



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/COL/5
9 de enero de 2009

Original: ESPAÑOL

Período de sesiones sustantivo de 2009

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Quintos informes periódicos, presentados de conformidad con
los artículos 16 y 17 del Pacto**

COLOMBIA* **

[22 de enero de 2008]

* Con arreglo a la información transmitida a los Estados partes acerca de la publicación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

** Los anexos pueden consultarse en los archivos de la Secretaría.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 11	4
I. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO COLOMBIANO	12 - 72	5
A. Organización política	13 - 18	5
B. Territorio	19	6
C. Cultura y religión	20 - 23	6
D. Contexto sociodemográfico	24 - 46	7
E. Contexto económico	47 - 51	17
F. Violencia armada	52 - 62	18
G. Contexto jurídico de protección a los derechos humanos	63 - 72	20
II. FUNDAMENTOS POLÍTICOS. GARANTÍA DE DERECHOS	73 - 85	22
A. Hacia un Estado comunitario	73 - 79	22
B. Las siete herramientas de equidad. Reactivación social. Fundamentos	80 - 85	24
III. ASPECTOS GENERALES DEL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	86 - 135	26
A. Aplicación del Pacto en el derecho interno	86 - 87	26
B. Difusión y seguimiento del Pacto	88 - 121	26
C. La cooperación internacional y la aplicación del Pacto	122 - 135	32
IV. DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO	136 - 272	34
A. Derecho a la libre determinación (artículo 1 del Pacto)	136 - 140	34
B. Derecho a la no discriminación (artículo 2 del Pacto)	141 - 228	35
C. Derecho a la igualdad (artículo 3 del Pacto)	229 - 272	50

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DEL PACTO (ARTÍCULOS 6 A 15).....	273 - 949	56
A. Derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto).....	273 - 349	56
B. Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto).....	350 - 359	70
C. Derecho de asociación sindical y huelga (artículo 8 del Pacto).....	360 - 397	73
D. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto).....	398 - 458	80
E. Protección y asistencia a la niñez, la adolescencia, la familia y la maternidad (artículo 10 del Pacto).....	459 - 622	90
F. Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pacto)...	623 - 759	119
G. Derecho a la salud física y mental (artículo 12 del Pacto).....	760 - 835	144
H. Derecho a la educación (artículo 13 del Pacto).....	836 - 901	158
I. Derecho a la cultura y al progreso científico (artículo 15 del Pacto).....	902 - 949	171
VI. CONCLUSIONES.....	950 - 959	180

INTRODUCCIÓN

1. Colombia presenta a consideración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales su quinto informe, en cumplimiento de los artículos 16 y 17 del Pacto.
2. Colombia ha presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuatro informes. El último de ellos, con fecha 31 de agosto de 2000 y publicado en el documento E/C.12/4/Add.6, fue objeto de examen en sus sesiones 61ª y 62ª, celebradas el 14 de noviembre de 2001 (E/C.12/2001/SR.61 y 62), cuyas observaciones finales se aprobaron en las sesiones 85ª y 86ª celebradas el 29 de noviembre de 2001 (E/C.12/2001/SR.85 y 86).
3. Este documento es el resultado del esfuerzo conjunto de las diversas instancias estatales colombianas por compilar los avances y dificultades que en materia tanto normativa, judicial como administrativa se han evidenciado en cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestro país.
4. El informe coincidió con la aplicación del Censo General 2005, lo cual permite tener una mejor y más actualizada aproximación a nuestra realidad. Sin embargo, por razones metodológicas es importante advertir que los datos iniciales del Censo General 2005 están siendo sometidos a un proceso de evaluación y ajuste censal por dos métodos indirectos: 1) compensación de población no censada por cobertura geográfica y por contingencia de transferencia de información censal, y 2) conciliación demográfica a nivel nacional y departamental y ajuste municipal cabecera mediante el uso de variables sintomáticas.
5. Para Colombia el respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos de todos y cada uno sus habitantes constituye una prioridad, tal y como lo preconiza nuestra Constitución política de 1991, por ello los derechos humanos representan un pilar fundamental de la política gubernamental.
6. En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, contemplados en el capítulo 3º, del título "Los derechos, las garantías y deberes", de nuestra Carta constitucional, se han diseñado y desarrollado políticas integrales que buscan hacerlos efectivos no obstante los obstáculos que debe enfrentar el país, en particular la pobreza, la inequidad y la violencia.
7. Como consecuencia de la crisis económica de finales de los años noventa y del complejo fenómeno de violencia en el país, los indicadores sociales se vieron deteriorados y se evidenció una reversión en los avances que en materia de lucha contra la desigualdad se habían alcanzado en los años setenta y ochenta.
8. A pesar de ello, los esfuerzos desplegados en los últimos cinco años, en el marco de las "Siete herramientas de equidad", sustento de la política social gubernamental, han derivado en un mejoramiento de los indicadores de pobreza y de las condiciones de vida de la población, particularmente en materia de educación y salud, aspectos en los cuales se ha logrado una mayor oferta y cobertura.
9. En un marco de respeto por el estado social de derecho y el sistema democrático, es importante resaltar el trabajo que el Estado en su conjunto, a través de las tres ramas de poder

público y del ministerio público, ha desarrollado en pro de la garantía y el efectivo goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

10. Colombia ratifica su respeto y cumplimiento a los compromisos internacionales, en particular los asumidos en materia de derechos humanos además de su voluntad de cooperación, por ello está abierto al escrutinio internacional.

11. En esa línea, el actual Gobierno prorrogó por segunda vez el acuerdo suscrito desde el 29 de noviembre de 1996, para la permanencia en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hasta el 30 de octubre de 2010.

I. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO COLOMBIANO

12. 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 la prevalencia del interés general.

A. Organización política

13. La Constitución¹ establece tres ramas del poder público: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. El Presidente de la República, Jefe de Estado y de Gobierno, es elegido por voto popular para un período de cuatro años. De acuerdo con el Acto legislativo N° 02 de 2004, reformativo de la Constitución política, éste podrá ser reelegido en el siguiente período. Después de cuatro años de Gobierno (2002-2006), el Dr. Álvaro Uribe Vélez, fue reelecto como Presidente de los colombianos en los comicios de mayo de 2006, para un nuevo período presidencial que culminará en el año 2010.

14. Los ministros y jefes de departamentos administrativos dirigen y controlan la administración pública, su número y denominación los determina la ley. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes municipales son elegidos popularmente. Los establecimientos públicos, las superintendencias y las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta también forman parte de la rama ejecutiva.

15. La rama legislativa está integrada, a nivel nacional, por el Congreso de la República, de composición bicameral; éste reforma la Constitución, expide las leyes y ejerce control político sobre el Gobierno y la administración. La Cámara Alta o Senado, está conformado por 100 senadores elegidos por circunscripción nacional, y 2 adicionales elegidos en circunscripciones especiales para las poblaciones indígenas. La Cámara Baja, o Cámara de Representantes, está conformada por 241 representantes elegidos por circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Los legisladores son elegidos para un período de cuatro años.

¹ Constitución política de Colombia 1991, título V: "De la Organización del Estado", art. 113 y ss.

16. La administración de justicia profiere decisiones independientes y autónomas. Está integrada por la Corte Constitucional, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución; la Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria (salas penal, civil y laboral), el Consejo de Estado (máximo tribunal contencioso administrativo y sala de consulta y servicio civil), el Consejo Superior de la Judicatura (máxima autoridad administrativa y disciplinaria de la rama judicial), la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General y fiscales delegados) como ente investigador, los tribunales superiores de distrito judicial (normalmente en las capitales de los departamentos, jueces de circuito, jueces municipales) y la Justicia Penal Militar, encargada de conocer los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

17. Los organismos de control público están constituidos por la Contraloría General de la República y el ministerio público. El ministerio público está a cargo del Procurador General de la Nación, quien es elegido por el Senado; tiene la función de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, proteger los derechos humanos, defender los intereses colectivos de la sociedad y el medio ambiente y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones.

18. El Defensor del Pueblo, bajo la dirección del ministerio público, vela por la promoción, el ejercicio, la divulgación y la defensa de los derechos humanos, y es elegido por la Cámara de Representantes.

B. Territorio

19. Colombia es un país diverso con distintas condiciones geográficas, étnicas y culturales. Tiene una extensión de 1.141.748 km² y está dividido en entidades territoriales: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa del Estado. En la actualidad existen 32 departamentos, 4 distritos y 1.094 municipios.

C. Cultura y religión

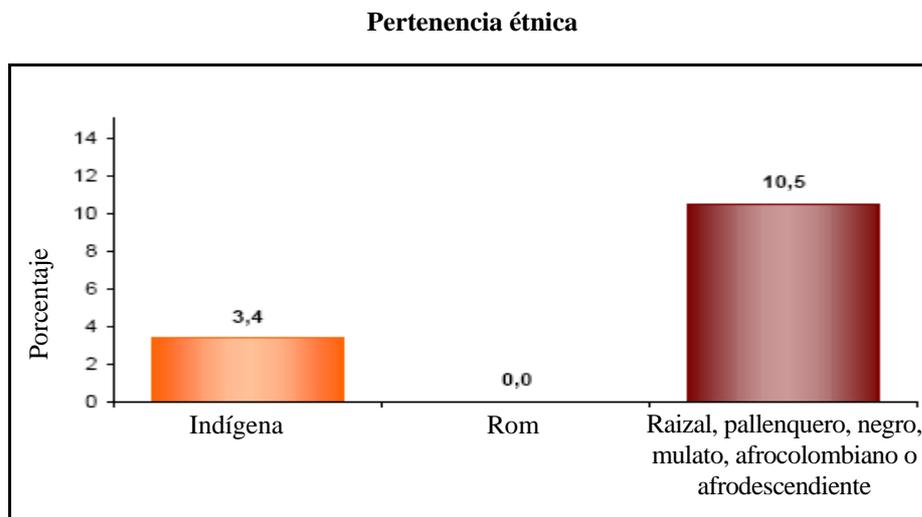
20. Colombia es un país en el que predomina la población mestiza. Se identifican tres grandes sectores étnicos y sociales diferenciados geográfica y culturalmente del grueso de la población: las comunidades afrocolombianas y las comunidades raizales de San Andrés y Providencia, que conforman el 10,5% del total de la población, y los pueblos indígenas, que representan el 3,4% de la población, y los rom².

21. El español es reconocido como lengua nacional, si bien tiene marcadas características dialectales y regionales. Además, el país dispone de una gran riqueza lingüística en sus comunidades indígenas; se han identificado 64 lenguas pertenecientes a 22 familias indígenas. Las comunidades raizales de San Andrés y Providencia pertenecen a la cultura afroantillana y utilizan el inglés como lengua estándar y el criollo sanandresano como lengua doméstica.

² Resultados Censo 2005. DANE.

En el Caribe continental colombiano, en la población de San Basilio de Palenque, se habla la otra lengua criolla afrocolombiana, el palenquero. Los grupos rom o gitanos, procedentes de Europa oriental, hablan su propio idioma, el romaní.

22. En el más reciente censo efectuado a nivel nacional, del año 2005, el 10,5% de la población residente en Colombia se autoreconoce como raizal, palenquero, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y el 3,4% como indígena.



Fuente: Resultado Censo 2005. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

23. En la Constitución política de 1991 está consagrada la libertad de cultos, por lo cual toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. De acuerdo con el Registro Público de entidades religiosas actualmente existen en Colombia cerca de 1.000 organizaciones de esa naturaleza; no obstante, el culto predominante es el cristianismo y la confesión mayoritaria es el catolicismo.

D. Contexto sociodemográfico

1. Población

24. De acuerdo con el más reciente censo general (2005), en el país viven de manera permanente 42.090.502³ de personas, lo cual lo ubica como el 3° país más poblado de Latinoamérica, después del Brasil y México, y el 28° del mundo. Del total de la población, el 51,2% son mujeres y el 48,8% hombres, y, el 75% se ubica en las zonas urbanas, mientras que sólo el 25% habita en las zonas rurales.

³ Población compensada geográfica, 22 de noviembre de 2006. Resultados Censo 2005. DANE.

Población censada después de compensada por omisiones de cobertura geográfica y contingencia de transferencia

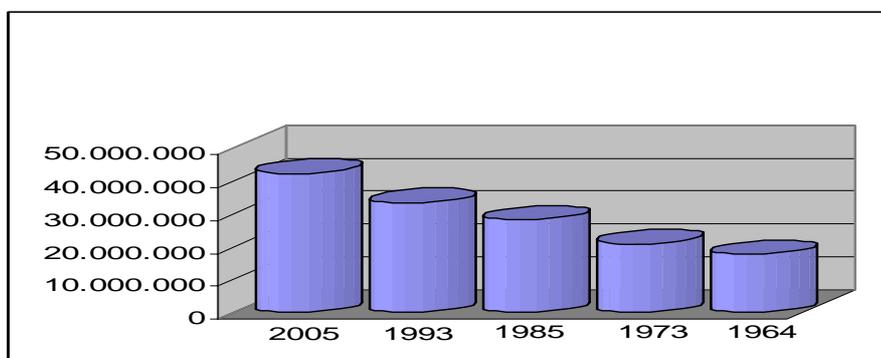
Población	42.090.502
Cabecera	31.566.276
Resto	10.524.226
Hombres	20.668.157
Mujeres	21.422.345
Hogares	10.731.044
Viviendas	10.537.735
Unidades económicas	1.591.043
Unidades agropecuarias¹	1.742.429

Fuente: DANE. Censo General 2005.

¹ Unidades asociadas a vivienda rural.

25. La dinámica poblacional se puede evidenciar comparando los datos del censo de 2005, con los anteriores censos de 1964, 1973, 1985 y 1993:

Población
Censos de 2005, 1993, 1985, 1973 y 1964



Fuente: Resultado Censo 2005. DANE.

2. Fecundidad

26. El comportamiento demográfico de la población colombiana, revela un descenso en sus tasas de fecundidad y una sostenida reducción de la mortalidad. Así, se evidencia una caída de 4,2⁴ hijos por mujer en la tasa de fecundidad en los últimos cincuenta años. Este resultado es

⁴ Número de hijos nacidos por cada mujer entre 15 y 49 años.

consecuencia de la participación de Colombia de una tendencia creciente de las capacidades para ejercer los derechos sexuales y reproductivos. De hecho el país se encuentra dentro del grupo de los países latinoamericanos con menor demanda insatisfecha de planificación (6% aproximadamente)⁵.

3. Esperanza de vida

27. La esperanza de vida al nacer ha aumentado gracias al mejoramiento de las condiciones de salud de la población, lo cual ha llevado a una disminución en las tasas de mortalidad general e infantil: La primera se ha reducido en un 68% en los últimos cincuenta años y la segunda en 80%. La reducción en la tasa de mortalidad infantil ha sido consecuencia de la caída en el número de muertes por causas infecciosas, parasitarias y del aparato respiratorio, que redundaron en una mayor esperanza de vida al nacer, indicador que pasó de 50,6 a 72,2 años entre 1950 y 2005, y contribuyó al proceso de transición demográfica⁶.

Indicadores de fecundidad, esperanza de vida al nacer y mortalidad

Año	Tasa global de fecundidad	Esperanza de vida	Mortalidad bruta	Mortalidad infantil
1950-1955	6,8	50,6	16,7	123,2
1955-1960	6,8	55,1	13,3	105,3
1960-1965	6,8	57,9	11,5	92,1
1965-1970	6,2	60	10,1	82,2
1970-1975	5	61,7	8,7	73
1975-1980	4,3	64	7,6	56,7
1980-1985	3,7	66,8	6,8	48,4
1985-1990	3,2	67,9	6,1	41,4
1990-1995	3	68,6	5,9	35,2
1995-2000	2,8	70,7	5,7	30
2000-2005	2,4*	72,2	5,5	25,6

Fuente: CELADE. *Boletín demográfico*.

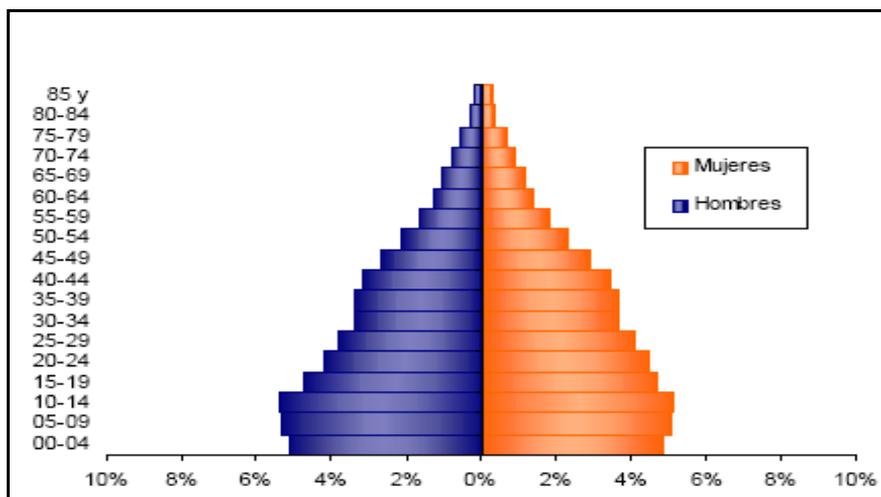
* Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005.

28. La tendencia demográfica de envejecimiento de la población se ha hecho evidente. Según los resultados del censo (2005) se ha incrementado la población de edades medias. De hecho, las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) muestran que para el año 2005 esta pirámide se convertirá en un rectángulo y la población de edades medias y mayores será igual que la infantil, gracias al mejoramiento de las condiciones de salud que disminuyen la tasa de mortalidad y la reducción de la tasa de fecundidad.

⁵ Salud sexual y reproductiva en Colombia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005.

⁶ *Ibidem*.

Estructura de la población por sexo y grupos de edad



Fuente: Resultado Censo 2005. Departamento Nacional de Estadística (DANE).

4. Calidad de vida

29. El Gobierno nacional, en el marco de la política social⁷, se enfocó en la reducción de la vulnerabilidad de grupos poblacionales históricamente afectados por condiciones de inequidad. Éstas, junto con el crecimiento económico entre 2002 y 2005 lograron avances importantes en el tema de pobreza e indigencia registrando los niveles más bajos que se han observado desde que hay cifras comparables.

5. Pobreza⁸

30. En el período entre 2002 y 2005, la tasa de pobreza bajó 7,8 puntos porcentuales y se ubicó en 49,2%, lo que representa una disminución de 2,3 millones de pobres, como consecuencia del crecimiento del ingreso per cápita y una mejor distribución del ingreso.

31. Igualmente, la tasa de indigencia bajó de 20,7 a 14,7%, lo que significa que 2,2 millones de colombianos salieron de la indigencia. El número de indigentes pasó de 8,8 a 6,6 millones de personas entre 2002 y 2005.

32. Para el año 2006 se continuó con la tendencia de mejoría en los indicadores. La Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERD), a la cual nos referiremos más adelante, reveló que la reducción de la pobreza en el total nacional fue evidente tanto en áreas urbanas como rurales. En las primeras, la disminución estuvo jalonada por la caída de la pobreza

⁷ Plan Nacional de Desarrollo "Siete herramientas de equidad" (2002-2006) Departamento Nacional de Planeación.

⁸ Serie Reportes de Evaluación N° 29. Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario". Balance de resultados, agosto de 2002 a agosto de 2006. Departamento Nacional de Planeación.

urbana, que pasó de 50,4 en 2002 a 39,1% en junio de 2006, mientras que en la zona rural ese indicador pasó de 70,1 a 62,1%.

33. En cuanto a la pobreza extrema las estimaciones indican que el consolidado nacional se redujo en 10 puntos, al pasar de 22% en 2002 a 12% en el segundo trimestre de 2006. En las áreas rurales la caída fue de 13 puntos, al pasar de 34 a 21,5%, mientras que a nivel urbano la disminución fue de 8 puntos, al pasar de 16,7 a 8,7%.

34. No obstante esta tendencia positiva, una revisión de los índices de pobreza e indigencia en el largo plazo evidencia poco avance en los últimos diez años, pues el retroceso registrado en el final de la década de los noventa, cuando el PIB colombiano se contrajo por primera vez desde los años treinta, influyó en gran medida en los resultados obtenidos.

35. Los datos desagregados de pobreza e indigencia, por sexo indican que no existen diferencias significativas a nivel nacional y urbano. Sin embargo, se ha mantenido una brecha constante para la pobreza e indigencia rural y se ha registrado un porcentaje mayor de mujeres que sufren estos fenómenos. La brecha se ha mantenido entre los 3 y 4 puntos porcentuales.

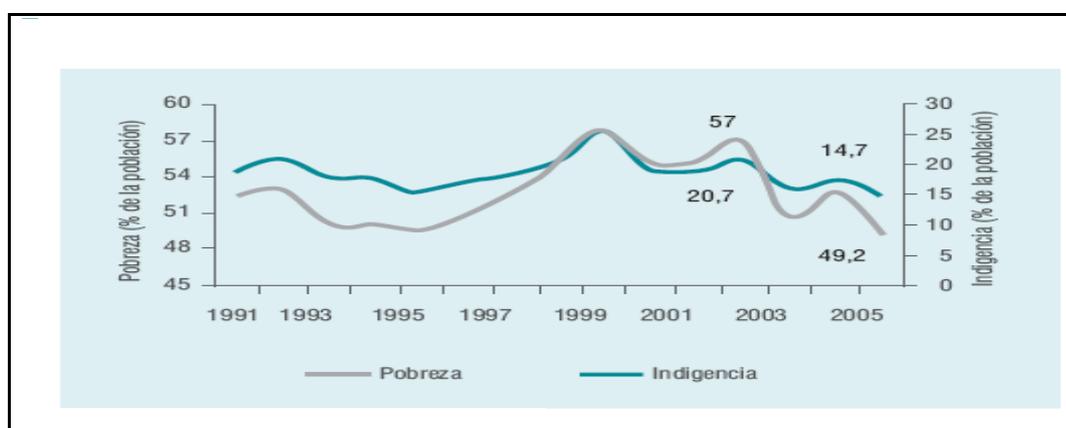
Pobreza e indigencia

Año	Total Nacional				Urbano				Rural			
	Indigencia		Pobreza		Indigencia		Pobreza		Indigencia		Pobreza	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
2002	21,2	20,2	57,3	56,9	16,0	15,0	50,8	50,1	33,6	35,6	73,0	77,2
2003	15,6	16,2	50,5	51,0	12,2	12,9	46,2	46,3	24,0	25,7	61,0	64,9
2004	17,1	17,7	52,3	53,2	13,3	14,0	46,9	47,7	26,6	28,6	65,9	69,3
2005	14,3	14,8	49,0	49,0	9,7	10,3	41,8	42,0	25,8	28,7	65,7	70,3

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

36. En el siguiente cuadro se muestra la tendencia que han tenido los indicadores de pobreza e indigencia desde 1991 a 2005.

Pobreza e indigencia



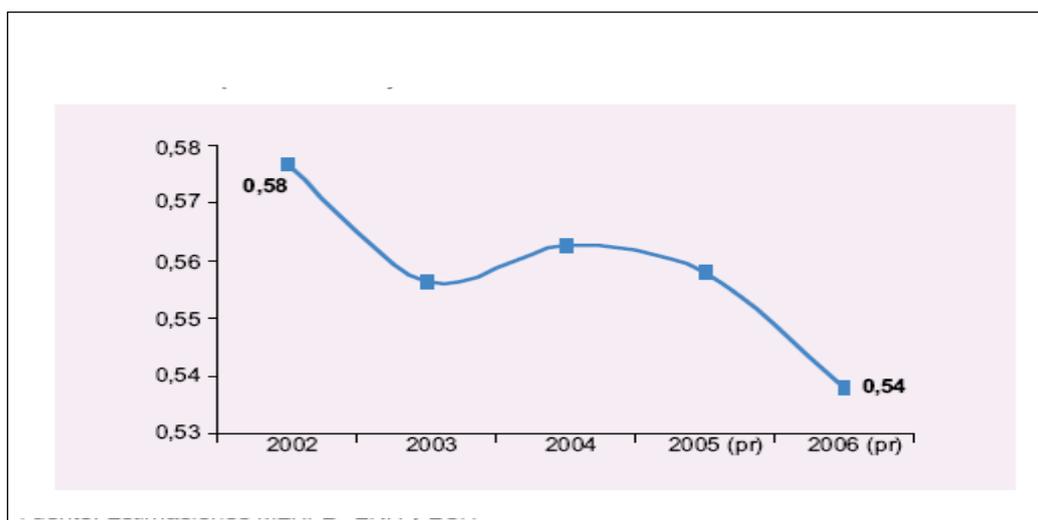
Fuente: Estimaciones MERPD-ENH y ECH.

37. Esta tendencia continuó en 2006. Los resultados obtenidos en el período 2002 a 2006 presentan hoy una Colombia que creció al 6,8% en 2006, con un crecimiento promedio del período 2003-2006 que alcanza el 5%, muy por encima de lo observado en el período 1996-2001 y en la década de los noventa. Este crecimiento además se vio acompañado con la reducción de la inflación a niveles inferiores al 5% y la reducción de la pobreza en más de 10 puntos porcentuales, pasando del 56 al 45%, mientras la pobreza extrema se redujo en 9 puntos porcentuales, pasando del 21 al 12%. Lo anterior permitió que más de 3 millones de colombianos dejaran de estar en situación de pobreza y que otros 3 millones salieran de la condición de pobreza extrema. Asimismo, la desigualdad del ingreso se redujo en 4 puntos durante el mismo período⁹.

6. Redistribución del ingreso

38. Durante el período 2002-2006 se redujo la desigualdad de acuerdo al Coeficiente de Gini que pasó de 0,58 a 0,54. Con estos resultados, la participación en el ingreso del 50% más pobre aumentó en 36%, mientras que la del 20% más rico disminuyó 8%. De igual manera, los hogares con ingresos medios incrementaron su participación en 8% del ingreso total¹⁰.

Coeficiente de Gini, 2002-2006 (II trimestre)



Fuente: Estimaciones MERPD-ENH y ECH.

39. De otro lado, el índice de desigualdad del ingreso, tema de preocupación por parte del Gobierno nacional, se redujo en cuatro puntos durante el período 2002 a 2006.

40. En razón al deterioro de los indicadores sociales y los pocos avances en materia de desigualdad y pobreza, como consecuencia de las crisis económicas particularmente de los años

⁹ Serie Reportes de Evaluación N° 31. Plan Nacional de Desarrollo "Estado comunitario. Desarrollo para todos" 2006-2010. Balance General. Departamento Nacional de Planeación.

¹⁰ *Ibidem*.

setenta y ochenta, el Gobierno nacional se vio impulsado a poner en marcha una misión contra la pobreza para que diseñara una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad para Colombia (2004-2015). Esa estrategia que fue conjuntamente elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de la Protección Social fue presentada en 2004. La propuesta fue consultada con expertos y con representantes de la sociedad civil, funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ex ministros de Estado, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), y consultores internacionales.

41. El objetivo general de la misión es elaborar los estudios que permitan profundizar en el conocimiento de los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad en Colombia, y el papel de los sectores público y privado en el marco de la institucionalidad vigente, para estructurar una propuesta que permita avanzar en el diseño de las políticas de largo plazo para la reducción de la pobreza.

7. Salud

42. En la misma línea de lucha contra la inequidad y con el fin de ampliar cupos en salud para los más necesitados, se aumentó el presupuesto del FOSYGA¹¹ con destino al régimen subsidiado de salud en un 214% entre 2002 y 2007 (asignándose 6.688 billones de pesos), en este último año la asignación alcanza un valor de 1.840 millones de pesos. Gracias a esto, el número de afiliados al régimen subsidiado aumentó de 11,4 millones de personas en 2002 a 20,2 millones de pesos en diciembre de 2006. A diciembre de 2006, el régimen subsidiado contaba con una cobertura de 81% de la población SISBEN¹² 1 y 2 en todo el país, es decir la de menores ingresos.

¹¹ Fondo de Solidaridad y Garantía, adscrito al Ministerio de Protección Social.

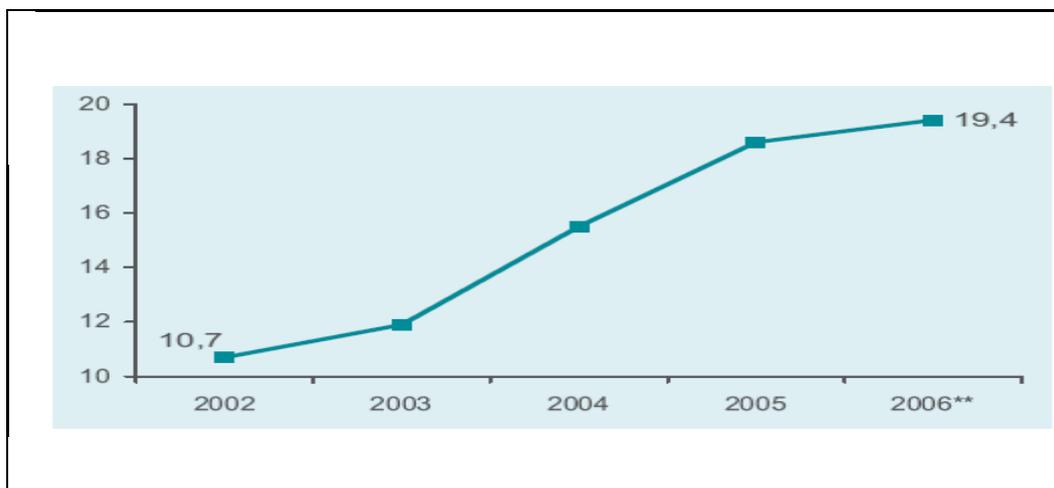
¹² El SISBEN comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país.

Es una herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población, se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para la elaboración del plan de desarrollo social de los municipios y la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida - índice SISBEN.

El objetivo de la herramienta es establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de selección de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales.

Afiliados al régimen subsidiado de salud*

(En millones de personas)



Fuente: DNP, Ministerio de la Protección Social.

* Incluye subsidios totales y parciales.

** Dato a 31 de julio.

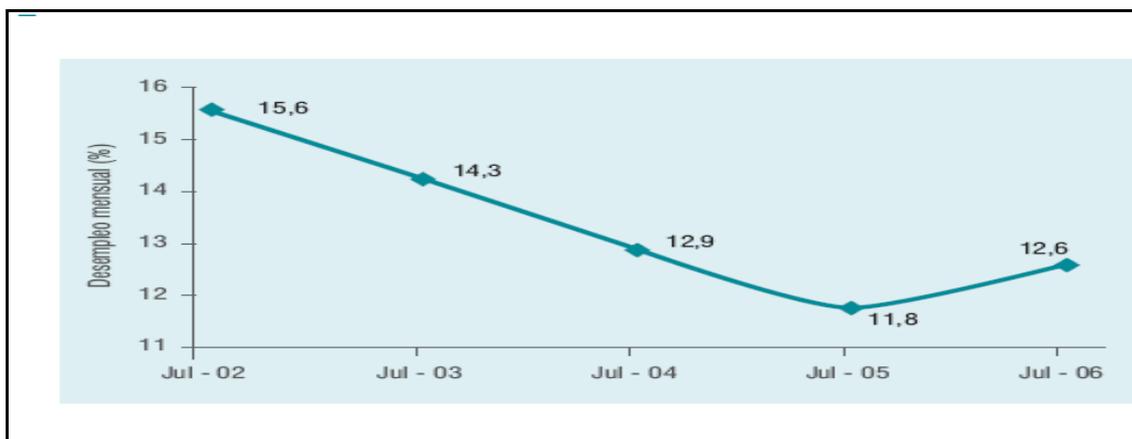
8. Empleo

43. A partir del 2002 la mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad ha estado mediada por una recuperación importante del empleo y los ingresos. El desempleo se ha reducido a niveles de alrededor del 12% y los ingresos laborales han crecido cerca del 10% durante el período, con un comportamiento aún más positivo en los trabajadores más pobres¹³.

44. Gracias a la reactivación económica, las condiciones del mercado laboral mejoraron sustancialmente en los últimos cuatro años. La tasa mensual de desempleo registró una caída de 3 puntos porcentuales pasando de 15,6% en julio de 2002 a 12,6% en julio de 2006. Asimismo, el número de ocupados creció en 1,5 millones, pasando de 16,6 a 18,1 millones durante el mismo período. No obstante lo anterior, es evidente que deben hacerse mayores esfuerzos en la materia en los próximos años como quiera que este indicador no ha mejorado en la medida de lo esperado en un marco de reactivación económica como el que ha vivido el país en los últimos años.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un país comunitario". Balance 2002-2006. Departamento Nacional de Planeación.

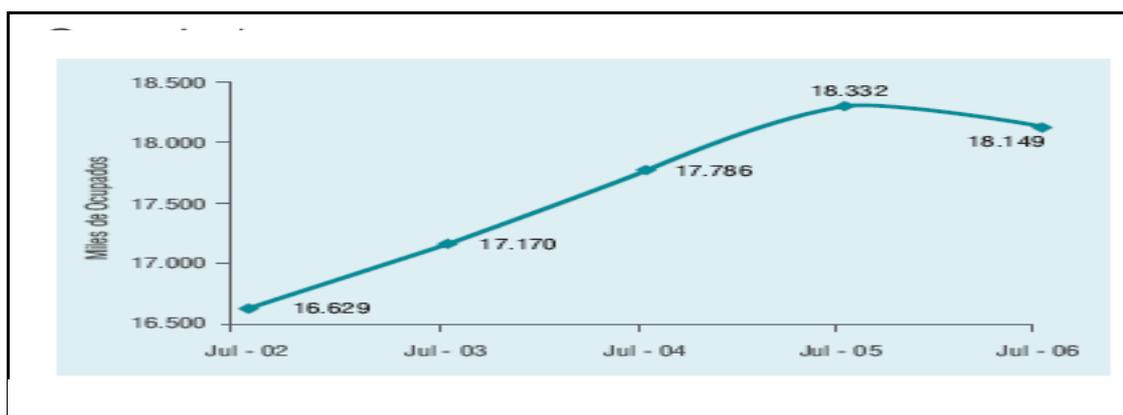
Tasa de desempleo (promedio mensual - julio*)



Fuente: DANE.

* Cifras mensuales.

Ocupados*



Fuente: DANE.

* Cifras mensuales de julio.

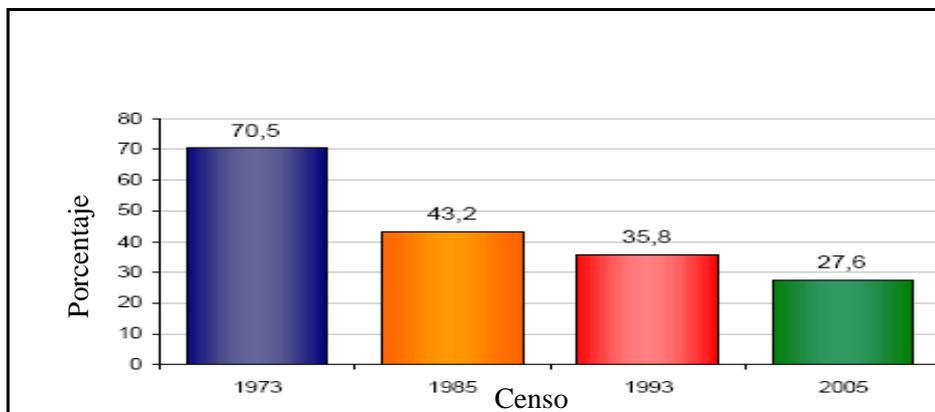
9. Necesidades básicas insatisfechas

45. De acuerdo con los resultados del censo de 2005 existe una mejoría en los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas. El 27,6% de la población del país presentó necesidades básicas insatisfechas, lo cual implica una disminución de 8,2 puntos frente al censo de 1993 (35,8%)¹⁴.

¹⁴ DANE. *Boletín* Censo General 2005. Necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, total nacional.

Censos de 1973, 1985, 1993 y 2005



Fuente: DANE. Censo General 2005. Necesidades básicas insatisfechas.

Población con necesidades básicas insatisfechas

(En porcentaje)

Necesidades básicas insatisfechas	Censo			
	1973	1973	1973	1973
Personas con necesidades básicas insatisfechas	70,5	43,2	35,8	25,8
Dos o más necesidades básicas insatisfechas	44,9	21,4	14,9	9,0
Vivienda inadecuada	31,2	12,9	11,6	10,4
Servicios públicos inadecuados	30,3	20,9	10,5	7,0
Inasistencia escolar	34,3	19,0	15,4	11,0
Alta dependencia económica	31,0	11,2	8,0	2,4

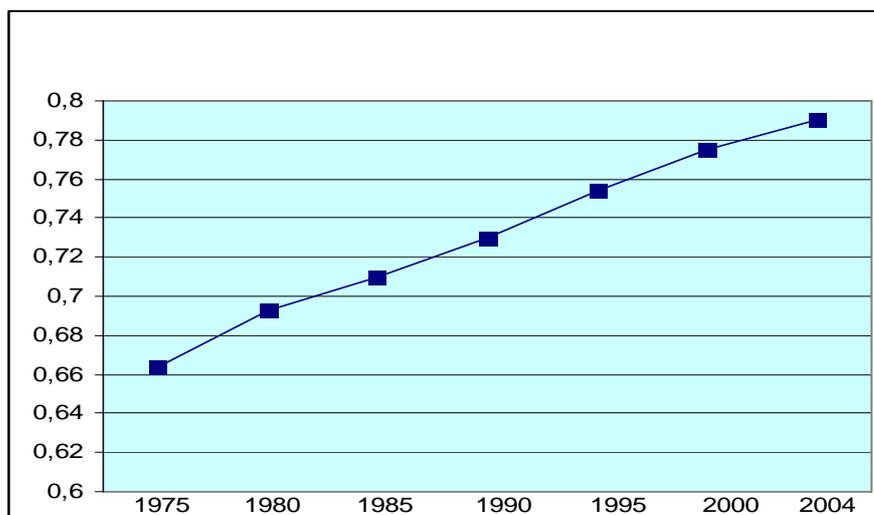
Fuente: DANE.

10. Índice de desarrollo humano

46. El índice de desarrollo humano en Colombia ha tenido de manera progresiva una mejoría. De 0,730 en 1990 pasó a 0,790 en el 2004, ubicándose en el puesto 70, entre 177, después del Brasil, en el *ranking* mundial de desarrollo humano. Para 2005 este índice creció a 0,791. Teniendo presente la recuperación en el crecimiento económico de los últimos años, se espera que ésta tendencia continúe¹⁵.

¹⁵ UNDP. Human Development Indicators, 2006 y 2007.

Tendencia del índice de desarrollo humano



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

E. Contexto económico

47. En Colombia durante el período 1996 a 2001 la economía creció escasamente a un ritmo del 1% anual en promedio, y en 1999 se presentó el primer decrecimiento, de -4,3%, en casi un siglo. La confianza de los colombianos, la inversión y el consumo privado disminuyeron de manera continua durante esos años, alcanzando niveles históricamente bajos en el año 2000. El impacto social de la crisis fue enorme: el desempleo urbano superior al 20%, los ingresos de los hogares cayeron, especialmente los de los más pobres.

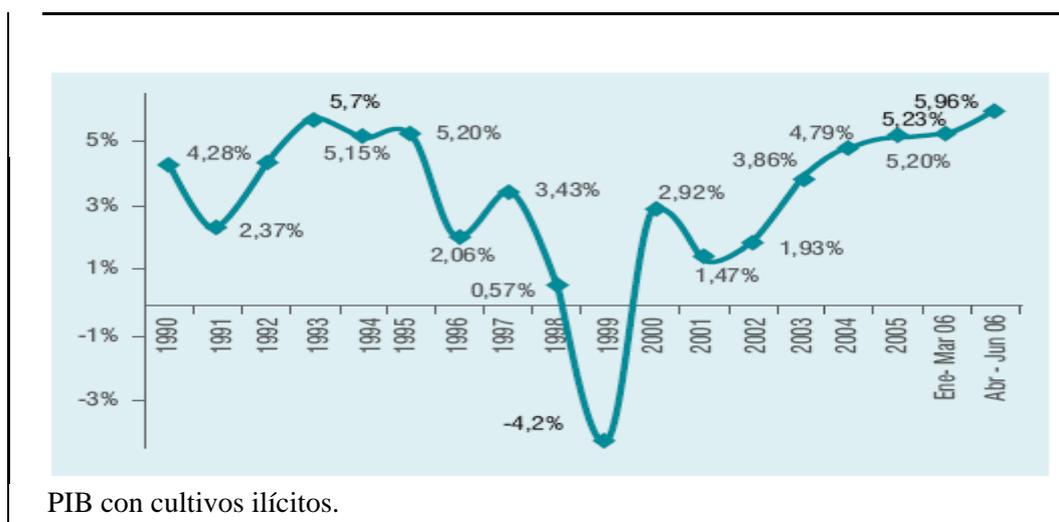
48. A partir de 2002, la mayor confianza generada por los logros en seguridad, acompañada de una política en pro del desarrollo económico y un favorable entorno internacional de mercado, permitieron la consolidación del crecimiento económico. El aumento sostenido del PIB desde 2002 permitió alcanzar en 2005 un crecimiento anual superior a 5%, el más alto de los últimos diez años. En 2006 esta tendencia se ha mantenido, principalmente al tener en cuenta el incremento de 5,96% registrado en el segundo trimestre de 2006, comparado con el mismo trimestre del año anterior.

49. Esta mejor perspectiva se vio reflejada en los *spreads*, índices de la percepción de los inversionistas extranjeros del mercado colombiano. Luego de alcanzar un máximo de 1.096 puntos básicos en septiembre de 2002, en los últimos cuatro años se presentó una considerable caída llegando a 197 puntos el 7 de agosto de 2006. Esta reducción ha generado una mayor confianza por parte de los inversionistas en relación con los demás países de América Latina.

50. Los logros en confianza, crecimiento, mejor percepción de los mercados, junto a una mayor liquidez y bajas tasas de interés sirvieron de motor para el aumento de la inversión. Entre 2002 y 2006 la inversión privada se incrementó 8,5 puntos porcentuales del PIB al pasar de 8,6 a 17,1%. La inversión pública se incrementó 1,3 puntos porcentuales.

51. Las exportaciones totales, por su parte, registraron un crecimiento anual promedio de 15,2% entre 2002 y 2005, y alcanzaron la cifra histórica de 21.185 millones de dólares de los Estados Unidos en 2005, que representa un crecimiento total de 76,9% frente a los 11.975 millones de dólares registrados en 2002. Entre enero y julio de 2006, las exportaciones totales llegaron a 13.650 millones de dólares, logrando un crecimiento de 15,2% frente al mismo período en 2005. Aunque este crecimiento fue impulsado en su mayoría por las exportaciones tradicionales, las cuales crecieron 95,2% desde 2002, es importante resaltar el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, las cuales crecieron 62,3% pasando de 6.666 millones de dólares en 2002 a 10.819 millones de dólares en 2005¹⁶.

Crecimiento del PIB (trimestral)



Fuente: DANE.

F. Violencia armada

52. Los grupos armados organizados al margen de la ley representan una amenaza para la estabilidad de la sociedad colombiana, constituyéndose en agentes generadores de violencia, debido a la estructuración de una economía de guerra en torno al secuestro, la extorsión y a la producción y tráfico de estupefacientes. Esta situación ha generado para la Nación grandes costos sociales, económicos y políticos.

53. Justamente, la persistencia de acciones ilícitas en 2006 evidencia prácticas alejadas o contrarias al reconocimiento y respeto de los principios y valores que fundamentan la garantía y el ejercicio de los derechos humanos y la ausencia de un compromiso concreto por la aplicación del derecho internacional humanitario, particularmente, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un país comunitario", Balance 2002-2006. Departamento de Planeación Nacional.

54. Según datos de la DIJIN-PONAL, durante 2006, las FARC-EP fueron responsables del 16,2% de los casos de masacres¹⁷, el 62,9% de los accidentes por minas antipersonal¹⁸, el 27% de los casos de secuestro extorsivo¹⁹ y el 72,4% de los atentados terroristas²⁰. Igualmente, los 16 casos de ataques a poblaciones ocurridos en este año, fueron atribuidos a este grupo insurgente.

55. En cuanto a las autodefensas, en 2006 culminó el proceso de desmovilización colectiva que significó la dejación de las armas de 31.671 combatientes de estas organizaciones. Este proceso conllevó a la privación de la libertad de sus líderes, el procesamiento de sus colaboradores y la aplicación de la Ley de justicia y paz (Ley N° 975 de 2005), como marco que garantiza avanzar en la verdad, la justicia y la reparación.

56. Por su lado el ELN ha entrado en un proceso de debilitamiento militar, que ha disminuido su capacidad para adelantar acciones violentas contra la población civil. No obstante, continúa infringiendo el derecho internacional humanitario, de manera que en 2006, según Fondelibertad y el Observatorio de Minas Antipersona, se les responsabilizó del 15,6% de los secuestros extorsivos y el 3,9% de los accidentes por minas antipersonal.

57. Adicionalmente, dichos grupos continuaron con una campaña de desplazamiento forzado, generando para el período 2002-2006, según el RUPD²¹, un total de 1.245.378 personas en situación de desplazamiento forzoso, lo que da un promedio de 682 personas al día.

58. La población civil, en particular los grupos étnicos, se vieron afectados por la restricción del transporte de alimentos, medicinas y personas, actos de violencia sexual contra mujeres y niñas y reclutamiento de niños y niñas. El irrespeto a la misión médica se convirtió en una práctica recurrente para garantizar el control territorial de corredores estratégicos y zonas de influencia.

59. Esta situación constituye un claro desafío para el Estado colombiano e implica la disposición de recursos tanto humanos, como económicos para enfrentar de manera eficaz a la insurgencia en pro del logro de la paz y el disfrute pleno de los derechos por parte de todos los ciudadanos. Evidenciando el compromiso de la administración frente al tema de los derechos humanos, en el marco de la política estatal, de los recursos apropiados entre 2002 y 2006 el (55%) se dirigió a la generación de condiciones de paz y desarrollo en zonas deprimidas y víctimas de la violencia, a la protección y promoción de los derechos humanos y el derecho

¹⁷ Hay que advertir que en el 78,4% de los casos de masacres no se identificó el autor. En total ocurrieron 37 casos de masacres donde se reportaron 193 víctimas.

¹⁸ Correspondiente a 320 accidentes.

¹⁹ Correspondiente a 76 casos.

²⁰ Correspondiente a 401 atentados. En este cálculo se excluye la utilización de papas bomba, petardos panfletarios y minas antipersonal.

²¹ Registro único de población desplazada. Consulta en febrero de 2007.

internacional humanitario, al fortalecimiento del servicio de justicia, al fortalecimiento de la convivencia y los valores y al fortalecimiento de las entidades ejecutoras de tales objetivos.

60. Por último, debe señalarse que han ido emergiendo nuevas organizaciones delincuenciales o grupos en zonas desmovilizadas, que obedecen a bandas con fines absolutamente criminales, de las cuales se han establecido vínculos con algunos cabecillas, mandos medios e integrantes desmovilizados, para fortalecer este nuevo aparato criminal, que busca financiarse y lucrarse exclusivamente del accionar delincencial.

61. Los grupos emergentes compuestos en una pequeña proporción por desmovilizados de las autodefensas, se han convertido en un fenómeno dinamizador del crimen organizado, al conformar estructuras organizadas dedicadas principalmente al narcotráfico, en las etapas de cultivo, producción, comercialización y distribución, con una coincidencia geográfica en zonas de cultivo y de frontera, para facilitar la salida de estupefacientes hacia el exterior.

