 6).

766. Hasta el momento se han definido 11 programas, pero otros pueden crearse si las necesidades así lo ameritan.

iv) Formación de recursos humanos

767. Se han atendido solicitudes para la realización de actividades de capacitación y formación de recursos humanos de alto nivel, que se han venido formalizando en convenios de capacitación.

768. También se han apoyado las actividades de fomento y construcción de redes científicas y tecnológicas y se encuentra en marcha el Programa de Estímulos Financieros a Investigadores.

769. Investigadores colombianos, de las distintas regiones del país, tienen la posibilidad de acceder a becas-crédito para realizar estudios de doctorado y posdoctorado en universidades extranjeras y en algunas universidades colombianas.

770. Los candidatos seleccionados, quienes recibieron becas-crédito condonables, pertenecen a distintos grupos de investigación y constituyen parte del recurso humano con el que el país espera afrontar los retos de la modernización.

771. El programa de formación y capacitación ha buscado apoyar la preparación de doctores, tanto en el exterior como en el país, de acuerdo con criterios de calidad, pertinencia y eficiencia. En todos los casos, las decisiones se han tomado con base en el análisis de las propuestas individuales que fueron hechas a Colciencias, secretaría técnica del Sistema.

v) Internacionalización de las actividades de ciencia y tecnología

772. Se busca establecer una estrecha relación entre el sector productivo y la comunidad científica capaz de producir avances en materia científica y tecnológica de calidad internacional. La capacitación tanto como el trabajo de los investigadores deben ajustarse a patrones internacionales.

773. Este compromiso se concreta a través de acciones como la cooperación con grupos del exterior, la inmersión en programas internacionales de ciencia, la búsqueda de referentes nacionales conducentes a desarrollos en la frontera del conocimiento que se lleven a cabo en alianza o en competencia con los grupos líderes del mundo. La calidad del conocimiento que se produzca en Colombia debe evaluarse utilizando patrones internacionales. La publicación en revistas científicas de renombre internacional adquiere así un papel preponderante en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Así como los desarrollos que conduzcan a innovaciones tecnológicas deben ser probados en el mercado internacional, aquellos que conduzcan a afianzar la capacidad de producir conocimiento en el país deben ser validados frente a la comunidad científica internacional.

774. La Red Colombiana de Investigadores en el Exterior, Red Caldas, es un programa adelantado por Colciencias desde 1991 con el objeto de vincular a los investigadores colombianos residentes en el exterior con sus pares en Colombia.

775. La Red cuenta con más de 1.000 miembros vinculados a nodos (centros de distribución de información a los usuarios) en 22 países. En cada nodo hay un coordinador designado por los miembros de la Red residentes en la región, quien se encarga de recibir y distribuir la información de la Red entre los asociados.

776. El Programa de Repatriación de Investigadores Colombianos se ha establecido para promover el regreso al país de aquellos investigadores colombianos residentes en el extranjero interesados en desarrollar actividades científicas o tecnológicas de alto valor estratégico para una institución académica, grupo de investigación o empresa del sector productivo en Colombia.

777. Impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa Bolívar se aprecia como un instrumento diseñado para capitalizar los

esfuerzos que en materia de ciencia y tecnología realizan el Banco y los países prestatarios, con miras a incorporar la dimensión tecnológica en el proceso de integración latinoamericana.

vi) Estrategia de regionalización

778. La regionalización de la ciencia y la tecnología forma parte del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal en el que se encuentra comprometido el país y se inscribe dentro del marco de la sociedad plural y participativa que señala la nueva Constitución nacional. El criterio que inspira la regionalización es el de la construcción de la nacionalidad desde y con las regiones, desarrollando la heterogeneidad en la búsqueda del equilibrio y del acceso a los procesos nacionales mediante la participación de los diversos agentes del nivel regional.

779. En un país marcado y diferenciado regionalmente, la estrategia de desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología debe ser regional. De ahí que la regionalización constituya un punto fundamental para el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

780. En 1992 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología instaló en Cartagena cinco misiones regionales de ciencia y tecnología. Las misiones son: Orinoquia y Amazonia, Costa Atlántica, Centro-Oriente, Noroccidente y Occidente.

vii) Nuevos sistemas de información

781. Se encuentra en desarrollo un proyecto que busca desarrollar un sistema de información nacional y territorial en las áreas de comercio exterior, agricultura, ciencia y tecnología y fortalecimiento del sistema de información para la planeación nacional.

782. Se ha constituido el COCETT, Corporación Centro de Innovación, Difusión y Transferencia de Tecnología que, con la cooperación de la UE, se encuentra desarrollando un Sistema de Información Empresarial, que permitirá establecer contactos entre oferentes y demandantes, no sólo a nivel nacional sino con los países miembros de la UE, así como informarse rápidamente sobre patentes, normas y demás aspectos relevantes para la búsqueda de mercados internacionales.

viii) Otros instrumentos facilitadores

783. Se han asignado recursos para la creación de corporaciones de economía mixta que buscan el desencadenamiento de proyectos que comprometan desde su nacimiento al sector privado, de tal forma que se vaya afianzando la relación que debe existir entre los centros de investigación, el sector público y el sector privado, en un esfuerzo conjunto que permitirá potenciar los desarrollos científicos y tecnológicos adelantados en las diferentes áreas. Entre éstas se cuentan: la Corporación para el Fomento de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica y la Creación de una Incubadora en Bogotá,

Corporación para Investigaciones en Biotecnología, Asociación para Investigaciones en Acuicultura, Corporación para la Investigación en Corrosión, Desarrollo Científico y Tecnológico de la Soldadura, Corpoica, Corporación Colombia Internacional y Corporación Calidad, entre otras.