62. En el 2006 la fuerza pública detuvo a más de 900 desmovilizados quienes reincidieron en actividades delictivas.

G. Contexto jurídico de protección a los derechos humanos

63. La Constitución política de Colombia comporta un catálogo amplio de derechos de orden económico, social y cultural, los cuales han sido desarrollados de manera particular a través de las leyes de la República, demás normas reglamentarias e interpretadas por una seria e importante jurisprudencia de la Corte Constitucional:

- Los derechos de la familia (art. 42);
- La igualdad de género (art. 43);
- Los derechos económicos y sociales de los niños (art. 44);
- Los derechos de los adolescentes (art. 45);
- Protección a la tercera edad (art. 46);
- Derecho a la seguridad social (art. 48);
- Derecho a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49);
- Derecho de los menores de 1 año a recibir atención gratuita en salud (art. 50);
- Derecho a una vivienda digna (art. 51);
- Derechos a la recreación (art. 52);
- Derecho al trabajo en condiciones dignas (art. 53);
- Derecho a capacitación laboral (art. 54);
- Derecho a la negociación colectiva (art. 55);
- Derecho a la huelga (art. 56);
- Participación de los trabajadores en la gestión de la empresa (art. 57);
- Derecho a la propiedad privada (art. 58);
- Propiedad intelectual (art. 61);
- Derecho a la educación (art. 67);
- Derecho a la autonomía universitaria (art. 69);
- Derecho a acceder a la cultura (art. 70);
- Derecho al acceso al espectro electromagnético (art. 76).

64. La materialización de estos derechos, depende en primera instancia de mecanismos legales aprobados por el legislativo para que sean desarrollados por el ejecutivo a través de planes y programas diseñados para su implementación, a nivel nacional, regional y local.

65. Desde el punto de vista de su exigibilidad, se han establecido acciones de distinta índole a través de las cuales el ciudadano puede acudir ante las autoridades judiciales y administrativas para hacer efectivos sus derechos.

66. **Acción de tutela.** En principio, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, no le corresponde al juez (de tutela)²² intervenir dado que este tipo de derechos no tienen el carácter de fundamentales de acuerdo con la Constitución (art. 86) y de otro lado, porque implican la toma de decisiones que dependen de la disposición de recursos económicos.

67. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional²³ ha planteado, a través de su jurisprudencia, ciertas hipótesis excepcionales en las cuales cabe la acción de tutela: i) cuando se trata de derechos (DESC) que adquieren la naturaleza de fundamentales por "conexidad" en razón a que su protección es necesaria para salvaguardar un derecho fundamental con el cual están ligados, por ejemplo, derecho a la vida en condiciones dignas; ii) cuando se trata de tutelar derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales en sí mismos, es decir

²² Artículo 68 de la Constitución política

"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y 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.

La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La Ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión."

²³ Corte Constitucional. Sentencia SU-111 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

aquéllos de los cuales son titulares los niños, según lo prevé el artículo 44 de la Constitución política²⁴.

68. **Acción de cumplimiento.** La Constitución política prevé la llamada Acción de cumplimiento (art. 87). A través de esta acción toda persona está facultada para acudir ante la autoridad judicial con el propósito de hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, con lo cual, en caso de que prospere la acción, mediante sentencia judicial que ordena a la autoridad renuente a dar cumplimiento al deber omitido.

69. Sin embargo, hay que tener en cuenta lo establecido en la Ley N° 393 de 1997, norma que reglamenta la Acción de cumplimiento, en el sentido de que es improcedente: i) en el caso de que se busque la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de tutela (en estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela) y, ii) en el caso de que se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

70. **Acciones populares.** Previstas en la Constitución política (art. 88), que permiten a los ciudadanos buscar la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza definidos en la Ley N° 472 de 1998.

71. **Derecho de petición.** El Derecho de petición (art. 23) es otro mecanismo constitucional al cual pueden acudir los ciudadanos con el fin de elevar peticiones a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y, a obtener pronta resolución a las mismas.

72. **Acciones de inconstitucionalidad²⁵ y nulidad por inconstitucionalidad²⁶.** Pueden ser interpuestas por cualquier ciudadano ante la autoridad judicial competente²⁷, con el fin de que se decida sobre la exequibilidad de las leyes tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento y de los decretos u otros actos administrativos.

II. FUNDAMENTOS POLÍTICOS. GARANTÍA DE DERECHOS

A. Hacia un Estado comunitario

73. Durante el período comprendido entre 2002 y 2006, la política gubernamental estuvo enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario", aprobado como ley

²⁴ Vale expresar que, la jurisprudencia constitucional es pionera en Latinoamérica en materia de protección al derecho a la salud, en especial en lo que respecta a tratamientos de enfermedades de alto costo como el cáncer y el SIDA.

²⁵ Artículo 241 de la Constitución política.

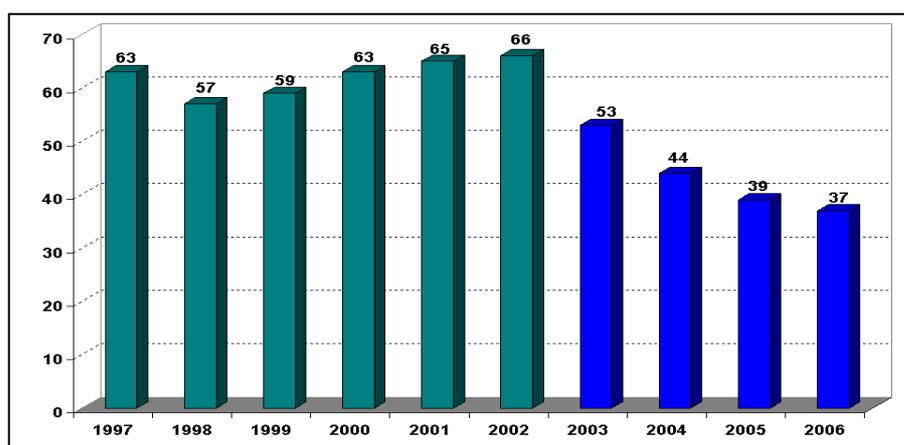
²⁶ Artículo 237 de la Constitución política.

²⁷ La Corte Constitucional para la primera y el Consejo de Estado para la segunda.

por el Congreso de la República en junio de 2003²⁸. Su principal objetivo se encaminó a la recuperación de la seguridad democrática, es decir, a la protección de todos los colombianos, sin excepción, buscando garantizar la viabilidad de la democracia, el afianzamiento de la legitimidad del Estado, el fortalecimiento del estado de derecho, y por último el libre y pleno ejercicio de derechos.

74. Como resultado de la ejecución de la política de defensa y seguridad democrática, Colombia es hoy un país más seguro para sus ciudadanos. Tal como se aprecia en el siguiente cuadro la tasa de homicidios por 100.000 habitantes es la más baja de los últimos diez años.

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes (1997-2006)



Fuente: CIC-DIJIN. Según censo de 1993.

75. Durante el período 2002-2006, el número de secuestros extorsivos disminuyó en 83,5%, las extorsiones en 20,6%, los casos de masacres en 67,8% y los ataques a poblaciones en 83,7%.

Principales indicadores en el avance de derechos humanos (2002-2006)

Variable	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio	Variación porcentual (2002-2006)
Casos de masacres	115	94	46	48	37	68	-67,80
Secuestros extorsivos	1.708	1.257	759	377	282	876,6	-83,50
Extorsiones	2.080	2.266	2.347	1.821	1.652	2.033,2	-20,60
Ataques a poblaciones	98	48	21	17	16	40	-83,70
Desplazados registrados	414.814	211.203	199.965	217.773	201.623	249.075,60	-51,40
Terrorismo	1.573	1.217	610	520	554	894,8	-64,80

Fuente: CIC-DIJIN, Fondelibertad, RUPD-Acción Social.

76. Paralelamente, en el marco político se trabajó en el desmantelamiento de los grupos armados organizados al margen de la ley, en especial de los grupos guerrilleros de las FARC y el

²⁸ Ley N° 812 de 2003.

ELN, y de autodefensas AUC, a través de dos estrategias, lucha frontal y desmovilización, individual y colectiva²⁹.

77. El Gobierno nacional ofreció a todos los grupos armados organizados al margen de la ley la posibilidad de iniciar diálogos o negociaciones tendientes a la reincorporación de sus miembros a la civilidad, siempre y cuando declaren un cese de hostilidades (homicidios, secuestros, masacres y demás actos violentos), sin exigir el desarme, ni la rendición inmediata, planteando una verificación tanto nacional como internacional para transparencia del proceso. Por lo anterior, el Gobierno solicitó el concurso de las Naciones Unidas, la OEA, la Iglesia católica, personalidades, países amigos y comisiones de la sociedad civil para establecer un diálogo sincero y productivo.

78. En desarrollo de lo anterior, se dio continuidad a las negociaciones de paz con las autodefensas ilegales, lo que generó las condiciones que permitieron la desmovilización en los grupos más importantes, con el propósito concreto de reducir la violencia en Colombia y muy especialmente los atentados y atropellos contra la población civil. Este proceso avanzó con la veeduría directa de la Organización de Estados Americanos y el acompañamiento de la Iglesia católica.

79. En cuanto a la guerrilla, vale resaltar que se viene adelantando un proceso de diálogo con el ELN en Cuba. Por el contrario, con la guerrilla de las FARC-EP los intentos de acercamiento y diálogo han sido fallidos. Cabe mencionar que los acercamientos tendientes a la liberación de las personas secuestradas en su poder, no han logrado avances sustantivos a pesar de los diversos esfuerzos realizados en ese sentido.

B. Las siete herramientas de equidad. Reactivación social. Fundamentos

80. El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un país comunitario", igualmente tuvo como objetivo la generación de condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y superar las condiciones de desigualdad en el país. Con esa perspectiva, el Gobierno se planteó el objetivo de la reactivación social. Este objetivo de política estuvo integrado por "siete herramientas de equidad" orientadas a brindar respuestas al desafío que plantean los altos índices de pobreza, el deterioro de los principales indicadores sociales y la precariedad de los sistemas de protección social en el país.

81. Las citadas herramientas son: i) la revolución educativa; ii) la protección y seguridad social; iii) el impulso a la economía solidaria; iv) el manejo social del campo; v) el manejo

²⁹ En relación con la primera estrategia, de agosto de 2002 a diciembre de 2006 se efectuaron 24.246 capturas contra los grupos subversivos y 8.631 miembros de tales grupos han resultado abatidos. Frente a los grupos de autodefensa, se han realizado 12.842 capturas y un total de 1.513 miembros abatidos, durante el mismo período.

Igualmente, se ha logrado durante agosto de 2002 a diciembre de 2006 la desmovilización individual de 11.264 miembros de grupos ilegales pertenecientes a las guerrillas, particularmente de las FARC y del ELN, los grupos de autodefensas (AUC) y disidencias, y de 31.687 miembros a través de desmovilizaciones colectivas. Ministerio de Defensa, resultados operacionales, agosto de 2002 a diciembre de 2006.

social de los servicios públicos; vi) un país de propietarios; y vii) la calidad de vida urbana; aspectos éstos que se desarrollarán en el presente informe.

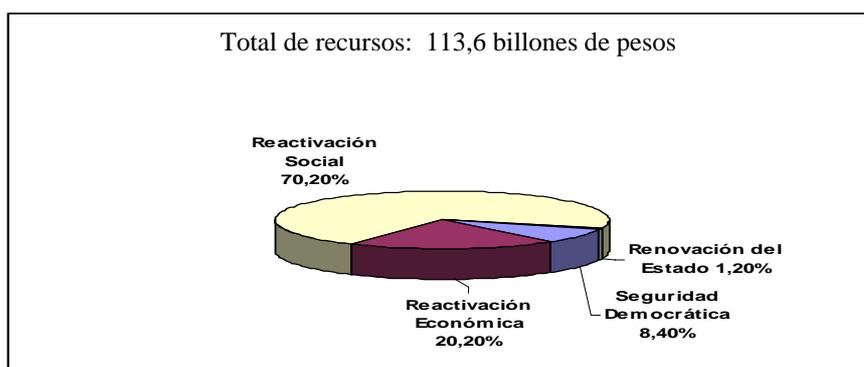
82. La relevancia que le ha otorgado el Gobierno a la política de reactivación social se materializó a través de la inversión. De tal suerte que considerando la totalidad de las apropiaciones, incluidas las asociadas al Sistema General de Participaciones³⁰ y a las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, la reactivación social recibió cerca del 66% de los recursos de inversión de las vigencias fiscales, 2003-2005.

83. Así, se destinaron 55,7 billones de pesos al cumplimiento de los objetivos que integran este objetivo de política, de éstos, 35,7 billones de pesos (64%) corresponden a los giros de la Nación a través del Sistema General de Participaciones, 17,9 billones (32%) a la inversión del Presupuesto General de la Nación y 2,1 (4%) a las empresas industriales y comerciales del Estado. El grado de ejecución de las apropiaciones vinculadas a las siete herramientas de equidad, medido por los compromisos, alcanza un nivel de 93% para los recursos acumulados de las vigencias fiscales 2003, 2004 y 2005, lo que representa un promedio de ejecución de 98,5% para 2003 y 2004 y un acumulado de ejecución de 82,2% a 30 de septiembre de 2005³¹.

84. El gasto en los principales programas sociales aumentó en el 0,6% durante el período 2002 a 2006, ascendiendo al 7,8% del PIB en 2006.

85. En cuanto a la destinación de los recursos durante el período 2002-2006 tuvo una marcada tendencia social. Prueba de esto es la asignación de 79,8 billones de pesos para los programas contenidos en las "siete herramientas de equidad" del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, eje central de la política social del Gobierno, lo que equivale a 70,2% de las partidas de inversión asignadas en ese período.

Recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación por objetivo del Plan NAL de desarrollo



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

³⁰ De acuerdo con el artículo 356 de la Constitución política, para efectos de atender los servicios a cargo de la Nación, de los departamentos, distritos y municipios y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

³¹ Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial, DNP, Reactivación Social. Siete herramientas de equidad. Resultados 2005, Bogotá D.C., octubre de 2005.

III. ASPECTOS GENERALES DEL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

A. Aplicación del Pacto en el derecho interno

86. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue suscrito por Colombia el 21 de diciembre de 1966, ratificado el 29 de octubre de 1969 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Fue incorporado en el derecho interno colombiano por la Ley N° 74 de 1968, por medio de la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

87. En virtud del llamado "bloque de constitucionalidad"³² (artículo 93 y numeral 2 del artículo 214 de la Constitución política), "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...)", la jurisprudencia ha reconocido la fuerza normativa de instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su observancia a nivel interno, tanto para los nacionales como para los extranjeros³³, y en especial para las autoridades públicas³⁴.

B. Difusión y seguimiento del Pacto

88. La difusión del contenido del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha venido efectuando de manera permanente por parte de no sólo de las entidades estatales sino de la sociedad civil, particularmente las ONG de derechos humanos que trabajan en el país, a través de publicaciones, eventos culturales e Internet.

³² El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

³³ Constitución política, art. 4. "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades."

³⁴ Constitución política, art. 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

89. El Gobierno nacional en su página web www.derechoshumanos.gov.co, difunde la normativa tanto nacional como internacional en materia de derechos humanos, que incluye el Pacto.
90. El Ministerio del Interior y de Justicia, por su parte, lidera con la participación de todos los sectores de la Administración Pública Nacional, el proyecto de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, ordenado por la Directiva presidencial N° 01 de 2005. En desarrollo de este proyecto se ha revisado y analizado la normatividad pertinente (leyes y decretos) expedida desde 1886 y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que afecta su vigencia.
91. Para el efecto, se expedirán decretos únicos, sectoriales o temáticos, para cada uno de los sectores de la Administración y se elaborarán compilaciones legislativas, por sectores administrativos, de las leyes vigentes.
92. Se pondrá en servicio, asimismo, el Sistema Único de Información Normativa (SUIN), que permitirá a todas las personas, consultar la información jurídica recopilada en desarrollo del mencionado proyecto, a través de Internet.
93. De esta manera, se facilitará un mayor y más fácil acceso a los diversos textos de las normas de derechos humanos, nacionales e internacionales, incorporadas en el ordenamiento colombiano.
94. Igualmente, el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Derechos Humanos, ha publicado diversos volúmenes relacionados con los derechos humanos y su desarrollo a nivel interno e internacional. Por otra parte, el Ministerio cuenta con el Sistema Nacional de Casas de Justicia, instituciones que son centros multiagenciales gratuitos de información, promoción de derechos, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, en donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos³⁵.
95. La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su función de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, ha venido impulsando en todo el país proyectos pedagógicos sobre derechos humanos en el marco de la "Red nacional de promotores de derechos humanos".
96. En desarrollo de estas actividades, se ha publicado una serie de libros de "creación colectiva" fruto de la reflexión y el trabajo de profesores universitarios, servidores de la Defensoría del Pueblo y líderes sociales y comunitarios, que tienen como tema central un análisis particular de los derechos económicos, sociales y culturales.

³⁵ Decreto N° 1477 de 2000, art. 2.

97. Estas publicaciones constituyen el material básico de los cursos de derechos humanos que la Defensoría y las universidades adelantan conjuntamente en distintos centros educativos, buscando que además sirvan a la ciudadanía en general como fuente de consulta y conocimiento.

98. Cada publicación se refiere a un derecho en particular, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social en pensiones, con una estructura uniforme: i) análisis del sentido y alcance del derecho (con fundamento en normas nacionales e internacionales); ii) manual de casos; y, iii) una guía didáctica que permite orientar la enseñanza del tema.

99. De igual manera, la Defensoría del Pueblo, ha venido desarrollando una labor de seguimiento de las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

100. El Programa de seguimiento y evaluación de políticas públicas en derechos humanos (ProSeDHer) es una metodología de seguimiento y evaluación de las políticas públicas cuyo objetivo fundamental consiste en verificar en qué grado las políticas sociales que diseña y ejecuta el Estado colombiano contribuyen a la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales.

101. Para cumplir con su objetivo fundamental, el programa trabaja en tres fases:

- a) En primer lugar, a partir del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional colombiano, se establece el contenido esencial de los distintos derechos económicos, sociales y culturales de que se ocupa ProSeDHer, así como las obligaciones del Estado en la realización de los mismos.
- b) En segundo lugar, se diseña un instrumento de medición que permite a la Defensoría del Pueblo recoger la información necesaria para establecer hasta qué punto las políticas públicas examinadas realizan los respectivos derechos económicos, sociales y culturales. Este instrumento de medición contiene, por una parte, un sistema de indicadores que mide si los distintos aspectos de las políticas públicas estudiadas se adecuan a las obligaciones que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales impone al Estado colombiano y, de otro lado, una encuesta dirigida a las autoridades nacionales, departamentales y municipales que diseñan y ejecutan las políticas públicas cuya evaluación se lleva a cabo.
- c) La última fase de la metodología que utiliza ProSeDHer consiste en la aplicación de las encuestas a la Nación, a los departamentos y a los municipios, con el fin de recoger la información necesaria para determinar el grado en que las distintas políticas públicas bajo estudio contribuyen a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Una vez recogida, verificada y validada, la información, la Defensoría del Pueblo presenta informes y recomendaciones acerca del grado de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales como consecuencia del desarrollo de las políticas públicas sociales.

102. Concretamente, respecto al derecho a la educación, la Defensoría del Pueblo ha trabajado en el seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. La primera parte del documento titulado "El derecho a la educación y las obligaciones del Estado en materia

educativa: marco para la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas educativas", expone la naturaleza y el alcance del derecho a la educación preescolar, básica y media y las distintas obligaciones del Estado en materia educativa. El contenido del derecho y las obligaciones del Estado se derivan del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, la Constitución política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

103. En cuanto al derecho a la salud, el estudio en el cual ha avanzado la defensoría, contiene el resultado de las dos primeras fases. La primera parte se titula "El derecho a la salud y las obligaciones del Estado en materia sanitaria: marco para la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas de salud". La naturaleza, el contenido del derecho y las obligaciones del Estado se derivan del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Observaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Salud, la Constitución política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana.

104. Igualmente, para efectos del seguimiento de la aplicación del Pacto el Gobierno ha venido trabajando en el diseño de herramientas que contribuyen no sólo a su desarrollo sino a su conocimiento y difusión. En tal sentido, se desarrolla un proceso de investigación, orientado a contar con un diagnóstico y unas herramientas técnicas para hacer un seguimiento permanente del estado de implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país, a través del proyecto de observatorio de los DESC.

105. Este seguimiento le permitirá al Estado medir el grado de avance en la satisfacción de estos derechos y ello debe reflejarse en la evaluación de las políticas públicas dirigidas a prevenir la marginalidad de los más pobres e invertir la mayor proporción de recursos y oportunidades en atender necesidades de los menos favorecidos.

106. Se trata de generar información que permita realizar mejor las libertades humanas, como el derecho a vivir liberado de la miseria, del temor y de la discriminación, a aumentar la capacidad de reconocer las privaciones relacionadas con las necesidades económicas y sociales más básicas, a fin de que se pueda tener una vida larga y saludable, estar bien informado, disponer de los recursos necesarios para tener un nivel de vida digno, y participar en la vida social y comunitaria.

107. De otro lado, a través del seguimiento será posible determinar la influencia de los diferentes actores en la realización de los derechos y evaluar si están cumpliendo sus obligaciones en ese sentido. En el caso del Estado, esas obligaciones están previstas en la Constitución política, la legislación y las normas del derecho internacional, que sirven de marco para la determinación de indicadores de responsabilidad jurídica.

108. Los indicadores DESC servirán como orientadores para la creación de instrumentos normativos y de promoción de una cultura de los derechos humanos en los distintos niveles territoriales en los cuales se desarrolla la política pública. Además, permitirá que la sociedad

civil y el Estado lleguen a acuerdos sobre el ritmo y la intensidad que consideran adecuada en la implementación progresiva de los DESC.

109. El seguimiento contribuirá a hacer claridad sobre el avance de los DESC, a garantizar la sostenibilidad de esos derechos y su progreso permanente mediante normas sociales, instituciones, leyes y un entorno económico propicio. Las estadísticas en cada una de esas esferas pueden ayudar a evaluar en qué medida se está garantizando ese acceso seguro.

110. Adicionalmente, en diciembre de 2005 se conformó un grupo interinstitucional de construcción de indicadores DESC³⁶ bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República con el fin de crear conjuntamente con otras entidades estatales indicadores que permitan medir el avance de cumplimiento de los DESC en Colombia.

111. En este sentido, se ha iniciado un trabajo con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), dirigido a identificar y diagnosticar la producción de información en las entidades gubernamentales relacionadas con el tema. Este trabajo servirá de punto de partida para determinar tanto la disponibilidad de la información como los datos que es necesario empezar a producir, para el diseño de indicadores más precisos y oportunos orientados al monitoreo del cumplimiento de los DESC.

112. Inicialmente, el trabajo se concentró en el intercambio de experiencias en el tema de indicadores relacionados con los DESC, que cada una de las entidades participantes había llevado a cabo. Posteriormente, se construyó un esquema conceptual, de manera consensuada, para restringir la construcción de una batería de indicadores en el tema de DESC, a las variables que se priorizaron³⁷. En un tercer momento, el Observatorio junto con el DANE construyó una propuesta técnica de cómo generar información sobre respeto, realización y protección de los DESC con los insumos que provee el "Pendes"³⁸. Este trabajo, permitió evidenciar las falencias de información en lo relacionado con los derechos a la educación y la salud para la población en situación de desplazamiento, la población con discapacidad y las minorías étnicas, por lo cual

³⁶ Integrado por: Observatorio del Programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, Vicepresidencia de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Contraloría General de la República.

³⁷ Los derechos seleccionados fueron salud y educación para la población en situación de desplazamiento, la población con discapacidad y las minorías étnicas, variables que deberían tener en cuenta género, edad y ubicación geográfica.

³⁸ Plan Estratégico Nacional de Estadísticas. El Pendes se concibe como un instrumento ordenador de la producción estadística oficial que determina las necesidades de información, signa responsabilidades y precisa su desarrollo según parámetros de calidad y normalización estadística, informática y de sistemas de información.

surgió la necesidad de fortalecer la oferta de información sobre DESC e identificar la demanda insatisfecha de la misma.

113. Para responder a esta necesidad teniendo en consideración la reestructuración que se estaba llevando a cabo en el DANE, se incluyó el tema de los DESC en la unidad misional EPYC³⁹. De ahí que aparezcan como actividades de esta unidad el fortalecimiento de registros administrativos⁴⁰ y la elaboración de encuestas referentes a los DESC. Cabe destacar que la inclusión de este tema en el DANE es fundamental para que los esfuerzos en la medición de derechos sean sistemáticos.

114. De otro lado, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con la suscripción de la Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993 se inició la construcción de un Plan Nacional de Acción de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que tiene como propósito lograr la plena vigencia de los derechos humanos y de la normativa humanitaria en Colombia.

115. El Plan debe constituirse en una guía para la actuación del Estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario y por la importancia del compromiso adquirido internacionalmente en la materia, debe también impulsar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

116. En el proceso de elaboración se ha mantenido una activa interlocución con diversos sectores de la sociedad civil. Gracias a ella se ha podido llegar a acuerdos preliminares en relación con los ejes temáticos del Plan y la conformación de una instancia de coordinación entre el Estado y la sociedad civil que enriquecerá las propuestas y dará al conjunto del proceso la legitimidad necesaria para garantizar su idoneidad y sostenibilidad.

117. El plan pretende hacer énfasis en el rol de los derechos humanos en el desarrollo nacional y en el rumbo de sus instituciones con miras a fortalecer el estado de derecho, manteniendo un

³⁹ La nueva estructura denominada Planib (Plan Nacional de Información Básica), se compone de nueve programas misionales, programas instrumentales y unidades que estarán articuladas e interrelacionadas para la creación, producción y difusión de estadísticas nacionales. Dentro de los programas misionales, se encuentra el área sociodemográfica; de precios; de servicios públicos; ambiental; de cuentas nacionales; el área espacial (relacionada con la cartografía); de Objetivos del Milenio, de producción, comercio y servicios, y de estadísticas políticas y culturales (EPYC). Dentro del programa misional de estadísticas políticas y culturales, que trabajará en el desarrollo de los indicadores de DESC, se encuentran los proyectos de democracia y participación ciudadana; cultura, deporte y recreación; y gobernabilidad y derechos.

⁴⁰ Para hacerlo se utilizará un instrumento desarrollado por el DANE, denominado F2. Este es la herramienta que se utilizará para recoger la información con respecto a DESC. Tiene tres componentes, el primero relacionado con la descripción de las operaciones estadísticas, la segunda relacionada con los indicadores que se construyen a partir de las operaciones estadísticas y la tercera que tienen en cuenta la descripción de los sistemas de información en los que están montadas las operaciones estadísticas e indicadores.

carácter estatal que trascienda los períodos de los Gobiernos, y contemple el carácter integral de los derechos humanos.

118. El 26 de septiembre de 2006, se instaló la Comisión que se encargará de la elaboración concertada del Plan, en la cual tienen participación entidades gubernamentales, y estatales, la comunidad internacional y la sociedad civil⁴¹.

119. Los objetivos del Plan Nacional de Acción de derechos humanos son:

- a) Proveer una guía para la actuación coordinada del Estado y su articulación con las organizaciones de la sociedad civil, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario;
- b) Promover la cooperación en el diseño y ejecución de programas y acciones entre las entidades de Gobierno y del Estado, ONG y sociales, grupos profesionales, y otros sectores de la sociedad civil;
- c) Impulsar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario,
- d) Hacer énfasis en el rol de los derechos humanos en el desarrollo nacional y en el rumbo de sus instituciones con miras a fortalecer el Estado Social de Derecho.

120. El Plan como ha sido concebido tiene un carácter estatal, con un enfoque de género y diversidad étnica que parte de una noción de integralidad de los derechos humanos y de la dependencia recíproca entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, a la luz de las prioridades que el país considere necesario establecer, en un contexto de concertación interinstitucional y con la sociedad civil.

121. Los derechos económicos, sociales y culturales constituyen uno de los ejes temáticos que serán objeto de desarrollo.

C. La cooperación internacional y la aplicación del Pacto

122. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)⁴² es la entidad creada por el Gobierno nacional con el fin de canalizar los recursos

⁴¹ De Gobierno, Ministerios del Interior y de Justicia, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Protección Social, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario; Fiscalía General de la Nación; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; organizaciones del Consenso Londres Cartagena: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales, Consejo Nacional Gremial, Federación Colombiana de Municipios, Consejo Nacional de Planeación, Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Fundación Restrepo Barco; Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos; plataforma DESC y; sectores sociales.

⁴² La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), es el resultado de la fusión de la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional (ACCI) y la adscripción a aquélla del Fondo de Inversión para la

nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia.

123. Entre las funciones de la Agencia están la de coordinar el desarrollo de la política que en materia de acción social fije el Gobierno nacional; coordinar el desarrollo de la política que en materia de cooperación determine el Gobierno; administrar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

124. De igual manera, la Agencia ejecuta los programas de la política de inversión social contemplados en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que define la Presidencia de la República y que están dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.

125. Uno de los objetivos de la cooperación internacional es incrementar los niveles de desarrollo de los países menos avanzados. En tal sentido, y conscientes de la importancia que tienen la generación de autoempleo, la capacitación técnica, la educación primaria, las condiciones de empleo y vida de los trabajadores, entre otras, para el crecimiento económico y desarrollo social del país, el Gobierno nacional, la comunidad internacional, las agencias del sistema de Naciones Unidas y organizaciones sociales colombianas incluyeron estos temas de forma transversal en la llamada Estrategia colombiana de cooperación internacional.

126. Este documento incluye entre sus líneas prioritarias de intervención la relativa a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la cual se reitera el compromiso asumido por el país para el año 2015. Colombia asumió la responsabilidad de reducir a la mitad el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

127. Al respecto, en Colombia se observa que, aunque el panorama general es positivo y, en promedio, las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a 2015 pueden ser cumplidas a nivel nacional, algunas regiones geográficas y grupos poblacionales presentan niveles de rezago que requieren esfuerzos importantes. La misma situación de inequidad se refleja al estudiar los indicadores por grupos sociales, así como por zonas rurales y urbanas, en donde se observa una desventaja evidente en detrimento de las primeras.

128. Respecto del artículo 6 del Pacto -relacionado con el derecho de las personas a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado; orientación y formación tecnicoprofesional, preparación de programas, normas y técnicas-, a 2006 se ejecutaron 29 proyectos de cooperación internacional, según el registro del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD) de Acción Social con el apoyo de USAID, JICA, BID, el Banco Mundial, Bélgica, el Canadá, Italia, Alemania, la UNESCO, el UNICEF y España.

Paz (FIP), lo que se llevó a cabo mediante el Decreto N° 2467, de 19 de julio de 2005, a fin de respaldar la rehabilitación social y económica de las personas afectadas por la violencia, especialmente la población desplazada y la población vulnerable y coordinar la cooperación internacional del país.

129. En relación con el artículo 7 del Pacto -referente a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y sobre el derecho de toda persona a la seguridad social-, a 2006 se apoyaron por USAID, el ACNUR, el BID, Bélgica, España, el Canadá e Italia.

130. Setenta y cuatro proyectos de cooperación en ejecución.

131. En cuanto al artículo 10 que consagra derechos relativos a la protección de madres gestantes y en el tiempo inmediatamente posterior al parto, y a la protección de niños y adolescentes frente a tratamientos discriminatorios y no apropiados en el trabajo, en 2006 se encontraban en ejecución un total de 25 proyectos, que tienen como fuentes cooperantes al BID, el Canadá, España, el UNICEF, el FNUAP, el ACNUR y USAID.

132. En desarrollo del artículo 11 del Pacto, sobre condiciones generales de vida en 2006 se encontraban en ejecución 143 proyectos cuyas fuentes de cooperación son: BID, Canadá, Comisión Europea, España, FAO, Japón, JICA, PMA, PNUD, USAID, UNESCO, el FNUAP, Suecia, los Países Bajos y ACNUR.

133. En relación con lo dispuesto en el artículo 12 del Pacto sobre condiciones generales de salud, en 2006 se ejecutaron 25 proyectos financiados con cooperación de Bélgica, la FAO, el Canadá, el Japón, el FNUAP, el UNICEF, BID, OPS/OMS y el Reino Unido.

134. Para dar cumplimiento al artículo 13 del Pacto sobre educación, se presentaron 68 proyectos con cooperación del Banco Mundial, BID, el Canadá, la Comisión Europea, España, Japón, JICA, el UNICEF, Alemania, el ACNUR, UNESCO y USAID.

135. Por último, en desarrollo del artículo 15 del Pacto, sobre derechos culturales, fueron presentados 12 proyectos con cooperación de España, el PNUD, la UNESCO y el UNICEF.

IV. DISPOSICIONES GENERALES DEL PACTO

A. Derecho a la libre determinación (artículo 1 del Pacto)

Avances normativos

136. Desde el informe anterior la normativa constitucional que desarrolla el derecho a la libre determinación no ha sufrido ninguna modificación; sin embargo en adición al tercer informe, en el cual se hace una amplia descripción sobre las disposiciones pertinentes, es importante hacer referencia al artículo 3 de la Constitución política, según el cual la soberanía se encuentra en cabeza del pueblo.

137. En desarrollo del principio de soberanía, la normativa constitucional prevé mecanismos de participación ciudadana, los cuales están reglamentados principalmente en la Ley N° 134 de 1994 además de la participación, fiscalización y control de la gestión pública. Son ellos el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Avances jurisprudenciales⁴³

138. Sentencia C-1189/2000. En esta sentencia se analiza el alcance del concepto de "soberanía" a la luz del derecho internacional; las relaciones entre las normas del derecho internacional y las del derecho interno; y las fuentes del derecho internacional que vinculan a Colombia.

139. *Sentencia C-1200/2003*. La Corte Constitucional, en el marco de una acción de inconstitucionalidad contra el Acto legislativo N° 03/02, desarrolló el tema del "acto constituyente o acto fundacional, como el acto de soberanía por excelencia", señaló que, en los Estados democráticos sólo el soberano tiene, en estricto sentido, poder constituyente a través del cual puede constituir un nuevo sistema y adoptar una nueva constitución.

140. *Sentencia C-249/2004*. En el marco de la acción de inconstitucionalidad contra varios incisos del artículo 13 de la Ley N° 80 de 1993 "Estatuto de contratación administrativa", que se refieren a las normas no colombianas aplicables a contratos celebrados en el exterior, celebrados en Colombia para ser ejecutadas en el extranjero, o financiadas con fondos de entidades extranjeras, la Corte dio luces sobre el principio de la soberanía y el derecho a la libre determinación de los pueblos. Relaciona el proceso evolutivo del principio de soberanía con la autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados.

B. Derecho a la no discriminación (artículo 2 del Pacto)

1. Desarrollo principio general

Marco normativo

141. La Constitución política en su artículo 13 establece que nadie puede ser discriminado por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Al respecto se destacan los siguientes avances normativos.

142. *Ley N° 581 de 2000*, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución nacional y se dictan otras disposiciones.

143. *Ley N° 586 de 2000*, por medio de la cual se instituye el día 13 de agosto de cada año como Día de la libertad de expresión.

⁴³ De igual forma, es indicado aclarar que un efecto general de las sentencias en Colombia, es decir, cuando se trata de sentencias (C, T ó SU): C* es un análisis de constitucionalidad que tiene efecto *erga omnes* o para toda la comunidad; T* el efecto es interpartes o inter pares es decir para los casos particulares no para toda la comunidad; SU* o sentencia unificadora que tiene efecto *erga omnes* y su pretensión es unificar la jurisprudencia.

144. *Ley N° 931 de 2004*, por la cual se dictan normas sobre el derecho al trabajo en condiciones de igualdad en razón de la edad. Esta norma tiene por objeto la protección especial por parte del Estado de los derechos que tienen los ciudadanos a ser tratados en condiciones de igualdad, sin que puedan ser discriminados en razón de su edad para acceder al trabajo. En desarrollo de este objetivo establece la prohibición de exigir, por cualquier persona, a los aspirantes a ocupar un cargo o ejercer un trabajo, cumplir con un rango de edad determinado para ser tenido en cuenta en la decisión que defina la aprobación de su aspiración laboral. Es decir, que los requisitos para acceder a un cargo que se encuentre vacante o a ejercer un trabajo deberán referirse a méritos o calidades de experiencia, profesión u ocupación⁴⁴.

Avances jurisprudenciales

145. En desarrollo del principio de la no discriminación la Corte Constitucional ha proferido múltiples fallos, dentro de los cuales señalamos los siguientes.

146. *Sentencia C-371/00*. Define las acciones afirmativas y las distingue de las denominadas medidas de discriminación inversa o positiva.

147. *Sentencia C-289/00*. Reconoce las diferentes manifestaciones de la familia, matrimonio y unión libre.

148. *Sentencia C-169/01*. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el tema de la discriminación positiva, con fundamento en el precepto constitucional, enfocada hacia poblaciones vulnerables y que definitivamente no se encuentran en igualdad de condiciones a la generalidad de la población colombiana. Se refiere la Corte de manera particular a razones de índole étnico, racial y político que generan desigualdades en el acceso a recursos económicos y de participación en el sector público.

149. *Sentencia C-802/2002*. En lo que respecta a las facultades atribuidas al Presidente de la República respecto a la declaración de la llamada "conmoción interior"⁴⁵, la Corte ha reiterado a través de su jurisprudencia la importancia de proteger el principio de no discriminación y los derechos inalienables y por tanto circunscribir el mecanismo a medidas estrictamente limitadas a las exigencias de la situación.

150. *Sentencia C-065/2003*. Desarrolla el derecho de las personas con limitaciones físicas a comparecer como testigos.

⁴⁴ El tema del trabajo infantil no es objeto de regulación por parte de esta norma. Está excluido.

⁴⁵ Art. 213, C.P.:

"En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República, o en parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogables hasta por dos períodos iguales, (...)."

151. *Sentencia C-504/2004*. Determina la igualdad de protección y prohibición de discriminación entre sexos en materia de matrimonio entre menores de edad (edad mínima de 14 años para ambos sexos).

152. *Sentencia C-075 de 2007*. Reconoce derechos patrimoniales a las parejas del mismo sexo, efectos limitados a la sociedad patrimonial entre compañeros permanentes de que trata la Ley N° 54 de 1990.

153. *Sentencia C-811 de 2007*. Declara exequible el artículo 163 de la Ley N° 100 de 1993, en el entendido que el régimen de protección en ella contenido se aplica también a las parejas del mismo sexo, de tal suerte que en virtud del principio de igualdad, los compañeros permanentes del mismo género gozarán de cobertura en salud.

2. Desarrollo del principio frente a los extranjeros

Marco normativo

154. El artículo 100 de la Constitución política regula lo relativo a los derechos y garantías de los extranjeros, estableciendo que éstos disfrutarán de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, señala que en virtud de la ley y por razones de orden público, éstos pueden verse limitados. En desarrollo de este precepto se ha avanzado en la expedición de la siguiente norma.

155. *Ley N° 1070 de 2006*, por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. La norma posibilita que los extranjeros residentes en Colombia podrán votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital, del último lugar donde hayan fijado su domicilio. Las elecciones en las que podrán participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de alcaldes distritales y municipales, concejos distritales y municipales, y juntas administradoras locales distritales y municipales en todo el territorio nacional.

Avances jurisprudenciales

156. *Sentencia C-070/2004*. Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional ha desarrollado el tema de los derechos constitucionales de los extranjeros, comparando la situación de los extranjeros con los nacionales, en virtud del principio de igualdad, lo cual no obsta, según la Corte, para que el legislador pueda establecer un trato diferencial, siempre y cuando existan "razones constitucionales legítimas que así lo justifiquen".

157. *Sentencia C-238/2006*. En este fallo la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de Ley estatutaria N° 285 de 2005 (Senado), 129 de 2004 (Cámara), "por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia", el cual consideró ajustado a la Carta Constitucional, desarrollando de manera analítica el tema del otorgamiento de derechos políticos a extranjeros en el marco de un sistema democrático participativo como el colombiano y dentro del contexto "del fenómeno de la integración y de la reciprocidad, en la satisfacción de los derechos de los extranjeros en Colombia así como aquéllos de los nacionales colombianos en otros países".

158. *Sentencia C- 523/2003*. La Corte, al revisar la constitucionalidad del Decreto-ley N° 1355 de 1970 "Código Nacional de Policía", desarrolló con amplitud los derechos de los extranjeros en la Constitución política y la potestad del legislador para conceder ciertos derechos políticos a los extranjeros residentes en Colombia.

3. Desarrollo del principio frente a los discapacitados

Marco normativo

159. En Colombia a partir de la Constitución política de 1991 se ha venido consolidando un marco jurídico que determina los derechos de la población con discapacidad, y al mismo tiempo las obligaciones del Estado y la sociedad para con ellos, en particular los artículos 13, 47, 54 y 68.

160. Se prevé la obligación del Estado de brindar protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

161. Dentro de este marco constitucional los avances normativos durante el período de observación han sido prolíficos.

162. *Ley N° 762 de 2002*, por la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ratificada por Colombia en diciembre de 2003.

163. A nivel sectorial, se han desarrollado normativas que no obstante cobijan a toda la población, comportan regulaciones específicas en materia de discapacidad.

Salud

164. *Ley N° 100 de 1993* (modificada parcialmente por la Ley N° 1122 de 2007), crea el "Sistema de Seguridad Social Integral"⁴⁶.

165. *Ley N° 643 de 2001*⁴⁷, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar".

⁴⁶ Su objeto es garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten" (art. 1). Contempla disposiciones específicas en relación con la invalidez y la discapacidad, en lo concerniente al Sistema General de Pensiones (arts. 38 y 39), al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Riesgos Profesionales" (arts. 249 a 253 y 257). En el caso del Sistema de Salud, se prevé que toda la población será cubierta en lo relacionado con la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la atención y recuperación; además señala que las personas con discapacidad sin capacidad de pago serán beneficiarios del Régimen Subsidiado (art. 157), y que en el caso del Régimen Contributivo la cobertura familiar incluye a las personas con mayoría de edad con discapacidad permanente (art. 163).

⁴⁷ En su artículo 42 prevé dentro de la destinación de las rentas del monopolio al sector salud, que el 4% debe destinarse a la vinculación al Régimen Subsidiado de los discapacitados, limitados visuales y salud mental.

166. *Ley N° 1109 de 2006*⁴⁸, por medio de la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco hecho en Ginebra el 21 de mayo de 2003.

167. *Ley N° 112 de 2007*, por la cual se modifica parcialmente la Ley N° 100 de 1993.

168. *Decreto N° 205 de 2003*, por el cual se fusionan los Ministerios de Salud y de Trabajo en el Ministerio de Protección Social⁴⁹.

169. *Decreto N° 1896 de 2001*, que adopta la Clasificación Única de Procedimientos en Salud, incluyendo los procedimientos relacionados con el desempeño funcional y la rehabilitación.

Laboral

170. *Ley N° 776 de 2002*⁵⁰, por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

171. *Ley N° 909 de 2004*⁵¹, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

172. *Ley N° 982 de 2005*, por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones.

173. *Ley N° 1081 de 2006*⁵², por medio de la cual se otorgan beneficios a las familias de los Héroes de la Nación y a los Veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.

⁴⁸ Señala al tabaco como causante de discapacidad y establece estrategias de control para su consumo.

⁴⁹ Al ministerio se le atribuye la competencia, específica de proponer y promover la ejecución de políticas de readaptación profesional y generación de empleo para personas con discapacidad, en coordinación con las demás direcciones generales del ministerio, es decir con las Direcciones de Salud Pública, de Riesgos profesionales, de Empleo, entre otras.

⁵⁰ Establece la obligatoriedad del cubrimiento de las prestaciones económicas y asistenciales para los trabajadores que han sufrido accidentes de trabajo y enfermedad profesional, en sus artículos 4 y 8 obliga a la reincorporación y a la reubicación de los trabajadores con discapacidad de origen ocupacional.

⁵¹ Establece mecanismos de protección para aquellas personas que tienen algún tipo de discapacidad. La Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar, en igualdad de oportunidades, las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que posean discapacidades físicas, auditivas o visuales, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con su condición.

⁵² Establece incentivos para la contratación laboral de veteranos que sufran discapacidad e incentivos para los empleadores. Además establece la prioridad en su atención en establecimientos públicos.

174. *Decreto N° 2463 de 2001*, mediante el cual se reglamentan las competencias, instancias y términos de los procesos de calificación de la pérdida de capacidad laboral.

Accesibilidad

175. *Ley N° 1083 de 2006*⁵³, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

176. *Decreto N° 1660 de 2003*, por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad.

177. *Decreto N° 1538 de 2005*, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley N° 361 de 1997 para establecer las condiciones básicas de accesibilidad al espacio público y la vivienda.

178. *Decreto N° 975 de 2004*, que reglamenta parcialmente las Leyes N° 49 de 1990, N° 3 de 1991, N° 388 de 1997, N° 546 de 1999, N° 789 de 2002 y N° 812 de 2003 en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social que establece una discriminación positiva para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a este subsidio de vivienda y el Decreto N° 1660 de 16 de junio de 2003 que reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad.

Educación

179. *Decreto N° 1006 de 2004*, que modifica la estructura y funciones del Instituto Nacional para Ciegos -INCI.

180. *El Decreto N° 3020 de 2002*, reglamentario de la Ley N° 715 de 2001, señala que para fijar la planta de personal de los establecimientos que atienden a estudiantes con necesidades educativas especiales, la entidad territorial debe atender los criterios y parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. Además, indica que los profesionales que realicen acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social sean ubicados en las instituciones educativas que defina la entidad territorial para este propósito.

Infancia

181. *Ley N° 1098 de 2006*, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia⁵⁴.

⁵³ Establece regulaciones relativas a la accesibilidad a las redes de movilidad a favor de personas con discapacidad.

⁵⁴ Particularmente en su artículo 36, desarrolla el tema de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad; además, a lo largo de la norma se atiende la condición de discapacidad desde diversas perspectivas.

Justicia

182. *Ley N° 975 de 2005*⁵⁵, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

Competencias territoriales

183. *Ley N° 715 de 2001*⁵⁶, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Esta norma asigna responsabilidades a las entidades departamentales y municipales en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos dirigidos a la atención de grupos vulnerables.

Avances jurisprudenciales

184. *Sentencia C-531 de 2000*. Declara exequible el artículo 26 de la Ley N° 361/97 y argumenta la protección laboral reforzada para proteger el derecho fundamental al trabajo y garantizar la especial protección de las personas en debilidad manifiesta.

185. *Sentencia T-219 de 2002*. A través de este fallo de tutela la Corte señala que el acceso al servicio público de la seguridad social y a la atención en salud debe ser más efectivo cuando se exige a favor de quienes adolecen de algún tipo de discapacidad y, por ello, las políticas del Estado en dichas materias atienden los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

186. *Sentencia C-401 de 2003*. Declara la constitucionalidad de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y de su ley aprobatoria.

187. *Sentencia T-519 de 2003*. Declara exequible el artículo 26 de manera condicionada toda vez que la Corte estimó que en todo despido por razón de la limitación de la persona deberían concurrir dos factores: la autorización de la oficina del trabajo y el pago de 180 días de trabajo. Estas dos cargas para el empleador son instrumentos previstos por el legislador para evitar que se presente de manera arbitraria el despido de la persona limitada.

188. *Sentencia C-076 de 2006*. En esta sentencia la Corte Constitucional declaró inexecutable la disposición contenida en el Decreto N° 960 de 1970, según la cual no podían ejercer como notarios personas sordas y mudas.

⁵⁵ Establece los derechos de las víctimas, dentro de los cuales se encuentran los discapacitados, a la verdad, la justicia y la reparación.

⁵⁶ Esta ley tiene incidencia en el tema del manejo de la discapacidad, determina las responsabilidades que tienen la nación y las entidades territoriales departamentales y municipales en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos de los sectores de educación, salud en correspondencia con lo determinado en las Leyes N° 100 de 1993 y N° 115 de 1994; y en los denominados otros sectores, entre los cuales están: transporte, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, y atención a grupos vulnerables.

Avances administrativos

189. La discapacidad ha sido asumida por el Gobierno nacional como un componente de sus políticas en derechos humanos. En virtud de ello, durante los últimos años la población con discapacidad en Colombia ha recibido mayor atención por parte de los Gobiernos nacional, departamental y municipal. Este apoyo ha aumentado gracias a un cambio en la visión que viene dando pasos desde el nivel internacional⁵⁷.

190. En Colombia, el Informe de las Américas 2004⁵⁸ reconoce que en el país ha aumentado el número de personas discapacitadas beneficiadas en educación, salud, espacios públicos, entre otros aspectos. Varias instituciones dentro del Gobierno nacional se ocupan de la discapacidad, sin embargo, el Ministerio de Protección Social es el ente gubernamental que lidera el tema y cuenta con el apoyo de otras instituciones, entre ellas, la Vicepresidencia de la República.

191. Con el fin de manejar integralmente el tema, el Gobierno nacional diseñó el Plan Nacional de Discapacidad 2003-2006 del cual surgió el Programa de derechos humanos y discapacidad de la Vicepresidencia de la República que tiene como misión promover el respeto y garantía de los derechos humanos de las personas con discapacidad, a través de la promoción de la eliminación de las barreras que impiden el ejercicio pleno de todos sus derechos y apoyando procesos de inclusión social efectiva y de no discriminación.

Plan Nacional de Discapacidad

192. Desde el punto de vista de la política gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario" 2002-2006, frente al tema de discapacidad sentó las bases para la construcción de un Plan Nacional de intervención en discapacidad, dentro del marco de la política pública, con el fin de garantizar los programas y estrategias intersectoriales que prevengan las situaciones de discapacidad.

193. Con fundamento en lo anterior, se diseñó una política pública nacional de discapacidad a través del documento CONPES 80 del 26 de julio de 2004⁵⁹, que se enmarca en el contexto de la protección y el manejo social del riesgo. Contempla estrategias para que las personas, las familias, las ONG, el Estado, la sociedad y sus instituciones, puedan prevenir el riesgo, mitigar y superar la materialización del mismo, como también reducir la vulnerabilidad a la discapacidad, protegiendo el bienestar de la población y su capital humano. Bajo un marco de corresponsabilidad, se busca identificar los riesgos y diseñar e implementar intervenciones para evitar la discriminación y exclusión social.

⁵⁷ Según el *Boletín* N° 10 "Por el derecho a la diferencia y a la igualdad de oportunidades: los derechos humanos de las personas con discapacidad", publicado por el Programa Presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

⁵⁸ Elaborada por el proyecto de Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas Discapacitadas.

⁵⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) N° 80. Política pública nacional de discapacidad, 26 de julio de 2004.

194. La política identifica como estrategias: i) la promoción de comportamientos favorables en la sociedad que generen actitudes positivas respecto a la discapacidad y la igualdad de oportunidades, la inclusión e integración social (acceso a bienes y servicios, al mercado laboral, seguridad social, protección de sus derechos humanos, entre otros); y ii) El fomento de la participación de la comunidad en la prevención, mitigación y superación (habilitación y rehabilitación integral) de la situación de discapacidad.

195. Los principios de igualdad, solidaridad y corresponsabilidad, descentralización y participación social y equidad que orientan la política frente a la situación de discapacidad se enmarcan en los derechos fundamentales, económicos, sociales culturales, colectivos y del ambiente, que consagra la Constitución política de 1991 y son consecuentes con los principios del sistema de protección social, los cuales se constituyen en los instrumentos con que el Estado procura garantizarlos. El propósito es crear condiciones que permitan a las personas, familias y comunidad en riesgo y en condición de discapacidad, un mejor goce o ejercicio de los derechos, deberes y libertades que les asisten.

Plan de Acción 2005-2007

196. Con fundamento en la política pública de discapacidad, se diseñó un Plan de Acción 2005-2007, que constituye un instrumento de gestión de carácter estratégico para los organismos gubernamentales del nivel nacional.

197. El Plan está orientado a facilitar la coordinación y ejecución de los compromisos sectoriales sobre la materia, mediante la identificación y concertación del trabajo sectorial, intersectorial e interinstitucional. Esta articulación busca la consolidación de las redes sociales e institucionales de apoyo a las personas discapacitadas en el nivel territorial, promoviendo el desarrollo de una cultura de convivencia y respeto de sus derechos fundamentales.

198. Según el plan para consolidar la política pública de discapacidad, se requiere fortalecer el proceso de construcción colectiva en el que participan activamente representantes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil organizada en el nivel nacional, y de forma análoga en los territorios, mediante la concreción de planes de acción territoriales diseñados a través de los comités técnicos territoriales.

199. El objetivo del plan se centra en prevenir la incidencia de la discapacidad y mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, sus familias y su acceso efectivo a los bienes y servicios sociales mediante la coordinación y articulación de las acciones gubernamentales que se implementan desde cada sector y las entidades del orden nacional comprometidas con el tema.

Programa de derechos humanos y discapacidad

200. El Programa de derechos humanos y discapacidad de la Vicepresidencia de la República de Colombia surgió a partir del Plan Nacional de Discapacidad 2003-2006 y de la misión de la Vicepresidencia de la República para promover y garantizar el respeto de los derechos humanos de la población con discapacidad.

201. Se busca promover el respeto y garantía de los derechos, tanto los civiles y políticos, como los sociales, económicos y culturales de las personas con discapacidad, a través de la promoción

de la eliminación de las barreras que impiden el ejercicio pleno de todos sus derechos y apoyando procesos de inclusión social efectiva y de no discriminación.

202. A través de mecanismos como la página web (www.discapacidad.gov.co) el programa busca principalmente difundir los derechos que tienen todos los colombianos con cualquier tipo de discapacidad. Asimismo, recopila y presenta normas y jurisprudencia, información de la política pública, estadísticas, directorios de instituciones prestadoras de servicios y asociaciones de personas con discapacidad tanto a nivel nacional como internacional, y otra información relevante para realizar pedagogía sobre los derechos y deberes frente a la discapacidad.

Redes sociales de apoyo

203. El Programa de Derechos Humanos y Discapacidad ha desarrollado desde el año 2004 un proceso para promover el fortalecimiento de las redes sociales a favor de la población discapacitada como parte de la coordinación de la política nacional de discapacidad, en cabeza del Ministerio de Protección Social. Este proyecto se ha realizado en 65 municipios y 9 corregimientos de los departamentos de Guaviare, Guainía, Risaralda, Quindío, Antioquia, Putumayo y Magdalena.

204. Los objetivos de este proceso han sido: i) acompañar y fortalecer la construcción conjunta, entre los gobiernos departamentales, locales y la comunidad organizada, de la política pública en discapacidad; y ii) promover la integración social de la población con discapacidad de estos departamentos y brindar herramientas que permitan el aprovechamiento de los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros de las instituciones y las redes de apoyo social existentes en la comunidad.

205. Como resultado de la experiencia adquirida en los departamentos mencionados, se consolidó una metodología para la construcción de una política pública en materia de discapacidad en lo local, que brinde herramientas conceptuales y metodológicas a los gestores sociales para fomentar la participación de la comunidad en la construcción de trabajo en red y que se entregó a los municipios participantes en el proyecto.

206. Igualmente, se ha desarrollado una iniciativa de comunicación denominada "Pa To' el mundo, una muestra de capacidad", construida de manera que pueda ser utilizada por todas las instancias, instituciones, y redes sociales de todas las regiones del país para promover un cambio de imaginario social frente a la situación de discapacidad.

207. La propuesta en mención comprende el diseño de una identidad gráfica y sonora que pretende comunicar las ideas de pluralidad, tolerancia y aceptación de la diversidad en un marco de derechos. Se propone posicionar esta imagen como identidad de todos los programas y proyectos que en Colombia apunten a la integración social de las personas con discapacidad.

208. Adicionalmente, la estrategia reúne piezas de comunicación en audio y en vídeo que han sido construidas para servir como herramientas de apoyo en la implementación de una estrategia nacional de información, educación y comunicación en discapacidad que actualmente se encuentra en construcción por parte de todas las entidades partícipes del Plan Nacional de Discapacidad.

209. El objetivo fundamental de esta iniciativa ha sido apoyar la construcción de un entorno social con equidad, en el cual todas las personas posean las condiciones para ejercer ciudadanía como titulares de derechos y deberes.

Censo población discapacitada

210. Uno de los avances más destacables desde el punto de vista administrativo lo constituye la aplicación del censo general de 2005. A partir del mismo, por primera vez Colombia tiene datos relacionados con el tema discapacidad. Según los resultados, aproximadamente 2.640.000 colombianos presentan alguna limitación permanente, lo cual equivale al 6,4% del total de la población colombiana.

211. Con el fin de complementar la información del censo se diseñó el formulario único de registro para localización de personas con discapacidad, el cual se constituye en una valiosa herramienta que, por primera vez en nuestro país, permite conocer, con criterios técnicos, las necesidades de esta población.

4. Desarrollo del principio frente a población especialmente vulnerable

Marco normativo

212. *Ley N° 782 de 2002*. Esta norma obliga al Gobierno nacional a poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el "conflicto armado interno", y señala las categorías de personas que podrán solicitar protección⁶⁰.

213. *Decreto N° 2816 de 2006*, por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones⁶¹.

-
- ⁶⁰
- Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
 - Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
 - Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la misión médica.
 - Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.

⁶¹ El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por objeto apoyar al Gobierno nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Avances administrativos

214. La política estatal de seguridad democrática, que orientó las acciones gubernamentales hasta 2006, señala como mecanismo fundamental para proteger a toda la población de violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario el fortalecimiento del estado de derecho en todo el territorio nacional. No obstante, existen colombianos que han requerido una atención especial por su vulnerabilidad. En este sentido, el Gobierno nacional ha trabajado en el fortalecimiento de programas orientados a la protección de esa población.

Programa de protección

215. Es un programa único en el mundo, creado en 1997 como resultado de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil, para proteger a ciertos grupos de población, especialmente vulnerables por el accionar de organizaciones armadas al margen de la ley, en sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

216. Dentro de la población objeto de protección se encuentran:

- dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición;
- dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos;
- dirigentes y activistas de ONG de derechos humanos;
- líderes y testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario;
- dirigentes y miembros de los partidos políticos de la Unión Patriótica y el Partido Comunista de Colombia;
- periodistas y comunicadores sociales;
- alcaldes;
- concejales;
- diputados;
- personeros;
- población desplazada⁶².

217. En el marco del Programa las medidas de protección que se adoptan pueden clasificarse como medidas de carácter político, que implican el reconocimiento público de la legitimidad de las actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos y acercamiento entre el

⁶² En cumplimiento de la sentencia T-025 de Corte Constitucional.

Estado y la sociedad civil mediante reuniones de coordinación interinstitucional en los niveles central, departamental y local, y de otro lado, medidas de seguridad, las cuales se traducen en blindajes, esquemas móviles de protección, chalecos antibalas, tiquetes nacionales e internacionales, equipos de comunicación, apoyo para reubicación temporal, entre otras.

218. Pese a las dificultades fiscales que enfrenta la nación, el Gobierno destinó importantes recursos al Programa de protección, que se han traducido en una mayor y efectiva protección a la población vulnerable, particularmente en lo que respecta a su vida e integridad. Para las vigencias fiscales del período 2002 a 2006 se asignaron recursos para el Programa por un valor de 280.034.140.000 pesos colombianos del Presupuesto General de la Nación. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) destinó durante ese mismo período 248.646.352.4000 pesos colombianos. En 2006, el Programa benefició a una población de 6.097 personas.

Fortalecimiento presupuestal 1999-2007

(En miles de pesos)

Vigencia	Presupuesto nacional	Cooperación internacional, USAID*	Total
1999	4.520.000	-	4.520.000
2000	3.605.015	-	3.605.015
2001	17.828.455	2.106.059,42	19.934.514
2002	26.064.000	5.873.420,33	31.937.420
2003	29.000.000	5.012.445,02	34.012.445
2004	30.740.000	4.096.197,56	34.836.198
2005	48.223.300	5.764.859,55	53.988.160
2006	71.289.065	1.843.994,27	73.133.059
2007	74.717.775	2.273.718,51	76.991.494
Total	305.987.610	26.970.694,66	332.958.305

Fuente: Ministerio de Interior y de Justicia, USAID-MSD.

* Serie empalmada. Desde 1960 corresponde a la tasa de cambio del Banco de la República. A partir de diciembre de 1991 se refiere a la tasa representativa de mercado (TRM), de acuerdo con la resolución N° 15 de 27 de noviembre de 1991 de la Junta Directiva del Banco de la República.

Población beneficiada directamente con medidas de protección, 1992-2006

Grupo objetivo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
UP-PCC	0	77	378	775	423	1.158	1.402	1.648
Sindicalistas	84	375	1.043	1.566	1.424	1.615	1.493	1.504
Concejales	0	0	0	404	1.120	832	1.195	1.198
ONG	50	224	537	1.007	1.215	733	554	683
Líderes	43	190	327	699	456	545	552	516

Grupo objetivo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personeros	0	0	0	26	125	65	45	94
Desplazados, sentencia T-025	-	-	-	-	-	-	59	92
Alcaldes	0	0	0	212	344	214	87	76
Institucional	-	-	-	-	-	-	-	69
Acuerdos de paz	-	-	-	-	-	-	-	68
Periodistas	0	14	69	168	71	125	46	64
Diputados	0	0	0	0	43	45	33	58
Testigos	-	-	-	-	-	-	-	21
Misión médica	-	-	-	-	-	-	-	4
Ex alcaldes	0	0	0	0	0	114	41	2
Total	177	880	2.354	4.857	5.221	5.446	5.507	6.097

Proyecto de atención a comunidades en riesgo

219. El proyecto está orientado a elevar los niveles de protección de los derechos humanos de las comunidades en riesgo focalizadas por parte de las instituciones estatales de orden nacional, regional y local. Es al mismo tiempo un componente importante de los planes de acción en la materia a nivel departamental y da cumplimiento a compromisos internacionales frente a las recomendaciones del ACNUDH (Recomendación N° 3 de 2004) y para la atención efectiva de las medidas cautelares o provisionales decretadas por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.

220. Lo anterior a través de las siguientes estrategias:

- a) Fortalecer a las comunidades para detectar el riesgo.
- b) Fortalecer la capacidad de protección y prevención de las instituciones estatales a nivel nacional, regional y local.
- c) Restablecer o mejorar las relaciones entre el Estado y la comunidad para definir planes de acción que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades.
- d) Brindar asistencia técnica para la formulación de la política pública en materia de prevención y protección a comunidades en riesgo.

221. El proyecto se encuentra focalizado en las comunidades asentadas en las siguientes regiones: Urabá antioqueño y chocoano, Oriente antioqueño, Eje Cafetero, Córdoba, Bajo Putumayo, Arauca, Sur del Tolima, Montes de María, Pacífico Nariñense, Provincia de Ocaña y Catatumbo, Sierra Nevada de Santa Marta, Macizo colombiano y Cauca.

Grupos étnicos

222. El Gobierno ha venido trabajando en el fortalecimiento de los grupos étnicos a través de desarrollos normativos dirigidos a estos grupos y a la promoción de los derechos humanos de los mismos.

223. Cabe mencionar que el 20 de septiembre de 2004 se formuló, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el CONPES 3310 de 2004, que tiene como objeto identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que generen mayores oportunidades para alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida de esta población a través de la implementación de acciones afirmativas.

224. En respuesta al desarrollo de la normatividad establecida principalmente en la Ley N° 70 de 1993, artículo 57, y en la política CONPES 3310 de 2004, Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana, se inició el proceso para estructurar el Plan integral de largo plazo para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal.

225. Otros desarrollos apuntan al impulso de la constitución de resguardos indígenas. Sólo entre julio de 2004 y junio de 2005 se emitieron 15 conceptos previos para la constitución de resguardos indígenas en los departamentos de Putumayo, Vichada, Guaviare y Nariño; esta tarea sigue avanzando.

226. En cuanto a la promoción de los derechos humanos, el Gobierno ha avanzado en una estrategia de protección de estos derechos para los grupos étnicos, la cual fue puesta a consideración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y de la Consultiva de Alto Nivel para Comunidades Negras. Asimismo, se trabajó en la incorporación del componente étnico en los planes de acción de derechos departamentales y locales.

227. En términos de seguridad, las comunidades indígenas han sufrido las consecuencias del accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, durante el período objeto de observación. No obstante, la situación, aunque sigue siendo preocupante, ha mejorado debido a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para proteger el derecho a la vida de estos pueblos, así como a los proyectos que buscan proteger a las poblaciones indígenas más vulnerables de posibles violaciones como el proyecto de atención a comunidades en riesgo adelantado por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia.

228. Como resultado de estos proyectos, de acuerdo con la información del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el período entre 2000 y 2006 se evidencia una significativa disminución en las cifras de indígenas víctimas de homicidio en el país, que alcanza su pico más alto en 2002 con el homicidio de 196 indígenas.

Homicidio indígenas, 2000-2006

Año	Homicidios
2000	142
2001	181
2002	196
2003	163
2004	85
2005	49
2006	44

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

C. Derecho a la igualdad (artículo 3 del Pacto)⁶³

Marco normativo

229. El marco constitucional en el cual se fundan los avances normativos que a continuación se presentan, está contemplado en el tercer Informe de Colombia al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el acápite relativo a las Medidas para eliminar la discriminación contra la mujer.

230. *Ley N° 742 de 2002*. Aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, incluye delitos relacionados con la violencia basada en el género, Roma, 17 de julio de 1998, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000.

231. *Ley N° 800 de 2003*. Aprueba la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000.

232. *Ley N° 837 de 2003*. Aprueba la Convención internacional contra la toma de rehenes, adoptada por las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.

233. *Ley N° 984 de 2005*, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999.

234. *Ley N° 581 de 2000*, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. Es comúnmente denominada como Ley de cuotas.

235. *Ley N° 590 de 2000*. Establece regulaciones para la promoción y el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (MYPIMES). Brinda un trato especial a las mujeres.

236. *Ley N° 599 de 2000 C.P.* A través de esta ley la legislación penal colombiana se actualiza, tipificando conductas delictivas que afectan y protegen a la mujer.

237. *Ley N° 600 de 2000 C.P.P.* Consagra la querrela como requisito obligatorio de la audiencia de conciliación en el trámite de delito de violencia intrafamiliar.

238. *Ley N° 640 de 2001*. Modifica normas relativas a la conciliación. El capítulo VII se dedica a la conciliación extrajudicial en materia de familia.

239. *Ley N° 708 de 2001*. Norma relacionada con el subsidio familiar para vivienda de interés social.

240. *Ley N° 731 de 2002*. Ley de mujer rural.

⁶³ Para mayor profundidad consultar el quinto informe de la República de Colombia al Comité de la CEDAW, 1999-2003.

241. *Ley N° 747 de 2002*. Reforma y adiciona la Ley N° 599 de 2000. Crea el tipo penal de trata de personas.
242. *Ley N° 750 de 2002*. Contempla disposiciones relativas a la prisión domiciliaria y el trabajo comunitario a la mujer jefa de hogar retenida.
243. *Ley N° 790 de 2002*. Tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la nación, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado con celeridad e inmediación. Se creó el Retén Social para garantizar la estabilidad en el empleo a mujeres jefas de hogar y discapacitados/as.
244. *Ley N° 812 de 2003*. Aprueba el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario 2002-2006". Consagra la política "Mujeres constructoras de paz y desarrollo".
245. *Ley N° 823 de 2003*. Dicta normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
246. *Ley N° 882 de 2004*. Modifica el artículo 229 de la Ley N° 599 de 2000, C.P.:
- "Artículo 229. Violencia intrafamiliar. La define como el maltrato físico, psíquico o sexual causado a cualquier miembro de su núcleo familiar, y se establece, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, una pena de prisión de uno a tres años. La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando el maltrato recaiga sobre un menor o una mujer."
247. *Ley N° 905 de 2004*. Por medio de la cual se modifica la Ley N° 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictan otras disposiciones. Establece regulaciones especiales para las mujeres cabeza de familia.
248. *Ley N° 1009 de 2006*. Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género⁶⁴.

Avances jurisprudenciales

249. *Sentencia C-112/00*. La Corte Constitucional ratificó la igualdad entre los sexos en cuanto a la celebración del matrimonio civil en el domicilio de cualquiera de los contrayentes, ante la demanda contra el artículo 126 del Código Civil modificado por el artículo 7 del Decreto N° 2272 de 1989, que establecía que para el efecto sólo se tenía la posibilidad de contraer nupcias en el domicilio del varón.
250. *Sentencia C-371/00*. Declara la constitucionalidad de la Ley de cuotas (Ley N° 581 de 2000 ya mencionada).

⁶⁴ A cargo de la Presidencia de la República a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, este observatorio tiene por objeto identificar y seleccionar un sistema de indicadores de género, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento para hacer reflexiones críticas sobre las políticas, los planes, los programas, las normas, la jurisprudencia para el mejoramiento de la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia.

251. *Sentencia C-1413/00*. Se demandó la constitucionalidad del artículo 149 del Código Civil que señala: "Los hijos procreados en un matrimonio que se declara nulo son legítimos, quedan bajo la potestad del padre y serán alimentados y educados a expensas de él y de la madre". La Corte se declaró inhibida para pronunciarse en relación con la expresión demandada, por carencia actual de objeto; señaló que desde la expedición del Decreto-ley N° 2820 de 1974, "por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones", la patria potestad se ejerce en forma conjunta por ambos padres.

252. *Sentencia T-522/01*. Protege el derecho a la igualdad real, el derecho a la libertad y las acciones afirmativas en pro de las mujeres que se encuentran en la cárcel y piden que se les traslade a prisión domiciliaria.

253. *Sentencia T-400/02*. En este fallo la Corte explicó que dar un trato diferente por razón de la condición sexual sin ninguna justificación objetiva y razonable, es contrario al derecho fundamental a la igualdad.

254. *Sentencia C-184/03*. Declaró exequible el artículo 1 de la Ley N° 750 de 2002 "en el entendido de que, cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley, el derecho podrá ser concedido por el juez a los hombres que, de hecho, se encuentren en la misma situación que una mujer cabeza de familia, para proteger, en las circunstancias específicas del caso, el interés superior del hijo menor o del hijo impedido". La Corte extendió las prerrogativas que beneficiaban a la mujer cabeza de familia a los hombres que se encontraran en la misma situación.

255. *Sentencia C-482/03*. Se demanda el numeral 11 del artículo 140 del Código Civil que señala: "El matrimonio es nulo y sin efectos en los siguientes casos: ...cuando se ha contraído entre el padre adoptante y la hija adoptiva, o entre el hijo adoptivo y la madre adoptante, o la mujer que fue esposa del adoptante". La Corte conservó la vigencia de la causal, pero condicionó su interpretación a ser aplicada en las mismas condiciones a hombres y a mujeres.

256. *Sentencia C-507/04*. La Corte declaró inexecutable la expresión "de doce" años contenida en el texto del artículo 142, numeral 2, del Código Civil, mediante la cual se introducía la diferencia de trato para hombres y mujeres al establecer la edad mínima para casarse, que desconoce la igualdad de protección, garantizada especialmente a niñas y mujeres adolescentes.

Avances administrativos

El Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006)

257. Refleja la voluntad del Gobierno nacional de introducir de manera transversal el enfoque de género en sus políticas públicas al legitimar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)⁶⁵, para adelantar una política dirigida a la mujer y gestionar el proceso de transversalidad del enfoque de género.

⁶⁵ Creada en virtud del Decreto N° 1182 de 1999, establece la transformación de la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

258. La acción del Estado colombiano se ha orientado a optimizar el presupuesto de la nación, mediante una gerencia social por resultados, promoviendo la transparencia en el manejo de los recursos públicos, haciendo seguimiento y evaluando los logros alcanzados y focalizando las acciones, para dar prioridad a la población que se encuentra en situación de desventaja, sin que esto implique necesariamente la asignación de presupuestos específicos para estos grupos, en tanto que se hace énfasis en la transversalización de los recursos disponibles con las perspectivas de equidad social y equidad de género.

259. El Plan de Acción de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer responde a la propuesta de construir equidad social, focalizando las acciones en las mujeres de más bajos recursos, especialmente mujeres cabeza de familia, propiciando la participación ampliada, directa y autónoma de las organizaciones de mujeres en diferentes espacios de consulta y de concertación y enmarcando todo su accionar en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

260. Para el efecto se han diseñado ocho áreas programáticas para la equidad, que han enmarcado las diversas actividades y proyectos desarrollados a favor de la mujer:

- a) Empleo y desarrollo empresarial. Su objetivo es promover gradualmente oportunidades para que las mujeres urbanas y rurales accedan a un empleo digno y remunerado o puedan desarrollar sus actividades empresariales mediante la promoción de medidas de carácter afirmativo, orientadas a eliminar los diferenciales entre mujeres y hombres en los indicadores de desarrollo y a contrarrestar las condiciones que propician una mayor pobreza, especialmente en zonas deprimidas y de violencia, y, por otro lado, reconocer el aporte de las mujeres, al desarrollo del país.
- b) Educación y cultura. Sus objetivos son: i) gestar un cambio cultural en las/os estudiantes, mediante la formación en valores, actitudes y comportamientos que contribuyan al desarrollo integral de cada persona y al ejercicio de la convivencia pacífica, así como a construir una sociedad más equitativa, diversa y pluralista para mujeres y hombres. Promover la teoría y la práctica de la equidad de género en las instituciones educativas, mediante el desarrollo de proyectos en este campo, para contribuir a la consolidación de la democracia a partir de la construcción de relaciones entre mujeres y hombres desde la diferencia y la diversidad; ii) fortalecer la ampliación de cobertura educativa de niñas, niños y jóvenes, promoviendo su participación y desempeño en todos los campos de la actividad humana, con sentido de justicia, al margen de prejuicios y discriminaciones; y iii) fomentar en todos los espacios de la sociedad una educación para la vida, que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género.
- c) Salud sexual y reproductiva. Su objetivo: eliminar las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral.
- d) Violencias contra las mujeres. Los objetivos del área son: i) impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres adultas, jóvenes y niñas; ii) apoyar y promover programas específicos para la defensa y difusión de los derechos de las

mujeres adultas, las jóvenes y las niñas, así como del derecho internacional humanitario; iii) fomentar la democracia familiar y la responsabilidad compartida entre las mujeres y los hombres en el espacio doméstico, la procreación y la crianza de las hijas y los hijos; iv) proteger en el ámbito jurídico la libertad y la autonomía sexual; v) promover el retorno de mujeres, niñas y niños desplazados a su lugar de origen; y vi) diseñar, promover y apoyar programas para prevenir la trata de personas.

- e) Participación política. El propósito de esta área es incrementar la participación de las mujeres en los partidos y movimientos políticos y en los cargos de elección popular. Igualmente en los cargos decisorios de la administración pública, haciendo para esto último seguimiento a la aplicación de la Ley de cuotas y capacitación para su correcta aplicación.
- f) Comunicaciones. Se busca promover programas y estrategias de comunicación, que contribuyan a la convivencia pacífica y que fomenten una imagen equilibrada de las mujeres y respetuosa de las diferencias.
- g) Fortalecimiento institucional. Su objetivo es promover el fortalecimiento de la institucionalidad de la política Mujeres constructoras de paz y desarrollo en entidades sectoriales de orden nacional y territorial.

261. En desarrollo de lo anterior, entre 2002 y 2006 se alcanzaron importantes logros en pro del mejoramiento de las condiciones económicas de las mujeres, dentro de los cuales se pueden destacar los siguientes.

262. El desembolso de microcréditos a través del Banco Agrario por un valor total de 7.628.332.460 pesos colombianos en el programa Mujer cabeza de familia microempresaria; el desarrollo durante tres años consecutivos del programa "feria nacional de la mujer empresaria, que contó en sus dos primeras versiones con la participación de 4.789 mujeres microempresarias en las jornadas de impulso al espíritu empresarial; 3.657 en las jornadas de selección, 2 eventos feriales realizados en Corferias-Bogotá; 702 expositoras en los eventos feriales (300 en 2004 y 402 en 2005), que trabajan en cinco sectores productivos y que realizaron ventas directas a 15.736 visitantes, por la suma de 880.007.607 pesos colombianos e importantes contactos comerciales con compradores y la puesta en marcha de la tercera versión del programa, con la participación de 440 expositoras de 25 departamentos, y un conjunto de instituciones públicas y empresas privadas que se sumaron al desarrollo de este programa.

263. Además se destaca la conformación de 273 consejos comunitarios de mujeres en 28 departamentos, con la participación de 3.068 mujeres líderes comunitarias e integrantes de organizaciones sociales, los cuales constituyen un novedoso espacio de participación de las mujeres; avances en el conocimiento de las mujeres sobre sus derechos civiles, sociales, políticos y culturales y en la prevención de las diversas formas de violencia que las aquejan, a través de la estrategia "Democracia familiar" y la realización o acompañamiento de 228 encuentros, talleres y foros con mujeres, la divulgación de instrumentos jurídicos y las acciones afirmativas en la página web.

264. El diseño, la puesta en marcha y la creación de manera permanente mediante la Ley N° 1009 de 23 de enero de 2006, del Observatorio de Asuntos de Género; el seguimiento desde la perspectiva de género, a 13 indicadores de 4 de las herramientas de equidad que conforman la política de reactivación social; la publicación periódica de boletines del Observatorio de Asuntos de Género; la realización de tres laboratorios regionales y un encuentro central con mujeres de los pueblos guambiano, arhuaco, kogui, wiwa, kankuamo, wayuu, huitoto y ticuna, como base para la construcción de un plan de acciones afirmativas para las mujeres indígenas; la respuesta a 1.276 derechos de petición; la elaboración y presentación de 26 informes internacionales; la puesta en marcha de la Estrategia de transversalidad de género con 21 agendas interinstitucionales concertadas en ejecución; la sensibilización de los medios de comunicación; un total de 2.454 noticias registradas en medios de comunicación, entre septiembre 2003 y diciembre 2005; 108.536 ejemplares de las publicaciones realizadas por la Consejería, distribuidos a nivel regional y entre las mujeres que se han vinculado a los programas y estrategias que impulsa la consejería.

265. De acuerdo con el más reciente reporte del Banco Mundial⁶⁶, precisamente una de las metas en las cuales mejor le va al país es la de promover la igualdad de género. De acuerdo con ese organismo, la brecha salarial entre hombres y mujeres se ha reducido bastante en América Latina, y en Colombia prácticamente se cerró.

266. En la línea por el respeto a la diversidad, el Gobierno nacional y gobiernos locales como el de la capital de la República, han trabajado en pro de la garantía de los derechos de la comunidad, LGTB⁶⁷.

267. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado comunitario", ratificado en el Plan de Desarrollo 2007-2010 "Estado comunitario desarrollo para todos", se prevé el compromiso gubernamental por impulsar el Plan Nacional de Acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario, que viene construyendo el Gobierno nacional en conjunto con las entidades estatales y la sociedad civil, en respuesta a un compromiso en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y de las recomendaciones formuladas por los organismos internacionales.

268. Una de las áreas objeto de desarrollo es precisamente la de la lucha contra la discriminación y promoción del respeto a las identidades. Tiene relación con la vigencia del derecho a la igualdad en todas sus manifestaciones: igualdad formal ante la ley, igualdad de trato, igualdad de oportunidades, derecho a la diferencia, igualdad material, no discriminación por razones de raza, sexo, creencias o condición, y trato especial a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

269. De igual manera, a nivel local se destaca el desarrollo de políticas a favor de la población LGTB, particularmente en la capital de la República en donde a comienzos de 2007 se lanzó el Proyecto por una Bogotá sin discriminación por parte de la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital con el apoyo de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que busca "cero exclusión, 100% de derechos y el respeto a cada una de las diferencias de los habitantes de Bogotá".

⁶⁶ *Global Monitor Report 2007*.

⁶⁷ Población lesbiana, gay, transexual y bisexual.

270. El objetivo principal de este programa es llevar a la reflexión a los ciudadanos sobre la importancia de participar en una transformación cultural en las personas y en la comunidad, factores que ayudarán a disminuir los niveles de desigualdad y discriminación.

271. Las entidades involucradas en este proyecto se comprometieron en una alianza para trabajar de manera mancomunada en la sensibilización de las personas acerca de la realidad de la discriminación, la necesidad de propiciar los ámbitos de inclusión y de apoyar la presentación y trámite del proyecto de Ley contra comportamientos excluyentes.

272. Con este proyecto se declaró a Bogotá como un lugar para la diversidad en donde los ciudadanos tengan la posibilidad de encontrar convivencia a partir de las diferencias, de hacer un trabajo de inclusión social de aquellas poblaciones que se sienten discriminadas por la sociedad y trabajar en conjunto con las entidades de control, la administración y la comunidad para solucionar todos estos comportamientos.

V. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS DEL PACTO (ARTÍCULOS 6 A 15)

A. Derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto)

Marco normativo

273. En adición al Tercer Informe de Colombia al Comité, en el cual se señalaron las normas constitucionales que regulan el derecho al trabajo, es importante advertir que de acuerdo con lo consagrado en la Constitución política, artículo 25, el trabajo tiene el doble carácter de derecho y obligación y es además objeto de una especial protección por parte del Estado. En el período se han aprobado importantes normas tendientes a la protección del derecho al trabajo y dentro de las más relevantes se encuentran las siguientes.

274. *Ley N° 599 de 2000*. Código Penal. Establece como tipos penales la violación de la libertad de trabajo y el sabotaje.

275. *Ley N° 712 de 2001*, por el cual se reforma el Código de Procedimiento del Trabajo.

276. *Ley N° 789 de 2002*, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Esta norma prevé un régimen de protección al desempleado.

277. *Ley N° 909 de 2004*, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

278. *Ley N° 995 de 2005*, por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles.

279. *Ley N° 1010 de 2006*, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

280. *Ley N° 1064 de 2006*, por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley general de educación.

Avances jurisprudenciales

281. En esta materia la jurisprudencia constitucional ha sido prolífica. Además de los fallos proferidos en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, el tema laboral es uno de los que mayormente se ocupa la Corte Constitucional, particularmente en lo que hace referencia al tema salarial y pensional. Resaltamos algunos de estos fallos.

282. *Sentencia C-325/00*. Declara constitucional la Ley N° 515 de 1999 aprobatoria del Convenio N° 132 de la OIT sobre edad mínima de admisión al empleo, en el entendido que este instrumento contribuye a la consolidación de un mecanismo jurídico de protección de los niños colombianos, que da garantía a su proceso educativo y de desarrollo integral.

283. *Sentencia C-567/00*. La Corte Constitucional retoma el concepto de bloque de constitucionalidad señalando que los Convenios Nos. 87, 98, 151 y 154 de la OIT forman parte del mismo.

284. *Sentencia T-451/04*. La Corte Constitucional ha fijado una regla general en relación con el ejercicio de la acción de tutela para la obtención del pago de salarios, prestaciones y, en general, acreencias laborales. En este sentido ha señalado que la acción resulta en principio improcedente en dichos eventos, salvo que tratándose de salarios o mesadas pensionales se afecte el mínimo vital del peticionario o de su grupo familiar.

285. *Sentencia C-898/06*. Este fallo contempla que el acoso laboral puede dar lugar a sanciones con pena privativa de la libertad. Además extiende los efectos sancionatorios de la ley y determina que no habrá rebaja de pena para el acoso cuando hay vínculos familiares o afectivos con el afectado.

286. Estos conceptos y principios han sido igualmente desarrollados en los fallos proferidos por la justicia ordinaria y la contenciosoadministrativa.

Avances administrativos

La protección laboral. Instrumento de la protección social

287. El interés por la protección de los trabajadores constituye una obligación y un compromiso irrenunciable de los Estados, los gobiernos y un mandato esencial de la OIT. Lo anterior pone de presente la necesidad de contar con mecanismos adecuados a los nuevos tiempos y a las actuales características de las relaciones laborales para garantizar que las personas que son parte de una relación de trabajo tengan acceso a la protección básica que les corresponde como parte del ejercicio de sus derechos fundamentales en el trabajo.

288. La protección laboral como responsabilidad del Estado colombiano busca garantizar el cabal cumplimiento de la ley y los compromisos emanados de los convenios internacionales de trabajo ratificados por Colombia, incorporando a aquellas poblaciones trabajadoras que por

hallarse en relaciones de trabajo no formalizadas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad laboral y social.

289. Los cambios que se han venido produciendo en las esferas social, económica, política y cultural han dado lugar a nuevas problemáticas en el mundo del trabajo, crecimiento y diversificación de las relaciones laborales parciales, temporales e intermitentes en forma de contrato de prestación de servicios técnicos o profesionales en las que prima el carácter comercial del vínculo, afectando cada vez más la forma tradicional de contrato y sus componentes de salario, duración, dependencia, subordinación, prestaciones y seguridad social.

290. Los derechos fundamentales en el trabajo no pueden ser privilegio de ningún grupo de trabajadores; ellos constituyen una conquista de todos los individuos y condición *sine qua non* de la democracia, la justicia social y la equidad del mercado de trabajo; la responsabilidad de todo Estado es velar por que cada día estos derechos se garanticen a un mayor número de trabajadores; para ello se deben concertar esfuerzos y compromisos entre autoridades, empresarios, trabajadores y de la sociedad en su conjunto.

291. La protección laboral implica la defensa de los derechos fundamentales en el trabajo y tiene como principios irrenunciables la lucha contra el trabajo infantil, la protección laboral de los jóvenes trabajadores, la garantía de igualdad del trabajo para las mujeres, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales y el desarrollo de modelos de productividad alternativos para emprendimientos, iniciativas productivas famiempresariales, asociatividad para estas poblaciones trabajadoras que desarrollen formas alternativas del trabajo decente, buenas prácticas y protección laboral en concordancia con los Convenios promulgados por la OIT, ratificados por Colombia y las recomendaciones que de ellos se derivan.

Derechos fundamentales, diálogo social y concertación: una estrategia para la protección laboral

292. El sistema de la protección social, definido en la nueva Ley laboral y de protección social⁶⁸ como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, busca obtener, como mínimo, el derecho a la salud, a la pensión y al trabajo.

293. El sistema que establece la ley crea las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral. Simultáneamente se socializan los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

294. En este contexto, el diálogo social se enmarca en el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que tiene su desarrollo a través de la participación ciudadana y, a iniciativa de ésta, profundiza en procesos de descentralización para la recuperación de la confianza en las instituciones públicas en la reconstrucción de la misma, pasando de una

⁶⁸ Ley N° 789 de 2002.

democracia representativa a una participativa en la construcción de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida y disminución de la vulnerabilidad de los más desprotegidos.

295. De igual manera, en el establecimiento de escenarios de concertación regional en los que se promueva la resolución pacífica de conflictos, la protección de los derechos ciudadanos, el mayor desarrollo humano, sustentado en actividades económicas ambientales sostenibles, recuperan la presencia del Estado. En este sentido, las acciones se encaminaron a la implementación de los espacios tripartitos, como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada en el artículo 56 de la Constitución nacional y las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, escenarios institucionales donde se generan sinergias entre los diferentes actores y las diferentes políticas señaladas.

296. En el acuerdo tripartito de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (14 de diciembre de 2005) se acordó establecer una mesa de diálogo para discutir temas de interés con los sindicatos del sector público, se reactivó la Subcomisión de Concertación del Sector Público y se establecieron tres mesas de trabajo, con los siguientes temas, en los cuales se ha venido avanzando:

- a) Libertad sindical, negociación colectiva y estatuto del trabajo;
- b) Carrera administrativa;
- c) Salarios y prestaciones sociales.

297. Respecto al tema de derechos humanos y derechos fundamentales en el trabajo de los sindicalistas y líderes sindicales, se desarrollaron a nivel país 12 mesas de diálogo social sobre el tema, en las cuales se adquieren compromisos y se efectúa seguimiento.

298. Los espacios tripartitos son escenarios formales creados por la Constitución y la Ley, en cuyo marco los principios fundamentales, a los cuales se hace mención en el título I de la Constitución, tienen su espacio ideal para desarrollar el estado social de derecho a través de una democracia participativa, en donde se facilita la intervención de los actores en las decisiones que los afectan.

299. El Ministerio de Protección Social activó y apoyó los espacios tripartitos de diálogo social y concertación establecidos en la Ley N° 278 de 1996, más conocidos como las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Fruto de ello es que de 32 departamentos que tiene el país, se avanzó en el funcionamiento de 22 subcomisiones instaladas con sus correspondientes planes de acción concertados y con sus secretarías técnicas conformadas, en los departamentos con más alta incidencia económica y social, y se tiene previsto la ampliación de cobertura al total de departamentos. Estos espacios están conformados principalmente con representantes en los departamentos de: las gobernaciones, las alcaldías, el SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar(ICBF), las universidades, los sindicatos (CUT, CGT, CTC), los empleadores (Cámara de Comercio, cajas de compensación familiar, FENALCO, ANDI, entre otros) y las direcciones territoriales del Ministerio de Protección Social.

300. El reconocimiento de las subcomisiones en el nivel regional es entendido como un proceso de fortalecimiento del Estado, en una perspectiva incluyente y de derechos.

301. Igualmente, el desarrollo de programas de promoción y difusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, segunda generación de los derechos en el catálogo de los derechos humanos, ha permitido el fortalecimiento de los valores y de la convivencia, facilitando el diálogo social. La capacitación de las autoridades locales relacionada con la aplicación y vigilancia de estos principios y derechos permite que desde el mismo Estado no se violenten.

302. Como acciones para el fortalecimiento de esta línea, se han divulgado dichos derechos a través de diferentes medios, tal como la realización de 22 foros regionales y un foro nacional, con la participación de empleadores, trabajadores, Gobierno, academia y en la mayoría de los eventos con la presencia del director o los miembros de la oficina subregional de la OIT para los Países Andinos que tiene su sede en Lima, Perú; la elaboración, publicación y segunda edición de la cartilla *Principios y derechos fundamentales en el trabajo* para un total de 5.000 ejemplares, así como la divulgación en espacios televisivos de los principales lineamientos que cobijan los derechos fundamentales en el trabajo.

Protección laboral a las poblaciones trabajadoras vulnerables

303. La protección laboral ha focalizado sus acciones de intervención en los niños, niñas, jóvenes y mujeres trabajadores y aquellos que pertenecen al sector rural, por el carácter de los trabajos o actividades que desempeñan, las condiciones en que lo hacen, las circunstancias económicas que los rodean y las limitaciones para acceder a los recursos. La intervención del Ministerio de Protección Social se ha orientado a la generación de políticas y mecanismos que posibiliten la eliminación de formas de discriminación laboral, la erradicación del trabajo infantil con énfasis en peores formas, la protección de los jóvenes trabajadores y el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores rurales.

304. En esa perspectiva se trabajó en la implementación de una política de protección laboral sustentada en la construcción de redes interinstitucionales e intersectoriales que posibiliten aunar esfuerzos y potenciar los recursos con los que se les dé respuestas a estas poblaciones, respuestas que deberán tener la capacidad de adecuarse a la realidad cambiante del país y a la estrechez de recursos presupuestales, sin claudicar en la aspiración de mejorar las condiciones de participación de los grupos laborales vulnerables en el sistema productivo y el reconocimiento de sus derechos fundamentales como trabajadores.

305. Se buscó apoyar la construcción de alternativas concertadas interinstitucionales e intersectoriales que, además de mejorar las condiciones de trabajo y acceso a recursos de los más vulnerables, posibilite avanzar en la construcción de redes de protección social. Las acciones para la prevención, mitigación y superación del riesgo de las poblaciones trabajadoras más vulnerables deben crear oportunidades organizativas económicas-laborales-productivas que les posibiliten el aseguramiento social y eviten su mayor empobrecimiento y propicien el desarrollo social, participación, integración, redistribución y construcción de equidad social.

Empleo en acción

306. Dirigido a generar empleo para personas de los niveles 1 y 2 del SISBEN (la población de más escasos recursos), a través de ocupación transitoria en obras civiles de carácter social. El programa financió la demanda de mano de obra no calificada y materiales. Los proponentes fueron municipios, distritos y entidades descentralizadas públicas.

307. Los resultados globales de este programa que culminó en 2004 son los siguientes:

Proyectos	Inversión total (millones)	Beneficiarios (calculados)	Aportes acción social (millones de pesos)
3.724	491.031	170.084	228.013

Fuente: Acción Social.

308. Asimismo, se avanzó en el desarrollo de acciones de promoción de la salud ocupacional y prevención de riesgos ocupacionales en la población laboral vulnerable de jóvenes trabajadores del sector informal de la economía, que desarrollan actividades de comercio y agricultura en municipios de la región nororiental del país.

309. Estas actividades contemplan la caracterización de condiciones de salud y trabajo de esta población, reuniones de sensibilización social, talleres de capacitación sobre riesgos ocupacionales específicos de la labor que desempeñan, implementación de medidas sencillas de intervención para el mejoramiento de condiciones de trabajo y gestión ante las alcaldías municipales para aplicar la encuesta SISBEN y priorizar para ser beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud a los jóvenes trabajadores cubiertos con este proyecto.

Protección de los niños y las niñas trabajadores desde la prevención, el desestímulo y la erradicación progresiva del trabajo infantil, con énfasis en las peores formas, de acuerdo con el Convenio N° 182 de la OIT

310. Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de los Jóvenes Trabajadores 2003-2006. Es producto de una alianza nacional e internacional de trabajo permanente⁶⁹, y tiene como objeto prevenir, erradicar y atender este flagelo en todas sus formas, promoviendo que niñas y niños se integren al sistema educativo y tengan acceso a procesos de formación complementaria e integral, viviendo y disfrutando adecuadamente de su proceso de desarrollo.

311. La instancia nacional responsable del tema, además del Ministerio de Protección Social y el ICBF, es el Comité Interinstitucional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del

⁶⁹ Instituciones que participan en la alianza para la erradicación del trabajo infantil: ICBF, Ministerio de Protección Social, OIT y Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil de la OIT (Ipec).

Joven Trabajador⁷⁰, el cual se encarga de la formulación y puesta en marcha de la política nacional de trabajo infantil y protección del trabajo juvenil. En el Comité confluyen entidades gubernamentales, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores, organismos internacionales, ONG y representantes de la sociedad civil para planear el desarrollo de acciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo, que permitan incidir en las causas básicas de la vinculación laboral precoz. Para su funcionamiento, el Comité Interinstitucional tiene una secretaría técnica integrada por el Ministerio de Protección Social, el ICBF y la asesoría permanente de la OIT y su programa IPEC.

312. El Gobierno colombiano ha venido incrementando los recursos del presupuesto nacional destinados a atender las diferentes prioridades de esta problemática en los campos de prevención, seguimiento y evaluación estadística de la situación, actualización normativa, descentralización y planeación regional, capacitación de funcionarios en el tema, transformación de los patrones culturales e intervenciones directas.

313. En virtud del manejo tripartito del tema, las entidades del Gobierno, las organizaciones de trabajadores, los empleadores y los representantes de la sociedad civil han unido esfuerzos para trabajar por un propósito que trasciende sus particularidades sectoriales y aporta a la construcción del país, dando a los procesos de descentralización un apoyo que orienta el desarrollo operativo del Tercer Plan Nacional, el cual se estructuró en torno a cinco líneas: acción e investigación, políticas públicas, transformación de patrones culturales y normatividad e intervención directa, que buscan incidir en la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, especialmente la explotación sexual comercial infantil, el trabajo infantil doméstico, el trabajo infantil en la calle, en plazas de mercado, en la minería artesanal, y la vinculación de niños, niñas y jóvenes a grupos armados organizados al margen de la ley.