784. De otro lado, se han venido atendiendo las necesidades que en las áreas de normalización técnica, certificación y metrología se tienen, contándose en este momento con el marco normativo (Decreto N° 2269 de noviembre de 1993), que regirá estas actividades y que busca, bajo la coordinación de la Superintendencia de Industria y Comercio, dirigir y vigilar los programas nacionales de control industrial de calidad, pesas, medidas y metrología y organizar los laboratorios de control de calidad y metrología, así como acreditar y supervisar los organismos de certificación, los laboratorios de pruebas y ensayo y de calibración que entren a hacer parte del Sistema Nacional de Certificación.

6. Cooperación internacional

785. Colombia participa, entre otros, en los siguientes instrumentos de cooperación internacional en las esferas científica y tecnológica:

Grupo de alto nivel en Ciencia y Tecnología del G-3 (Colombia, México y Venezuela).

Proyectos de cooperación con ORSTOM (Francia).

Convenios PCP, para formación doctoral (Francia).

Comisión Grupo Andino-Comunidad Europea para Ciencia y Tecnología.

Convenio de cooperación en Ciencia y Tecnología (Consejo Británico-Colciencias).

Convenio de cooperación con la Federación de Rusia.

Miembro activo del CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).

786. La participación de científicos y demás personas que toman parte en la investigación científica, en conferencias, simposios, seminarios y demás manifestaciones científicas internacionales está regulada por el Decreto N° 584 de 1991 "por el cual se reglamentan los viajes de estudio al exterior de los investigadores nacionales", entendiéndose por viaje de estudio al exterior el desplazamiento a otro país para desarrollar actividades que impliquen formación, capacitación, adiestramiento o perfeccionamiento, que pueden ser, entre otros, programas de formación avanzada, cursos, pasantías, visitas de observación a centros de investigación, laboratorios, parques tecnológicos o afines, seminarios, foros, congresos, simposios y talleres.

Notas

1/ Para las vigencias 1990 y 1991 se utilizaron las cifras de la Contraloría General de la República. Para la vigencia 1992 la información proviene de la Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación y para los años 1993 y 1995 las cifras son del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para el análisis de las cifras era imposible utilizar una sola fuente de información porque la Contraloría no contaba con lo referente a las vigencias 1993 y 1994 y para el año 1992 lo más preciso era lo reportado por las entidades al Departamento Nacional de Planeación.

Todos los análisis se realizaron en millones de pesos de 1993. Para 1992 y 1993 la información referente al Instituto de Seguros Sociales se tomó del informe de operaciones efectivas realizado por la misma entidad ya que resultaba un concepto más cercano a lo efectivamente gastado por la entidad en el período después de haber acumulado reservas presupuestales y de caja durante el mismo.

2/ Los aumentos en términos reales son del 66% en justicia, 36% en infraestructura y 30% en defensa entre 1992 y 1993.

3/ Nutrición incluye únicamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como entidad exclusivamente encargada de la política y acciones de dicho subsector.

4/ La distribución del gasto entre funcionamiento e inversión, en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para todos los años, indica que alrededor del 85% del gasto total corresponde a inversión y el 15% a gastos de funcionamiento.

5/ El gasto social en el sector se refiere a los recursos asignados a programas de agua potable en las siguientes entidades: Minsalud, SIP, Minhacienda, DRI, DAINCO, Mingobierno, Caja Agraria, Corporaciones Autónomas Regionales, Fondo de la Presidencia.

6/ El Plan de Ajuste del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (PAS) es un conjunto de acciones integradas alrededor de un programa de crédito dirigido a los entes territoriales con criterios de eficiencia. Junto al PAS se creó un programa de Asistencia Técnica (AT) que soporta las funciones de asistencia a las regiones a través de las unidades técnicas de los CORPES y opera en las oficinas de planeación departamental.

7/ La Ley N° 104 de 1993 reestructura este Fondo creando el Fondo de Cofinanciación Vial y el Fondo de Cofinanciación de Infraestructura Urbana.

8/ A través de la estratificación socioeconómica, la información de los mapas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, los inventarios de barrios subnormales existentes en algunas ciudades intermedias y los censos de vivienda y los registros de las empresas que prestan los servicios públicos.

2/ Para ello el Departamento Nacional de Planeación, a través de la misión social ha diseñado la Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos. Dicha ficha ya está disponible y deberá ser adoptada por todos los municipios y distritos a partir de enero de 1995. Otros instrumentos son los diagnósticos epidemiológicos, la información recogida por trabajadoras sociales y promotoras de salud en las visitas domiciliarias, la información del ICBF sobre el estado nutricional y condiciones familiares y los datos del Servicios de Erradicación de la Malaria sobre presencia y factores de riesgo en las viviendas.