314. En esta perspectiva, la erradicación del trabajo infantil, la generación y el estímulo al empleo adulto debe constituirse en la principal estrategia.

Política nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores

315. Para los mayores de 16 años se buscó implementar todos los mecanismos que hicieran posible su protección y calificación laboral incorporada en la Ley N° 789 de 2002 en las modalidades de contrato de aprendizaje y formación para el trabajo. De la misma manera, en el marco de la política de salud sexual y reproductiva, se enfatizó en la prioridad de bajar las tasas

⁷⁰ Conformado por: Ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Coldeportes, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Empresa Nacional Minera Minercol, Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (ASOCLOFLORES), Confederación Colombiana de ONG, UNICEF, y la OIT-IPEC.

de embarazo adolescente, por las implicaciones que este problema tiene en la salud pública y en el mercado de trabajo.

316. También, para los jóvenes se diseñaron instrumentos de información y orientación que les posibilitaron el acceso a modalidades de capacitación, formación, asistencia técnica, microcrédito y apoyo a iniciativas de emprendimientos.

317. En desarrollo de los lineamientos de las políticas nacionales de infancia y protección laboral de las poblaciones trabajadoras vulnerables y de los compromisos adquiridos a nivel internacional con la ratificación y depósito del Convenio N° 182 de la OIT sobre acciones inmediatas para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, el Ministerio de Protección Social definió en el marco del Tercer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de los Jóvenes Trabajadores 2003-2006 planes operativos anuales, y para 2005 concretó los siguientes avances:

- a) Proyecto: módulo de seguimiento de indicadores de trabajo infantil en la Encuesta Continua de Hogares-2005. Convenio Minprotección Social-ICBF-DANE.
- b) Cooperación Técnica Minprotección OIT-IPEC: módulo de registro y consulta de información de niños identificados y atendidos por estar en situación de vulnerabilidad frente al riesgo de trabajo infantil para incorporar en el sistema de información del Ministerio de Protección Social. Esta herramienta permite a las entidades que desarrollan los programas y planes de acción unificar en una sola fuente de información los planes, las actividades desarrolladas y cada uno de sus niños/niñas beneficiarios de los programas en desarrollo, tanto gubernamentales nacionales, como regionales y locales, financiados con recursos públicos, de la cooperación internacional o del sector privado.
- c) Cooperación Técnica Minprotección OIT-IPEC: manual para realizar estudios de caracterización del trabajo infantil. Este manual surgió de la necesidad de orientar los estudios de caracterización del trabajo infantil en Colombia, así como fomentar y cualificar su realización por diversos investigadores interesados en el tema. A través de la búsqueda y análisis de la información que presentan las caracterizaciones adelantadas en el país y en otros países, se hizo la definición de aquellas variables que más se presentan y que pueden arrojar la mayor cantidad de información en la pretensión de entender el trabajo infantil, reconociendo que la realidad siempre sobrepasa la posibilidad de captura de información.
- d) Proyecto: estudio trabajo infantil en Colombia: ¿Cómo, por qué y qué hacer?, cooperación técnica Estados Unidos/USDOL (Colombia Productiva/Fedesarrollo), Colombia/Ministerio de Protección Social. Este estudio analiza las características del trabajo infantil que parecen inscribirse como una de las constantes del mercado laboral colombiano en las que se da una significativa participación de niños y niñas menores de 18 años en la mayoría de las actividades laborales marginales e informales que representa un desplazamiento de su asistencia escolar.
- e) Adopción del memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A través de este

instrumento se busca mejorar los mecanismos de intervención y el acceso a recursos para el desarrollo de los programas y los proyectos de intervención en la materia.

- f) Expedición de la Resolución 004448 de 2005 sobre trabajos que no podrá desempeñar ningún niño, niña o adolescente menor de 18 años. Este instrumento legal expedido por el Ministerio de Protección Social el 2 de diciembre de 2005, actualiza y pone acorde con los últimos desarrollos en la materia la lista de actividades y condiciones en las que ningún niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad podrá trabajar en desarrollo de lo previsto en el numeral 23 del artículo 245 del Decreto N° 2737 de 1989, Código del Menor (vigente en esa fecha).
- g) Acciones de cooperación técnica interinstitucional en el marco del desarrollo del Tercer Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador 2003-2006: i) asistencia técnica del Ministerio de Protección Social al proyecto de erradicación y prevención del trabajo infantil en la minería artesanal colombiana "Peptima", ejecutado por INGEOMINAS -Fondo Nacional de Regalías; ii) asistencia técnica al proyecto de eliminación del trabajo infantil doméstico; iii) apoyo técnico al ICBF en el desarrollo de la Ley N° 679/01 y demás instrumentos legales nacionales e internacionales relacionados con el tema del abuso y explotación sexual comercial infantil; iv) apoyo técnico al Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas; v) acompañamiento y asistencia técnica al proyecto de "Prevención de la vinculación de la niñez a los grupos armados organizados al margen de la ley" como una de las peores formas de trabajo infantil.
- h) Cooperación proyecto de visión mundial. Erradicando el trabajo infantil a través de la educación: i) Proyecto prevención del trabajo infantil y protección del trabajo juvenil a nivel nacional; ii) Proyecto erradicación de las peores formas del trabajo infantil y transformación de los patrones culturales que lo legitiman; iii) solicitud de un programa de cooperación técnica a la OIT de implementación de un "Programa de Duración Determinada" para apoyo y asistencia en el desarrollo de una política pública de "erradicación del trabajo infantil con énfasis en peores formas", Vicepresidencia de la República, Ministerio de Protección Social e ICBF.

318. De otro lado, los avances más significativos de los planes departamentales de prevención, desestímulo y erradicación progresiva del trabajo infantil pueden sintetizarse en:

- El 96,8% de los departamentos ya cuenta con una instancia departamental competente para impulsar y liderar el abordaje regional del tema;
- El 71% de estas instancias fueron creadas hace menos de 5 años;
- El 78,1% de los departamentos han abordado el tema de trabajo infantil. De éstos, el 72% tienen incluido el tema de manera explícita en el plan de desarrollo departamental;
- El 76% formulan programas y proyectos gubernamentales de prevención y erradicación del trabajo infantil.

319. Todo esto corrobora el creciente y progresivo reconocimiento que va adquiriendo el trabajo infantil y sus peores formas como línea de política social de infancia de urgente intervención.

320. Se destaca que en materia de explotación sexual comercial infantil, el 28% de los departamentos incluyeron el tema en el plan de desarrollo departamental, 31% de los cuales formularon programas y/o proyectos, el 13% incluyeron el tema en el plan de desarrollo municipal y el 11% formularon programas y proyectos.

321. En esto, el Ministerio de la Protección Social, ha brindado asistencia técnica y acompañamiento en la formulación y ejecución de los proyectos integrales y planes operativos.

Jóvenes en acción, 2000-2005

Contratación				Recursos (millones)
Invitación	ECAPS	Cursos	Jóvenes	
Primera	75	276	14.700	24.790
Segunda	149	547	34.183	65.460
Tercera	89	325	19.151	36.121
Cuarta	118	951	26.615	51.248
Total	431	2.099	94.649	177.619

Fuente: Acción Social, Agencia Presidencia.

Protección a la mujer trabajadora

322. El Ministerio de Protección Social se empeñó en darle un nuevo y positivo significado al papel y los valores que estereotipan el reconocimiento social de las mujeres trabajadoras, particularmente las de menor calificación, con prioridad en el grupo de las trabajadoras del servicio doméstico, con lo cual se busca eliminar la participación de las menores de edad y garantizar todos los derechos laborales para las mayores.

323. En ese sentido, se resaltó la importancia y la necesidad de involucrar más mano de obra femenina en igualdad de condiciones, respecto de los hombres, en la mayoría de los trabajos que así lo permitan y la eliminación de las prácticas de discriminación laboral y salarial con respecto al embarazo, la maternidad y la lactancia que existen.

324. De igual manera, se diseñaron instrumentos de información y orientación para las mujeres trabajadoras que facilitan el acceso a modalidades de capacitación, formación, asistencia técnica, microcrédito y apoyo a iniciativas de emprendimientos, famiempresariales y microunidades productivas.

325. Asimismo, las mujeres trabajadoras rurales han sido consideradas como una población laboral de alta vulnerabilidad, ya que además de ser sometidas a condiciones de discriminación, explotación y falta de reconocimiento, se encuentran expuestas a una serie de riesgos ocupacionales teniendo en cuenta sus particularidades biológicas y sociales relacionadas con sus condiciones reproductivas y la doble o triple jornada de trabajo.

326. Para dar respuesta a los compromisos adquiridos por el país en materia de equidad y género, y con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de salud y calidad de vida de esta población reduciendo los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, se desarrollaron acciones de promoción y prevención dirigidas a las mujeres trabajadoras rurales que laboran en actividades agrícolas.

327. Estas acciones se han focalizado en las mujeres trabajadoras rurales más pobres del sector informal de la economía, con necesidades básicas insatisfechas, no afiliadas a la seguridad social, en condiciones inadecuadas de trabajo, precariedad en lo tecnológico y en su organización laboral.

328. En el año 2005 se ejecutaron acciones dirigidas a 1.000 mujeres trabajadoras rurales en los departamentos de Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Santander, Tolima y Valle del Cauca. Estas acciones tuvieron un gran impacto a nivel local, el cual se hizo evidente por la solicitud permanente de replicar este proceso en otras regiones del país. En 2006 se dio continuidad a este proceso y se desarrollaron acciones en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Huila, Norte de Santander y Risaralda.

Protección al trabajador rural

329. Como parte de los programas de protección al trabajador rural, se viene implementando la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador en las zonas en donde las peores formas pongan en riesgo a esta población vulnerable y desarrollando acciones de sensibilización frente a la necesidad de garantizar los derechos laborales básicos a estos trabajadores.

330. En esa línea se desarrollaron acciones de promoción y prevención dirigidas a poblaciones laborales vulnerables, a través de convenios entre las gobernaciones y el Ministerio de Protección Social, los cuales son cofinanciados con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales y de las entidades territoriales. Estos convenios han priorizado acciones a nivel rural en los trabajadores de la agricultura especialmente por exposición a plaguicidas. Se ejecutaron acciones en los departamentos de Boyacá, Bolívar, Casanare, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Nariño, Putumayo, Risaralda Santander y Tolima.

Fomento de la productividad de modelos alternativos de emprendimientos, iniciativas productivas, asociatividad, empresarismo para poblaciones trabajadoras vulnerables

331. La productividad y la competitividad son aspectos que viene demandando la dinámica económica y social a todos los entes, públicos y privados, nacionales e internacionales, como requisitos para la permanencia en los mercados; no obstante, su evaluación y monitoreo se ha constituido en un reto cuando se trata de impacto social.

332. El Gobierno debió asumir el reto de fomentar la productividad y para ello hizo acopio de las experiencias acumuladas desde los años noventa. La asimilación de las experiencias adquiridas se ha iniciado con la participación en los escenarios existentes, como la red especializada de trabajo, en la que se integran esfuerzos y compromisos de instituciones públicas y privadas, para diseñar mecanismos de promoción de una cultura de la productividad y competitividad del sistema económico y productivo del país.

333. Igualmente, el Gobierno nacional acompañó el proceso de estructuración de la red de centros regionales de productividad y competitividad, compuesta por nueve centros regionales y un eje articulador, el Centro Nacional de Productividad.

334. En este sentido, el Ministerio de Protección Social hizo presencia en eventos en el marco de la llamada la Semana de la Productividad, realizados en las ciudades de Medellín, Cali, Barranquilla y Bogotá, consistentes en espacios tripartitos de análisis de las condiciones de productividad, vistas desde la óptica sindical, empresarial y del gobierno.

335. La productividad trasciende el resultado formal de un simple producto de la relación de dos variables, su dimensión es de carácter social y tiene una responsabilidad y compromiso colectivo de los agentes sociales desde su rol de empresario, trabajador, gobierno, academia y demás manifestaciones de la organización social. Bajo ese esquema, se considera como un escenario adecuado para la promoción y el fomento de la productividad, el espacio ganado en las Subcomisiones Departamentales de Políticas Salariales y Laborales para que, por su intermedio, se puedan conocer las problemáticas y concertar acciones y estrategias que respondan efectivamente a las necesidades y posibilidades de cada región.

336. La estrategia de fomento de la productividad se enlaza de manera estratégica a las acciones de protección de las poblaciones trabajadoras vulnerables (niños, niñas, jóvenes, mujeres, sector rural, etc.), con la promoción del diálogo social y de los derechos fundamentales en el trabajo, encaminadas a generar ambientes de productividad reflejados en el mejoramiento de las condiciones de vida y acceso a la seguridad social, así como a la promoción de alternativas productivas.

337. Bajo esa perspectiva de integralidad de la política, el Gobierno formuló un proyecto de inversión en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, bajo la denominación "Diseño de sistemas de productividad y promoción de derechos fundamentales en el trabajo para poblaciones trabajadoras vulnerables, mediante prevención, focalización y monitoreo a nivel nacional", con el cual se empezó a trabajar en acciones puntuales en materia de apoyo y asistencia técnica a propuestas de iniciativas empresariales para poblaciones vulnerables.

338. De igual manera, en ejecución del mismo proyecto, se trabajó en pos de la promoción de iniciativas empresariales autosostenibles enmarcadas dentro de la modalidad de economía solidaria.

Indicadores⁷¹

339. Durante el período transcurrido entre el primer trimestre de 2001 y el primer trimestre de 2006, en el total nacional crecieron la PEA⁷² y la PET⁷³ en 1.027.100 y 3.472.500 personas, respectivamente. No obstante, debido a que en el primer trimestre del año 2004 se evidenció un

⁷¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Balance del Mercado Laboral en Colombia, segundo semestre de 2006, Bogotá 2006, elaborado por Francisco J. Pérez Torres.

⁷² Población económicamente activa.

⁷³ Población en edad de trabajar.

menor crecimiento de la oferta respecto a la población en edad de trabajar, la TGP⁷⁴ total descendió de 63 a 59,7%. Aunque en este período la participación se ha reducido para ambos sexos, continúa obedeciendo, principalmente, a la reducción de la TGP masculina, que pasó de 76,9% en el primer trimestre del año 2001 a 72,7% en el primer trimestre del año 2006 y en el caso femenino el descenso fue de 50,3 a 48%.

340. En el último año (2005 (primer trimestre) a 2006 (primer trimestre)) la participación del total nacional presentó un crecimiento de 0,1 puntos porcentuales, cuando en el período 2004 (primer trimestre) a 2005 (primer trimestre) registró un descenso de 2 puntos.

341. En el período 2002 (primer trimestre) a 2006 (primer trimestre) el número de ocupados absolutos del total nacional reportó un crecimiento trimestral promedio de 401.300 personas. Esta dinámica se ha venido fortaleciendo en la medida en que el ritmo de crecimiento se elevó durante el año 2006. Efectivamente, mientras que durante todos los trimestres comprendidos entre el período 2004 (primer trimestre) a 2005 (primer trimestre) en promedio se generaron 124.400 puestos de trabajo, en el período 2005 (primer trimestre) a 2006 (primer trimestre) fue de 506.700, es decir el promedio aumentó cuatro veces.

342. Ahora bien, en el primer trimestre del año 2006 el empleo aumentó en 557.000 puestos de trabajo, mientras que para el mismo período del año 2005 se registró un incremento en el nivel de ocupación de 178.300 trabajadores. Así las cosas, en el primer trimestre del 2006 se crearon 379.000 puestos de trabajo por encima de los generados en el mismo trimestre del año anterior.

343. El aumento del empleo nacional es consecuencia del buen desempeño de la ocupación urbana. Hay que tener en cuenta que, en el período 2004 (primer trimestre) a 2005 (primer trimestre), el aumento en el nivel de ocupados del total nacional fue jalonado, principalmente, por el crecimiento de la ocupación en el área urbana donde, en promedio de todo el período, se originaron 162.000 puestos; este crecimiento, sin embargo, fue contrarrestado por el descenso, en promedio de todo el período, de 37.500 plazas registrado en el área rural. Por su parte, en el período 2005 (primer trimestre) a 2006 (primer trimestre) la dinámica de crecimiento promedio de la ocupación urbana continuó jugando un papel importante por cuanto tuvo un crecimiento promedio de 471.400 nuevos puestos de trabajo, en tanto que el nivel promedio de la ocupación rural se incrementó en 35.200 puestos.

344. En consonancia con la generación de puestos de trabajo, la tasa de ocupación nacional aumentó 0,6 puntos porcentuales al pasar de 51,6% en el primer trimestre del año 2005 a 52,2% en el primer trimestre del año 2006. Las cifras y los indicadores del mercado laboral muestran que el repunte de la ocupación en el primer trimestre de 2006 ocurre dentro de un proceso donde el aparato económico viene reduciendo la demanda por trabajadores subempleados al tiempo que aumenta la demanda de ocupación por "trabajadores no subempleados".

Enfoque urbano y rural, según sexo

345. Desde el primer trimestre del año 2001 hasta el mismo trimestre del año 2004, la tendencia de TGP nacional y urbana fue creciente en tanto que la rural permaneció constante, pero el

⁷⁴ Tasa global de participación TGP = (PEA/PET) * 100.

descenso de la participación desde el segundo trimestre del año 2004 hizo que esas tendencias se trocaran en decrecientes. Excepto en el área rural, en el primer período trimestral del presente año se registró una tendencia creciente, toda vez que la tasa nacional se elevó en 0,1 puntos porcentuales al pasar de 59,6% en el primer trimestre de 2005 a 59,7% en el primer trimestre de 2006; asimismo, la urbana aumentó 0,5 puntos y la TGP rural cayó 1 punto pasando de 56,7 a 55,7%.

346. Desde el punto de vista de género, la TGP nacional masculina tuvo una evolución opuesta a la femenina. La primera cayó en 0,4 puntos, mientras que la segunda aumentó en 0,6 puntos. En cuanto a las tendencias de largo plazo, la masculina y la femenina son decrecientes. En el área de cabecera (municipales), la participación total de la población se redujo para los hombres en 0,2 puntos y aumentó para las mujeres en un 1 punto, advirtiéndose, para ambos, una tendencia decreciente en la participación de largo plazo (período primer trimestre) 2001 a (primer trimestre) 2006. En el último año, la zona rural registró un descenso en la TGP; sin embargo, por sexo, mientras la tasa femenina bajó en 0,9 puntos al pasar del 36,1 al 35,2%, la masculina descendió en un punto al pasar del 75,9 al 74,9%.

347. Excepto la tasa de ocupación rural, que presenta un descenso, la nacional y la urbana presentan tendencias con pendiente positiva entre el período comprendido durante el primer trimestre de 2003 y el primer trimestre de 2006. Conviene señalar que debido a la disminución de la participación, este comportamiento de la tasa de ocupación nacional no fue tan notorio entre los primeros trimestres de los años 2004 y 2005, mientras que en el primer trimestre de 2006 respecto al mismo trimestre del año inmediatamente anterior, a partir de la tendencia, se ve un repunte de este indicador que tuvo un aumento de 0,6 puntos, lo que manifiesta la mejoría observada en la demanda laboral. El aumento de la ocupación favoreció a los dos sexos; sin embargo, el aumento absoluto de la ocupación nacional corresponde, en mayor cantidad, al crecimiento de la ocupación femenina.

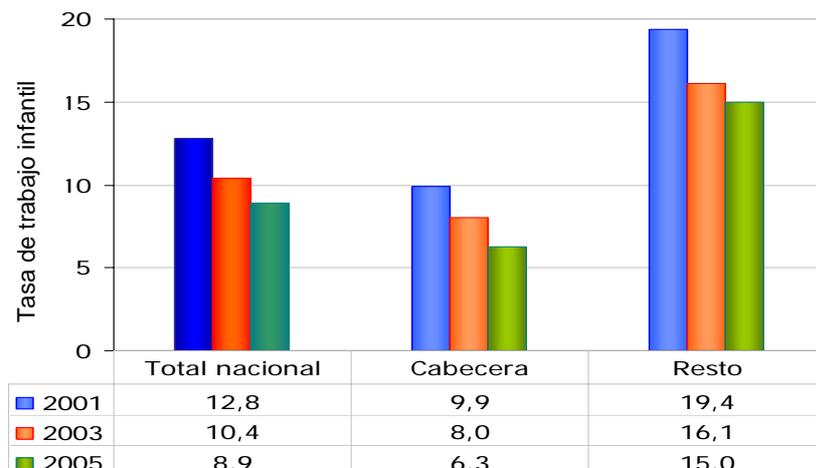
Trabajo infantil

348. En respuesta al mandato del Convenio N° 182 de la OIT y a las problemáticas que se manifiestan en el país frente a este tema, se ha dado prioridad a la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, en especial la explotación sexual comercial infantil, el trabajo infantil doméstico, en la calle, en la minería artesanal y en las plazas de mercado, y la vinculación de niños y adolescentes a grupos armados organizados al margen de la ley.

349. La tasa nacional de trabajo infantil ha presentado una disminución en los últimos años pasando de 12,8 en 2001, a 10,4 en 2003 y a 8,9 en 2005 por cada 100.000 niños entre 5 y 17 años⁷⁵ siendo en 2005 de 11,6 para los niños y de 6 para las niñas. La participación de las niñas ha aumentado un 6,4% en comparación con 2001. En 2005, la tasa por grupos de edad muestra que para los niños de 5 a 9 años fue de 1,4, de 10 a 11 años de 4,9, de 12 a 14 años de 11,2 y de 15 a 17 años de 22,9. El 86,9% de los niños asiste a un establecimiento educativo, 1,5% por encima de lo observado en 2001. En 2003 la zona pacífica tenía la tasa más alta (16,9).

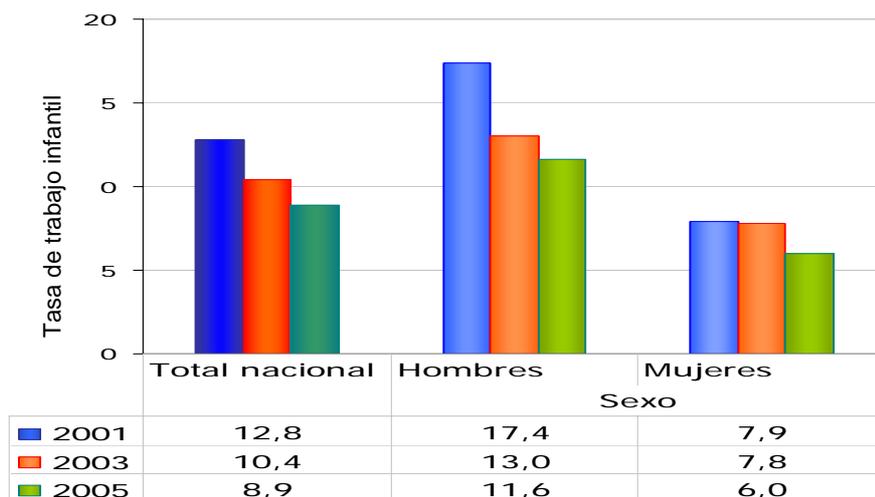
⁷⁵ DANE. Módulo de trabajo infantil 2001-2003-2005.

Tasas de trabajo infantil 2001-2003-2005



Fuente: DANE.

Tasas de trabajo infantil por sexo 2001-2003-2005



Fuente: DANE.

**B. Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias
 (artículo 7 del Pacto)**

Marco normativo

350. En adición al Tercer Informe es importante señalar que a tenor de los principios generales del trabajo se entiende por igualdad de oportunidades el derecho de todos los miembros de la especie humana de tener las mismas garantías legales. Así se consagra en el artículo 53 de la Constitución política de Colombia, al señalar que la igualdad también se da cuando se percibe una remuneración vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, principio que se encuentra desarrollado en el Código Sustantivo de Trabajo, en el artículo 143.

351. De igual forma, conforme al artículo 13 del C.S.T. que consagra a favor de los trabajadores el principio mínimo de derechos y garantías, el Gobierno nacional, de acuerdo con las normas previstas en el Código Laboral, ha señalado los medios para el efectivo cumplimiento de este precepto, toda vez que no produce efecto alguno cualquier estipulación que afecte o desconozca este mínimo.

352. Con fundamento en la normativa constitucional, durante el período en observación se destacan los siguientes avances normativos.

353. *Ley N° 789 de 2002*, que faculta a las partes a acordar que la jornada semanal de 48 horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo.

354. *Ley N° 990 de 2005*, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5 de la Ley N° 278 de 1996. Reglamenta la composición y el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales⁷⁶.

Avances jurisprudenciales

355. *Sentencia C-1433/00*. Establece el alcance de lo que debe ser el incremento real y efectivo de la remuneración teniendo en cuenta el índice de inflación y los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

356. *Sentencia C-1064 /01*. Establece criterios para la fijación del salario mínimo legal, el derecho a un salario justo y el mantenimiento del poder adquisitivo.

357. *Sentencia C-535/02*. Declara constitucional la Ley N° 704 de 2001 aprobatoria del Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.

Avances administrativos

358. Como se anotó en aparte anterior, para efectos de la concertación de las políticas salariales y laborales, la Comisión Permanente de Concertación, con una composición tripartita, Gobierno, representantes de empleadores y trabajadores, está encargada entre otras funciones de fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social; fijar de manera concertada la política salarial,

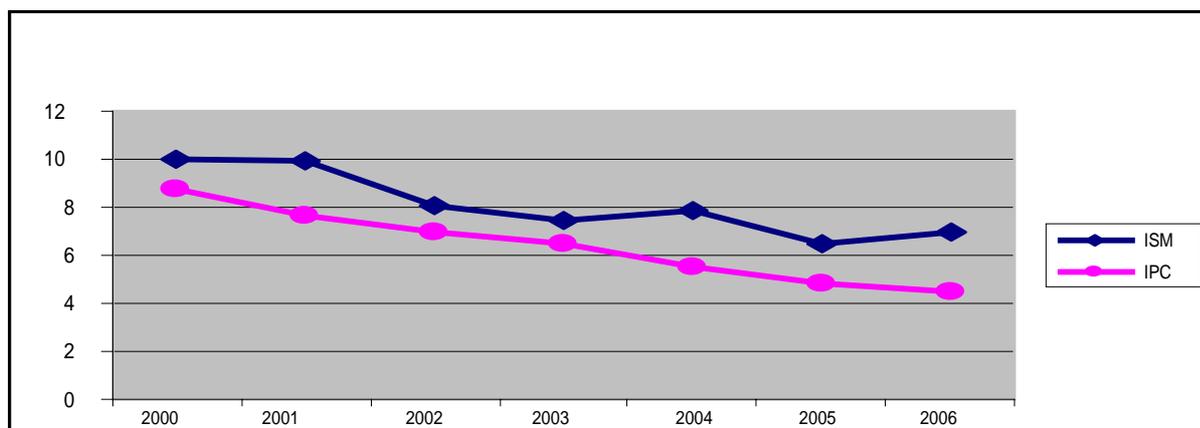
⁷⁶ Compuesta por: 1) tres representantes, con sus respectivos suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según el censo que en tal sentido elabore el Ministerio de Protección Social; 2) un representante con su respectivo suplente de los pensionados, que se rotarán cada cuatro años entre las dos confederaciones de pensionados más representativa; y, 3) un representante de los desempleados que se rotarán cada cuatro años entre las 2 asociaciones de desempleados más representativa del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según el censo que para el efecto elabore el Ministerio de Protección Social.

teniendo en cuenta los principios constitucionales que rigen la materia; y fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia.

Indicadores

359. Los esfuerzos contra la inflación de la Banca Central colombiana a partir de 1991 han llevado a que este indicador a partir del año 2000 alcance niveles de un dígito. Esta situación y la aplicación de la regla impuesta por la Corte Constitucional en Sentencia C-815 de 1999⁷⁷, ha tenido una consecuencia positiva en la recuperación del salario real promedio⁷⁸.

Incremento salario mínimo IPC



Incremento salario mínimo en cifras

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ISM ⁷⁹	10	9,9	8,04	7,44	7,83	6,5	6,94
VSM ⁸⁰ (pesos colombianos)	260.100	286.000	309.000	332.000	358.000	381.500	408.000
IPC ⁸¹	8,75	7,65	6,99	6,49	5,5	4,85	4,48

Fuente: DANE-Minprotección Social.

⁷⁷ Señala que el ajuste al salario mínimo no podrá hacerse por debajo de la inflación pasada, lo cual garantiza un incremento anual.

⁷⁸ Política Monetaria y la Corte Constitucional: el caso del salario mínimo Marc Hofstetter*† Facultad de Economía y CEDE Universidad de los Andes, 2006.

⁷⁹ Incremento salario mínimo.

⁸⁰ Valor salario mínimo.

⁸¹ Índice de precios al consumidor.

C. Derecho de asociación sindical y huelga (artículo 8 del Pacto)

Marco normativo

360. El derecho de asociación sindical está consagrado en el artículo 39⁸² de la Constitución política, y el de huelga lo está en el artículo 56⁸³, en este último se garantiza salvo para los servicios públicos esenciales que defina el legislador, tales como los servicios públicos domiciliarios (Leyes N° 142 y N° 143 de 1994), la administración de justicia (Ley N° 270 de 1996) y la banca (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Ley N° 31 de 1992, sobre el Banco de la República), entre otros.

361. Estos derechos han sido desarrollados básicamente por el Código Sustantivo del Trabajo en sus artículos 12 y 353, y las Leyes N° 200 de 1995, N° 411 de 1997, N° 443 de 1998 y N° 996 de 2005. De igual forma, se garantiza en el ámbito penal, artículo 200, el ejercicio de estos derechos. Entre los avances normativos sobre el tema se destacan los siguientes.

362. *Ley N° 599 de 2000 (Código Penal)*. En el artículo 200 se regula el tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación⁸⁴.

⁸² Constitución política, artículo 39:

"Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública."

⁸³ Constitución política, artículo 56:

"Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.

La Ley reglamentará este derecho.

Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La Ley reglamentará su composición y funcionamiento."

⁸⁴ El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa.

363. *Decreto N° 657 de 2006*, por medio del cual se reglamenta el contrato sindical, para que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios y, de esta manera, tener mayor participación en la gestión de las empresas.

Avances jurisprudenciales

364. Sentencia T-742/03. Por vía de la Acción de Tutela, el Alto Tribunal Constitucional ha tratado el principio de la no discriminación en el marco laboral, específicamente en el ámbito de la asociación sindical, y ha reiterado su jurisprudencia en esa materia.

Avances administrativos

Programa de protección

365. En el marco del Programa de protección, se han destinado importantes recursos para proteger a los líderes sindicales. Entre los años 2001 y 2006 se había protegido a un total de 8.404 líderes sindicales. Sólo para 2005 el Programa contó con un presupuesto nacional de 48.223.300.000 pesos colombianos, de los cuales el 40,09% se asignó a la población sindical, logrando proteger a 1.493 líderes, y para 2006 contó con 50.393.400.000 pesos colombianos, de los cuales el 48,80% se destinaron a los sindicatos beneficiando a 1.263 dirigentes⁸⁵.

366. El programa de protección cuenta con una comisión evaluadora integrada por un representante de cada una de las poblaciones objeto del programa de protección, un delegado de la Vicepresidencia de la República, del DAS, de la Policía Nacional, del Viceministro del Interior, de la Procuraduría y el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia. Igualmente forman parte de él un delegado de la OIT y de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta Comisión tiene varios objetivos, entre ellos, reforzar la seguridad de los beneficiarios de los programas de protección, manejar escoltas, realizar cursos de seguridad preventiva, y diseñar una propuesta para la creación de un centro de atención de emergencias.

Reducción de la violencia

367. En materia de protección de la vida y la integridad de sindicalistas, se ha avanzado registrándose una disminución importante de los homicidios de personas de este sector de la población, que pasaron de 121 en 2002 a 25 en 2006⁸⁶. No obstante, a este respecto el Gobierno nacional ha señalado que la meta debe ser cero homicidios de sindicalistas.

⁸⁵ El esfuerzo que ha hecho el Estado frente a la protección de líderes y el avance en las investigaciones fue reconocido por la Organización Internacional del Trabajo en el análisis que hizo del caso de Colombia dentro del informe 340 de 2006. El Comité de Libertad Sindical, en la 295ª Reunión del Consejo de Administración en marzo de 2006.

⁸⁶ Observatorio de derechos humanos y derecho internacional humanitario, Programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, Vicepresidencia de la República.

368. En el mismo sentido se destacan la creación y el desarrollo de un plan de acción para la protección y promoción de los derechos de los trabajadores, en cuyo marco se han realizado mesas de diálogo y distensión social con distintos actores del trabajo, en más de 20 regiones del país, encabezadas por el Vicepresidente de la República y el Ministro de la Protección Social.

Diálogo social tripartito

369. La Comisión Permanente de Políticas Salariales y Laborales, como escenario tripartito, ha brindado el espacio para la discusión de temas de gran importancia como el empleo, la informalidad, el trabajo infantil y la negociación colectiva, entre otros, y de construcción de consenso frente al monto del salario mínimo legal en 2003 y 2005.

370. Igualmente, se han creado 23 subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales como escenarios de diálogo y concertación regional sobre políticas laborales y salariales, que vienen trabajando con un plan de acción concertado y con la coordinación de una secretaría técnica.

371. A través del proyecto divulgación y promoción de los derechos fundamentales en el trabajo mediante convenios interadministrativos celebrados con la Universidad Nacional de Colombia, por valor de 685 millones de pesos, se han obtenido diagnósticos de la problemática departamental y se ha logrado capacitar a los integrantes de las subcomisiones en conceptos relativos a protección social, estado social de derecho, diálogo social, capital social, calidad de vida, valor público, gestión social y derechos fundamentales.

Sindicalismo participativo⁸⁷

372. El Gobierno nacional con la expedición del Decreto N° 657 de 2006, que reglamenta los artículos 482, 483 y 484 del Código Sustantivo del Trabajo, estableció la posibilidad de que a través del contrato sindical se permita que las actividades y servicios que antes desarrollaban particulares y terceros, las puedan realizar los trabajadores de la empresa. Así, los sindicatos no sólo pueden obtener la utilidad del trabajo contratado con mayores ingresos, el fortalecimiento de su organización, la posibilidad de generar más trabajo, sino que se abre paso al cambio de un sindicalismo reivindicatorio a uno de participación, en el cual los trabajadores y los sindicatos tengan la posibilidad de ser empresarios.

Capacitación a trabajadores

373. Para desarrollar el diálogo social en las regiones se ha ejecutado el programa de capacitación a líderes sindicales y durante el período comprendido entre 2002 y el primer semestre de 2006 se han realizado 27 contratos de capacitación, no sólo a líderes sindicales sino a los afiliados a los sindicatos de la CTC, CGT y CUT, así como a otros pertenecientes a diferentes grados de organización, en temas como convenios de la OIT, planeación estratégica, programas de formación en negociación colectiva, diálogo social, nuevas formas de organización sindical, TLC, derechos laborales de la mujer, negociación y solución de conflictos, reforma laboral, formación ciudadana y liderazgo social, entre otros.

⁸⁷ Ministerio de Protección Social, *Boletín* N° 068.

374. La inversión en capacitación a líderes sindicales asciende a 1.599.436.000 pesos, sin incluir el presupuesto de 2006 por valor de 469.899.000 pesos, lo que daría un total de recursos destinados a ese fin de 2.069.335.000 pesos.

375. Igualmente, el Ministerio de la Protección Social organizó 24 foros para divulgar y promocionar los derechos fundamentales en el trabajo en Bogotá, Cali, Medellín, Pereira, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Neiva, Tunja, Ibagué, Valledupar, Popayán, Cúcuta, Riohacha, Bucaramanga, Manizales, Sincelejo, Armenia, Montería, Leticia, Villavicencio, Florencia, Quibdó y San Andrés Isla, para un total de 2.067 asistentes entre empleadores, trabajadores, pensionados, Gobierno y academia. Estos espacios contaron con la participación de representantes de la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos que tiene su sede en Lima (Perú).

Lucha contra la impunidad

376. Con la cooperación del Gobierno de Holanda y asistencia técnica de la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se elaboró una política pública especial para combatir la impunidad en casos de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que incluye casos de sindicalistas. Esta política se adoptó en un Consejo de Ministros de Política Económica y Social⁸⁸ en el que se aprobaron recursos por 40.000 millones de pesos (18 millones de dólares de los EE.UU.), para fortalecer la capacidad de investigación y sanción, así como la protección de víctimas y testigos en estos casos.

377. Con el fin de brindar soluciones al problema de impunidad se trasladó el conocimiento de los casos de sindicalistas asesinados a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, y se creó una subunidad especial de dedicación exclusiva para investigar los crímenes contra sindicalistas.

378. De otro lado, el Ministerio de Protección Social, la Fiscalía General de la Nación y la OIT acordaron la realización de seminarios dirigidos a las fiscalías en las cuales se concentra el 60% de las investigaciones por homicidio de sindicalistas y dirigentes sindicales, con el propósito de sensibilizar a los funcionarios de la fiscalía en lo que se refiere a normas internacionales del trabajo, la declaración relativa a los derechos fundamentales en el trabajo y mecanismos de control de la OIT.

379. Entre las 100 investigaciones penales y disciplinarias aprobadas por el Comité Especial de impulso a las investigaciones sobre violación de derechos humanos se incluyeron casos relacionados con líderes sindicales de directivas nacionales y regionales.

⁸⁸ CONPES N° 3411 de 6 de marzo de 2006: política de lucha contra la impunidad en caso de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, a través del fortalecimiento a la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción.

Participación en la democracia nacional

380. Cabe destacar que en 2003, en un marco de garantías y libertades electorales, miembros de sindicatos han logrado en elecciones locales, regionales y parlamentarias cargos como la alcaldía de la capital de Colombia -el tercer cargo de elección popular más importante- las gobernaciones de varios departamentos -entre ellas la del tercer departamento en importancia en el país-⁸⁹, las alcaldías de otras ciudades capitales que se suman a los siete escaños al Senado de la República en 2002.

Acuerdo tripartito por la libertad sindical y la democracia, junio de 2006

381. Durante 2005 el Gobierno colombiano le extendió una invitación para visitar nuestro país al Presidente del Comité de Libertad Sindical y a los Vicepresidentes, trabajador y empleador de la Comisión de Normas de la Conferencia de la OIT, con el objetivo de que conocieran de primera mano la situación de la libertad sindical, el derecho de asociación y negociación colectiva en nuestro país.

382. Tras la visita y por iniciativa del Gobierno de Colombia, se firmó en junio de 2006 en el marco de la Conferencia Anual de la OIT en Ginebra (Suiza) el acuerdo tripartito por la libertad de asociación y la democracia, entre los sindicatos colombianos, los empresarios y el Gobierno, incluyendo entre los compromisos el establecimiento de una presencia permanente de la OIT en Colombia.

383. Se acordó además, que el Gobierno nacional destinaría recursos por valor de 4.500 millones de pesos en un plazo de dos años para la ejecución del proyecto de asistencia técnica para la promoción del trabajo digno y decente a nivel nacional. Estos recursos se han incluido en el presupuesto general de la nación para 2007.

384. Dicho proyecto cuenta con cuatro subproyectos: "Fortalecimiento del diálogo social, los derechos fundamentales en el trabajo y la inspección, vigilancia y control del trabajo en Colombia"; "Capacitación técnica empresarial a 2.000 jóvenes desplazados a nivel nacional"; "Implementación de programas de generación de empleo para mujeres pobres a nivel nacional" y el subprograma "Capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la promoción del desarrollo económico local (PRODEL) a nivel nacional".

385. La representación permanente de la OIT tendrá una duración de dos años prorrogables a dos más. Ésta tiene a su cargo aspectos prioritarios de la cooperación técnica para promover el trabajo decente y la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores. El Consejo de Administración de la OIT designó al Sr. Marcelo Castro Fox, como Representante Permanente de la OIT en Colombia.

386. Se determinó también que, con motivo de un convenio suscrito entre la Presidencia de la República y la Fiscalía General de la Nación, se apropiarán 4.016 millones de pesos (aproximadamente 1,7 millones de dólares de los EE.UU.) para la creación de una subunidad

⁸⁹ Departamento del Valle del Cauca.

especial dedicada a agilizar los procesos relativos a los delitos contra la vida y la libertad de los dirigentes sindicales y trabajadores.

387. A partir de noviembre de 2006 se han celebrado varias reuniones técnicas tripartitas para analizar los cuatro proyectos mencionados. El 25 de abril de 2007 se suscribió un memorando de entendimiento entre la OIT y Colombia en el cual se acordó que la OIT sea la administradora de los recursos.

388. La representación funciona en el país desde el mes de noviembre de 2006. La presencia de su representante, el Sr. Marcelo Castro Fox, ha sido definitiva para facilitar la concertación tripartita de los detalles relativos a la ejecución de los cuatro subproyectos mencionados anteriormente y para impulsar el relanzamiento de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT).

389. La Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos fue creada en el año 2000 a través del acuerdo en la Comisión de Concertación Permanente de Políticas Salariales y Laborales que es un organismo encargado de atender los conflictos suscitados en las materias reguladas por los convenios de la OIT ratificados por Colombia, en relación con los temas de libertad sindical.

390. Dicha comisión está integrada por tres representantes de cada sector: empleadores, sindicatos y Gobierno y se reúne dos veces al mes para avanzar en la búsqueda de soluciones tripartitas.

Indicadores

391. En Colombia aparecen inscritos en el archivo sindical 6.078 organizaciones sindicales. El siguiente cuadro muestra el número de organizaciones sindicales por dirección territorial y por rama de actividad económica.

**Ministerio de la Protección Social, grupo de archivo sindical especializado,
organizaciones sindicales a nivel nacional**

Departamentos	Empresas	Industria	Gremio	Sindicatos oficiales varios	Sindicatos patronales	Total
Amazonas	4	0	3	1	0	8
Antioquia	360	108	261	13	3	745
Arauca	8	1	14	1	0	24
Atlántico	202	45	246	0	2	495
Bolívar	94	30	229	1	1	355
Boyacá	80	21	134	5	1	241
Caldas	64	11	132	20	2	229
Caquetá	14	3	28	2	0	47
Casanare	7	0	5	0	0	12
Cauca	68	6	94	3	0	171
Cesar	24	9	66	4	1	104
Córdoba	25	6	86	1	1	119
Chocó	19	4	21	1	1	46
Cundinamarca	1.017	209	724	8	17	1.975
Guainía	3	0	1	0	0	4
Guajira	15	2	42	0	0	59
Guaviare	0	0	8	0	0	8

Departamentos	Empresas	Industria	Gremio	Sindicatos oficiales varios	Sindicatos patronales	Total
Huila	32	8	95	11	1	147
Magdalena	76	14	134	2	0	226
Meta	46	17	71	2	2	138
Nariño	49	18	223	1	0	291
Norte de Santander	68	23	102	1	1	195
Putumayo	9	5	17	3	0	34
Quindío	42	12	102	6	10	172
Risaralda	53	13	122	9	6	203
San Andrés	8	3	7	0	0	18
Santander	121	45	195	15	1	377
Sucre	18	4	92	0	0	114
Tolima	77	26	168	9	1	281
Valle	302	59	276	8	14	659
Vaupés	1	1	62	1	0	5
Vichada	2	0	6	0	0	8
Totales	2.908	703	3.706	128	65	7.510
Novedades					Sindicatos kárdex	7.510
Cancelados por fusión					Agosto de 2004 a octubre de 2005	90
Cancelados por sentencia						7.600
Sindicatos registrados-inactivos						1.522
Total	1.522					6.078

Fuente: Ministerio de Protección Social.

392. Debe advertirse que en el cuadro se observa que ha disminuido el número de organizaciones sindicales por fusión (decisión de las organizaciones sindicales basado en su autonomía); por cancelación de la personería jurídica (que en la mayoría de casos obedece a la disminución del número mínimo requerido para existir de conformidad con la ley y cuya decisión depende de la justicia ordinaria por ser ésta la competente) y otros que aparecen inactivos.

393. El cuadro precedente muestra las organizaciones sindicales inscritas por rama de actividad a nivel nacional, en la que se evidencia que el mayor número de organizaciones corresponde a sindicatos de gremio, siguiendo los sindicatos de empresa, y por último, los de industria.

394. En lo que respecta a las inscripciones ante el Ministerio de la Protección Social, en las 32 direcciones territoriales y 2 oficinas especiales durante el año 2005 se inscribieron 113 organizaciones sindicales, aprobado 66 estatutos y 86 reformas estatutarias.

395. El siguiente cuadro muestra las inscripciones de las organizaciones sindicales durante los años 2002 a 2005.

Inscripción de organizaciones sindicales

Variables	2002	2003	2004	2005
Inscripción de organizaciones sindicales	96	96	90	113

Fuente: Ministerio de Protección Social.

396. A partir de 2001 se incrementó la creación de organizaciones sindicales como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del numeral primero del artículo 357 del Código Sustantivo del Trabajo mediante sentencia C-567 de 17 de mayo de 2000, a través de la cual se elimina la prohibición del paralelismo sindical.

397. La clasificación de las organizaciones sindicales están contempladas en el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo y todas las personas tienen derecho a sindicalizarse con excepción de los miembros de la fuerza pública y a negociar colectivamente con excepción de los empleados públicos de conformidad con el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo.

D. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto)

Marco normativo

398. El artículo 48⁹⁰ de la Constitución política establece que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se presta en coordinación y con control del Estado y es un derecho irrenunciable que se garantiza a todos los habitantes. Está desarrollado principalmente en la Ley N° 100 de 1993 y sus normas reglamentarias y concordantes, a la cual se hace amplia referencia en los informes III y IV de Colombia a ese Comité.

399. El Acto legislativo N° 001 de 2005 reformativo de la Constitución política, en su artículo 48, establece parámetros relacionados con la sostenibilidad financiera del sistema, los derechos adquiridos y requisitos para la pensión, entre otros.

400. Con fundamento en la normativa constitucional se ha avanzado legislativamente en el tema.

401. *Ley N° 691 de 2001*, por la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el sistema general de seguridad social en Colombia.

⁹⁰ **Constitución política, artículo 48.** La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La Ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

402. *Ley N° 700 de 2001*, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones. Consignación de mesadas pensionales en entidades financieras a criterio del pensionado.
403. *Ley N° 715 de 2001*, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo N° 01 de 2001) de la Constitución política y otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
404. *Ley N° 755 de 2002*, por la cual se modifica el párrafo del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo - Ley María. Regula la licencia remunerada de paternidad.
405. *Ley N° 758 de 2002*, por la cual la nación contribuye a la financiación parcial de las pensiones a cargo del Instituto de Seguros Sociales (ISS), en su condición de empleador, reconocidas a 23 de diciembre de 1993.
406. *Ley N° 789 de 2002*, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo. Prevé apoyo al desempleado.
407. *Ley N° 797 de 2003*, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley N° 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.
408. *Ley N° 776 de 2002*, por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del sistema general de riesgos profesionales.
409. *Ley N° 860 de 2003*, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley N° 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Modificación de requisitos para la obtención de pensiones de invalidez.
410. *Ley N° 864 de 2003*, por medio de la cual se aprueba el acuerdo sede entre el Gobierno de Colombia y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para el establecimiento de la sede del Centro Regional de la OISS para Colombia y el área andina, firmado en Cartagena de Indias, el 22 de noviembre de 2001.
411. *Ley N° 828 de 2003*, por la cual se expiden normas para el control a la evasión del sistema de seguridad social.
412. *Ley N° 952 de 2005*, por medio de la cual se modifica el artículo 2 de la Ley N° 700 de 2001. Consignación de las mesadas pensionales donde elija el beneficiario.
413. *Ley N° 1023 de 2006*, por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.
414. *Ley N° 1122 de 2007*, reforma el sistema general de seguridad social en salud y garantiza los recursos para que en el año 2010 Colombia haya alcanzado la plena cobertura de aseguramiento en salud para la población de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN que cumplan con los requisitos para la afiliación al sistema. Esta nueva norma busca también mejorar la calidad y

eficiencia de los servicios de salud, agilizar el flujo de recursos, limitar la integración vertical e imponer controles para que el dinero del sector sea bien invertido y los usuarios mejor atendidos; crea el defensor del usuario y fortalece las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Avances jurisprudenciales

415. En materia de seguridad social es amplio el desarrollo jurisprudencial, en particular a través de la acción de tutela en pro de la garantía de la vida e integridad de las personas. No obstante destacamos los siguientes fallos proferidos por la honorable Corte Constitucional.

416. *Sentencia C-974/02*. A través de este fallo la Corte aclara la posibilidad de que entes privados puedan prestar los servicios de salud en un marco de libertad económica que, de acuerdo con la Constitución y de manera general, rigen la actividad de los particulares.

417. *Sentencia T-1038/01*. Señala en este fallo que las personas con discapacidad pueden ejercer la acción de tutela para buscar la protección de su vida y de su dignidad, así hayan alcanzado la mayoría de edad, en el evento en que sus padres se encuentren afiliados a la seguridad social.

418. *Sentencia C-823/06*. Se trata de un fallo por medio del cual se incluye en la práctica a los trabajadores ocasionales dentro del sistema de seguridad social y se reitera jurídicamente el derecho de igualdad al que tienen derecho los trabajadores ocasionales.

Avances administrativos

419. El sistema de protección social, ha hecho énfasis en los programas de asistencia social, debido a su importancia para promover la equidad y el fortalecimiento del capital humano. Entre ellos están los programas dirigidos a la asistencia, restitución de derechos y apoyo a los niños, adolescentes, adultos mayores y a la familia.

Seguridad social en salud

420. En el contexto del sistema de protección social, el Estado colombiano aborda la protección del derecho a la seguridad social en salud, a través de tres líneas básicas: i) garantizar a la población pobre un plan obligatorio de salud subsidiado, en un proceso gradual de ampliación de cobertura que tiene como meta la cobertura universal en 2009, ii) garantizar la atención a la población pobre no asegurada, mediante la contratación que realizan las entidades territoriales, con la red pública de prestadores de servicios de salud, en condiciones de acceso, calidad y eficiencia, y, iii) desarrollar acciones de salud pública de carácter general para toda la población, en las cuales se incluyen acciones de promoción y prevención en materia de salud. Lo anterior, sin perjuicio de la promoción de la afiliación de la población al régimen contributivo, para personas con capacidad de pago, las cuales acceden a un plan obligatorio de salud contributivo.

421. Vale mencionar que en el sistema de seguridad social en salud en Colombia, el Estado tienen un amplio papel modulador, regulador y financiador, pero la garantía de la atención en salud es compartida con agentes privados como las empresas promotoras de salud quienes administran los planes de beneficios, así como, con prestadores de servicios públicos y privados,

sobre los cuales se ejercen funciones de seguimiento, evaluación, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, y el sistema de inspección, vigilancia y control (organizado por la Ley N° 1122 de 2007) por parte de la Superintendencia Nacional de Salud de manera general, del Instituto Nacional de Salud en cuanto a vigilancia en salud pública y del Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

422. El desarrollo de la política gubernamental ha dado como resultado una mayor cobertura total del sistema general de seguridad social en salud, que frente al total de población pasó del 56,14 en 2002 a 82,72% en 2005, presentando un aumento de 26,58%.

Afiliados al régimen contributivo y subsidiado

Año	Contributivo	Subsidiado	Total afiliados	Total población	Cobertura (porcentaje)
2002	13.165.463	11.444.003	24.609.466	43.834.117	56,14
2003	13.805.201	11.867.947	25.673.148	44.531.434	57,65
2004	14.857.250	15.553.474	30.410.724	45.325.261	67,09
2005	15.533.582	18.581.410	34.114.992	41.242.948	82,72

Fuente: DANE y Subsistema de información del FOSYGA y BDUA (para el año 2005 se incluyen afiliados activos y suspendidos), Dirección General de Seguridad Económica y Pensiones y Dirección General de Gestión de la Demanda en Salud, corte contributivo y subsidiado a 31 de diciembre de 2005, incluye subsidios parciales.

423. **Régimen contributivo.** El aumento del número de afiliados al régimen contributivo se constituyó en una meta gubernamental dentro del propósito de reactivación social y económica como herramienta de equidad. En esa perspectiva, para diciembre de 2005 el aumento total de afiliados llegó a 2.368.119, cumpliéndose así la meta fijada por el Gobierno en un 155%. A 31 de marzo de 2006 se alcanzó una cobertura de 15.967.055 afiliados, presentándose una diferencia de 433.473 con relación a diciembre de 2005 y de 2.801.592 con relación a diciembre de 2002.

424. **Régimen subsidiado.** En los últimos cinco años se ha ampliado la cobertura del sistema de seguridad social. Para ello el Gobierno aumentó el presupuesto del FOSYGA⁹¹ destinado al régimen subsidiado en 214% entre los años 2002 y 2007 alcanzando en 2007 un valor de 6.688 billones de pesos. Así, el número de afiliados al régimen subsidiado de salud ha aumentado progresivamente llegando a 20,2 millones en 2006. A diciembre de 2006, el régimen subsidiado contaba con una cobertura del 81% de la población pobre identificada SISBEN 1 y 2 en todo el país⁹².

425. En 2004 se implementó el esquema de los subsidios parciales en salud, el cual está dirigido a la población del nivel 3 del SISBEN no cubiertas por el sistema general de seguridad social en salud. Mediante los subsidios parciales se garantiza la prestación de un plan obligatorio de salud

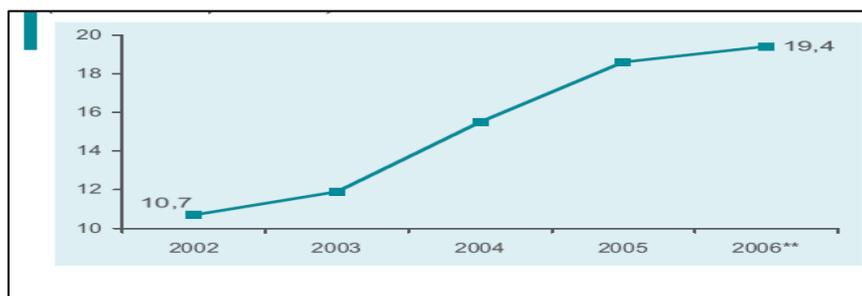
⁹¹ Fondo de Solidaridad y Garantía.

⁹² Plan Nacional de Desarrollo. Balance y resultados 2002-2006.

subsidiado con una cobertura de servicios dirigida a atender las patologías que afectan de manera más significativa a la población, como son las enfermedades de alto costo, algunas acciones de segundo nivel de complejidad como traumatología y ortopedia, el suministro de medicamentos básicos y el cubrimiento integral a la materna y al menor de un año. Al finalizar el año 2006 se encontraban afiliados al régimen subsidiado por subsidios parciales 2,04 millones.

Afiliados al régimen subsidiado en salud*

(En millones de personas)



Fuente: DNP, Ministerio de Protección Social.

* Incluye subsidios totales y parciales.

** Dato a 31 de julio.

426. Para 2005 se alcanzó cobertura universal en seis departamentos: Antioquia, Arauca, Casanare, Cesar, Huila y Guajira, logrando una afiliación de 1.556.218, de los cuales 1.361.553 corresponden a subsidios plenos y 194.665 a subsidios parciales⁹³.

427. Desde la perspectiva de la política de prestación de servicios de salud, se han establecido medidas para fortalecer el acceso, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, tanto para prestadores públicos como privados.

428. Contribuyendo a garantizar la atención a la población pobre no asegurada, la prestación pública de servicios de salud se ha venido reorganizando mediante redes de prestadores de servicios de salud, en cabeza de los departamentos. Como apoyo a este proceso el Gobierno nacional ha desarrollado el programa de reorganización, rediseño y modernización de redes de prestación de servicios de salud, mediante el cual se apoya la conformación y reorganización de redes públicas de prestación de servicios, hacia una operación integrada, en condiciones de viabilidad empresarial, técnica y financiera, permitiendo su sostenibilidad en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Servicios de Salud (SGSSS).

429. Cabe mencionar que como parte de esta política se ha desarrollado el sistema obligatorio de garantía de la calidad, que tiene como eje fundamental el mantenimiento de condiciones de habilitación y acreditación que garanticen la adecuada atención de la población, el fortalecimiento del recurso humano, así como, el empoderamiento del usuario y sus formas asociativas, a través del desarrollo del sistema de información en calidad.

⁹³ Informe cuatrienio 2002-2006. Ministerio de Protección Social.

430. Finalmente, se resaltan las políticas de salud pública que bajo los lineamientos del Ministerio de la Protección Social son ejecutados por las entidades territoriales considerando las condiciones epidemiológicas de cada región. La Ley N° 1122 de 2007 definió un plan nacional de salud pública en proceso de construcción, con el objetivo de la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables. Mediante este componente se establecen programas dirigidos a vacunación, salud sexual y reproductiva, salud mental y en general acciones de promoción y prevención, entre otros aspectos.

Seguridad social en pensiones

431. El número de afiliados al sistema de pensiones a 31 de diciembre de 2005 presentó un incremento del 10,87%, es decir 1.228.551 afiliados más frente a la cifra reportada a 31 de diciembre de 2003 y de 5,15% (613.756 afiliados) con relación a la cifra reportada para 31 de diciembre de 2004. Igualmente el aumento que se presentó entre el 31 de diciembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2004 fue de 5,44% equivalente a 614.795 afiliados.

Entidad administradora	2003		2004		2005	
	Cotizantes	No cotizantes	Cotizantes	No cotizantes	Cotizantes	No cotizantes
Prima media	2.317.689	3.412.525	1.981.988	3.724.969	2.105.096	3.751.678
Régimen exceptuado	361.074	0	464.753	0	314.325	0
Ahorro individual	2.538.688	2.674.335	2.843.644	2.903.752	2.458.094	3.903.669
Subtotales	5.217.451	6.086.860	5.290.385	6.628.721	4.877.515	7.655.347
Total afiliados al sistema		11.304.311		11.919.106		12.532.862

Fuente: Superintendencia Financiera, informes FOPEP y formatos MPS presentados por las entidades pagadoras y administradoras de pensiones.

432. El número de afiliados al sistema a 31 de diciembre de 2005, presenta un aumento de 34,14% (330.737 pensionados) frente a 31 de diciembre de 2003 y de 6,50% (79.278) frente a 31 de diciembre de 2004. Igualmente se presenta un aumento de pensionados de 25,96% (251.459 pensionados) de 31 de diciembre de 2003 a 31 de diciembre de 2004.

433. El número de pensionados a 31 de diciembre de 2005 fue de 1.299.416, de los cuales el 84,7% pertenece al régimen de prima media, el 13,9% corresponde al régimen exceptuado y el 1,4% al régimen de ahorro individual.

434. El número de pensionados por el régimen de prima media a 31 de diciembre de 2005 presentaron un aumento de 33,77% (277.795 pensionados) con relación a 31 de diciembre de 2003.

Entidad administradora	2003	2004	2005
Prima media	822.506	1.068.641	1.100.301
Régimen exceptuado	132.211	135.396	180.447
Ahorro individual	13.962	16.101	18.668
Total pensionados al sistema	968.679	1.220.138	1.299.416

Fuente: Superintendencia Financiera, informes FOPEP y formatos MPS presentados por las entidades pagadoras y administradoras de pensiones.

435. **Fondo de solidaridad pensional**⁹⁴. En la subcuenta de solidaridad pensional a 31 de marzo de 2006 por los subsidios a los aportes de pensión se encuentran 204.459 afiliados, presentando una disminución de 10,30% (23.487) de los 227.946 afiliados que se encontraban cubiertos a 31 de diciembre de 2003.

436. Asimismo, los afiliados a 31 de diciembre de 2005 presentan una disminución de 8,80% (20.065) con relación a 31 de diciembre de 2003. La situación anterior se debe principalmente al ajuste obligado en los requisitos establecidos en la Ley N° 797, el Decreto N° 2681 de 2003 y complementados en el Decreto N° 569 de 2004, lo que redujo en forma importante la población objeto para esta subcuenta, por cuanto se estableció como requisito haber cumplido los 55 años de edad y tener 650 semanas de cotización al sistema de pensiones. No obstante lo anterior, se han diseñado mecanismos para que pueda aumentarse la población beneficiaria del subsidio.

437. A marzo de 2006 la distribución de afiliados de la subcuenta de solidaridad presentó una participación de los independientes urbanos de un 60,73%, seguidos de los independientes rurales con un 34%⁹⁵.

	Independiente		Madre comunitaria	Discapacitados	Acumulado
	Rural	Urbano			
Marzo de 2006	69.507	124.169	6.385	4.398	204.459

Fuente: Consorcio Prosperar Hoy.

Salud ocupacional y riesgos profesionales

438. La gestión en este tema se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo específicamente en los objetivos relacionados con la construcción de equidad social, incremento de la eficiencia del Estado, crecimiento económico sostenible y generación de empleo, para lo cual se trazaron cuatro objetivos fundamentales: la ampliación de cobertura y viabilidad financiera del sistema, el desarrollo técnico, tecnológico y científico, el fortalecimiento institucional y la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo y prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

439. Las estrategias planteadas para cumplir con dichos objetivos fueron reglamentar la afiliación de trabajadores independientes al sistema general de riesgos profesionales (SGRP) y el control a la evasión. Así, en septiembre de 2003 se reglamentó la afiliación de trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios a través del Decreto N° 2800 y en septiembre de 2005 se reglamentó mediante el Decreto N° 3615 la afiliación de los demás trabajadores independientes e informales a través de asociaciones o agremiaciones.

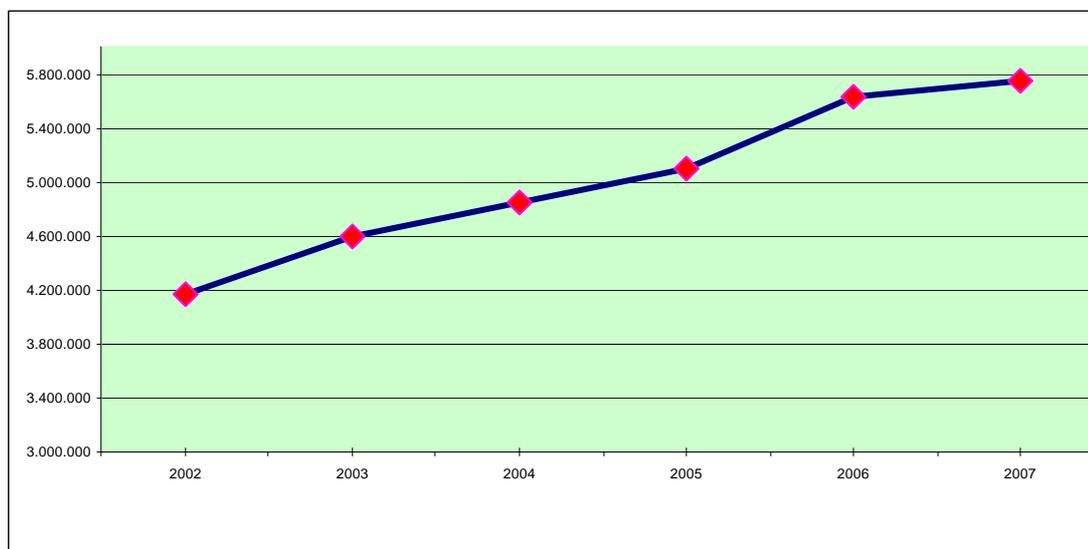
440. El control a la evasión se desarrolló a través de varias actividades, fundamentalmente de capacitación y divulgación que fueron adelantadas por el Ministerio de Protección Social en el territorio nacional en el tema de la afiliación y de su promoción, además de acciones de control y vigilancia por parte de las direcciones territoriales del Ministerio.

⁹⁴ Al cual se hace referencia amplia en el IV informe de Colombia al Comité de DESC.

⁹⁵ Informe 2002-2006, Ministerio de Protección Social.

441. Como consecuencia de lo anterior, la cobertura del sistema general de riesgos profesionales, evidenció una tendencia de crecimiento observada durante los últimos cuatro años. Las cifras de abril del 2006, representan una cobertura del 25,5% de la población económicamente activa (PEA) (4,1% más que en diciembre de 2002). Estas cifras revelan el incremento de 1.061.143 afiliados al SGRP hasta abril de 2006.

Cobertura sistema general de riesgos profesionales



442. En desarrollo del objetivo de promoción y prevención, las acciones se enmarcaron en planes y políticas dirigidas a la promocionar la salud y a prevenir los accidentes y enfermedades de origen profesional de la población colombiana, para lo cual se elaboró el plan de trabajo para la prevención de las enfermedades profesionales e incremento de su diagnóstico, registro y reporte, cuyos objetivos son: consolidación de información; sensibilización a los trabajadores sobre sus deberes y derechos; aumento de las competencias técnicas de los médicos para el diagnóstico, registro y reporte; desarrollo de programas destinados a la prevención; estimación de la carga de la enfermedad profesional en Colombia y los costos económicos derivados; y fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica. En desarrollo del plan de trabajo se hizo el seguimiento a los diagnósticos de enfermedad profesional realizados por las empresas promotoras de salud (EPS); resultados que fueron publicados en 2003; asimismo, se elaboró el "Informe de enfermedad profesional en Colombia, 2003-2004".

443. En 2005 se desarrolló una campaña a nivel nacional para la prevención del túnel del carpo (enfermedad profesional de mayor incidencia en la población trabajadora colombiana), dirigida a suministrar información a empresarios y trabajadores sobre las relaciones existentes entre esta patología y los factores de riesgo laboral asociados. De otra parte, se realizaron los estudios de "Criterios técnicos para calificación de patologías derivadas del estrés" y "Violencia en el trabajo en Colombia, sus formas y consecuencias".

444. En 2005 y como consecuencia de las acciones adelantadas se incrementó la tasa de registro a 34 enfermedades por cada 100.000 trabajadores. No obstante, persiste el subregistro de reporte y reconocimiento.

445. En 2006 la tasa de registro aumentó a 52 enfermedades por cada 100.000 trabajadores.

446. Igualmente, se inició una campaña a nivel nacional para la prevención de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo en cinco actividades de alto riesgo (minería, construcción, riesgo biológico, radiaciones ionizantes y altas temperaturas), así como una campaña para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el trabajo; se firmó un convenio con el Instituto Nacional de Cancerología para elaborar un estudio de cáncer ocupacional en Colombia.

447. Adicionalmente, se incluyó una nueva línea de prevención y protección de los niños, niñas y jóvenes víctimas de desplazamiento forzado en situación de riesgo de explotación laboral.

448. En materia de rehabilitación, se implementó un sistema de rehabilitación y readaptación laboral en el SGRP, actualizando el diseño y edición del Manual de procedimientos de Rehabilitación y Readaptación Laboral, se elaboraron las herramientas de instrumentalización. De igual manera, se desarrollaron reglamentos técnicos en actividades consideradas de alto impacto.

449. **Fondo de riesgos profesionales.** Dentro del período 2002 a 2006, el Fondo de Riesgos Profesionales fue administrado por la fiduciaria La Previsora S.A. En virtud de la aplicación de la Ley N° 716 de 2001 se ha efectuado el saneamiento que implicó el ajuste de la contabilidad del Fondo al Plan General de la Contabilidad Pública definido por la Contaduría General de la Nación y la reorganización de los registros presupuestales por el Fondo.

450. Igualmente, se ha adelantado el desarrollo del sistema integrado de información que tiene por objeto introducir mayor transparencia en la ejecución de los recursos y consolidar las actividades de control a la evasión y elusión de aportes con los cuales se ha incrementado el recaudo y consolidado el Fondo.

451. A continuación se presenta un cuadro con las principales estadísticas del sistema de riesgos profesionales.

Estadísticas del sistema general de riesgos profesionales

Concepto	2003	2004	2005	A marzo de 2006
Trabajadores afiliados	4.602.468	4.829.098	5.104.050	5.216.885
Empresas afiliadas	347.219	368.153	369.847	370.994
Pensiones de invalidez pagadas	339	425	375	95
Muertes calificadas como profesionales	842	530	587	153
Muertes ocurridas	865	860	852	221
Incapacidades permanentes parciales pagadas	4.678	5.338	5.333	1.367
Enfermedades calificadas como profesionales	1.121	10105	1.909	621
Accidentes calificados como profesionales	279.275	229.956	263.316	68.772
Tasa de enfermedades calificadas como profesionales por 100.000	24,36	23,32	37,97	
Tasa de muertes calificadas por 100.000	18,29	11,18	11,68	
Cotizaciones al SGRP por las ARP (en millones)		633.585,9	729.384	194.878,70

Fuente: Administradora de riesgos profesionales. La Previsora S.A.

Cajas de Compensación Familiar

452. En Colombia las Cajas de Compensación Familiar cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado. Su función es administrar el subsidio familiar⁹⁶. La cobertura poblacional beneficiada del sistema del subsidio familiar en los últimos cinco años muestra una tendencia positiva, lo que implica una mayor cobertura poblacional, que pasó en 2002 de 9.378.021 a 11.559.296 en el 2005, alcanzando la cifra de 11.672.796 en el 2006⁹⁷.

Afiliación a cajas de compensación 2002-2005

(A diciembre)

	2002	2003	2004	2005
Trabajadores afiliados	3.422.734	3.574.910	3.982.629	4.390.160
Empresas afiliadas	172.778	183.691	194.827	214.473

Fuente: Superintendencia del servicio familiar.

Subsidio de desempleo

453. El Gobierno nacional reguló el tema del subsidio de desempleo estableciendo como población objetivo a los jefes cabeza de hogar desempleados que hayan estado afiliados a las Cajas de Compensación durante 12 meses continuos o discontinuos dentro de los 3 años anteriores a la fecha de solicitud de dicho subsidio.

454. Igualmente, se abrió la posibilidad de que los jefes cabeza de hogar desempleados sin vinculación anterior a las cajas de compensación también puedan solicitar el subsidio al desempleo, priorizando a los deportistas, escritores o artistas.

455. Se considera jefe cabeza de hogar desempleado a la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiario) a una EPS o a una caja de compensación con personas a cargo, y que al momento de recibir el subsidio al desempleo no se encuentre afiliada ni a una empresa promotora de salud ni a una caja de compensación como cotizante o como beneficiaria (Ley N° 789 de 2002, párr. 5, art. 13).

456. En el marco del programa de protección al desempleado, entre agosto de 2002 a agosto de 2006, el Estado otorgó un total de 237.156 subsidios. Por modalidad, el mayor número de

⁹⁶ El subsidio familiar es la prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a su cargo (artículo 1 de la Ley de 21 de 1982).

⁹⁷ Superintendencia del subsidio familiar.

personas beneficiadas son aquellas que han solicitado el subsidio al desempleo en bono para alimentación con el 99,42%, seguido de bonos para salud y educación.

457. El monto del beneficio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual vigente (650.550 pesos para 2007), el cual se dividirá y otorgará en seis cuotas mensuales iguales (108.425 pesos), que podrán hacerse efectivas a través de aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación, según la elección que haga el beneficiario.

Promoción social

458. El Departamento Nacional de Planeación, elaboró un documento de propuesta técnica titulado "Hacia la consolidación del sistema de promoción social" enfocado en el rediseño de la política de asistencia social y de la estructura institucional en la nación (sistema de asistencia social). Este documento constituye el marco conceptual y los lineamientos de las acciones de corto, mediano y largo plazo para el rediseño de la política de promoción social y fue socializado con las entidades relacionadas con el tema de la promoción social: Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Acción Social, DAPRE y Superintendencia del Subsidio Familiar.

E. Protección y asistencia a la niñez⁹⁸, la adolescencia, la familia y la maternidad (artículo 10 del Pacto)

Marco Normativo

459. **Niñez.** En materia de niñez, en adición a lo contemplado en el tercer informe de Colombia, es importante advertir que la Carta constitucional establece en su artículo 44 los derechos fundamentales de los niños. Son la vida, la integridad física, la seguridad social, la salud, la alimentación equilibrada y tener una familia, entre otros derechos.

460. Paralelamente, está previsto como obligación a cargo de la familia, la sociedad y el Estado la de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen frente a los de los demás.

461. Igualmente, de manera específica, la Constitución establece la atención gratuita en salud para aquellos menores de 1 año que no estén cubiertos por algún tipo de protección o de seguridad social.

462. **Adolescencia.** En su artículo 45 la Constitución política establece que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, y obliga al Estado y a la sociedad a garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

463. **Familia.** Núcleo fundamental de la sociedad, cuya protección debe ser garantizada por parte del Estado y la sociedad de manera integral, de conformidad con el artículo 5.

⁹⁸ Para mayor profundidad en el tema de niñez, remitirse al tercer informe presentado por Colombia al Comité de los Derechos del Niño, de fecha 28 de junio de 2004.

464. **Maternidad.** La maternidad es objeto de una especial protección por parte de la normativa constitucional, a partir del período de embarazo y en el posparto; además de un subsidio alimentario si la madre estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.
465. **Adultos mayores.** De acuerdo con la Constitución en su artículo 46, es deber del Estado, de la sociedad y de la familia concurrir a la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promover su integración a la vida activa y comunitaria. Adicionalmente, y de manera específica, se prevé por parte del Estado la garantía de los servicios de seguridad social integral y el subsidio alimentario en casos de indigencia.
466. Con fundamento en los preceptos normativos constitucionales, durante el período se ha avanzado normativamente en la protección y garantía de este derecho. Entre los avances se destacan los siguientes.
467. *Ley N° 575 de 2000*, que modifica parcialmente la Ley N° 294 de 1996. Dicta disposiciones en materia de violencia intrafamiliar.
468. *Ley N° 599 de 2000* del Código Penal. En el artículo 162 determina: "Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, reclute menores de 18 años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis a diez años...".
469. *Ley N° 620 de 2000*, por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores", suscrita en Montevideo (Uruguay) el 15 de julio de 1989 en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.
470. *Ley N° 670 de 2001*, por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos.
471. *Ley N° 679 de 2001*, por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.
472. *Ley N° 700 de 2001*, que establece normas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados.
473. *Ley N° 704 de 2001*, por medio de la cual se aprueba el Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la 87ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra (Suiza), el 17 de junio de 1999, ratificado el 28 de enero de 2005.
474. *Ley N° 721 de 2001* sobre pruebas de filiación con marcadores genéticos de ADN.
475. *Ley N° 724 de 2001*, por la cual se institucionaliza el Día de la niñez y la recreación y se dictan otras disposiciones.

476. *Ley N° 745 de 2002*, por medio de la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro para los menores de edad y la familia.

477. *Ley N° 750 de 2002*, por la cual se expiden normas sobre apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia.

478. *Ley N° 765 de 2002*, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, adoptado en Nueva York el 25 de mayo de 2000.

479. *Ley N° 880 de 2004*, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, suscrita en Montevideo (Uruguay) el 15 de julio 1989 en la Cuarta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado.

480. *Ley N° 833 de 2003* que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la prohibición de la participación de los menores en los conflictos armados.

481. *Ley N° 882 de 2004*. Aumento de penas para la conducta de violencia intrafamiliar, contenida en el Código Penal (Ley N° 599 de 2000).

482. *Ley N° 861 de 2003*, por la cual se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer (hombre) cabeza de familia. Mecanismo de protección al bien a favor de la familia.

483. La *Ley N° 975 de 2005* en los requisitos de elegibilidad para la desmovilización colectiva determina: "podrán acceder a los beneficios que establece la presente ley los miembros de un grupo armado organizado al margen de la ley que hayan sido o puedan ser imputados, acusados o condenados como autores o partícipes de hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a esos grupos, cuando no puedan ser beneficiarios de algunos de los mecanismos establecidos en la Ley N° 782 de 2002, siempre que se encuentren en el listado que el Gobierno nacional remita a la Fiscalía General de la Nación y reúnan, además, las siguientes condiciones: 10.3. Que el grupo ponga a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la totalidad de menores de edad reclutados".

484. Igualmente en el capítulo de Derecho a la reparación de víctimas establece: "Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley que resulten beneficiados con las disposiciones previstas en esta Ley tienen el deber de reparar a las víctimas de aquellas conductas punibles por las que fueron condenados mediante sentencia judicial".

485. *Ley N° 1008 de 2006*, por la cual se fijan algunas competencias y procedimientos para la aplicación de convenios internacionales en materia de niñez y de familia.

486. *Ley N° 1027 de 2006*, por medio de la cual Colombia declara el 7 de mayo como el día de los huérfanos de SIDA.

487. *Ley N° 1060 de 2006*, por la cual se modifican las normas que regulan la impugnación de la paternidad y la maternidad. Modifica el artículo 213 del Código Civil, en el sentido de incluir dentro de la presunción de filiación a los hijos nacidos durante la unión marital de hecho.

488. *Ley N° 1091 de 2006*, por medio de la cual se reconoce al Colombiano y Colombiana de Oro. Otorga beneficios a personas mayores de 65 años.

489. *Ley N° 1098 de 2006*, por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos, en desarrollo de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en un marco de la protección integral y de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia para el pleno goce de sus derechos.

490. La *Ley N° 1106 de 2006* (que prorrogó y modificó las Leyes Nos. 782 de 2002 y 418 de 1997) ordena al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, diseñar y ejecutar un programa especial de protección para la asistencia de todos los casos de menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades o hayan sido víctimas de la violencia política, en el marco del "conflicto armado interno".

491. El *Decreto N° 128 de 2003*, reglamentario de la Ley N° 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley N° 548 de 1999 y la Ley N° 782 de 2002 que, en materia de reincorporación a la sociedad civil, establece competencias, asigna funciones y desarrolla procedimientos.

492. En el capítulo V Protección y atención a menores de edad desvinculados, regula la entrega de los menores al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en el artículo 25 precisa: "El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desarrollará los trámites administrativos expeditos que permitan la inclusión del menor desvinculado al programa especial de protección que ejecutará con ocasión de este decreto, el cual, en todo caso, tendrá un enfoque y tratamiento específico de acuerdo con sus condiciones y con lo establecido en el presente decreto.

493. *Decreto N° 3043 de 2006*, que crea la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas.

494. *Decreto N° 395 de 2007*, que modifica parcialmente el Decreto N° 128 de 2003 y dispone: "Los beneficios que, en el marco de la reintegración, reciban las personas desmovilizadas, a partir de la vigencia del Decreto N° 128 de 2003, de grupos armados organizados al margen de la ley en forma individual o colectiva, podrán concederse a cada persona, de acuerdo con los criterios que previamente determine la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas, y terminarán cuando culmine el proceso de reintegración social y económica, el cual se fijará a partir del progreso de cada persona".

Avance jurisprudencial

495. La Corte Constitucional ha proferido importantes fallos relacionados con la protección de la niñez y la garantía de sus derechos.

496. *Sentencia C-157/02*. Protege la permanencia de niños(as) menores de 3 años junto a sus madres recluidas. Se recuerda que la decisión la debe tomar el juez de familia y no el inspector.

497. *Sentencia C-535/02*. Declara exequible la Ley N° 704 de 2001, por medio de la cual se aprueba el Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la 87ª reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra (Suiza), 17 de junio de 1999.

498. *Sentencia T-999/03*⁹⁹. Desarrolla a través del fallo de tutela el tema de la protección especial de que deben gozar las mujeres en estado de embarazo, ratificando la importancia que tiene esa condición dentro del ordenamiento constitucional.

499. *Sentencia T-025/04*. Se establece la obligación de adoptar por parte del Estado medidas de prevención y protección de los niños, niñas y jóvenes víctimas de desplazamiento forzado en situación de riesgo de explotación laboral.

500. *Sentencia C-203/05*. Sostiene que "toda actuación de las autoridades en relación con los menores de edad desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley deben propender, como primera medida, hacia la promoción y materialización de: i) su interés superior; ii) sus derechos fundamentales prevalecientes; y iii) su condición de sujetos de protección jurídica reforzada. El hecho de que estos menores hayan formado parte de uno de tales grupos y hayan incurrido en conductas violatorias de la ley penal no sólo no les priva de estos derechos, sino hace mucho más importante el pleno respeto de estos tres principios guía durante los procedimientos que se desarrollen en torno a su situación".

501. También establece: "... que las garantías que rodean el juzgamiento de menores infractores, deben además tener un carácter especialmente tutelar y protectorio de los niños o adolescentes implicados, por su condición de víctimas de la violencia política y por el status de protección especial y reforzada que les confiere el derecho internacional en tanto menores combatientes -carácter tutelar que hace imperativa la inclusión de este tipo de consideraciones en el proceso de determinación de la responsabilidad penal que les quepa, así como de las medidas a adoptar. Todo ello sin perjuicio de la coordinación entre las autoridades judiciales competentes y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, encargados de desarrollar el proceso de protección y reinserción social que ordena la ley".

502. *Sentencia T-307/06*. Establece que la salud como concepto integral incluye no sólo aspectos de índole físico sino también aspectos psíquicos, emocionales y sociales, en un caso que involucra un menor que requería una cirugía estética.

503. *Sentencia T-137/06*. Abre la posibilidad para que los niños víctimas de desprotección o abuso puedan ser separados de sus padres.

Avances administrativos

504. Actualmente el país avanza en un importante proceso de reformas y proyectos encaminados hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia, basada en un enfoque de derechos y acorde con las necesidades y características particulares de los distintos grupos poblacionales. De igual manera se ha atendido la problemática del adulto mayor. A continuación se reseñan los principales hitos de este proceso.

⁹⁹ Corte Constitucional, M. P. Jaime Araujo Rentería.

Protección integral

505. A través del nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley N° 1098 de 2006) se adecua la legislación colombiana a los principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño. Establece normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales que les son reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución política y las leyes, así como su restablecimiento.

506. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecutan en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

507. Se parte de principios básicos como el interés superior del niño, la prevalencia de los derechos de la infancia, la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado como garantes de derechos y la exigibilidad de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Actualmente se lleva a cabo el proceso de reglamentación e implementación de la ley.

Estrategia de municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia

508. En 2004, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar diseñó una propuesta nacional de evaluación pública de resultados de gestión en asuntos de niñez a nivel territorial, promoviendo procesos de seguimiento y rendición de cuentas sobre las condiciones y calidad de vida de los niños y adolescentes en los departamentos y municipios. La propuesta impulsaba escenarios de presentación pública de diagnóstico, gestión territorial y resultados.

509. Durante 2005 esta propuesta se articuló a un proceso nacional liderado por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF denominado Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia. Se definieron como objetos de seguimiento: 1) la inclusión del tema de niñez en los planes de desarrollo, y 2) las condiciones y calidad de vida de la infancia y la adolescencia,

510. Con la participación de los entes territoriales se definieron ocho áreas prioritarias: salud materna, salud infantil, lactancia materna y nutrición, educación en la primera infancia, salud sexual y reproductiva (con prioridad en la prevención del embarazo de las adolescentes), prevención de la violencia y el maltrato infantil, agua potable y saneamiento básico, registro civil y prevención y restitución de los derechos vulnerados.

511. En esta estrategia se levantaron las líneas de base de los indicadores principales y se realizaron encuentros con los gobernadores para establecer compromisos en las principales áreas temáticas. Este año (2007) se formula un plan estratégico a seis años y se continúa desarrollando la ruta de asistencia técnica territorial con énfasis en los dos objetos de seguimiento. Se han desarrollado tres encuentros de gobernadores, en los cuales los gobernantes han reiterado su compromiso de priorizar en su gestión las ocho áreas temáticas, incidir en el Plan Nacional de Desarrollo, así como analizar y evaluar el gasto público para la infancia y la adolescencia.

Plan Nacional para la Infancia y la Adolescencia

512. En cumplimiento del compromiso adquirido en la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas realizada en mayo de 2002, en Nueva York, se inicia en 2003 el proceso de formulación del Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia, con la participación de las entidades del orden nacional y territorial. A lo largo de este proceso se definen los objetivos, metas y estrategias con el fin de mejorar la calidad de vida de los niños, y los adolescentes en los próximos diez años.

513. El Plan conocido como "Plan País" se desarrolla bajo un enfoque de derechos, se enmarca en el sistema de protección social y el manejo social del riesgo e incorpora como eje de acción la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. De esta manera, pretende dar lineamientos generales para la formulación de los planes de desarrollo a nivel territorial en los próximos años respetando la diversidad étnica y cultural y el principio de la no discriminación. A largo plazo, pretende consolidar la atención e inversión en la infancia y la adolescencia como una prioridad en la agenda pública del país.

514. Recientemente fue aprobada su inclusión en el Plan de Desarrollo del Gobierno 2006-2010, y se espera realizar la publicación, difusión e implementación del Plan a nivel nacional en noviembre de 2007.

Las metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015

515. Mediante el documento N° 091 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 2005, Colombia definió las metas que espera alcanzar en 2015. Las estrategias planteadas en el documento CONPES 091 hacen parte de los planes nacionales de desarrollo y de las políticas sectoriales. Asimismo, se promueve su inclusión en los planes regionales, a fin de asegurar la inversión del presupuesto nacional y regional en el cumplimiento de los objetivos.

516. Según el estudio "Las regiones colombianas frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2004)", las metas pueden alcanzarse en el ámbito nacional, pero se tendrá que hacer un mayor esfuerzo en las regiones con menor desarrollo para poderlas alcanzar en razón a las desigualdades existentes que hacen que algunas regiones presenten niveles de rezago frente a las regiones de mayor desarrollo.

Red de protección para la reducción de la extrema pobreza

517. A través del CONPES 102 de 2006 se crea la Red de protección para la reducción de la extrema pobreza que busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y, iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación. La red es una de las propuestas de la misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia, conformada a finales de 2004, y con ésta se busca asegurar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas planteadas en la Visión de Colombia 2019.

Política nacional de salud sexual y reproductiva

518. Promover el ejercicio de los derechos y mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, así como en el estímulo de los factores protectores y la atención a grupos con necesidades específicas.

519. Las estrategias que plantea la política son: promoción de la salud y reducción de embarazos no deseados en adolescentes; coordinación intersectorial e interinstitucional; fortalecimiento de la gestión institucional; fortalecimiento de la participación social; desarrollo de investigación y potenciación de las redes sociales de apoyo.

520. Para cada uno de los temas presenta líneas de acción que desarrollan las estrategias. La política de salud sexual y reproductiva también incluye un aparte sobre las posibles fuentes de financiación para su implementación, un mapa de competencias y responsabilidades que incluye a los principales actores del sector y de otros sectores en el tema.

521. Mediante esta política se permite el fortalecimiento de las acciones que el país viene desarrollando desde años anteriores con énfasis en la reducción de la mortalidad materna y perinatal mediante la aplicación del Plan Nacional de Reducción de la Mortalidad Materna y la aplicación del modelo biopsicosocial. Adicionalmente se pueden destacar las siguientes acciones:

- a) Elaboración difusión e implementación a nivel nacional de un plan de choque para la reducción de la mortalidad materna con apoyo de la OPS/OMS.
- b) Convenio con la Secretaría de Salud de Bogotá: se diseñaron estrategias, metodologías e instrumentos, para fortalecer la gestión de las entidades departamentales en los componentes de la política nacional de SSR y mejorar el cumplimiento de las normas de protección específica, para mejorar la SSR de adolescentes, la detección temprana del cáncer del cuello uterino y de la violencia doméstica y sexual en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Programas de fortalecimiento familiar

522. En el marco de la acción estatal orientada al fortalecimiento de la familia como núcleo esencial y básico para el cuidado y desarrollo de los niños y niñas, el Gobierno colombiano ha desarrollado programas orientados a grupos poblacionales vulnerables sociales y económicos, centrados en la familia como eje de intervención y por ende dirigidos al beneficio de los niños y niñas en condiciones de pobreza.

523. **Familias en Acción.** Este programa inició actividades en 2000 con el objeto de entregar de manera eficiente y eficaz, un apoyo monetario directo a las familias más pobres de la población (nivel 1 SISBEN) y más recientemente a las familias desplazadas para mejorar la salud, nutrición y la educación de los menores de 18 años, a cambio del cumplimiento de los siguientes compromisos.

524. Para el subsidio escolar, asistir cumplidamente como mínimo al 80% de las clases durante cada bimestre, y, asistir a los controles de crecimiento y desarrollo programados cada bimestre para los menores de 7 años.

525. El programa busca reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria, así como atraer a aquellos en edad escolar que hayan desertado para que regresen a la escuela y promover el aumento de los años de escolaridad, evitando su vinculación laboral y especialmente su explotación en el mercado laboral informal.

526. Igualmente, el programa busca complementar el ingreso de las familias con niños menores de 7 años en situación de extrema pobreza, para incrementar el gasto familiar en alimentación.

527. También pretende aumentar la atención en salud a los niños menores de 7 años y contribuir a su alimentación durante la etapa crítica de crecimiento y desarrollo, mejorando las prácticas del cuidado de los niños en salud, nutrición, estimulación temprana y en la prevención de la violencia intrafamiliar.

528. Entre 2000 y 2005 este programa ha beneficiado a 487.215 familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN (1.224.586 niños) y a 63.312 familias desplazadas (139.631 niños) con una inversión superior a los 810.126 millones de pesos.

529. Los resultados del programa están representados en el aumento del consumo entre el 15 y el 19% de bienes básicos por parte de las familias beneficiarias, principalmente alimentos de alto contenido nutricional; zapatos y ropa para niños; útiles escolares y transporte para la educación; el no registro de aumentos en el consumo de bienes como tabaco y alcohol; los positivos impactos en nutrición y salud de los niños; en cuanto a los avances en materia de salud cabe destacar que la enfermedad diarreica aguda se redujo de 21 a 10% en los niños menores de 4 años en el área rural. Igualmente, la evaluación registró un aumento del 12% de la vacunación en DPT a estos menores en el área urbana, como consecuencia de una mayor asistencia de las familias a todos los controles de crecimiento y desarrollo. En cuanto a los impactos en la educación y trabajo infantil, se observó que la tasa de asistencia escolar se incrementó para los niños beneficiarios en secundaria entre 12 y 17 años en 12,1% en zonas rurales, con lo cual la asistencia pasó de 77,1 a 89,2%; de otra parte, en las zonas urbanas se registró un aumento de 5,9%, con lo cual la asistencia pasó del 87,7 a 93,6%. En niños de primaria entre 8 y 11 años el aumento fue de 2,9% en la tasa de asistencia escolar en el área rural, la cual pasó de 84 a 86,9%. En las áreas urbanas la tasa de asistencia alcanzó un 90,23%.

530. Los aumentos de escolaridad se reflejan en la reducción del 6% en el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años en las áreas rurales y en las urbanas la intensidad de la jornada laboral de los niños trabajadores entre 14 y 17 años se redujo entre 80 y 100 horas al mes.

Adicionalmente, se presentó un aumento en el trabajo de mujeres en la zona urbana y de hombres en la zona rural, lo cual sugiere una sustitución del trabajo infantil por el trabajo de adultos del hogar.

531. **Familias guardabosques.** Apoya financiera y técnicamente por un tiempo definido a familias campesinas, indígenas o afrocolombianas, ubicadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, vinculados o amenazados con cultivos ilícitos, que desean erradicarlos y adelantar alternativas productivas legales. Promueve el uso legal y sostenible de los recursos naturales, al

tiempo que fortalece organizaciones comunitarias y mejora la participación democrática. El Gobierno colombiano invirtió más de 200.000 millones de pesos en este programa para el año 2005.

532. **Red de seguridad alimentaria (RESA).** Mediante este programa, dirigido a pequeños productores rurales, desplazados o en riesgo de desplazamiento, se impulsan proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo con el fin de lograr la recuperación de su capacidad productiva y estimular la permanencia en el campo y/o el retorno. Este programa es una herramienta encaminada a la generación de una cultura para la producción de alimentos para el autoconsumo, que facilite el acceso, la variabilidad y la oportunidad en la dieta alimentaria de la población objetivo.

533. El programa, que comenzó en 2003 cuenta con una inversión de 48.183 millones de pesos, beneficia a 1.878.603 personas vinculadas a 160 proyectos. De estos beneficiados, el 40% son madres cabeza de familia y el 18% corresponde a población indígena.

534. El programa RESA llevó a cabo una evaluación al programa piloto en tres proyectos arrojando los siguientes resultados:

- a) Los mecanismos de cofinanciación obtenidos en RESA por sí mismos son un resultado importante, 38,6% aportes de la Acción Social.
- b) El programa RESA más que sustituir consumos, genera ahorro al facilitar el acceso a una canasta más amplia, que complementa la dieta alimentaria.
- c) El acceso a la capacitación es significativamente mayor en usuarios RESA que en los no beneficiarios, favoreciendo la sostenibilidad del programa.
- d) El impacto en la población de alimentos para el consumo del hogar permite disponer de mayor cantidad de éstos, valorados en 21.489 pesos mensuales.
- e) El deseo de mantener permanentemente productos de autoconsumo permite al hogar disponer de alimentos por más de dos meses.

Programa Red de seguridad alimentaria (RESA), 2003-2006

	Municipios	Familias	Personas	Inversión (millones)	Contrapartida
Total	839	370.413	1.878.603	48.183	64.814

Fuente: Acción Social.

535. **Fortalecimiento a la familia.** Promueve la formación y el desarrollo de las familias para que cumplan con su rol social y con la crianza de los hijos. Trabaja mediante dos modalidades de atención: educador familiar y escuela para familias, en las que líderes comunitarios asumen la función de mediadores en conflictos familiares y de apoyo a las familias. En 2006 la modalidad de educador familiar contó con una cobertura de 693,769 usuarios, y la modalidad de escuela para familias en este mismo año tuvo un total de 596,127 usuarios.

536. **Apoyo a la población rural dispersa.** Dirigido a familias niños, niñas y adolescentes. Apoya la construcción de un proyecto de vida para ellos y las familias campesinas, entendidas como núcleo de la cohesión social y comunitaria y del ejercicio pleno de los derechos. Con este programa se busca el mejoramiento de la situación de los niños en los asuntos de retención escolar, la prevención de la repitencia, el sentido de pertenencia y arraigo territorial, así como el fomento de prácticas, usos y costumbres rurales. La cobertura de atención para 2005 fue de 122.702 usuarios, en 2004 de 91.956 usuarios, 16.375 más que en 2002.

Política de primera infancia

537. Como respuesta a los acuerdos internacionales suscritos por Colombia y a los compromisos establecidos por la sociedad internacional en Dakar en la Cumbre Mundial de "Educación para Todos" (2000), en 2004 se elaboró el programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en el que participaron 19 instituciones nacionales bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La política de primera infancia está orientada a mejorar las condiciones de vida de los menores de 6 años. En desarrollo del programa se han realizado dos foros internacionales en donde se han debatido las diferentes temáticas que la integran y se comparten experiencias nacionales e internacionales en esta materia.

538. Para la implementación de la política, se armonizarán los objetivos de la misma plasmados en el Plan de Desarrollo 2006-2010 con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Visión Colombia 2019 y el Plan Nacional de Infancia y Adolescencia. Adicionalmente, la implementación de la política pública enfatizará en la atención integral de la primera infancia. Para ello, se trabajará coordinadamente con el Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Protección Social y Educación. En este cuatrienio se brindará atención integral -cuidado, nutrición, salud y educación- a 400.000 niños y niñas de los niveles 1 y 2 del SISBEN. Adicionalmente, se revisará y adecuará el proyecto pedagógico comunitario para armonizarlo con el marco de competencias para la vida que maneja el sistema educativo del país. Esta armonización es fundamental para que los niños tengan un tránsito agradable y satisfactorio entre las modalidades de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el ingreso al sistema educativo formal. Igualmente, con recursos propios y de cooperación, se continuará con la transformación paulatina de los hogares comunitarios tradicionales en hogares múltiples y jardines sociales o en modalidades de similar o superior calidad.

539. En el marco de la construcción de esta política, se realizó una gran alianza entre el ICBF, los Ministerios de Educación Nacional y Protección Social, así como con universidades, ONG, comunidades de base, entre otros, para determinar conjuntamente las metas y estrategias de intervención con los niños y niñas de esta franja poblacional en Colombia.

540. En materia de asistencia nutricional al escolar y al adolescente entre las prioridades nacionales en salud pública, algunas de las acciones adelantadas son:

- a) Elaboración y validación de un documento metodológico para el fortalecimiento de la gestión en entidades territoriales, EPS y ARS a fin de ampliar la cobertura en detección temprana, prevención y atención a los problemas nutricionales de la población con énfasis en grupos más vulnerables.

- b) Difusión e implementación de las guías alimentarias para la población colombiana menor y mayor de 2 años y extensión del ejercicio a gestantes y madres en lactancia, entre otras.
- c) Revisión, ajuste y concertación de la reglamentación relacionada con los alimentos infantiles, alimentos adicionados con nutrientes esenciales, alimentos de regímenes especiales, rotulado nutricional y con aceites y grasas.
- d) Revisión de la normatividad internacional a través de los subcomités de nutrición y regímenes especiales y de grasas y aceites del Codex alimentario, y capacitación en temas relacionados como la inocuidad de alimentos.
- e) Formulación de la política de seguridad alimentaria y nutricional, a partir de las recomendaciones del proceso de evaluación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) durante el período 1996-2002. Diseñada por el ICBF, con el apoyo de diversas entidades gubernamentales, esta política tiene como objetivo central que los colombianos habitantes de todas las regiones dispongan, accedan y consuman alimentos en suficiente cantidad y calidad, y estará dirigida en su mayoría a las personas de las zonas más vulnerables. Para el desarrollo de esta política, el Instituto contempla ocho líneas de acción: seguridad alimentaria; protección al consumidor mediante el control de la calidad de los alimentos; prevención y control de deficiencias de micronutrientes; prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y parasitarias; promoción, protección y apoyo de la lactancia materna; promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables; evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios; y formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.
- f) Con el apoyo de la FAO, Colombia formuló un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a 2015, y actualmente trabaja en la formulación de planes regionales.

541. En consonancia con sus funciones, el ICBF adelanta múltiples acciones encaminadas a atender la problemática nutricional. Las regionales del ICBF han implementado nuevas modalidades de atención que contribuyen a la seguridad alimentaria de la población, atienden también a la población rural dispersa y, entre las acciones de protección integral a niños y niñas menores de 18 años, el ICBF cubre la alimentación total diaria de todos los menores atendidos. En este marco de acción el ICBF, a través de diferentes modalidades destinadas al componente de seguridad alimentaria, para el año 2002 atendió un total de 2.398.410 beneficiarios y para 2005 esta cobertura aumentó a 3.941.031 niños y niñas. Para el año 2005 el ICBF en los proyectos anteriormente mencionados suministró bienestarina como parte de las raciones diarias. En 2005 la producción de bienestarina fue de 39.353 tm y en el 2006 fue de 41.192 tm.

Programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(Nutrición)

Programa	2002	2005	2006
Desayunos infantiles	78.152	1.006.074	1.006.534
Restaurantes escolares	2.229.687	2.786.509	4.058.186
Recuperación nutricional	90.571	148.448	145.852
Total	2.389.410	3.941.031	5.210.602

Fuente: Dirección de Planeación, ICBF.

Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz

542. El Estado colombiano con el fin de garantizar los derechos de la niñez, ha ratificado e incorporado al derecho interno con rango de norma constitucional tratados internacionales relativos a la protección de los derechos de los niños y los adolescentes y ha sancionado a nivel interno, la Ley N° 294 de 1996, por la cual se dictan normas para "prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar", la Ley N° 575 de 2001, que traslada la competencia en materia de violencia intrafamiliar de los jueces de familia a los comisarios de familia y a inspectores de policía, otorga asistencia a las víctimas de maltrato; y la Ley N° 1098 del 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, que se sustenta en el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos

543. Asimismo, el país consolidó la Política nacional de construcción de paz y convivencia familiar - Haz Paz. Esta política se formuló con el fin de prevenir y atender la violencia intrafamiliar con una estrategia orientada a apoyar a los individuos, a las familias y a las comunidades en su misión de transmitir principios y valores democráticos y de convivencia, así como dotar a los núcleos básicos de la comunidad de los instrumentos apropiados para resolver los conflictos de forma pacífica, incrementar y cualificar la prestación de servicios a las familias en conflicto y a las víctimas de violencia intrafamiliar a través del trabajo articulado de las instituciones nacionales y las entidades territoriales.

544. Al respecto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar trabaja desde 2003, en la concreción y operacionalización de esta política en los territorios a través del "Plan nacional de promoción de la convivencia familiar, y prevención, detección, vigilancia y atención integral a víctimas de la violencia" y presta asistencia técnica a los departamentos y municipios para la formulación y puesta en marcha de sus propios planes.

545. El objetivo general de Haz Paz es la construcción de paz y convivencia familiar y la consolidación de familias democráticas, tolerantes de las diferencias, respetuosas de la dignidad y de los derechos de sus miembros sin distinción de edad, género, cultura, o capacidad física o intelectual.

546. Igualmente, el ICBF como coordinador de la política, ha desarrollado proyectos concretos en sus diferentes componentes, dentro de los cuales se destacan:

- a) **Componente de prevención.** Busca incidir en las causas y factores protectores, precipitantes y de contención de la violencia intrafamiliar, a través de procesos de transformación cultural y de educación;
- b) **Componente de atención.** Busca incrementar la disponibilidad de servicios y de recursos humanos y adecuar la oferta interinstitucional e intersectorial para la atención de la violencia intrafamiliar y sexual, con el objeto de responder a las necesidades particulares de cada caso;
- c) **Componente de transformación institucional.** Busca realizar el acompañamiento técnico a los departamentos y municipios para la formulación de planes de promoción de la convivencia familiar, la prevención y atención de la violencia.

Jóvenes rurales

547. "Jóvenes rurales" es un programa que realiza el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en alianza con las administraciones municipales. Con este programa el Servicio Nacional de Aprendizaje ha logrado llegar a las zonas más apartadas del país, otorgándole la oportunidad a las poblaciones más vulnerables de acceder a este tipo de capacitación. La oferta de formación es diseñada de acuerdo con los reglones productivos de la región, con el fin de ofrecer plazas de trabajo a los muchachos y la posibilidad de generar nuevas empresas.

548. Durante el período 2004-2005 el Servicio Nacional de Aprendizaje atendió con el programa "Jóvenes rurales" a 147.600 alumnos.

Programa de atención integral a niños y jóvenes abusados y explotados sexualmente

549. La acción estatal adelantada en el marco de la coordinación interinstitucional con el ICBF como coordinador del sistema de bienestar familiar (SNBF), promovió durante este último cuatrienio el programa de atención integral a niños y adolescentes abusados y explotados sexualmente que busca brindar protección a menores de edad víctimas de estos delitos o en riesgo o peligro.

550. En 2001 se expidió la Ley N° 679 contra la explotación sexual comercial infantil, por la cual se dictan medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionador.

551. La acción intersectorial e interinstitucional ha avanzado en las líneas de información, capacitación y comunicación, destacándose avances en el desarrollo del proyecto "Estructuración de redes sociales para la prevención y detección de la explotación sexual infantil", en cinco ciudades del país.

552. Para prevenir el acceso y divulgación de material de pornografía con menores de edad; se han impulsado procesos de movilización y sensibilización social contra la explotación sexual infantil mediante la promoción de procesos de autorregulación y códigos de conducta para el

aprovechamiento de redes globales de información; adicionalmente se publicaron los criterios de clasificación de pornografía infantil en Internet; y se han realizado campañas de comunicación como "Internet sano" para prevenir la utilización sexual de los niños y niñas por medio de redes globales de información.

553. Igualmente, se han incentivado la investigación y las publicaciones sobre el fenómeno de explotación sexual infantil en medios de comunicación institucionales así como procesos de capacitación sobre el mismo para prestadores de servicios turísticos en 14 regiones del país y el establecimiento de líneas de denuncia:

- a) **Línea de investigación.** Se han desarrollado alianzas con las autoridades locales, la academia y el sector privado para estudiar las características del fenómeno de la explotación sexual en niños, familias y explotadores clientes, en las dimensiones social, individual y ambiental, en algunas regiones y ciudades particularmente expuestas y en el ámbito nacional y se trabaja en el estudio de la viabilidad de sistemas confiables de información sobre la problemática.
- b) **Línea de política pública.** Se ha centrado en ejes de acción como la promoción de los principios de corresponsabilidad y de participación, la asistencia directa a niñas, niños y sus familias en programas y servicios de recuperación psicológica, médica, social y de educación, y, medidas legales y administrativas para la restitución de los derechos, mediante la intervención articulada y coordinada de las autoridades e instituciones de los sectores de justicia, salud, educación y protección. Esta gestión se adelanta en coordinación con las autoridades locales (alcaldías y gobernaciones), para la destinación de recursos en la prevención y atención del abuso y explotación sexual infantil.
- c) **Línea normativa.** Se centra en la labor del Comité de la lucha contra el tráfico de mujeres, niñas y niños, creado por el Decreto N° 1974 de 1996 y en la aprobación de Ley N° 985 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección a las víctimas de la misma.

Plan de acción nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, 2006-2011

554. Las instituciones responsables de la observancia de la Ley N° 679 de 2001, mediante la cual se establece un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, han impulsado su cumplimiento y han realizado acciones que trascienden sus disposiciones, como es la formulación del Plan Nacional de Acción para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, 2006-2011.

555. El plan responde a la necesidad de desarrollar y activar mecanismos eficaces entre las entidades con competencia en el tema para los siguientes componentes: prevención, detección y denuncia; hacer intolerable su ocurrencia y rechazar cualquier tipo de justificación; sistematizar y difundir estrategias para ayudar a todos los niños, en especial a todos aquellos que han sido excluidos de los bienes y servicios sociales, con el fin de restituir sus derechos; comprender mejor sus vidas; fortalecerlos como sujetos de derecho; y crear contextos que les permitan valorarse más y construir proyectos de vida más dignos y esperanzadores. La afectación de la

autoestima es quizás uno de los aspectos más críticos en los casos de los niños y adolescentes víctimas de explotación y abuso, por lo cual su fortalecimiento y el reconocimiento de su dignidad y potencialidades se constituyen en uno de los ejes fundamentales en el proceso de acompañamiento para la construcción de un nuevo proyecto de vida.

Atención a las familias, niños y jóvenes en situación de desplazamiento

556. En relación a la acción estatal, el informe de la Presidencia de la República al Congreso (julio de 2006) señala que la combinación de acciones en materia de seguridad, política social y reactivación económica produjo la reducción del desplazamiento forzado, el cual pasó de más de 92.000 hogares en 2002, punto alto históricamente, a menos de 37.000 en 2005.

557. En el marco de la política de atención a la población desplazada por la violencia, el propósito del plan de acción del ICBF, es el de atender a las familias y comunidades que de manera forzada han sido expulsadas de su territorio y de su hábitat. Una movilización de toda la institución a favor de la vida e integridad de niños, niñas, adolescentes, mujeres y familias, grupos afectados mayormente por la violencia, para quienes la situación social del país los ha excluido, negándoles oportunidades para la calidad de vida y el goce de sus derechos.

558. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar participa en el sistema nacional de atención a la población desplazada y diseña y ejecuta un plan especial. Trabaja cuatro ejes que se traducen en atención prioritaria y oportuna a la población desplazada sin barreras de acceso; promoción de la convivencia familiar, prevención y atención de la violencia intrafamiliar de la población en situación de desplazamiento; promoción de la participación de la población desplazada y sus organizaciones en los espacios situacionales del ICBF y promoción de los deberes y derechos de la población desplazada.

559. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar atiende a través de diversas modalidades que contemplan actividades de atención psicosocial con énfasis en intervención en crisis, ayuda alimentaria y apoyo para la reinserción psicosocial y comunitaria; los afectados tienen la posibilidad de ser incluidos en los programas regulares del ICBF.

560. Dentro de los programas especiales de atención a la población en situación de desplazamiento se destacan: La Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) desarrollada conjuntamente con Acción Social de la Presidencia de la República y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y tiene como finalidad respaldar la rehabilitación social y económica de las personas afectadas por la violencia, específicamente la población internamente desplazada mediante la entrega de ayuda alimentaria y el mejoramiento de su seguridad alimentaria.

561. Los componentes de la operación son:

- a) **Estrategia de socorro.** Este componente comprende el 38% de la ayuda alimentaria en el marco de la OPSR y tiene como objetivo atender las necesidades inmediatas de la población internamente desplazada, proteger los activos humano y físico de las familias que tengan menos de 18 meses de desplazamiento y apoyar a las poblaciones en alto riesgo de desplazamiento.

- b) **Estrategia de rehabilitación.** La asistencia prestada durante los primeros seis meses se complementa con ayuda alimentaria a más largo plazo en el caso de la población desplazada durante el período entre 6 y 12 meses. Se incluyen en esta estrategia a los niños y niñas menores de 5 años en situación de riesgo nutricional; mujeres gestantes y lactantes y niños y niñas menores de 2 años; niños y niñas de 3 a 5 años en edad preescolar; alimentación escolar; alimentos por trabajo y alimentos por capacitación y cocinas comunitarias.

562. Con esta operación se han atendido 1.059.598 beneficiarios entre 2005 y 2006 y la inversión de todas las entidades participantes en las dos fases de esta operación ha sido de 80 millones de dólares aproximadamente. Actualmente, se firmó una prórroga de la última OPSR entre abril de 2007 y marzo de 2008.

563. El ICBF cuenta con 56 unidades móviles, para atención de emergencias las cuales están presentes en 29 departamentos del país. Se estima que en 2006 se atendió a aproximadamente 236.807 personas en 340 municipios. Para la operación de las unidades móviles se trabajan las siguientes líneas de acción: diagnóstico y planeación, atención psicosocial con énfasis en atención en crisis, organización y participación comunitaria y seguridad alimentaria y nutricional. Los niños y las familias son vinculados luego de la emergencia a los programas del ICBF.

564. La inversión estimada para el funcionamiento de cada una de estas unidades por año es de 248.580.144 pesos incluyendo monitores y enlaces y se proyecta aumentar a 58 el número de unidades móviles durante el año 2007, con una inversión de 9.049.700.000 pesos.

565. Otra de las modalidades de atención es el otorgamiento de raciones alimentarias de emergencia cuyo objetivo es el de contribuir a la atención humanitaria de emergencia y a la recuperación de las familias damnificadas por desastres naturales o por desastres antrópicos, mediante el suministro de un complemento alimentario dirigido a mujeres gestantes y lactantes y niños de 6 meses a 5 años 11 meses de edad, mientras superan las condiciones de crisis y emergencia y apoyar a las familias víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia, con la entrega de paquetes alimentarios y atención psicosocial, en coordinación con los agentes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.

566. Durante el año 2006 fueron atendidos 44.988 beneficiarios, se entregaron 110.391 raciones y la ejecución fue de 4.078.222.865,95 pesos.

567. En sus programas regulares se trabaja con la familia a través del educador familiar, escuela para familias, fortalecimiento a familias de áreas rurales dispersas, prevención y atención de la violencia intrafamiliar; con la primera infancia: menores de 6 años a través de hogares comunitarios de bienestar; hogares infantiles; desayunos infantiles; recuperación nutricional con niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años. Igualmente se trabaja en la asistencia nutricional al escolar y adolescente y clubes prejuveniles y juveniles y con adulto mayor en el Programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta".

Modalidades de protección para el reestablecimiento de derechos vulnerados de los niños y adolescentes ofrecidas por el ICBF

568 El Instituto desarrolla programas y servicios orientados a proteger y restituir el ejercicio pleno de los derechos a niños y adolescentes menores de 18 años en situación de abandono o peligro, en conflicto con la ley penal, víctimas o desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley, con el fin de lograr su integración familiar, comunitaria y social en cumplimiento de las competencias institucionales.

569. La atención se presta con modalidades como el medio familiar, en el que se privilegian los vínculos con la familia; mediante servicios de externado, seminternado y hogares sustitutos, entre otros. Para las situaciones graves, en las que es difícil mantener el vínculo con la familia, o éste no existe, los servicios se brindan por conducto del medio institucional en centros cerrados (instituciones de protección y reeducación). En este campo, se resalta el papel de los 201 centros zonales del país, en los cuales se realiza atención permanente por demanda espontánea.

570. En el siguiente cuadro se presenta la cobertura de atención para la protección y restitución de derechos (2002-2005).

Programas y servicios orientados a proteger y restituir el ejercicio pleno de los derechos de niños y adolescentes

		2002	2003	2004	2005
Protección mediante medio familiar	Hogares sustitutos, apoyo, amigos y casa hogar de protección	15.801	14.292	16.157	16.395
	Atención terapéutica	21.519	28.345	40.388	74.674
	Semiexternado, externado e intervención de apoyo	32.408	23.853	28.512	23.542
	Subsidios de apoyo			1.057	3.225
Atención en instituciones	A niños adolescentes en situación de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos	27.374	33.945	32.182	28.125
	A niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados y organizados al margen de la ley**	561	1.159	2.871	1.918
	A niños y adolescentes infractores de la ley penal	15.475	14.934	54.875*	15.663
Atención en medio sociofamiliar	Hogares sustitutos para niñez con discapacidad en situación de vulneración de sus derechos*	-	1.792	1.834	1.881
	Atención a la niñez con discapacidad y trastornos	-	2.864	3.319	2.737
Instituciones de protección/ internado, atención a la niñez	Con discapacidad	1.480	1.588		1.812
	Con trastorno mental	289	384		463

Fuente: ICBF, Dirección de Planeación, Subdirección de Programación, Ejecución de Metas Sociales, 2002-2005.

* Dato en revisión.

** Se contempla la rotación de los cupos, los ingresos y egresos del año.

571. Para el año 2006, la modalidad de medio sociofamiliar, tuvo 140.220 beneficiarios, mientras que para la modalidad de medio institucional fueron 66.334 beneficiarios.

Apoyo a madres comunitarias - estrategias de la política de cualificación de los hogares comunitarios de bienestar

572. El ICBF está interesado en mejorar las condiciones de las madres comunitarias, ofreciéndoles apoyo a través de diferentes programas dirigidos a elevar su calidad de vida, que les permita continuar ofreciéndoles a los niños una buena atención en los momentos que están bajo su cuidado en los Hogares Comunitarios de Bienestar. En este sentido, en el marco de la política de cualificación del Programa de Hogares Comunitarios de bienestar que adelanta actualmente el ICBF. El Instituto se encuentra implementando las siguientes estrategias:

- a) Ampliar un 10% la bonificación que reciben las 79.000 madres comunitarias del país. De este 10%, un 2% será consignado por el ICBF en el Fondo Nacional del Ahorro en cuentas de ahorro a nombre de cada madre comunitaria, luego de un año, la madre podrá acceder a un crédito de mejoramiento o compra de vivienda a través del Programa de Banca de Oportunidades, según el valor ahorrado.
- b) Alfabetizar a cerca de 7.000 madres comunitarias en alianza con el Ministerio de Educación Nacional¹⁰⁰. Asimismo, en convenio con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), se buscará la profesionalización de las madres comunitarias que así lo deseen, mediante la asignación de un crédito que cubra el 75% del valor de la matrícula de programas académicos de pregrado, tales como ciclos complementarios de escuelas normales superiores, técnico profesional, tecnológico y universitarios.
- c) En concordancia con esta política de cualificación, el Ministerio de la Protección Social, se encuentra elaborando una circular mediante la cual se busca aclarar el alcance de la Ley N° 1023 de 2006 "por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones".
- d) El artículo primero de la ley dispone que: "las madres comunitarias del Programa de hogares comunitarios del ICBF, se afiliarán con su grupo familiar al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud y se harán acreedoras a todas las prestaciones asistenciales y económicas derivada del mismo". En este sentido, la circular precisará que los hijos de las madres comunitarias que cumplan requisitos o sean discapacitados seguirán afiliados al régimen subsidiado.
- e) El ICBF conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, viene desarrollando el Pacto por la vivienda con bienestar, aunando esfuerzos tendientes a orientar y apoyar el desarrollo de la política de vivienda y desarrollo territorial en cada región del país.
- f) Dicha colaboración se dará bajo el principio del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes de manera que se les brinde a las familias un ambiente

¹⁰⁰ Según el censo de 2004, del total de madres censadas (77.695), con su identificación, ubicación geográfica y su máximo nivel educativo alcanzado, 6.851 madres tienen primaria incompleta.

propicio para el desarrollo de los niños y se facilite el acceso a los servicios institucionales y comunitarios.

- g) Las madres comunitarias que resulten beneficiarias de los subsidios que actualmente asigna el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como las demás familias beneficiarias, podrán gozar de los dos componentes fundamentales de capacitación en hábitos y comportamientos saludables, salud sexual y reproductiva, prevención de la violencia intrafamiliar y prácticas alimentarias, entre otros, con un acompañamiento a las familias durante seis meses con educadores familiares para el mejoramiento de la convivencia intrafamiliar.
- h) De manera complementaria, el Instituto destinó recursos para que los hogares comunitarios mejoren sus viviendas y de esta forma lograr una sana convivencia tanto de los niños como de las madres comunitarias. Asimismo, el ICBF está buscando alternativas de subsidio con las empresas de servicios públicos domiciliarios para las viviendas donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar.
- i) En cuanto se refiere a servicios públicos, se construirá conjuntamente con las entidades territoriales y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, alternativas de subsidio para los inmuebles en donde funcionen los hogares comunitarios de bienestar. Actualmente, se trabaja en el Plan Nacional de Desarrollo en la inclusión de una proposición en virtud de la cual el cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo, los hogares comunitarios de bienestar sean considerados estrato 1.
- j) Los estándares de atención del programa de hogares comunitarios de bienestar se establecen con el fin de mejorar la prestación del servicio, y garantizar una atención efectiva de las necesidades de los niños y niñas que concurren a los hogares, es así como deberán ser cumplidos por los agentes educativos del programa y verificada su aplicación por parte del Instituto, basados en los derechos de la niñez, mediante el sistema de supervisión y la asesoría a los contratistas que entregan dichos servicios, como parte de la política de mejoramiento de la calidad de los servicios que el Estado entrega a la niñez colombiana a través del ICBF.

Niños, niñas y adolescentes desvinculados

573. Existe en el país una mirada especial, especializada y diferente a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley, de aquella para la población desmovilizada mayor de edad. Por ello, la definición jurídica como víctimas de la violencia enfatiza las obligaciones estatales y sociales.

574. Desde el año 1999 se diseñó un programa especializado con el objetivo de contribuir y apoyar en el proceso de consolidación de la ruta de vida, de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley, en el marco de la garantía y restitución de los derechos del niño, la construcción de ciudadanía, democracia, con una

perspectiva de género y un enfoque de inserción social¹⁰¹ y corresponsabilidad con énfasis en preparación para la vida social y productiva.

575. El programa de atención a niños desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley que realiza el ICBF se desarrolla en tres líneas de acción: prevención, atención y seguimiento a los egresados.

Prevención de la vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados organizados al margen de la ley

576. Los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley, además de ser titulares de todos los derechos consagrados en el derecho constitucional y legal colombiano, son sujetos de protección jurídica reforzada y específica en su calidad de víctimas de la violencia política, del delito de reclutamiento ilícito y de la violación del derecho a ser protegidos contra la utilización de una de las peores formas de trabajo infantil, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario, del derecho laboral internacional y de las decisiones adoptadas por órganos de las Naciones Unidas.

577. Dentro de las acciones iniciadas en materia de prevención cabe mencionar que desde 2004 de manera conjunta con la Defensoría del Pueblo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y con el apoyo de los Gobiernos de los Estados Unidos, Noruega, y Suecia se inició la Iniciativa nacional para prevenir la vinculación de la niñez a los grupos armados organizados al margen de la ley, la cual busca prevenir la utilización, vinculación y reclutamiento de niños, niñas y jóvenes a los grupos armados organizados al margen de la ley con el fin de garantizar su permanencia en el mundo infantil y promover en la población colombiana la toma de conciencia para que asegure que la niñez disfrute de sus derechos. Inicialmente, esta iniciativa se desarrolla en los departamentos de Huila, Santander, Antioquia, Cesar, Valle del Cauca y Tolima.

578. La política de prevención tiene como objetivo evitar la vinculación y uso de la niñez en los grupos armados organizados al margen de la ley, a través de la implementación de las siguientes líneas de acción:

- a) Apoyo a la formulación de políticas públicas de infancia a nivel departamental y municipal, articulando con la política de departamentos y municipios por la niñez en conjunto con el UNICEF, la OIM y la Procuraduría General de la Nación.
- b) En los municipios de mayor reclutamiento, focalización de la inversión social en proyectos específicos para niños, niñas y adolescentes;

¹⁰¹ Consiste en la construcción de herramientas sostenibles de generación de ingresos, empleabilidad y creación de unidades productivas familiares, además de articular las diversas ofertas institucionales en procura de mejorar la oferta tanto estatal como privada, que permita un real acceso a los servicios que ofrece el mundo rural y urbano.

- c) Especial énfasis en el fomento de iniciativas de participación juvenil para el desarrollo de proyectos preventivos como garantía de derechos;
- d) Información, sensibilización y movilización institucional y comunitaria.

579. La prevención busca identificar con precisión e intervenir en los factores que propician la vinculación a través de programas en diversas áreas como educación, alimentación, nutrición, uso del tiempo libre, fortalecimiento del tejido social y la vida comunitaria en zonas urbanas y rurales, de alto riesgo, así como el fortalecimiento institucional a nivel nacional, departamental y municipal.

580. Así pues, las acciones preventivas deben ser observadas como acciones dirigidas a la infancia y juventud colombiana vulnerable y en alto riesgo, así como a sus entornos familiares y comunitarios.

581. En síntesis, se trata de una apuesta pública para la ampliación de opciones para niños, niñas y jóvenes en alto riesgo que permitan su inclusión a partir del ejercicio de una ciudadanía plena.

582. La estrategia de prevención del reclutamiento tiene, al menos, cinco campos de intervención, ellos son:

- a) **Posicionamiento en la agenda pública del tema de la prevención de la vinculación de niños y jóvenes a los grupos armados organizados al margen de la ley.** Se refiere a las gestiones frente a distintas instituciones e instancias públicas y privadas a nivel nacional, regional y local con el fin de sensibilizar a la sociedad en su conjunto sobre la importancia de reconocer la situación y generar las condiciones necesarias para su prevención.
- b) **Plataforma de oportunidades con calidad y pertinencia a sus entornos.** Tiene que ver con la ampliación de la oferta de bienes y servicios para evitar que los niños, niñas y jóvenes colombianos observen a los grupos armados organizados al margen de la ley como una alternativa de vida. En algunos casos los actores armados se presentan como la salida a situaciones conflictivas a nivel afectivo, familiar, sociocultural y económico, entre otros.
- c) **Sistema de alertas tempranas.** Las intervenciones están orientadas a desencadenar diferentes mecanismos estatales de protección ante la amenaza de un grupo armado de reclutar por la fuerza a niños, niñas y jóvenes. Asimismo, pretenden apoyar diversas iniciativas de protección a nivel familiar, comunitario, étnico, del sistema educativo, entre otras instancias.
- d) **Prevención de formas de violencia doméstica.** Aquí, las intervenciones pretenden revertir la tendencia en ciertas regiones y sectores socioculturales del país en donde la dinámica familiar tiende a expulsar niños y jóvenes a experiencias violentas. Este campo se desarrolla en el marco de las políticas nacionales de construcción de paz y convivencia familiar Haz Paz y Mujeres Constructoras de Paz orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades.

- e) **Prevención, detección y atención a los niños y niñas víctimas de la violencia intrafamiliar y sexual para la restauración de sus derechos vulnerados.** Esta intervención evita que quienes han sido víctimas de estas formas de violencia observen a los grupos armados organizados al margen de la ley como una forma para restituir sus derechos.
- f) **Prevención y atención de los niños y jóvenes en situación de calle.** Las intervenciones están orientadas a la caracterización de la problemática, apoyo a familias y niños en riesgo, fortalecimiento de la oferta institucional, conformación de redes sociales, activación de redes institucionales y atención especializada a niños y jóvenes en situación de calle.

583. Conviene anotar, además, que se está fortaleciendo la modalidad de atención sociofamiliar en el marco del programa del ICBF, especialmente con la modalidad atención en hogar gestor con subsidio condicionado y unidad de apoyo. En la actualidad están siendo atendidos 86 adolescentes en esta modalidad teniendo impacto en 86 familias y 344 personas.

584. Las bases del Plan de Desarrollo 2006-2010 en el tema de niñez se remite al Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2005-2015 que determina.

585. Respecto a la protección de los derechos de los niños y las niñas, el Gobierno nacional, con el liderazgo del ICBF, los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional, el DNP y el apoyo de otras entidades estatales, la sociedad civil y los organismos internacionales, ha diseñado el Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2005-2015, con el propósito de generar las condiciones necesarias para que la población infantil crezca en un país de oportunidades y de justicia social en donde las familias, los niños, niñas y adolescentes puedan ser felices y realizar sus derechos como ciudadanos y ciudadanas.

586. Para ello, el plan fija unas metas concretas en cuatro grandes áreas de derechos que se concretan en unos objetivos específicos, así: 1) vida sana: garantizar a los niños, niñas y adolescentes de Colombia, el derecho a la vida, a la salud y al bienestar; 2) educación con calidad: cualificar el desarrollo humano de los niños y niñas; 3) protección especial: mejorar y propiciar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulneración; y, 4) participación: generar condiciones, espacios y oportunidades de participación activa de los niños y niñas en los asuntos que afectan su desarrollo integral.

587. Para concretar este plan, cada una de las líneas estratégicas definidas anteriormente se operacionalizan mediante unas metas y unas estrategias que deben alcanzarse y desarrollarse, respectivamente, durante el próximo decenio.

588. El objetivo de la línea estratégica para la protección integral es mejorar y propiciar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en situaciones de especial vulneración, mediante el fortalecimiento de la corresponsabilidad de la familia, de la sociedad y del Estado.

589. Las metas se orientan a proteger, prevenir y restablecer los derechos en riesgo de vulneración o ya vulnerados, privilegiando la atención en el medio familiar y por medio de estrategias de fortalecimiento de los vínculos entre los niños y sus familias y entre ellos mismos.

590. En materia de prevención de la vinculación de niños y niñas a grupos armados organizados al margen de la ley el plan determina:

- a) Establecer la magnitud de la problemática de los menores de edad vinculados a grupos armados organizados al margen de la ley en cuanto a volumen y características e investigar la incidencia regional de la explotación y del reclutamiento forzoso;
- b) Desarrollar estrategias de prevención y generación de oportunidades de acceso a salud, educación y asistencia social cuando se requiera en las filas de los grupos armados organizados al margen de la ley a los adolescentes residentes de los municipios afectados por la explotación y el reclutamiento forzoso;
- c) Apoyar el desarrollo de proyectos de apoyo integral psicosocial a los hogares con niños y niñas desvinculados;
- d) Construir en las localidades, con el apoyo de la Nación, opciones reales de desarrollo y crecimiento personal para los hogares con niños y niñas en riesgo de reclutamiento, en las regiones de mayor influencia de los grupos armados organizados al margen de la ley;
- e) Fortalecer las iniciativas nacionales y regionales que se orienten a sensibilizar a los niños y niñas, a las familias y a las comunidades, para evitar el reclutamiento de los primeros en los grupos armados organizados al margen de la ley;
- f) Desarrollar y fortalecer las actitudes de autoprotección individual, familiar y comunitaria ante el reclutamiento forzado de menores de edad;
- g) Estimular la investigación y la construcción de nuevas alternativas de manejo para la problemática emocional de los hogares de los niños y las niñas desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley;
- h) Adelantar la reunificación familiar de los niños y niñas desvinculados.

Programa de atención a niños desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley

591. En este campo se dispone de un modelo de atención en el medio institucional y el medio sociofamiliar. En el medio institucional son atendidos a través de los servicios de hogar transitorio (primera fase), centro de atención especializada (segunda fase), casa juvenil (tercera fase) y red de instituciones de protección (casos específicos como consumidores de sustancias psicoactivas y pacientes psiquiátricos). En el medio sociofamiliar se atienden mediante el hogar tutor u hogar gestor.

592. Medio Institucional

- a) **Hogar transitorio.** es una institución en la cual se realiza el proceso de identificación, el diagnóstico de la situación psicoafectiva y familiar, la valoración de sus habilidades y condiciones de salud y la elaboración de un plan de atención.
- b) **Centro de atención especializada.** En esta institución se inicia la implementación de las recomendaciones propuestas por el equipo técnico del programa, las cuales se materializan en procesos de acompañamiento psicosocial, escolarización, capacitación y uso del tiempo libre. El período de permanencia en esta modalidad es de aproximadamente un año.
- c) **Casa juvenil.** Es un escenario en donde el joven inicia un período de vida bajo principios de corresponsabilidad y autonomía, en el marco de la continuidad de sus procesos de escolarización e inserción social. Al finalizar puede ubicarse en el programa de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica, si cumple los requisitos exigidos por la ley, cierre de proceso jurídico y certificación del Comité Operativo de Dejación de Armas (CODA) o retornar con su familia si hay condiciones de seguridad.

593. Medio sociofamiliar

- a) **Hogar tutor.** Es una modalidad de atención en la cual una familia seleccionada y capacitada según criterios técnicos del ICBF, acoge voluntariamente y a tiempo completo, a un niño, niña o adolescente menor de 18 años, con medida de colocación familiar al encontrarse en situación de peligro por haberse desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley, y haber sido utilizado por éstos en actividades contrarias a la ley, y le brinda en un ambiente afectivo una atención integral que le garantice y restituya sus derechos.
- b) **Hogar gestor.** Su objetivo es favorecer condiciones para el proceso de desarrollo personal, familiar y social de los niños, niñas y adolescentes en su medio familiar (origen o vincular), si las condiciones de seguridad lo permiten. Da cumplimiento a todas las etapas del modelo de atención. El seguimiento y acompañamiento a los procesos de los niños, niñas y adolescentes y a su red familiar en su lugar de residencia, se hace a través de unidades de apoyo integradas por profesionales del área psicosocial.

594. En 1999 el programa de atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley, parte de recoger la experiencia desarrollada por el ICBF en la atención a niños, niñas y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, permitiendo diseñar e implementar un modelo que responda a las características de la niñez desvinculada de los grupos armados organizados al margen de la ley. El modelo, en el transcurrir de los casi ocho años de su implementación, ha sufrido ajustes y modificaciones dando respuesta a los permanentes cambios generados en el perfil de la población menor desvinculada, y la situación política del país, generándose nuevas modalidades de atención, con énfasis en el acercamiento y reintegro familiar (familia de origen o vincular), y disminución en la institucionalización que por la experiencia ha demostrado no ser la mejor opción de atención para un gran número de niñas, niños o adolescentes.

595. En el proceso de garantía de cumplimiento efectivo y permanente de los derechos de protección integral en salud, educación, rehabilitación y asistencia pública y de acciones para el logro de la efectiva inserción social, se han implementado acciones mediante gestión y articulación con los diferentes sectores y con la cooperación internacional, logrando el establecimiento de acuerdos y convenios con entidades como el Ministerio de la Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Educación, el SENA, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica, y con agencias internacionales como la OIM, el UNICEF, la OIT, el GTZ y la Unión Europea entre otras.

596. Igualmente dentro del proceso de especialización de la atención se han construido herramientas técnicas para abordar la problemática relevante de esta población, ajustadas a sus características particulares, como son lineamientos para los temas de familia, intervención psicosocial, prevención y manejo del consumo de sustancias psicoactivas, derechos sexuales y reproductivos, y género entre otras.

597. El programa especializado ha atendido desde 1999 hasta el 31 de julio de 2007 un total de 3.290 niños, niñas y adolescentes en el año en el país, según datos del Sistema de Información del ICBF.

Seguimiento y acompañamiento a niños desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley

598. Una vez egresan los adolescentes del servicio de atención, se implementan en cada región una de las siguientes estrategias para el seguimiento:

- a) Centros de referencia y oportunidades juveniles. Para población mayor de 18 años, egresada de los servicios ICBF. Es un lugar de orientación personal y referenciación social para los jóvenes que se encuentran en reintegro familiar o que llevan una vida independiente. Articula la red de servicios públicos, sociales y privados, para apoyar el ejercicio pleno de los derechos de los jóvenes en la sociedad.
- b) El objetivo de los Centros de referencia y oportunidades juveniles es realizar un proceso de orientación y referenciación a los jóvenes egresados del Programa ICBF, para la construcción individual de autonomía y consolidación de una ruta de vida.
- c) Unidades de Apoyo. Con el objetivo de atender de manera integral y especializada a niños, niñas y adolescentes con medida definitiva de ubicación familiar y a sus familias, para acompañar los procesos de retorno a sus núcleos familiares; posibilitando la restauración y reparación de vínculos afectivos, contribuyendo a la garantía en la restitución de sus derechos y facilitando su proceso de inserción familiar y social, a través de la vinculación a las redes de servicios del lugar de residencia de la familia¹⁰².

Niños en situación de calle

¹⁰² Los equipos profesionales de las unidades de apoyo también hacen seguimiento y acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes con medida de hogar gestor.

599. En particular los niños en situación de calle son atendidos a través de programas regulares orientados a la restitución de derechos, mediante servicios de recepción y atención en instituciones especializadas.

600. Debido a la situación crítica de los niños y niñas que habitan la calle, durante este período se diseñó y puso en marcha un programa de apoyo auspiciado por la Unión Europea, denominado "Programa de apoyo a los jóvenes y niños de la calle en Colombia". En el marco de este proyecto el ICBF ha venido ejecutando siete proyectos piloto locales en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín, Pasto y Pereira, con el objeto de definir modelos especiales de prevención y atención de la problemática en cada ciudad, y mediante dichos proyectos, atender a niños en situación o en riesgo de calle y a sus familias.

601. Para el año 2006 se atendió un total de 4.474 niños y adolescentes. Tanto en el estimativo de la población beneficiaria como en la dimensión de la problemática es importante tener en cuenta que por las mismas características de esta población el número es muy variable. La distribución por ciudades es:

Cobertura del Programa niños en situación de calle

Ciudad	Meta		Atendidos 2006	
	Niños	Familias	Niños	Familias
Bogotá	600	150	581	220
Medellín	700	250	1.092	203
Cartagena de Indias	200	100	228	86
Bucaramanga	600	120	349	150
San Juan de Pasto	800	200	856	172
Pereira	430	100	440	120
Santiago de Cali	500	200	273	126
Total	3.830	1.120	3.819	1.077

Fuente: Programa de apoyo a los jóvenes y niños de la calle en Colombia (financiado por la Unión Europea y ejecutado por el ICBF). 31 de marzo de 2007.

Asistencia al adulto mayor

602. En el marco de la estrategia de atención al adulto mayor se han desarrollado acciones de carácter preventivo, sustentado en los sistemas pensional y asistencial, a través de los cuales se transfieren recursos directamente a la población adulta mayor, en especial a la que se encuentra en estado de indigencia, otorgando subsidios monetarios o en especie.

603. En 2004 el Gobierno puso en operación el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), el cual consiste en un subsidio económico entregado en efectivo y en servicios sociales complementarios, con el objetivo de proteger al adulto mayor, que se encuentre en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra los riesgos económicos por imposibilidad de generar ingresos y sociales derivados de la exclusión.

604. Se ha buscado alcanzar dicho objetivo a través de dos mecanismos principales: a) la entrega de un subsidio económico monetario mensual que representa el nivel de ingreso mínimo que permita salir de la indigencia, cubriendo como mínimo el equivalente al 32% de un SMLV por beneficiario (entre 35.000 y 75.000 pesos); y, b) la entrega de un auxilio económico en especie representado en la prestación de servicios sociales básicos -alimentación, alojamiento y medicamentos- o ayudas técnicas no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado, y en servicios sociales complementarios -educación, recreación, cultura, deporte, turismo y proyectos productivos- dirigidos a los beneficiarios que residen en los Centros de bienestar del adulto mayor, y a los indígenas que residen en resguardos.

605. El número de beneficiados con los subsidios a julio de 2006 alcanza a 216.172 personas, dentro de los cuales se ha tenido en cuenta a adultos mayores con discapacidad de más del 50% y a indigentes.

Indicadores

Violencia y maltrato

606. El maltrato y la violencia siguen siendo fenómenos preocupantes en el país, como lo muestra el comportamiento de las estadísticas de los dictámenes y la atención de denuncias entre 2000 y 2005 (Profamilia, 2005). La situación es crítica, si se tiene en cuenta, además, el alto subregistro de esta problemática.

607. Respecto a las estadísticas por dictámenes medicolegales, en 2005 se realizaron 10.170 dictámenes por maltrato en menores de 18 años, correspondientes al 16% del total de dictámenes, en contraste con 9.847 en 2004 y 10.337 en 2002. El 17% de estos totales, ha sido maltrato en menores de 5 años¹⁰³, porcentaje que se mantiene en los últimos años.

608. Según el Centro Nacional de Atención Virtual (CNAV) del ICBF, en 2005, las denuncias por violencia intrafamiliar y maltrato infantil se incrementaron en 65% en relación con el año 2003, al pasar de 28.894 a 47.767. En 2005, cuatro de cada diez denuncias son por maltrato físico, le siguen en orden el abuso sexual (aumento de 15%), el maltrato psicológico y el abandono. Las denuncias por maltrato físico, aumentaron en un 52%, pasando de 13.261 en 2003 a 20.211 en 2005. Mientras que el maltrato psicológico, pasó de 2.495 a 4.090 con un incremento de 64% y el maltrato por negligencia aumentó en un 78%.

Población víctima de desplazamiento forzado

609. El desplazamiento forzado por la violencia, es hoy en Colombia una situación compleja, que tiene múltiples causas, expresiones o manifestaciones, grados de afectación y daño para la población civil.

610. Las cifras gubernamentales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, coordinadora del Sistema Nacional de atención a la población desplazada y del Sistema Único de Registro señala que entre 1994 y el 3 de febrero de 2007 se

¹⁰³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *Forensis*, 2004.

han registrado 1.976.970¹⁰⁴ personas en situación de desplazamiento, de las cuales 1.036.507 (52,43%) son hombres y 940.463 (47,57%) son mujeres. De éstos, 711.328 son niños, niñas y adolescentes de las siguientes edades: de 0 a 2 años 22.085; de 3 a 5 años 94.925; de 6 a 14 años 459.354 y de 15 a 18 años 134.964.

Abuso sexual, explotación sexual y trata de personas

611. En 2005, se registraron 15.180 dictámenes por delito sexual, 14.434 en 2004 y 12.202 en 2002. En el 84% de dictámenes, las víctimas fueron menores de 18 años, cifra que se ha incrementado anualmente. Del total de casos registrados, el 14% son delitos contra menores de 5 años, de los que el 78,5% son niñas¹⁰⁵.

612. Las denuncias por abuso sexual, en el ICBF, se incrementaron en el período 2003-2005 en un 127%, pasando de 1.451 a 3.301 respectivamente.

613. Las denuncias ante la Fiscalía por delitos de abuso, explotación o asalto sexual con víctimas menores de 18 años, pasaron de 3.821 en 2003 a 3.939 en 2005, siendo víctimas menores de 14 años el 61% y del sexo femenino, el 87%.

614. De acuerdo con la policía nacional, en 2003 se registraron 3.148 casos de delitos contra la integridad y formación sexual cometidos contra menores de edad; de éstos, 141 correspondieron al delito de proxenetismo. En el año 2004 el total de casos registrados fue de 3.313, de los cuales 145 casos se relacionaban con delitos del proxenetismo.

Niños y adolescentes víctimas de homicidios, secuestros y minas antipersonal

615. En cuanto al secuestro y los atentados contra la libertad personal, el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal (Fondelibertad), de conformidad con la Ley N° 282 de 1996, tiene como responsable operativo para la lucha contra estos delitos, a los grupos de acción unificada por la libertad personal (GAULAS), integrados por miembros de la policía nacional y de las fuerzas militares, coordinados con el Departamento administrativo de seguridad y el Cuerpo técnico de investigaciones de la Fiscalía.

616. Los datos oficiales muestran una disminución significativa del número de personas secuestradas en el período 2003-2005, pasando de 2.122 personas secuestradas en el año 2003, a 800 en el año 2005, en contraste con 3.114 secuestros ocurridos en 2002.

617. Según datos del GAULA para el período 2003-2005, la disminución de los casos de secuestro de niños y/o adolescentes fue del 52%, registrándose 103 casos en 2005. Entre 2002 y junio de 2005, 313 niños fueron víctimas de secuestros extorsivos¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Sistema Único de Registro, fecha de corte de 3 de febrero de 2007.

¹⁰⁵ ICBF. Grupo política nacional de paz y convivencia. Subdirección de intervenciones directas.

¹⁰⁶ Fondelibertad.

618. En términos generales, de acuerdo con las mismas cifras, el 43% de los menores de edad fueron secuestrados por la delincuencia común; en segundo lugar por el grupo armado irregular ELN; en tercer lugar por las FARC; el cuarto lugar es adjudicado a grupos no establecidos y el quinto lugar a las Autodefensas Unidas, ya desmovilizadas.

619. La problemática de las minas antipersonal en Colombia se ha incrementado considerablemente durante los últimos años. De esta manera, la proliferación de las minas antipersonal en todo el territorio nacional ha tenido un impacto negativo para toda la población colombiana, especialmente en las áreas rurales del país. De acuerdo con las estadísticas publicadas por el Observatorio de Minas Antipersonal, entre 1990 y el 1° de marzo de 2007 se han registrado 10.163 eventos ocasionados por estos artefactos, de los cuales 2.964 son accidentes¹⁰⁷ y 7.199 son incidentes¹⁰⁸. En lo que va de 2007, se han reportado 27 accidentes y 69 incidentes.

620. Entre 1990 y el 1° de marzo de 2007, los accidentes por minas antipersonal han dejado 5.735 víctimas entre heridos y muertos. En 2006 se reportaron 1.103 víctimas, un número que supera a las registradas en años anteriores, exceptuando 2005 cuando se registró un número similar, 1.104 víctimas. El 63% de las víctimas de minas antipersonal y/o municiones abandonadas sin explotar son militares y el 37% civiles. Del total de víctimas que se registraron en los últimos 15 años -de las cuales el 11% fueron menores de edad- el 24% murió como consecuencia de las heridas infligidas por el accidente y un porcentaje considerable de los sobrevivientes tiene algún grado de discapacidad permanente.

621. Los niños y niñas que se encuentran vinculados a grupos armados organizados al margen de la ley o aquellos que hacen parte de la comunidad, se han visto afectados directamente por las minas antipersonal y las municiones abandonadas sin explotar, teniendo en cuenta que los niños y niñas son utilizados como escudo de protección para el resto del grupo irregular. En esta misma línea, estos niños y niñas también son inducidos a elaborar estos artefactos y, en consecuencia, al tener que manipular explosivos resultan igualmente afectados física y psicológicamente.

622. Frente a esta realidad, los gobiernos nacional, departamentales y locales, el Observatorio de Minas Antipersonal de la Vicepresidencia de la República, las ONG, las comunidades y la cooperación internacional continúan coordinando la implementación del Plan Nacional de Acción integral contra minas antipersonal y municiones sin explotar 2004-2009.

F. Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11 del Pacto)

1. Derecho a la alimentación

¹⁰⁷ Todo evento que deja una víctima humana, ya sea que ocasione su muerte o que afecte física y psicológicamente al sobreviviente.

¹⁰⁸ Todo evento que potencialmente podría afectar a una persona, ya sean incauciones de minas o de explosivos y otros materiales para su fabricación, la muerte de animales por la detonación de una mina cuando transitaban por los campos, entre otros.

Marco normativo

623. El Estado colombiano está fundado, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, en el respeto por la dignidad humana, que debe inspirar todas las actuaciones del Estado. La integridad humana constituye la razón de ser, principio y fin último de la organización estatal.

624. En desarrollo de este principio se contempla en el artículo 44 de la Carta el derecho a una alimentación equilibrada como derecho fundamental de los niños, y el derecho de la madre embarazada a un subsidio alimentario, en caso de desempleo o desamparo. De otro lado, en el artículo 65 establece la protección a las actividades de carácter agrícola, consagrando un tratamiento prioritario a las personas o entidades dedicadas a la producción de alimentos.

625. En desarrollo de este marco constitucional se destacan los siguientes avances normativos en materia de derecho a la alimentación, durante el período objeto de observación:

626. *Ley N° 611 de 2000*, por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de fauna silvestre y acuática.

627. *Ley N° 623 de 2000*, por medio de la cual se declara de interés social nacional la erradicación de la peste porcina clásica en todo el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.

628. *Ley N° 811 de 2003*, por medio de la cual se modifica la Ley N° 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las sociedades agrarias de transformación, y se dictan otras disposiciones.

629. *Ley N° 914 de 2004*, por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

630. *Ley N° 1011 de 2006*, por medio de la cual se autoriza y reglamenta la actividad de la helicultura y se dictan otras disposiciones.

631. *Ley N° 1059 de 2006*, por la cual se autoriza a las asambleas departamentales y consejos distritales para disponer la emisión de una estampilla pro seguridad alimentaria y desarrollo rural de los departamentos.

Avances jurisprudenciales

632. *Sentencia T-025/04*. Declara un estado de cosas inconstitucional en el tema del desplazamiento forzado, contemplando como uno de los derechos de esta población el de la seguridad alimentaria.

633. *Sentencia T-1125/03*. Establece que en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico.

634. *Sentencia C-071/03*. Declara exequible el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal el 29 de enero de 2000.

635. *Sentencia C-1297/01*. Establece que los recursos parafiscales del sector agropecuario tienen la finalidad de desarrollar y favorecer la seguridad alimentaria del país a través del fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la comercialización y el establecimiento de instrumentos de inversión para dicho sector.

Avances administrativos¹⁰⁹

Plan Nacional de Alimentación y Nutrición¹¹⁰

636. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobó el 29 de mayo de 1996, el Plan Nacional de alimentación y nutrición, 1996-2005, mediante documento CONPES 2847, como herramienta intersectorial para abordar la problemática nutricional y alimentaria fundamentándose en los derechos constitucionales.

637. El objetivo general del Plan fue contribuir al mejoramiento de la situación nutricional y alimentaria de la población colombiana, en especial de la más pobre y vulnerable, integrando acciones multisectoriales en las áreas de salud, nutrición, alimentación, agricultura, educación, comunicación y medio ambiente.

638. Los lineamientos de política del Plan Nacional de alimentación y nutrición responden a la multicausalidad y tienen como base para su desarrollo el trabajo intersectorial, la coordinación e integración a nivel municipal, departamental y nacional de ocho líneas de acción que son:

- a) Seguridad alimentaria;
- b) Protección al consumidor mediante el control de calidad y la inocuidad de los alimentos;
- c) Prevención y control de las deficiencias de micronutrientes;
- d) Prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias;
- e) Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna;
- f) Promoción de la salud, alimentación y estilos de vida saludables;
- g) Evaluación y seguimiento en aspectos nutricionales y alimentarios;
- h) Formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.

¹⁰⁹ Seguimiento de la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. Informe nacional 2002-2005, Colombia, marzo de 2006.

¹¹⁰ www.icbf.gov.co/espanol/plan.asp.

639. Entre los meses de agosto de 2002 y septiembre de 2003, se llevó a cabo una evaluación del PNAN, fundamentada en sus metas y objetivos.

640. A continuación se presentan las principales conclusiones de la evaluación:

- a) El Plan, concebido como plan de Estado, es una iniciativa que desde su creación hasta 2002 ha logrado mantenerse durante tres períodos de gobierno, permitiendo su consolidación a nivel nacional y posibilitando el logro de las metas planteadas desde su inicio. No obstante se evidencia la necesidad de fortalecer el proceso de descentralización del mismo.
- b) Durante el período evaluado entre 1996 y 2002, en términos generales el país ha logrado superar las cifras de desnutrición infantil (menores de 5 años) mediante el fortalecimiento de programas dirigidos al fomento agroindustrial, así como programas de complementación alimentaria orientados a la atención de grupos vulnerables, aunque la evolución de las dinámicas regionales varía.
- c) Pese a los esfuerzos realizados, la situación socioeconómica y política del país ha generado un creciente desplazamiento por la violencia, abandono del campo, crisis económica y desempleo, entre otros; problemáticas que a su vez incrementan la inseguridad alimentaria en la población afectada por estos problemas.
- d) El país ha aunado esfuerzos intersectoriales en materia de normatividad y legislación para el control y vigilancia de los alimentos para consumo humano, con el fin de garantizar la inocuidad de los mismos y proteger al consumidor. Es necesario dar continuidad a este proceso y afianzar las medidas en todos los sectores competentes y responsables del mismo.
- e) Se avanzó en la fortificación de un alimento de consumo masivo como la harina de trigo (a partir de 1997) y se fortaleció el control de calidad de la sal yodada y fluorada. Colombia fue declarada país libre de desórdenes por deficiencia de yodo, en el año 1998.
- f) En el año 2000 el Ministerio de Salud expidió la resolución N° 412, mediante la cual estableció las normas técnicas y guías de atención para el desarrollo de las acciones de protección específica y detección temprana y la atención de enfermedades de interés en salud pública, conducentes a alcanzar mejores niveles de salud colectiva y a disminuir el riesgo de enfermar y morir.
- g) Se formuló y descentralizó el Plan Decenal para la promoción y apoyo de la lactancia materna 1998-2008, en el que participaron de diferentes sectores, entidades territoriales, instituciones, universidades, profesionales de la salud y educación. Se resalta el apoyo de los organismos internacionales como el UNICEF, OPS/OMS y la Alianza Mundial de Acción por la Lactancia Materna.
- h) La lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses cada vez es menor, fundamentalmente como consecuencia de los cambios culturales, el nuevo rol de las mujeres como fuentes de ingreso en los hogares, las estrategias de comercialización

de sucedáneos de la leche materna y los consejos, desacertados en gran parte, del personal de salud que aún desconoce las políticas nacionales e internacionales y recomiendan la introducción temprana de alimentos distintos a la leche materna.

- i) Colombia realizó un esfuerzo importante para la elaboración y divulgación de las guías alimentarias para todos los grupos de población, superando la meta prevista en el PNAN. Aunque es un logro importante, se requiere el concurso de otros sectores, especialmente el educativo, para su divulgación e implementación.
- j) El país acogió la estrategia de "Escuelas saludables", la cual ha permitido la promoción de la salud y de hábitos saludables en aquellos establecimientos educativos en los que ha sido posible desarrollarla. No obstante, hace falta una participación más decidida y comprometida de las entidades responsables de su ejecución y la voluntad política a nivel territorial para el impulso a la misma.
- k) Colombia ha logrado avanzar en investigación sobre el tema de alimentación y nutrición. Pero se requiere investigar, impulsar y profundizar en temáticas aún no exploradas que son requeridas para la toma de decisiones que impacten favorablemente el estado nutricional de la población colombiana.
- l) Para apoyar y garantizar el desarrollo del PNAN es imprescindible contar con talento humano capacitado y actualizado en los diferentes aspectos relacionados con el tema de alimentación y nutrición.

Programa de desayunos infantiles

641. Este programa de iniciativa gubernamental liderado por el ICBF y las alcaldías municipales, cuyo objetivo es mejorar las condiciones nutricionales de niños entre 5 meses y 6 años de edad de las poblaciones más vulnerables, ofrece a los niños desayunos durante 250 días hábiles de lunes a viernes, a través de dos intervenciones: desayuno tipo 1, que consiste en 1 kg de bienestarina/niño/mes para niños de entre 6 y 11 meses, y el desayuno tipo 2 para niños de 12 a 17 meses, que consta de 1 kg de bienestarina/niño/mes, más una porción de 200 ml de leche entera de vaca, ultrapasteurizada, enriquecida con hierro, natural o saborizada, y un producto de galletería de máximo 40 gr, enriquecida con hierro (mgFe).

642. En desarrollo del programa, se ha aumentado el número de cupos en más de 928.000 niños entre 2002 y 2006, teniendo en agosto de 2006 una cobertura de 1.006.640 niños beneficiados.

Atención a niños en edad escolar

643. El ICBF atiende niños en edad escolar matriculados en instituciones públicas ubicadas en los estratos 1 y 2, mediante el suministro de un complemento alimenticio que aporta entre 20 y 30% de las necesidades de calorías necesarias de acuerdo con la edad. Se da prioridad a las instituciones ubicadas en la zona rural, en escuelas indígenas y a las que tienen una alta proporción de niños desplazados.

644. El programa de restaurantes escolares tiene el propósito de contribuir con el acceso de los niños al sistema educativo, evitar la deserción escolar y promover la asistencia regular. Se brinda atención universal desde prekinder hasta 2º grado de primaria.

645. En 2005 se atendieron 2.786.509 niños y niñas. La atención pasó de 2.229.687 niños en 2002 a 2.786.509 en 2005 y a 2.297.09 en el primer trimestre de 2006.

Atención al adulto mayor

646. Durante el período, se implementó el Programa Nacional de alimentación al adulto mayor, "Juan Luis Londoño de la Cuesta", dirigido a brindar complementación alimentaria y mitigar el riesgo nutricional de una población de 400.000 adultos mayores en condiciones de desplazamiento, indigencia o pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, mediante el suministro de un complemento alimenticio, con la participación de los entes territoriales, las organizaciones religiosas, ONG locales y la comunidad. Este programa inició su operación a finales de 2004 con la atención a 25.710 adultos mayores. En 2005 se atendieron 288.212 adultos mayores beneficiados mientras que en 2006 se atendió un total de 393.027 adultos mayores. La población desplazada beneficiada por este programa fue de 2.867 en 2005 y 11.897 en 2006.

Población desplazada y vulnerable

647. El Estado ha realizado grandes esfuerzos para tratar la problemática alimentaria en la población desplazada y vulnerable mediante el fortalecimiento del Programa operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), Red de Seguridad Alimentaria (RESA) y con proyectos productivos ha venido trabajando en proyectos autosostenibles.

648. La Operación prolongada de socorro y recuperación se desarrolla conjuntamente por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), el ICBF y Acción Social; busca respaldar la rehabilitación social y económica de las personas afectadas o en riesgo de desplazamiento forzado, mediante la entrega de ayuda alimentaria y soporte para la consecución de seguridad alimentaria.

649. Los beneficiarios son personas que hayan sido recientemente desplazadas (incluidas o no en el Registro de población desplazada), que se encuentran en regiones con grandes concentraciones de familias desplazadas en una fase de transición de asistencia de emergencia a la de recuperación y que no estén recibiendo asistencia por parte del Estado. Así como población en alto riesgo de ser desplazada y que se encuentre en graves dificultades para acceder al alimento.

650. Los objetivos son reducir la proporción del gasto en alimentación para esta población, diversificar la dieta alimenticia y contribuir al mantenimiento de activos humanos. La OPSR se basa en dos estrategias, la primera es la distribución de raciones de emergencias, que varían de acuerdo con las modalidades de atención en los componentes de socorro y rehabilitación y teniendo en cuenta las necesidades alimenticias de cada grupo y la segunda es la adquisición de aptitudes para conservar y diversificar la base del sustento.

651. En el componente de socorro, se distribuyen alimentos, bien sea mediante la entrega de una ración cada 40 días por un período de 150 días o a través de comedores comunitarios. En cuanto

al componente de rehabilitación busca proteger los medios de subsistencia, a través de modalidades como alimentos por trabajo o alimentos por capacitación, así se entregan raciones alimentarias familiares hasta por un máximo de 120, bien sea por trabajo realizado o por la adquisición de aptitudes para incrementar la competitividad en el mercado de trabajo, con el fin de que ambas estrategias ayuden al restablecimiento socioeconómico de esta población.

652. La OPSR atiende al concepto de seguridad alimentaria de la población objetivo, como la provisión de alimentos, ya sea como asistencia en emergencia o como contribución por el aporte en trabajo o en capacitación. De tal forma, asegura el acceso a alimentos durante períodos específicos, tiene en cuenta aspectos transversales como la búsqueda de equidad de género, al convertir a las mujeres en punto focal de la operación, e igualmente presta una atención diferenciada por grupos poblacionales, por ejemplo para niños menores de 5 años, madres gestantes y lactantes. Aunque no considera todos los elementos del concepto de seguridad alimentaria, por ejemplo, el de estabilidad, se preocupa por brindar algunas herramientas para el restablecimiento socioeconómico.

Consolidado del desempeño de la Operación prolongada de socorro y recuperación, 2000-2007

Aportes	OPSR-6139		OPSR-10158		OPSR-10366	
	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos	Dólares	Pesos
PMA	7.751.705	11.960.880.815	25.949.993	60.022.333.809	39.818.311	96.360.312.620
Acción Social-ICBF	11.100.000	17.127.300.000	22.072.889	51.054.592.257	33.057.851	80.000.000.000
Total	18.851.705	29.088.180.815	48.022.882	111.076.926.066	72.876.162	176.360.312.620

Fuente: Acción Social.

Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas-Colombia Resumen de beneficiarios atendidos y alimentos entregados por año y operaciones prolongadas de socorro y recuperación, 2000-2006¹¹¹

Año	Operación/ proyecto	Beneficiarios OPSR totales	Beneficiarios Modal ICBF	Beneficiarios Modal RSS/Acción Social	Toneladas entregadas (sin Bienestarina)	Bienestarina (toneladas)	Total toneladas (incluye Bienestarina)
2000	6139	28.939	7.255	21.684	233		
2001	6139	111.061	52.210	58.851	1.721		
2002	6139	151.488	51.293	100.195	6.376		
2003	6139	64.935	18.391	46.544	4.054	747	13.131
2003	10158	103.754	86.433	17.321	789	156	945
2004	10158	412.947	180.449	232.498	12.316	1.190,8	13.507
2005	10158	345.684	189.660	156.024	5.149	396	5.545
2005	10366	425.256	249.911	175.345	8.518	676	9.194
2006	10366	607.875	226.000	381.875	11.662	1.870	13.532
				Total	50.818	5.036	55.854

Fuente: Acción Social.

¹¹¹ Las cifras correspondientes a Acción Social están actualizadas a diciembre de 2006; las correspondientes al ICBF son las proyectadas para el año en cuestión.

653. Por su parte los proyectos productivos, constituyen una estrategia en el marco del programa de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos que tiene como objetivo principal establecer una base económica regional y local, que ofrezca fuentes estables y lícitas de empleo e ingresos y contribuya a mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades, a partir del uso sostenible de los recursos naturales.

654. Con el concurso de la cooperación internacional se viabilizan y se ejecutan proyectos productivos sostenibles de acuerdo con los criterios técnicos, económicos, financieros y ambientales definidos por el programa y articulados con los planes de ordenamiento de cada región.

655. De acuerdo con el CONPES 3218, se priorizan cultivos tales como caucho, café especial, forestal, palma de aceite y cacao.

656. Los proyectos seleccionados bajo este mecanismo se financian así:

- a) Aportes no reembolsables hasta el 40% de su valor total destinados a la implementación de los cultivos y al acompañamiento social y técnico;
- b) Recursos del sector privado;
- c) Recursos de familias beneficiarias.

657. Adicionalmente, el modelo contempla como complemento un componente de seguridad alimentaria para optimizar la relación ingreso/egreso; de tal manera que los predios producen los alimentos necesarios para el consumo familiar, dejando así de comprar lo que se puede sembrar o producir (sin pretender generar excedentes transables). De otra parte, los proyectos estimulan la generación de un flujo de caja de sustento, como complemento a la actividad central durante su período improductivo. En este aspecto se busca el establecimiento de:

- a) Cultivos de pancoger;
- b) Cultivos transitorios;
- c) Pequeñas explotaciones pecuarias y fomento de especies menores.

658. A partir del año 2002 el Estado colombiano ha invertido 409.531 millones de pesos en 675 proyectos; este programa ha contado con el concurso de la USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) que ha desarrollado 19 proyectos con una inversión cercana a los 43.000 millones de pesos.

659. En lo que respecta al Programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA), este Programa tiene como objetivo principal generar un cambio de actitud en las familias de los pequeños productores agropecuarios vulnerables y/o vulnerados por la violencia, mediante el impulso a proyectos de producción de alimentos para el autoconsumo con el fin último de prevenir futuros desplazamientos, afianzar el arraigo, y/o estimular el retorno, aprovechando la riqueza natural de Colombia representada en sus diferentes variedades de climas, su gran diversidad de suelos, y las diferentes especies de flora y fauna que se encuentran a lo largo y ancho del territorio nacional.

660. El Programa busca alcanzar sus objetivos mediante el desarrollo de proyectos que por lo general abarcan más de un municipio; desde 2003, año en que se dio inicio al programa se han desarrollado 188 proyectos en 926 municipios, que han beneficiado a un total de 435.465 familias. Todo proyecto cuenta con tres componentes: motivación, difusión e insumos.

661. Con el primer componente se busca que los pequeños productores agropecuarios tomen conciencia de la posibilidad de producir ellos mismos los alimentos necesarios para satisfacer sus necesidades nutricionales y las de sus respectivas familias; adicionalmente, durante esta etapa se capacita al beneficiario sobre el uso de tecnologías sencillas de producción que están al alcance de ellos, así como en el uso de saberes tradicionales de producción de bienes agrícolas. Las capacitaciones realizadas se llevan a cabo con actividades lúdicas que hacen uso de la creatividad con el fin que sean mejor asimiladas por los beneficiarios de un determinado proyecto.

662. El segundo componente del proyecto consiste en una estrategia que busca motivar mediante el uso de medios masivos de comunicación como radio, televisión, prensa escrita, entre otros, un cambio de actitud de las personas beneficiarias frente al uso de la tierra que tienen disponible; este componente está estrechamente relacionado con el anterior, en el sentido que busca estimular a los pequeños productores agrícolas a que aprovechen los beneficios que les puede traer la riqueza de la tierra que poseen, los cuales están representados en el acceso que pueden tener a alimentos que suplan sus necesidades alimenticias y las de sus familias.

663. El último componente se materializa hacia el final del proyecto, mediante la entrega por una sola vez de insumos agrícolas y pecuarios en proporciones y variedades que cambian dependiendo de las necesidades de las comunidades beneficiarias de los proyectos; esto con el fin de brindarles a los pequeños productores agrícolas beneficiarios del proyecto los medios para que vuelvan a mercar en su finca.

664. Una vez finalizado un determinado proyecto RESA, el programa realiza un seguimiento a las familias que fueron beneficiadas, con el fin de verificar que éstas mantengan las herramientas e insumos necesarios para seguir procurándose, por sus propios medios, el acceso a los alimentos necesarios para satisfacer sus requerimientos nutricionales, a fin de llevar a cabo una vida sana y activa.

665. El Programa RESA llevó a cabo una evaluación piloto en tres proyectos arrojando los siguientes resultados:

- a) Los mecanismos de cofinanciación obtenidos en RESA por sí mismos, son un resultado importante, 38,6% aportes de Acción Social;
- b) El programa RESA más que sustituir consumos, genera ahorro al facilitar el acceso a una canasta más amplia, que complementa la dieta alimentaria;
- c) El acceso a la capacitación es significativamente mayor en usuarios RESA que en los no beneficiarios, favoreciendo la sostenibilidad del programa;

- d) El impacto de alimentos para el consumo del hogar en la población permite disponer de mayor cantidad de éstos, valorados en 21.489 pesos mensuales;
- e) El deseo de mantener permanentemente productos de autoconsumo, permite al hogar disponer de alimentos por más de dos meses.

666. En la actualidad se está llevando a cabo una evaluación de impacto del Programa con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que pretende medir los efectos que el Programa ha tenido en sus beneficiarios y confirmar los obtenidos en la evaluación del piloto.

Programa Red de Seguridad Alimentaria, 2003-2006

	Municipios	Familias	Personas	Inversión (millones)	Contrapartida
Total	839	435.413	2.188.983	56.477	75.677

Fuente: Acción Social.

Programa distrital contra el hambre

667. A nivel local, vale destacar el esfuerzo que al respecto se ha hecho en el Distrito Capital. La administración ha venido ejecutando el Programa "Bogotá sin hambre", como construcción de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad, a la cual se han vinculado la empresa privada, el sector solidario, la iglesia, la universidad, las tiendas de barrio, los pequeños productores del área rural de Bogotá y de municipios vecinos, numerosas redes y organizaciones sociales, y voces del Concejo Distrital y de gobiernos de la región.

668. De acuerdo con el Programa, el derecho a una alimentación adecuada comprende, por lo menos, cuatro dimensiones:

- a) Disponibilidad de alimentos en los mercados locales, en cantidad, diversidad, calidad y precios justos;
- b) Accesibilidad, de manera que los hogares -y cada uno de sus integrantes- no tengan restricciones económicas, ni barreras físicas o geográficas para conseguir los alimentos, en cualquier tiempo y lugar;
- c) Estabilidad en el suministro y en el acceso;
- d) El consumo y aprovechamiento de los alimentos.

669. La política de seguridad alimentaria y nutricional propuesta por la administración distrital se inserta en el campo estructural y se aleja de las concepciones meramente asistencialistas, sin abandonar su preocupación e interés por el diseño y puesta en marcha de programas y estrategias que den respuestas concretas a las situaciones extremas de desnutrición y vulneración del derecho a la alimentación que enfrenta un grueso número de habitantes de la ciudad.

670. En este marco están inscritos los programas de comedores comunitarios y alimentación a escolares, con fundamento en el principio de la corresponsabilidad y cooperación entre el Estado y la ciudadanía.

671. Esta voluntad, traducida en una visión compartida de política pública, implica un cambio de prioridades y una manera distinta de ordenar las acciones. De una parte, es preciso garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad en su conjunto. De otra parte, se deben superar desigualdades injustas y evitables entre individuos, hogares y localidades. De esta forma es posible lograr la universalidad del derecho a la alimentación, a partir de una perspectiva de equidad.

672. De acuerdo con la política del Distrito Capital, ganar eficiencia en esta cadena es un factor decisivo para la seguridad alimentaria de la ciudad. Sin embargo, no basta para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares, las familias y sus integrantes. Es necesario mejorar su capacidad adquisitiva, para que el dinero no sea una causa de exclusión. Pero, a su vez, un abastecimiento eficiente y una mayor capacidad de compra no resuelven el problema de la calidad, no aseguran que los alimentos que llegan y se venden en la ciudad, los que se incluyen en el mercado de los hogares, satisfagan las necesidades calóricas, proteicas, sean inocuos y respondan a las preferencias alimentarias y reconozcan la diversidad cultural.

673. Por tanto, también es prioritario generar una dinámica de transformaciones culturales que se traduzca en la incorporación de buenas prácticas en cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria y en la modificación de los patrones de toma de decisiones de los hombres y las mujeres, individualmente considerados, de las familias hogares y de cada uno de los actores de la cadena de abastecimiento, como sujeto colectivo.

674. Estos son los derroteros que ha propuesto el Distrito Capital, para desarrollar una agenda pública de seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad, que permita avanzar en la garantía del derecho universal al alimento y la superación de la desigualdad y la exclusión.

675. Con fundamento en el Plan de Desarrollo 2004-2008 del Distrito Capital, "Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", se puso en marcha en 2004 el Programa Bogotá sin hambre que antes de finalizar 2006 registró un total de 627.980 apoyos nutricionales diarios.

676. A este esfuerzo se suma, además de los proyectos de "Alimentación a escolares" y "Comedores comunitarios", la atención y apoyo alimentario a las comunidades rurales, a las personas que padecen de discapacidad severa, la entrega de más de 600.000 suplementos y complementos nutricionales a niños, niñas, madres gestantes y lactantes en estado de desnutrición y la capacitación y formación en nutrición y hábitos de vida saludable a cerca de 200.000 personas, en coordinación con el programa "Salud a su hogar", de la Secretaría Distrital de Salud.

677. Otros logros son la suplementación con micronutrientes en la población materna e infantil y a mujeres gestantes y madres lactantes, como una medida de salud pública para contribuir, prevenir y controlar las deficiencias de micronutrientes.

678. Para asegurar el abastecimiento de alimentos, Bogotá cuenta hoy con su "Plan maestro de abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria", que permitirá eliminar la excesiva intermediación y otras ineficiencias que gravan los ingresos de los hogares.

679. El Plan maestro busca reorganizar el abastecimiento alimentario de Bogotá, involucrando a los pequeños y medianos productores rurales de la región central, a transportadores, a transformadores, a distribuidores y a tenderos en redes de gestión.

680. El carácter integral del proyecto se materializa también con proyectos como el de agricultura urbana, la movilización de la universidad y la academia y la respuesta que han dado los empresarios al llamado de la administración distrital: "sin indiferencia" en la lucha contra el hambre.

Indicadores¹¹²

Nutrición

681. Para el año 2000, el 13,5% de los niños sufría de desnutrición crónica, el 6,7% de desnutrición global; y un 0,8% presentó desnutrición aguda; para 2005, el 12% de los niños menores de 5 años presentó desnutrición crónica, el 7% desnutrición global y el 1% desnutrición aguda¹¹³. Para el año 2005, la tasa de mortalidad por desnutrición en este grupo de edad fue de 7 por 100.000 niños y niñas, lo que significa 801 casos anuales en el país¹¹⁴; situación que se relaciona con la marginalidad y la pobreza: mientras el porcentaje de desnutrición total¹¹⁵ entre los menores de edad que pertenecen a nivel más bajo de riqueza fue de 19,8%, la proporción que la padece en el nivel más alto no alcanza el 1%¹¹⁶.

Desnutrición en menores de 5 años, 2000-2005

Tipo de desnutrición	2000	2005 ¹¹⁷
Crónica (talla para la edad)	13,5	12
Leve	10,7	10
Moderada/severa	2,8	2
Aguda (peso para la talla)	0,8	1

¹¹² Seguimiento de la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. Informe nacional 2002-2005.

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ DANE, 2002, (9).

¹¹⁵ Se refiere al porcentaje de menores que en la muestra presenta dos desviaciones estándar o más por debajo de la media de la población de referencia.

¹¹⁶ Profamilia y otros, *op.cit.*, (52).

¹¹⁷ Profamilia y otros, *op.cit.*, (52).

Leve	0,7	1
Moderada/severa	0,1	1
Global (peso para la talla)	6,7	7
Leve	5,9	1
Moderada/severa	0,8	6

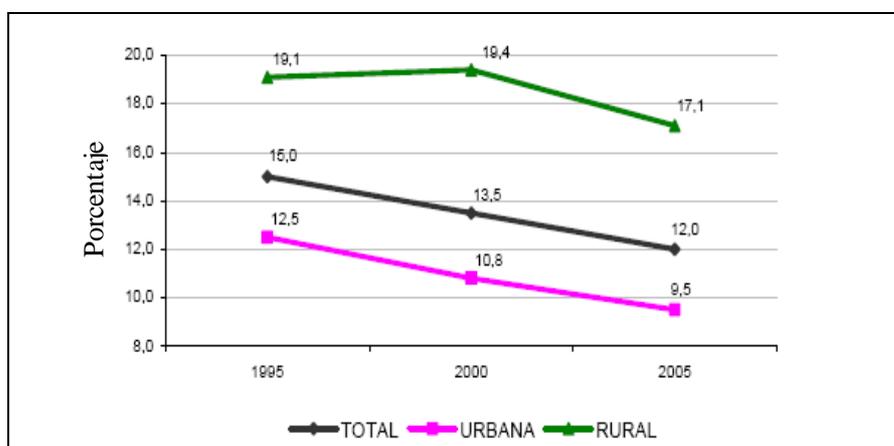
Fuente: 1965, Ministerio de Salud (hoy Ministerio de la Protección Social), Asociación Colombiana de Facultades de Medicina; 1977, Mora, José O.; 1986, Castro de Navarro L., Acosta F.; 2005, Profamilia y otros.

682. La desnutrición en menores de 5 años es un problema más grave en las zonas rurales, en familias pobres de muchos miembros y con poco intervalo de años entre hijos. Las madres de niños desnutridos han recibido pocos años de instrucción formal.

683. En el rango de edades de 10 a 17 años la población urbana presenta en un 12,9% desnutrición crónica, y en el área rural se duplica (24,0%). Entre la población adulta (18 a 64 años) el sobrepeso y la obesidad se han convertido en el principal problema afectando al 46% de la población, en su mayoría del género femenino.

684. En el grupo de mujeres gestantes, el 49,2% se clasifica nutricionalmente como normal; el 20,7% con bajo peso; el 22,9% con sobrepeso; y el 7,2% con obesidad.

Evolución de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años



Fuente: Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud (quinquenal)

685. Por otro lado, la anemia nutricional viene afectando al 32,8% de las mujeres entre 13 y 49 años; al 44,7% de las gestantes; al 37,6% de los niños de 5 a 12 años y al 33,2% de niños de 1 a 4 años. El porcentaje mayor lo presenta el grupo de los niños de 12 a 23 meses, alcanzando el 53,2% del total¹¹⁸.

¹¹⁸ Encuesta nacional de la situación nutricional, ICBF, 2005.

686. En cuanto al consumo de alimentos, Colombia presenta diferencias de acuerdo con el grupo de edad y tipo de los alimentos. Según la Encuesta nutricional 2005, el consumo de leche, como fuente principal de calcio y proteína es muy bajo en todas las edades y crítico en grupos etáreos de 2 a 18 años. El consumo de carnes y productos cárnicos como fuente de proteína de alto valor biológico es adecuado en las edades de 2 a 8 años, pero en los grupos de edad siguiente se encuentran bajos niveles que oscilan entre el 30 y 40% del deber ser. Esta situación compromete seriamente los aportes de proteína en estos individuos. En leguminosas se presenta un consumo superior al recomendado en todos los grupos de edades, determinado posiblemente por los hábitos alimentarios limitados económicamente respecto a productos de elevado costo, como carne y leche.

687. La información que proviene de los medios masivos de comunicación y la publicidad de alimentos procesados industrialmente viene incidiendo en la decisión de compra y consumo de alimentos de los colombianos, sin embargo, este tipo de productos generalmente son de bajo valor nutritivo, contienen altos niveles grasos, sustancias para dar color, conservantes y preservativos. El consumo de estos alimentos y de comidas rápidas, especialmente en las ciudades, lleva al sobrepeso y a la obesidad, reconocidos factores de riesgo para enfermedades cardiovasculares.

Porcentaje de la población con problemas de nutrición, 2005

Adultos (18 a 64 años)	Hombres	Mujeres	Mujeres gestantes
Bajo peso	3,7	3,9	20,7
Sobrepeso	31,1	33,9	49,9
Obesidad	8,8	16,6	22,9

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Lactancia materna

688. En Colombia, el 97% de las madres amamantan alguna vez a sus hijos e hijas; sin embargo la recomendación internacional de mantener la lactancia materna exclusiva durante los primeros 180 días de nacido, sólo alcanza los 2,2 meses del nacido aunque con un incremento paulatino, pasando de 0,6 meses en 1990 a 1,7 meses en 2000 y a 2,2 meses en 2005.

689. Para 2005 la duración promedio de la lactancia materna con alimentación complementaria adecuada se ha incrementado alcanzando los 14,9 meses, siendo superior en tres meses y medio a lo registrado en 1995¹¹⁹.

690. El contacto piel a piel y el inicio temprano de la lactancia materna dentro de la media hora siguiente al parto, favorece una mejor adaptación neonatal y la salud de la mujer. Sin embargo este indicador muestra un comportamiento en retroceso por cuanto de un incremento importante

¹¹⁹ Encuesta nacional de demografía y salud, Profamilia 2005.

en la década de los noventa al pasar del 34,1% en 1990 al 50,5% en 1995, alcanzando el 6,3% en 2000. En el quinquenio 2000-2005 presenta un descenso preocupante al bajar al 48,9%¹²⁰.

2. Derecho a una vivienda adecuada

Marco normativo

691. La Carta constitucional en el artículo 51 establece el derecho que tienen todos los colombianos a una vivienda digna. Para el efecto el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a través de figuras como los planes de vivienda social, los sistemas adecuados de financiación y las formas asociativas de ejecución.

692. En desarrollo de lo anterior se han expedido múltiples normas orientadas a hacer efectivo el derecho de vivienda, dentro de las cuales se destacan.

693. *Ley N° 627 de 2000*, por medio de la cual se hicieron unas modificaciones en el Presupuesto General de la Nación del año 2000, para financiar subsidios de vivienda a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC). (Como consecuencia del terremoto del año 1999 que sufrió esa parte del país.)

694. *Ley N° 633 de 2000*, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la rama judicial.

695. *Ley N° 708 de 2001*, por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones.

696. *Ley N° 795 de 2003*, por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. El artículo 1, establece el *leasing* habitacional y el microcrédito inmobiliario, para la adquisición, construcción o mejoramiento de inmuebles, cuyo monto no supere los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con un plazo inferior a cinco años y una tasa de interés equivalente a la prevista para la financiación de vivienda de interés social (VIS).

697. *Ley N° 820 de 2003*, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones.

698. *Ley N° 823 de 2003*, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. En su artículo 10 establece regulaciones particulares respecto al derecho de vivienda.

699. *Ley N° 854 de 2003*, por la cual se modifican el artículo 1 y el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley N° 258 de 1996, a fin de dar protección integral a la familia. Afectación del inmueble a vivienda familiar.

700. *Ley N° 973 de 2005*, regula lo relacionado con la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

¹²⁰ Profamilia, encuestas nacionales de demografía y salud.

701. *Ley N° 1001 de 2005*, por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), en liquidación, y se dictan otras disposiciones. La norma señala que las entidades públicas del orden nacional deberán ceder, a título gratuito, los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al 30 de noviembre de 2001. A través de la misma ley, el Gobierno nacional facultó al INURBE, en liquidación, reliquidar los créditos no pagados de los adjudicatarios del desaparecido Instituto de Crédito Territorial (ICT).

702. *Ley N° 1114 de 2006*. Dispone un aumento del presupuesto para vivienda social que pasa de 150.000 millones a 410.000 millones de pesos por año.

703. *Decreto N° 975 de 2004*. Subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas.

704. *Decreto N° 2480 de 2005*. Establece las condiciones de postulación, asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana y rural que se otorga por el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S. A., a hogares afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y dicta otras disposiciones en materia de subsidio familiar de vivienda.

705. *Decreto N° 951 de 2001*. Regula el tema de vivienda y subsidio de vivienda para la población desplazada.

706. *Decreto N° 2569 de 2000*. Regula el tema de la estabilización socioeconómica. Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazamiento, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

707. *Decreto N° 2007 de 2001*, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley N° 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

Avances jurisprudenciales

708. *Sentencia T-419/03*. Siguiendo con la línea jurisprudencial en materia de desplazamiento, ordena la atención de las necesidades de vivienda de las personas desplazadas y la adopción de medidas para su estabilización económica.

709. *Sentencia T-1091/03*. En este fallo la Corte Constitucional otorga al derecho de vivienda el rango de derecho fundamental en el evento en el cual "opere el factor de conexidad con otro derecho fundamental, o cuando puede evidenciarse una afectación del mínimo vital, especialmente en personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta, ya que,

como lo ha reiterado esta corporación, el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano".

710. *Sentencia T-617/05*. La Corte le otorga el carácter de fundamental al derecho a la vivienda digna por conexidad con la vida digna y el libre desarrollo de la personalidad. Igualmente señala la necesidad de adecuar los trámites y requisitos para acceder a los planes de vivienda que ofrece el Estado.

711. *Sentencia C-936/03*. En esta sentencia, la Corte concluye que el derecho a la vivienda digna no implica únicamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia, en referencia la sistema *leasing* establecido en la Ley N° 795 de 2003.

Avances administrativos

712. Colombia un "país de propietarios" constituye una de las siete herramientas de equidad, formulada dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Esta herramienta comporta dos frentes de acción para incentivar el acceso a la propiedad privada: el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y el acceso a la vivienda de interés social (VIS).

713. El objetivo de la política en materia de vivienda, es la de contribuir al crecimiento económico, la reactivación social y a la generación de empleo, devolviendo la confianza a los agentes económicos, que permita el impulso a la construcción de vivienda bajo criterios empresariales con responsabilidad social, para afrontar con eficiencia los crecientes déficit cuantitativos y cualitativos y hacer de Colombia un país de propietarios.

714. Para cumplir los objetivos de la política de vivienda se han trabajado tres áreas estratégicas:

- a) Sistema nacional de subsidio y crédito familiar de vivienda de interés social urbana y rural;
- b) Instrumentos financieros;
- c) Desarrollo técnico.

Subsidio familiar

715. El Sistema nacional de subsidio y crédito familiar de vivienda de interés social urbana y rural, desarrolla las siguientes acciones: a) optimización del modelo de subsidios a través del cual interactúan el sector público y privado; b) implementación del Programa Nacional del subsidio familiar de vivienda en el cual convergen con recursos financieros el Gobierno, las cajas de compensación familiar, la Caja promotora de vivienda y el Fondo Nacional del Ahorro; c) implantación del Programa Nacional del subsidio familiar de vivienda rural, a través del cual se ha destinado una línea de atención para el otorgamiento de subsidios, y d) implementación del Programa Nacional para el otorgamiento de subsidios en especie para el cual se busca entregar, en calidad de subsidio, terrenos con vocación de vivienda de interés social, transferidos al Fondo Nacional de Vivienda por parte de las entidades públicas del orden nacional.

716. El subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle el acceso a una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establecen las normas.

717. Podrán ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda los hogares que se postulen para recibir este subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.

718. Las entidades otorgantes del SFV son el Fondo Nacional de Vivienda (que reemplaza al INURBE), las cajas de compensación familiar y el Banco Agrario en las zonas rurales.

719. Para garantizar el acceso a una vivienda digna para los hogares más necesitados, el Gobierno avanzó en la optimización y ampliación de oferta de subsidios y créditos para la vivienda de interés social (VIS).

720. Entre 2002 y 2005 la asignación anual de subsidios se incrementó en 76% y los créditos se incrementaron en 74%. En total se logró una asignación de 395.885 soluciones de vivienda. El compromiso del sector financiero y solidario contribuyó a este logro. Por medio del convenio establecido en 2004 con estos sectores se logró una colocación de recursos para VIS superior a 448.000 millones de pesos.

721. Debido al éxito de este convenio se decidió renovarlo a mediados de 2005 con la participación del Fondo Nacional de Garantías. A través de este acuerdo entre julio de 2005 y junio de 2006 se colocaron 990.000 millones de pesos para este tipo de vivienda.

722. En cuanto a la población desplazada gracias a la focalización de recursos y acciones hacia este grupo vulnerable se avanzó en la asignación de 33.394 subsidios para vivienda de interés social (VIS).

Instrumentos financieros

723. En esta área estratégica se desarrollan las siguientes acciones: a) nuevos esquemas para impulsar la oferta de crédito: con el propósito de promover el acceso a viviendas de valores inferiores a 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes, el Gobierno nacional suscribió, a finales de 2003, un convenio mediante el cual los establecimientos bancarios y las cooperativas financieras colocarán por lo menos el 0,5% de su cartera bruta en nuevos créditos o microcréditos inmobiliarios para financiar la construcción, mejoramiento y/o adquisición de vivienda de interés prioritario; b) promoción de microcrédito para vivienda; c) promoción de la cobertura de seguro contra la inflación UVR, el cual se puso en marcha como nuevo mecanismo orientado a ofrecer cobertura contra la variación de la UVR, que implica que los usuarios del crédito pagarán durante toda la vida del mismo una tasa fija que permite conocer de antemano el valor de cada una de sus cuotas; d) saneamiento de la cartera improductiva: a través de la cual el Gobierno nacional busca inducir una reducción de los riesgos asociados al esquema actual del financiamiento hipotecario; promoción y ajuste del esquema de *leasing* habitacional; e) impulso al régimen de arrendamiento de vivienda urbana, que se concretó a través de la expedición de la

Ley N° 820 de 2003, la cual contempla una exención al impuesto de renta para estimular la inversión privada en la construcción de vivienda de interés social para arrendamiento.

Desarrollo técnico

724. En el cual se realiza seguimiento efectivo a la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda en proyectos declarados elegibles, que brinden al beneficiario la posibilidad de acceder a una vivienda en condiciones dignas, se ejecutan programas que propenden por una mejor calidad de vida a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, del correcto uso de materiales con técnicas y adecuados estándares de calidad.

725. En este sentido, la política de vivienda es aplicable de la misma manera en todo el territorio nacional y de acuerdo con las estrategias planteadas, beneficiando a todas las familias que cumplan con las condiciones para acceder a ellas.

726. Asimismo, con el fin de cumplir con los objetivos propuestos por el Gobierno nacional en el marco de la política de vivienda de interés social, se diseñaron varios programas dirigidos a la atención de la población vulnerable, entre los que se encuentran la población desplazada, la afectada por atentados terroristas y desastres naturales, los grupos desmovilizados o reinsertados y los soldados heridos en combate, los cuales se rigen por la reglamentación vigente para los procesos de asignación del subsidio familiar de vivienda en las diferentes bolsas de recursos.

727. Específicamente existe la priorización dentro de dos bolsas de recursos, la bolsa única nacional y la bolsa de subsidio en especie y complementario, de acuerdo con lo que establece el Decreto N° 3111 de 2004, prioridad que se verificará de la siguiente manera:

- a) Los hogares se agruparán según el tipo de población vulnerable al que pertenecen. Dentro de cada grupo, se ordenarán teniendo en cuenta la calificación asignada a cada uno de ellos.
- b) Seguidamente, los grupos de hogares se ubicarán en las primeras posiciones de la lista total de preseleccionados, en el siguiente orden de prelación:
 - i) Hogares oficialmente censados en programas de reubicación por riesgos naturales no mitigables;
 - ii) Víctimas de atentados terroristas o de desastres naturales;
 - iii) Población desplazada por la violencia;
 - iv) Hogares conformados por personas vinculadas a los programas de reinsertión;
 - v) Hogares localizados en zonas críticas en donde se implemente el Programa de seguridad democrática;
 - vi) Soldados regulares, profesionales y campesinos;
 - vii) Hogares vinculados a procesos de renovación urbana certificados por el municipio;

- viii) Hogares que desarrollen proyectos mediante mecanismos de autogestión.

728. Surtido el procedimiento anterior, FONVIVIENDA, o su operador autorizado, incorporará al listado los demás hogares que presentaron sus postulaciones, los cuales serán ordenados de forma secuencial descendente conforme a la calificación asignada a cada uno de ellos. Igual procedimiento se utiliza para la asignación de la bolsa única nacional, tal como lo determina el Decreto N° 4429 de 2005. En ambos casos, el Fondo Nacional de Vivienda ha destinado recursos para asignar subsidios familiares de vivienda en estas bolsas.

Condiciones de saneamiento básico

729. El sector de agua potable y saneamiento básico está descentralizado, por lo cual los municipios tienen la responsabilidad de garantizar la prestación eficiente de los servicios en toda su jurisdicción. Adicionalmente, el régimen de los servicios públicos domiciliarios, permitió la entrada de operadores públicos y privados para la prestación de estos servicios, buscando con ello una mayor eficiencia en el sector en términos de calidad del servicio y de costos de inversión, administración, operación y mantenimiento.

730. Frente a las condiciones de saneamiento básico, la Encuesta nacional de calidad de vida realizada en 2003 muestra que a nivel nacional el 86,8% de la población cuenta con servicio de acueducto ya sea público, comunal o veredal. Se observa una diferencia marcada entre la zona urbana y la rural, 97,6 y 53,5% respectivamente. La cobertura de alcantarillado es de 72,2%, correspondiendo 90,5% a la zona urbana y 16% a la zona rural.

Reforma agraria

731. Aun cuando en el manejo social del campo se lograron importantes resultados en la reactivación de las actividades agropecuarias, en áreas sembradas y colocaciones de crédito, se tuvieron bajos resultados en programas como el de la reforma agraria.

732. Entre 2002 y 2006, sólo se logró la adjudicación de 60.000 h a 4.026 familias de las 150.000 h que se tenía programado entregar a 15.000 familias. Lo anterior se explica, fundamentalmente, por los lentos procesos en el saneamiento de los predios provenientes de actividades ilícitas a los cuales se les había extinguido el dominio, las demoras en los avalúos y por las dificultades en la ejecución de los programas a través de la delegación de funciones a entidades territoriales. En adecuación de tierras, no se logró tampoco el cumplimiento de todas las metas gubernamentales, en unos casos, por limitaciones en la definición de las formas de financiación y, en otros, por la falta de condiciones técnicas para riego debido a la alta salinidad de los suelos.

Freno al déficit habitacional - Ley N° 1112 de 2006

733. El Gobierno nacional busca revertir el déficit habitacional del país a través de este instrumento normativo. A partir del año 2007 el monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a la vivienda de interés social (VIS) se incrementa en 260.000 millones de pesos anuales. Es decir pasará de 150.000 millones a 410.000 millones de pesos por año.

734. Con estos nuevos recursos, a través de las modalidades de subsidios para compra de vivienda nueva o usada, urbana o rural, mejoramiento y legalización de títulos, se beneficiarán 820.000 hogares colombianos de bajos recursos.

735. De acuerdo con la ley, los dineros serán destinados al otorgamiento de subsidios de VIS tanto urbana como rural. En ningún caso la mencionada partida presupuestal podrá ser objeto de recorte.

736. Además del aumento de los recursos para la vivienda de interés social, la nueva ley contempla que, de los 410.000 millones de pesos anuales, el 80% se destine al sector urbano y el 20% al rural.

737. Asimismo, se amplía hasta el año 2010 el convenio que el Gobierno nacional tiene con las cajas de compensación para el proceso de tercerización de los subsidios, es decir para otorgarlos a través de ellas. Otro beneficio del proyecto es que permite a particulares ahorrar en el Fondo Nacional de Ahorro (FNA), con el fin de que puedan ser sujetos de crédito.

738. También pueden afiliarse al FNA los oficiales, suboficiales, soldados profesionales, agentes de policía, el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa, las fuerzas militares y la policía nacional, los docentes y quienes devenguen un salario integral. La afiliación se puede hacer previa solicitud del interesado a través de ahorro voluntario, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

739. Quienes ahorren de forma voluntaria en el Fondo también accederán a los beneficios tributarios previstos para las cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC).

740. Adicionalmente, la ley establece que las autoridades municipales y distritales exigirán obligatoriamente a todos los proyectos de vivienda disponer del 1% de las viviendas construidas, y en los proyectos de menos de 100 viviendas de 1 de ellas para la población minusválida.

741. Dichas viviendas no podrán tener barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para esta población, según los reglamentos que para el caso expida el Gobierno nacional.

Indicadores

Vivienda y construcción

742. De acuerdo con el documento "Evolución reciente de la vivienda social en Colombia", elaborado por el DNP, las principales variables del sector vivienda presentaron un comportamiento muy favorable durante 2005. En efecto, con relación al número de unidades iniciadas y en proceso, que miden la actividad real del sector, durante 2005 se observó un crecimiento de 6,5 y 13% respectivamente.

Principales indicadores de vivienda y construcción, 2004 - 2005

Indicador	Último dato	2004	2005	Variación (porcentaje)
PIB edificaciones en millones de pesos 1994	Septiembre de 2005-acum. anual	2.895.814	3.088.556	6,7

Unidades iniciadas en siete áreas metropolitanas				
Vivienda de interés social	Septiembre de 2005-acum. anual	26.746	27.369	2,3
No vivienda de interés social	Septiembre de 2005-acum. anual	34.634	37.980	9,7
Total viviendas	Septiembre de 2005-acum. anual	61.380	65.349	6,5
Unidades en proceso en siete áreas metropolitanas				
Vivienda de interés social	Septiembre de 2005-promedio anual	18.633	20.051	7,6
No vivienda de interés social	Septiembre de 2005-promedio anual	34.383	40.038	16,4
Total viviendas	Septiembre de 2005-promedio anual	53.016	60.089	13,3
Licencias (unidades) en 77 ciudades				
Vivienda de interés social	Diciembre de 2005-acum. anual	36.805	41.044	11,5
No vivienda de interés social	Diciembre de 2005-acum. anual	57.824	62.064	7,3
Total viviendas	Diciembre de 2005-acum. anual	94.629	103.108	9,0
Número de créditos a nivel nacional				
Vivienda de interés social	Septiembre de 2005-acum. anual	21.843	22.759	4,2
No vivienda de interés social	Septiembre de 2005-acum. anual	22.226	24.828	11,7
Total viviendas	Septiembre de 2005-acum. anual	44.069	47.587	8,0
Cartera hipotecaria en miles de millones de pesos				
Vivienda de interés social	Septiembre de 2005	4.841.144	4.877.777	0,8
No vivienda de interés social	Septiembre de 2005	9.572.922	8.757.766	-8,5
Total viviendas	Septiembre de 2005	14.414.066	13.635.543	-5,4
Despachos de cemento en toneladas	Diciembre de 2005-acum. anual	7.823.725	9.983.073	27,6

Fuente: DANE, ICPC, ICAV. Cálculos: DNP-DDUPA.

743. Esta dinámica se ha reflejado en un incremento sostenido de la oferta anual de vivienda durante los últimos años. En efecto, estudios adelantados por el DNP sobre la actividad edificadora de los últimos 15 años, muestran que, aunque el año con mayor dinámica en iniciaciones de vivienda fue 1993 (137.000 unidades), durante el período 2002-2005 se han iniciado en promedio un número de viviendas mayor que en los tres períodos anteriores (105.000 unidades/año).

744. Sobre el particular es importante considerar que, aunque el monto del PIB de edificaciones y el área con licencia para la construcción de vivienda durante el período 2002-2005, es similar al observado durante el auge de los noventa, el número de viviendas iniciadas es mayor debido a que en este período se presentó una mayor participación de la vivienda de interés social en la oferta total, en especial de aquella con precio inferior a 70 salarios mínimos legales mensuales. De esta forma, en los últimos años se ha observado una mayor eficiencia y productividad de los constructores, que los ha llevado a producir viviendas de calidad similar con precios promedio inferiores a los de la década anterior.

Tenencia de la vivienda

745. De acuerdo con información tomada del "Estudio oferta y demanda de crédito para vivienda social en Colombia" elaborado por la Universidad de los Andes y en la Encuesta de calidad de vida, se observa que en Colombia más de la mitad de los hogares tienen vivienda propia o la están pagando, es decir son propietarios. Cerca del 57% de los hogares tienen vivienda propia. Para los hogares con menos de tres salario mínimo legal vigente la proporción cae al 49%.

Tenencia de la vivienda - Porcentaje de la población

Concepto	Total de la población	Hogares con menos de tres salarios mínimos legales vigentes
Propia, totalmente pagada	51,7	43,39
Propia, pagando	5,5	5,44
En arriendo o subarriendo	27,5	34,31
En usufructo	13,9	15,82
Ocupante de hecho	1,4	1,04
Total	100,0	100,00

Fuente: Encuesta de calidad de vida 2003. Cálculos: CEDE.

746. Según los resultados del Censo General 2005, el 31% del total de los hogares censados, pagan arriendo o subarriendo por la vivienda que habitan, mientras que el 54% tienen vivienda propia. En las cabeceras municipales, el 37% de los hogares pagan arriendo o subarriendo y el 52% tienen vivienda propia. En las áreas rurales, el 12% de los hogares viven en arriendo o subarriendo, el 62% en vivienda propia y el 17%, habitan las viviendas sin pagar arriendo con permiso del propietario.

Déficit habitacional

747. En cuanto al déficit habitacional éste se divide en dos tipos: el cualitativo y el cuantitativo. El primero consiste en carencias en los componentes estructurales de la vivienda (techo, paredes, pisos, etc.) y falta de acceso apropiado a los servicios públicos así como en un entorno ambiental no adecuado. El segundo, consiste en el exceso de demanda, reflejado en el mayor número de hogares comparado con el acervo total de unidades habitacionales disponibles (CONPES 3200, 2002).

748. A continuación se presenta la estimación que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el déficit habitacional, de la cual se concluye que en Colombia hay un déficit cuantitativo de 1.500.000 viviendas en el año 2002 y cerca de 900.000 viviendas presentan problemas estructurales, es decir presentan déficit cualitativo (CONPES 3200, 2002).

Déficit habitacional

Déficit habitacional	Número de hogares	Porcentaje
(1) Total de hogares	7.596.205	100
(2) Hogares sin carencias habitacionales	5.223.457	68,80
(3)= (4+13) Total Déficit habitacional	2.372.748	31,20
(4)= (5+6) Déficit cuantitativo	1.496.095	19,70
(5) Hogares que cohabitan	1.318.383	17,40
(6)= (7+8+9+10+11+12) Hogares en viviendas no susceptibles a mejorar	177.712	2,30
(7) Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	39.494	0,50
(8) Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	29.121	0,40
(9) Hogares sin acueducto, alcantarillado, paredes adecuadas, y con pisos en tierra	0	0,00
(10) Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	49.997	0,70
(11) Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	59.100	0,80
(12) Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0	0,00

Déficit habitacional	Número de hogares	Porcentaje
(13) = (14+15+16+17+18+19+20) Déficit cualitativo	876.653	11,50
(14) Sin paredes o pisos	111.936	1,50
(15) Sin servicios	334.597	4,40
(16) Hacinamiento	325.175	4,30
(17) Sin estructura y servicios	37.177	0,50
(18) Sin estructura y hacinamiento	35.815	0,50
(19) Sin servicios y hacinamiento	19.608	0,30
(20) Sin estructura, servicios y hacinamiento	12.345	0,20

Fuente: Encuesta nacional de hogares. Cálculos: DNP-DDUPA-SV.

749. Frente al problema de déficit habitacional con la expedición de la Ley N° 820 de 2003, o Ley de arrendamientos, se busca no solamente solucionar problemas procesales que el mercado de arrendamiento inmobiliario presentaba a la fecha de su expedición, sino también contribuir de manera efectiva y real a la solución del déficit habitacional, generando de manera directa un gran impacto socioeconómico.

750. A través de procesos de restitución más ágiles, que ofrecen mayor seguridad jurídica, con el incentivo de exenciones por rentas percibidas por parte de los fondos, generadas por los cánones de arrendamiento de vivienda de interés social nueva, un entorno de intereses bajos, una inflación controlada y una mayor rentabilidad en la inversión, se incentiva la inversión en bienes para arrendamiento¹²¹.

751. Hoy en día el 63% de los colombianos son propietarios y el 30% son arrendatarios. Es decir que más de 15.000.000 de colombianos viven en arriendo.

Subsidio de vivienda

752. Los recursos asignados por el Estado para el subsidio familiar de vivienda se han visto incrementados anualmente, pasando de 120.000 millones en 2003 a 194.800 en 2006.

Recursos del Estado para asignaciones de subsidio familiar de vivienda

(En millones)

		2003	2004	2005	2006
Fonvivienda	Recursos Fonvivienda	120.000	122.497	154.000	154.800
	Recursos Acción Social		80.000	40.000	40.000
Total		120.000	202.497	194.000	194.800

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

753. El siguiente cuadro muestra por entidad otorgante y por año, el presupuesto destinado para la asignación del subsidio familiar de vivienda, aclarando que al Fondo Nacional de Vivienda y

¹²¹ De acuerdo con Fedelonjas, se estima un crecimiento del 100% de la cartera hipotecaria para finales de 2007.

al Banco Agrario se les destinan recursos directamente del presupuesto general de la Nación y a las demás entidades, de su propio presupuesto.

Seguimiento de apropiación presupuestal

Entidad	2003	2004	2005	2006
	Apropiación	Apropiación	Aprop. \$	2006 mill
Inurbe/Fonvivienda	120.000	202.497	194.000	194.800
Banco Agrario	80.000	30.000	46.000	59.250
CCF	163.126	181.541	290.000	240.000
CPVM	62.159	83.212	74.279	84.000
FNA	141.067	235.178	380.000	294.000
FINDETER				
Total	516.352	732.428	984.279	872.050

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Personas que habitan en vivienda inadecuada

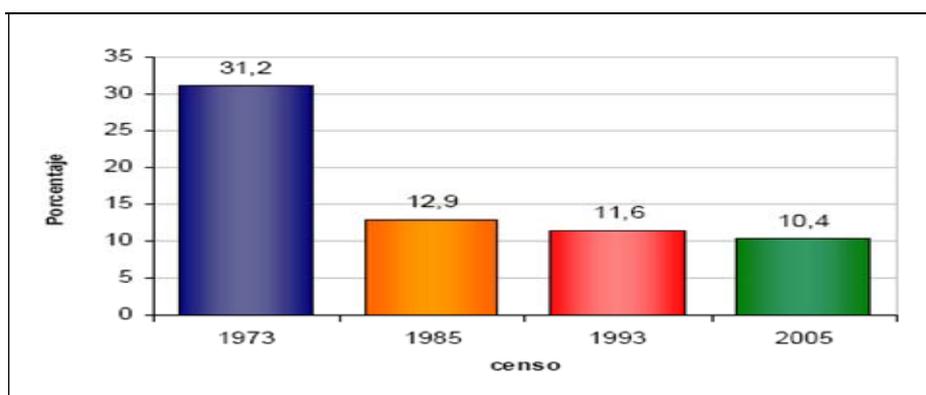
754. Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano.

755. Son viviendas móviles, o ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, o sin paredes o con paredes de tela o de materiales de desecho o con pisos de tierra, en la zona rural el piso de tierra debe estar asociado a paredes de material semipermanente o perecedero.

756. El 10,4% de la población de Colombia vive en una vivienda inadecuada para el alojamiento humano.

Porcentaje de personas que habitan en vivienda inadecuada, total nacional

Censos de 1973, 1985, 1993 y 2005



Fuente: DANE. Censo General 2005. Boletín NBI.

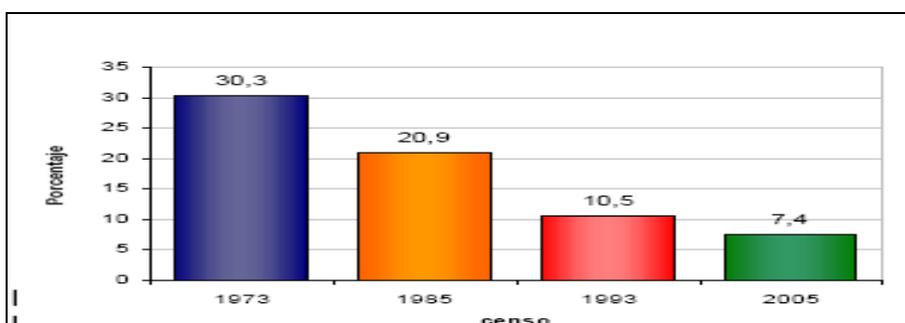
Personas que habitan en viviendas con servicios inadecuados

757. Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. En las cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que, careciendo de acueducto, se provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.

758. De acuerdo con el más reciente censo nacional, en 2005 en Colombia, el 7,4% de la población, vive en viviendas con servicios inadecuados. Comparando con el censo de 1993, esta población disminuyó en 3,1 puntos.

Porcentaje de personas que habitan en viviendas con servicios inadecuados, total nacional

Censos de 1973, 1985, 1993 y 2005

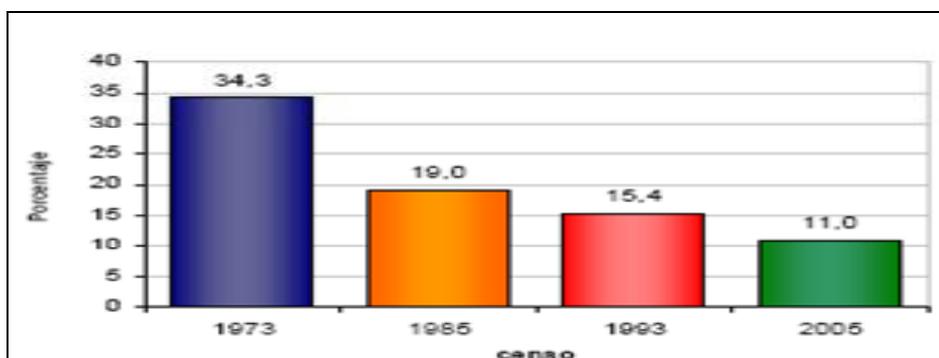


Fuente: DANE. Censo General 2005. *Boletín NBI*.

759. Personas que habitan en viviendas con hacinamiento crítico. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje). Según los resultados del censo 2005, el 11,0% de la población vive en hacinamiento crítico, disminuyendo en 4,4 puntos frente a los resultados del censo 1993 (15,4%).

Porcentaje de personas que habitan en viviendas con hacinamiento crítico, total nacional

Censos de 1973, 1985, 1993 y 2005



Fuente: DANE. Censo General 2005. *Boletín NBI*.

G. Derecho a la salud física y mental (artículo 12 del Pacto)

Marco Normativo

760. La Carta constitucional en el artículo 49 regula el derecho a la salud, elevando la atención de la salud y el saneamiento ambiental al nivel de servicios públicos a cargo del Estado, garantizando a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

761. De manera particular el artículo 44 de la Constitución protege el derecho a la salud como uno de los derechos fundamentales de los niños, estableciendo su prevalencia frente a los derechos de los demás. Igualmente, para los menores de 1 año que no se encuentren cubiertos por algún tipo de protección o de seguridad social, se prevé en materia de salud el derecho a la atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciben aportes del Estado, de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución política.

762. Durante el período se ha avanzado desde el punto de vista normativo en el tema de salud. Se destacan las siguientes disposiciones.

763. *Acto legislativo N° 002 de 2000*, por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución política de Colombia. Función del deporte en la formación y salud de las personas.

764. *Ley N° 776 de 2002*, por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del sistema general de riesgos profesionales.

765. *Ley N° 812 de 2003*. El Plan Nacional de Desarrollo en sus artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 y 58 consagra la política y lineamientos frente al derecho a la salud.

766. *Ley N° 919 de 2004*, por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico.

767. *Ley N° 972 de 2005*, por la cual se adoptan normas para mejorar la atención por parte del Estado colombiano de la población que padece enfermedades ruinosas o catastróficas, especialmente el VIH/SIDA.

768. *Ley N° 1122 de 2007*, reforma el sistema general de seguridad social en salud y garantiza los recursos para que en el año 2010 Colombia haya alcanzado la plena cobertura en salud para la población de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN.

769. En relación con el medio ambiente que tiene un efecto directo en el derecho a la salud, los avances que se destacan son los siguientes.

770. *Ley N° 618 de 2000*. Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la IX Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997. Capa de Ozono.

771. *Ley N° 629 de 2000*. Aprobatoria del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.

772. *Ley N° 690 de 2001*. Aprobatoria del Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica, hecho en Caracas el 14 de diciembre de 1998.

773. *Ley N° 693 de 2001*, por la cual se dictan normas sobre el uso de alcoholes carburantes, se crean estímulos para su producción, comercialización y consumo, y se dictan otras disposiciones.

774. *Ley N° 766 de 2002*, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, aprobada en Viena el 26 de septiembre de 1986.

775. *Ley N° 807 de 2003*. Aprobatoria de Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D.C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn (Alemania) el 22 de junio de 1979 y en Gaborone (Botswana) el 30 de abril de 1983. Especies en vía de extinción.

776. *Ley N° 885 de 2004*. Aprobatoria del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990, hecho en Londres el 30 de noviembre de 1990 y el Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los Sucesos de Contaminación por Sustancias Nocivas y Potencialmente Peligrosas, 2000, hecho en Londres el 15 de marzo de 2000.

777. *Ley N° 945 de 2005*. Aprobatoria del Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999.

778. *Ley N° 960 de 2005*. Aprobatoria de la Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptada en Beijing (China), el 3 de diciembre de 1999.

779. *Ley N° 981 de 2005*, por la cual se establece la sobretasa ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en áreas de conservación y protección municipal, sitios Ramsar o humedales de importancia internacional definidos en la Ley N° 357 de 1997 y reservas de biosfera y zonas de amortiguación.

780. *Ley N° 994 de 2005*, por la cual se aprueba el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, hecho en Estocolmo el 22 de mayo de 2001.

781. *Ley N° 1083 de 2006*, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

782. *Ley N° 1109 de 2006*, por medio de la cual se aprueba el Convenio marco de la OMS para el control del tabaco, hecho en Ginebra, el 21 de mayo de 2003.

Avances jurisprudenciales

783. *Sentencia C-355 /06*. Sentencia por la cual se despenaliza el aborto al declarar exequible el artículo 122 de la Ley N° 599 de 2000 (Código Penal), en el entendido que no se incurre en delito de aborto, cuando con la voluntad de la mujer, la interrupción del embarazo se produzca en los siguientes casos: i) cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; ii) cuando exista grave malformación del feto

que haga inviable su vida, certificada por un médico; y, iii) cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto. Asimismo, establece como deber del Estado garantizar la provisión de servicios de salud seguros para el efecto.

784. *Sentencia T-1237/01*¹²². Este fallo desarrolla de manera amplia el tema de la responsabilidad en la atención y protección de los enfermos mentales.

Avances administrativos

785. Los recursos para la salud, en términos de gasto, han presentado una tendencia creciente, pero no puede considerarse sostenida. Este componente durante el período 1993-2003 ha presentado un crecimiento aproximado del 24,2%, fluctuando entre niveles del 6,2 y el 7,7% como porcentaje del PIB. Aunque se haya presentado este comportamiento debe aclararse que a lo largo del período de análisis se ha establecido una recomposición del sistema desde un régimen de aseguramiento en condiciones de monopolio a un modelo donde existe una influencia significativa de los mecanismos del mercado (bajo las condiciones de competencia regulada por el precio y enfocándose en condiciones subjetivas enmarcadas en la calidad y el acceso al servicio). Estos valores fueron estimados en el estudio "Cuentas de Salud en Colombia 1993-2003"¹²³, presentado por el Ministerio de Protección Social y el Banco Interamericano de Desarrollo.

786. El objetivo básico de este estudio fue la consolidación y sistematización del gasto en salud en términos de identificación de las principales fuentes de financiamiento y de los agentes incorporados en el sistema, como instrumento para la realización del análisis económico, toma de decisiones y la evaluación de impacto de las reformas realizadas en el sector salud.

787. Dadas estas condiciones se puede observar en este período por un lado, el decrecimiento en la proporción del gasto privado (52,3 en 1993 y 15,9% en el 2003), y por otro, el crecimiento del gasto en seguridad social en salud del régimen contributivo (25,7 en 1993 a 44,5% en 2003) y del gasto público total (21,9 en 1993 a 39,6% en 2003) como proporción del gasto total en salud.

788. El comportamiento del gasto privado presenta esta tendencia debido a la incidencia de los componentes de medicina prepagada, seguros de salud y accidentes personales y el SOAT.

789. En términos de evolución de los componentes del gasto en salud se observa un crecimiento en el gasto público total en salud, a partir de dos situaciones específicas: i) la no consideración del gasto en relación con la seguridad social durante el período 1993-1994 debido a la consolidación de la estructura de agentes del mercado (en términos del funcionamiento de las entidades prestadoras de servicios de salud), y ii) el crecimiento en el gasto realizado por las

¹²² Corte Constitucional. Magistrado ponente Clara Inés Vargas Hernández.

¹²³ El estudio elaborado por el consultor Gilberto Barón Leguizamón permite hacer un análisis retrospectivo de lo que ha pasado con la reforma entre 1993 y el 2003; además de brindarnos una perspectiva de los recursos que el sector va a necesitar en el futuro.

direcciones seccionales y locales de salud junto a los hospitales públicos en cada uno de los niveles de atención.

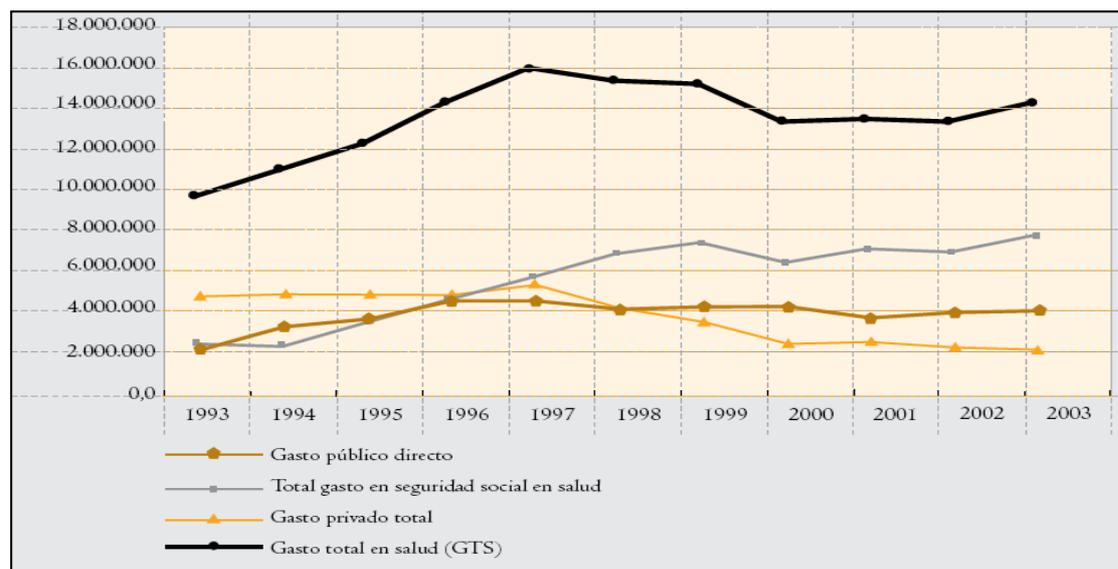
790. Los siguientes cuadros, presentados en el estudio de cuentas de salud en Colombia, permiten mostrar la evolución de cada uno de los componentes agregados del sector.

Gastos en salud

Componentes e indicadores	1998	1999	2000	2001	2001	2003
I. Gasto público directo	4.215.321,0	4.316.348,0	4.309.347,5	3.646.693,9	3.970.435,5	4.075.899,7
II. Gasto en seguridad social en salud	6.959.716,2	7.424.101,4	6.523.705,9	7.166.827,7	7.029.054,9	7.921.663,4
GSSS-régimen contributivo	5.630.259,7	6.107.460,8	5.269.410,2	5.589.388,7	5.339.263,6	6.347.651,4
Gasto público SSS-régimen subsidiado	1.329.456,5	1.316.640,6	1.254.295,7	1.577.489,0	1.689.791,8	1.574.012,0
III. Gasto privado total	4.377.277,9	3.647.096,3	2.549.829,9	2.663.539,1	2.384.123,0	2.272.499,8
Seguros privados y medicina prepagada	860.393,2	1.007.997,4	1.044.508,8	1.089.452,5	1.052.235,8	1.200.535,3
Gasto directo de bolsillo	3.516.884,7	2.639.098,9	1.505.821,1	1.574.086,7	1.331.887,2	1.071.964,4
Otros CCF						
Gasto total en salud	15.552.815,1	15.387.545,6	13.382.883,2	13.477.060,6	13.383.613,4	14.270.062,9
Como porcentaje del PIB						
Gasto público directo/PIB	2,5	2,6	2,5	2,1	2,2	2,2
Gasto en seguridad social en salud/PIB	4,2	4,5	3,7	4,1	4,0	4,3
GSSS régimen contributivo/PIB	3,4	3,7	3,0	3,2	3,0	3,5
Gasto público SSS-régimen subsidiado/PIB	0,8	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9
Gasto privado total/PIB	2,6	2,2	1,5	1,5	1,3	1,2
Gasto total en salud/PIB	9,3	9,3	7,7	7,7	7,6	7,8

Evolución del gasto total en salud

(En millones de pesos constantes de 2000)



Fuente: DNP/DDS/SS y MPS/PARS, proyecto cuentas de salud.

La Salud en la infancia

791. Durante los últimos cinco años se fortaleció la capacidad de las entidades territoriales, Empresas Promotoras de Salud, Aseguradoras de Riesgos Profesionales y los actores de la comunidad, para mejorar la gestión integral en favor de la salud de la infancia, a través de

estrategias para mejorar el acceso efectivo de menores de 5 años y gestantes a servicios de calidad de promoción, prevención y atención maternoinfantil.

792. El incremento del compromiso político se evidencia a través de la inclusión de la prevención y control de las enfermedades prevalentes en la infancia dentro de las prioridades del plan estratégico de salud y en los lineamientos técnicos para la formulación y ejecución de los Planes Estratégicos y Operativos del PAB 2004-2007¹²⁴, y en el incremento de los recursos destinados para desarrollar estrategias de información, educación y comunicación por medios masivos e interpersonales de comunicación.

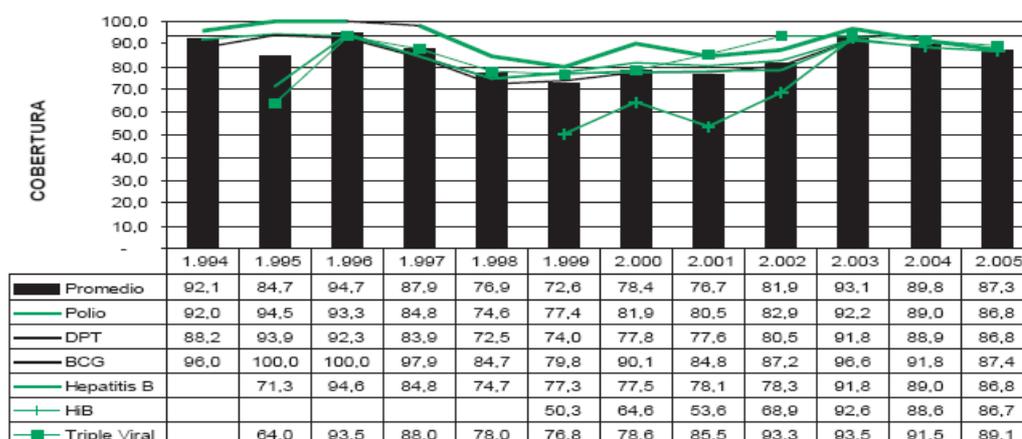
793. Para el mejoramiento de la gestión institucional y el aumento de la cobertura de detección temprana y atención integral de enfermedades prevalentes de la infancia el objetivo principal es la atención temprana de enfermedades que predominan en menores de 5 años además de incorporar actividades de promoción y prevención. La elaboración, concertación y divulgación se realiza para todas las entidades departamentales de salud, a partir de un modelo de gestión que adapta los componentes de AIEPI en el escenario normativo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

794. De otro lado, frente al tema de vacunación las principales acciones adelantadas para el mejoramiento de coberturas incluyeron la elaboración de un plan estratégico para el fortalecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones a nivel nacional y territorial y la gestión de un crédito con la banca multilateral por valor de 133,7 millones de dólares para el fortalecimiento del programa a nivel nacional en el período 2005-2008, el cual ha facilitado mejoras en las condiciones de equidad en la vacunación, eficiencia en la utilización de los recursos y fortalecimiento institucional y operativo del mismo.

795. La introducción de la vacuna pentavalente también ha sido uno de los grandes avances del programa, gracias a la cual prácticamente se ha eliminado la meningitis por haemophilus influenza tipo b y se han reducido en cerca de un 50% las neumonías y otitis media por este agente patógeno. Igualmente a partir del segundo semestre de 2005 se introdujo al esquema regular la vacunación con influenza viral a niños de 6 a 18 meses de edad y adultos mayores de alto riesgo y se encuentra en trámite el estudio de costo/efectividad de la vacuna contra el rotavirus y la vacuna conjugada contra el neumococo.

Cobertura en vacunación, 1994-2005

¹²⁴ Establecidos en la circular N° 18 de 2004.



Fuente: Ministerio de Protección Social.

796. Para el año 2006 la cobertura en vacunación presenta la siguiente evolución: polio 86,5, DPT 86,1, BCG 88,2, HEPb 86,1, HiB 86 y TV 88,3.

797. Las malformaciones congénitas se encuentran entre las primeras cinco causas de muerte en los menores de 5 años. Se estima que en Colombia cada año se presentan 1.000 casos nuevos de rubéola congénita, los costos de atención de cada niño con SRC al año puede estar cercano a los 60.000 dólares y los costos sociales, dada la severidad de la discapacidad que produce el SRC son incalculables. Por tal motivo, se inició en el segundo semestre de 2005 la vacunación de cerca de 20 millones de hombres y mujeres entre 14 y 39 años de edad la cual concluye en junio de 2006, con una inversión de cerca de 12 millones de dólares para la financiación de los biológicos e insumos críticos para la vacunación. Se destaca que con corte a 30 de abril de 2006 se habían vacunado 17.560.859 colombianos para una cobertura de 96,3% de la población objeto de la campaña.

Política Nacional de salud sexual y reproductiva¹²⁵

798. Para el período 2002 a 2006, el Gobierno nacional diseñó una política nacional en materia de salud sexual y reproductiva, que parte de una conceptualización de la salud sexual y reproductiva, de acuerdo con lo planteado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994) que, a su vez, incorporan la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud.

799. Esta política comporta un análisis de la situación de la salud sexual y reproductiva en Colombia, en el cual se muestra la relación entre salud sexual y reproductiva, derechos sexuales y reproductivos y desarrollo, y se precisan los principales problemas en los temas prioritarios en torno a los cuales gira la propuesta: maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva de los adolescentes, cáncer de cuello uterino, infecciones de transmisión sexual incluyendo VIH/SIDA y violencia doméstica y sexual.

¹²⁵ Ministerio de la Protección Social, Política Nacional de salud sexual y reproductiva, febrero de 2003.

800. Igualmente, retoma diversos antecedentes jurídicos y políticos, nacionales e internacionales, que respaldan la propuesta estratégica incluida, entre los que se destacan las conferencias mundiales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas, particularmente la de población y desarrollo (El Cairo, 1994), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y la Constitución nacional y sus desarrollos, entre otros, y, se precisan los principales problemas en los temas prioritarios en torno a los cuales gira la propuesta: maternidad segura, planificación familiar, salud sexual y reproductiva de los adolescentes, cáncer de cuello uterino, infecciones de transmisión sexual incluyendo VIH/SIDA y violencia doméstica y sexual.

801. Su objetivo general es el de mejorar la salud sexual y reproductiva y promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población con especial énfasis en la reducción de los factores de vulnerabilidad y los comportamientos de riesgo, el estímulo de los factores protectores y la atención a grupos con necesidades específicas.

802. Concretamente en materia de planificación familiar, las acciones se orientan a proporcionar el acceso de toda la población a métodos diversos, seguros, asequibles, aceptables y confiables para la planificación familiar mediante la consejería de calidad, el suministro oportuno del método elegido y la garantía de seguimiento a la utilización del mismo mediante los controles necesarios para la óptima utilización y adaptación a cada usuario.

803. De otro lado, a nivel territorial, se incluyó la salud sexual y reproductiva en los lineamientos técnicos para la formulación y ejecución de los planes estratégicos y operativos del Plan de Atención Básica, 2004-2007 en las entidades territoriales¹²⁶, que definieron entre las acciones de estricto cumplimiento, la promoción de la salud y los derechos sexuales y reproductivos con énfasis en adolescentes y el suministro de métodos de anticoncepción hormonal, de barrera y emergencia a adolescentes no asegurados, a poblaciones en condición de desplazamiento, zonas marginales y de riesgo.

804. El fortalecimiento de la gestión institucional ha logrado la elaboración, difusión e implementación del plan de choque para la reducción de la mortalidad materna y suscripción del pacto por la reducción de la mortalidad materna en las entidades territoriales, EPS y ARS, que incluye acciones de movilización social para la prevención y control de la mortalidad materna y de mejoramiento de la gestión institucional.

805. En cuanto a las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA, el trabajo comprende acciones dirigidas no sólo a las poblaciones vulnerables sino a toda la población en su conjunto, relacionadas con la promoción de factores protectores y prevención de riesgos, el acceso de la población a la detección y el tratamiento adecuado de las infecciones de transmisión sexual -ITS- y el fortalecimiento de las acciones de vigilancia en salud pública.

806. El incremento del compromiso político y de los recursos de inversión y del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) ha permitido el desarrollo de campañas publicitarias de prevención del VIH/SIDA, promoción de la donación altruista de sangre, disminución de la discriminación y marginalización de personas que viven con VIH/SIDA y la prevención de la transmisión madre-hijo. El proyecto del Fondo Global de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis

¹²⁶ Circulares Nos. 052 y 018 de 2002 y 2004.

y la Malaria para la construcción de una respuesta intersectorial en salud sexual y reproductiva, con énfasis en prevención y atención a las infecciones de transmisión sexual-VIH-SIDA, con jóvenes y adolescentes de comunidades receptoras de población desplazada en Colombia, ha capacitado funcionarios de ONG, salud y educación en 24 departamentos y 48 municipios del país para mejorar el acceso de adolescentes y jóvenes a servicios de salud sexual y reproductiva.

807. Adicionalmente, se incluyeron en el Plan Obligatorio de Salud, nuevos procedimientos diagnósticos y medicamentos antirretrovirales para mejorar el acceso al tratamiento del VIH y se revisaron y ajustaron las normas técnicas y las guías de atención de los componentes que reglamentan la protección específica, detección y atención de los componentes de la Política Nacional de salud sexual y reproductiva.

808. Dentro de los logros más importantes en materia de salud sexual y reproductiva se destacan el descenso en la tasa total de fecundidad de 2,6 a 2,4 hijos por mujer y la proporción de embarazos sin atención prenatal institucional entre 2000 y 2005. En este período se logró un incremento en el uso actual de métodos anticonceptivos en las mujeres en edad fértil de 76 a 78%; la atención prenatal pasó de 91 a 94% y el parto institucional de 86,4 a 92%. La cobertura de detección del cáncer de cuello uterino por citología alcanzó el 84%.

Plan Intersectorial de Respuesta Nacional ante el VIH/SIDA, 2004-2007

809. En el marco de la Política Nacional de salud sexual y reproductiva, se elaboró este plan con la participación de ONUSIDA y la OIM Colombia. Sus objetivos son: i) fortalecer la capacidad de respuesta del Estado y de la sociedad civil ante la epidemia del VIH/SIDA, a través de la coordinación interinstitucional e intersectorial que permita optimizar recursos humanos, financieros, técnicos y administrativos en los niveles nacional, departamental y municipal; ii) acopiar, producir y difundir la información pertinente al impacto epidemiológico, económico y social de la epidemia de VIH/SIDA, mediante la coordinación intersectorial e interinstitucional; iii) promover en la población colombiana conocimientos, actitudes, comportamientos y prácticas que propendan, a lo largo del ciclo vital, por el desarrollo de una sexualidad saludable desde un enfoque integral de los derechos humanos, sexuales, reproductivos y con equidad de género, con miras a disminuir el estigma, la discriminación y la marginalización; iv) reducir en la población colombiana los factores de vulnerabilidad relacionados con las infecciones de transmisión sexual, el VIH y el SIDA, con énfasis en los grupos identificados como de mayor vulnerabilidad; v) reducir la transmisión de la infección en todas sus formas, evitando la generalización de la epidemia del VIH/SIDA en Colombia; vi) satisfacer las necesidades de atención integral de las personas y familias afectadas por el VIH/SIDA, garantizando el acceso de buena calidad con eficiencia y equidad; y vii) reducir el impacto social y económico de la epidemia del VIH/SIDA en los núcleos familiares y entornos laborales y socioculturales de las personas afectadas, promoviendo el respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales y reduciendo el impacto de la epidemia del VIH/SIDA en la economía y sostenibilidad del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud.

Salud mental

810. En materia de salud mental, durante el período se elaboró el Estudio nacional de salud mental, 2003 y el documento de Lineamientos para el desarrollo de una política nacional en salud mental, con el apoyo de la OMS, la Universidad de Harvard y la Fundación para la

Educación Superior, para lo cual se apropiaron recursos del FOSYGA por valor de 1.500 millones de pesos. Con estos fundamentos se inició en 2006 un proceso de difusión para promover el debate, formulación y concertación pública de dicha política. También, durante el período se completó el procesamiento y análisis de datos de la Encuesta Nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en jóvenes escolarizados entre 12 y 17 años en Colombia, realizada entre 2004 y 2005, y cuyo informe está en proceso de edición para su publicación.

Prestación y acceso a la salud de los hogares en condición de desplazamiento en la fase de emergencia

811. Para la atención en salud, el Ministerio de la Protección Social ha venido dando respuesta a las necesidades de la población en situación de desplazamiento mediante un modelo descentralizado de provisión de servicios de salud, en el cual la Nación, el departamento y el municipio tienen competencias y recursos asignadas por Ley N° 100 de 1991 y Ley N° 715 de 2001. De ahí se desprende que el 59% de los recursos de oferta del Sistema General de Participaciones (de salud) están dirigidos a financiar la red hospitalaria de segundo y tercer nivel bajo la orientación del departamento y/o distrito; y el 41% restante para atención de primer nivel en manos del municipio certificado y/o distrito. Concomitante con este esfuerzo, el Ministerio cofinancia la oferta para atención en salud mediante la suscripción anual de convenios con 32 entes departamentales y 4 distritos para personas en desplazamiento sin capacidad de pago o sin afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Asignaciones para población desplazada

(En millones de pesos)

	2003	2004	2005	2006
Asignación por convenios	19.999	21.300	23.000	24.000
Beneficiarios	Sin información	87.272	161.260	179.049

Fuente: Ministerio de la Protección Social, 1° de septiembre de 2007.

812. Finalmente, se debe mencionar que la reforma de la Ley N° 100 ha impuesto sanciones de hasta 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes para las prestadoras que incurran en la no prestación de servicios de urgencia a todos los colombianos y colombianas; la creación del defensor del usuario, que será coordinada entre la Superintendencia Nacional de Salud y la Defensoría del Pueblo; y la eliminación de los copagos como barrera financiera de acceso para la población afiliada al régimen subsidiado.

Registro de servicios prestados en salud a población en desplazamiento

Descripción	Diciembre de 2002	Diciembre de 2004	2005
Consultas	505	3.549	61.743
Hospitalización	0	162	1.989
Procedimientos	0	5.303	142.691
Nacidos	2	10	290

Urgencias	0	27	2.341
Total	507	9.051	209.324

Fuente: Ministerio de la Protección Social, RIPS (agosto de 2006).

813. El Ministerio de Protección Social y la Organización Panamericana para la Salud han implementado un *software* que recoge y depura la información de las atenciones de servicios de salud de las personas en condición de desplazamiento. Este instrumento ya está siendo utilizado en diez departamentos: Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Cauca, Norte de Santander, Santander, Putumayo, Caquetá, Huila y Tolima. Para 2007, se tiene prevista la implementación del mismo en todo el país.

814. Junto a estos avances en registro y seguimiento a los recursos, el Ministerio adelanta un estudio de evaluación de las atenciones en servicios de salud para la población en desplazamiento con el concurso de la Universidad Tecnológica de Pereira. Se tiene como marco el Sistema General de Garantía de la Calidad, y se ha tomado como muestra la red de prestadores y los asentamientos de población en desplazamiento de las ciudades de Cali, Pereira y Soacha. Se espera así contar con mayor información para satisfacer las expectativas en salud de la población en desplazamiento.

815. Por otra parte, vale la pena mencionar que la atención psicosocial se brinde mediante la implementación y evaluación del componente de salud mental en los planes territoriales de salud vía Plan de Atención Básica y POS-S. Sin embargo, el Ministerio cofinancia estas intervenciones a nivel individual y familiar mediante los recursos asignados a los convenios interadministrativos entre el Ministerio y los entes territoriales.

816. En el mismo orden, el Ministerio cuenta con recursos de inversión para intervención psicosocial. Ésta se diferencia de la atención psicosocial en salud mental por corresponder a intervenciones de carácter focalizado y grupal sin la mediación de medicamentos en aras de generar tejido social, que se traduce en construcción de identidad individual y social, creencia en las instituciones y la seguridad económica desde la solidaridad y la confianza.

817. Por otra parte, el Ministerio de la Protección Social a través del Grupo de Emergencias y Desastres apoya a las autoridades locales con el centro de reservas y medicamentos, y el fortalecimiento de los planes hospitalarios para el manejo de desastres, que incluye emergencias complejas como el desplazamiento masivo.

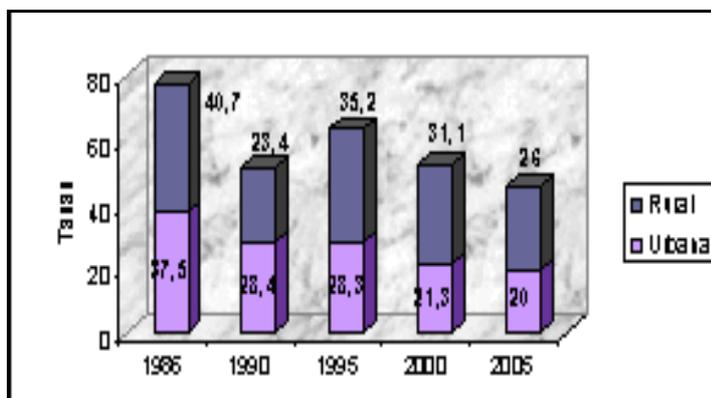
818. Si bien la responsabilidad de la atención psicosocial recae en varios sectores e instituciones, el ICBF a través de las Unidades Móviles realiza acciones de atención en crisis como primer momento de la atención psicosocial.

Indicadores

Mortalidad infantil y niños menores de 5 años

819. La mortalidad infantil¹²⁷ presentó una tasa de 19 por 1.000 nacidos vivos en el quinquenio 2000-2005¹²⁸. Las principales causas de mortalidad de menores de 1 año, son los trastornos respiratorios específicos del período perinatal, las malformaciones congénitas, las deformidades y anomalías cromosómicas y otras afecciones propias de este período, infección respiratoria aguda y sepsis bacteriana del recién nacido.

Mortalidad infantil 1986-2005



Fuente: CELADE¹²⁹. Gráficos MPS.

820. Por zonas del país las diferencias son notorias: en 2000, la tasa de mortalidad infantil en zona urbana ascendía a 21,3 por 1.000 nacidos vivos y en zona rural a 31,1; en 2005, se redujo a 20 en lo urbano y a 26 en lo rural. Según lo reporta la Encuesta de Demografía y Salud de 2005¹³⁰, las diferencias están marcadas, principalmente, por el difícil acceso a los servicios de salud en el área rural.

821. El nivel educativo de las madres es otra variable determinante en la mortalidad infantil: en 2000 se presentó una tasa del 42,3 por 1.000 nacidos vivos entre mujeres sin ninguna educación, de 28,2 entre mujeres con educación primaria y de 19,6 entre mujeres con educación secundaria.

822. La mortalidad de menores de 5 años pasó de 26 en 2000 a 21% en 2005. Las diferencias por zonas se mantienen: el área urbana en 2005 registró 17% y la zona rural 24 por 1.000 niños y niñas¹³¹. Las principales causas de mortalidad en este grupo continúan siendo la infección

¹²⁷ La mortalidad infantil hace referencia a las defunciones que ocurren durante el primer año de vida y la mortalidad de la niñez a las defunciones que ocurren en menores de 5 años.

¹²⁸ DANE, 2001.

¹²⁹ Fuente: CELADE, citado en la ENDS 2005. Los datos para 2005 son los resultados de la ENDS.

¹³⁰ PROFAMILIA y otros, *op.cit.*, (52).

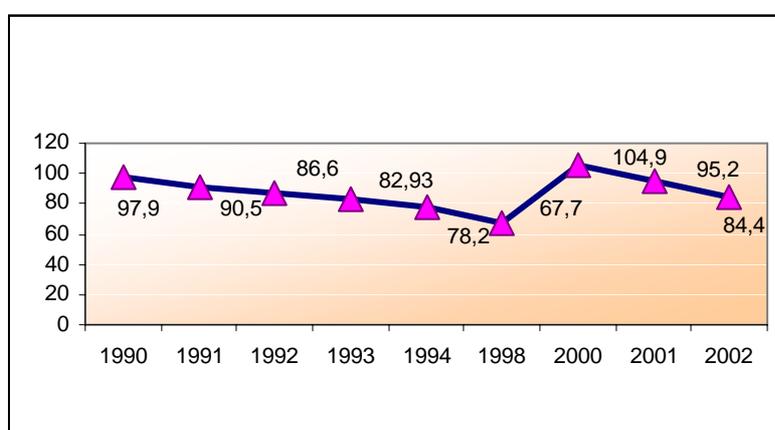
¹³¹ DANE, 1993, PROFAMILIA, 2005, (11).

respiratoria aguda, la enfermedad diarreica aguda, las deficiencias nutricionales, el ahogamiento y la sumersión accidental, los accidentes terrestres y las enfermedades infecciosas intestinales¹³².

Mortalidad materna

823. Entre 1990 y 2002 la mortalidad materna tuvo un descenso sostenido: pasó de 97,9 a 83,3 por 100.000 nacidos vivos. En 2001, fue de 98,6, más alta que al principio del período, probablemente por el mejoramiento del registro. Sin embargo, entre 2000 y 2001 se presentó la mayor tasa promedio de mortalidad materna en Colombia, 104,9 mujeres por 100.000 nacidos vivos; como en los demás indicadores, se registraron diferencias por grupos de edad, por regiones, por condiciones de vida y por situación de vulnerabilidad como es el caso de las mujeres en situación de desplazamiento forzado¹³³.

Mortalidad materna, 1990-2002



Fuente: UNICEF¹³⁴. Gráficos MPS.

824. En algunos departamentos se duplica y se triplica la tasa de mortalidad materna respecto al promedio nacional: en Chocó, Nariño, Amazonas, Caquetá, Cauca y Putumayo, cuyos índices de desarrollo humano son los más bajos del país, se alcanzan tasas de 225 mujeres por 100.000, lo mismo que en zonas afectadas por la violencia, en la zona rural y en población indígena¹³⁵.

825. En las mujeres menores de 20 años se incrementa la mortalidad. Muchas de las jóvenes gestantes no reciben atención prenatal o recurren tardíamente a los servicios. En 2005, el 83% de las gestantes tenía 4 y más controles prenatales (87% en zona urbana y 73% en zona rural); el 8% tuvo entre 2 y 3 controles y menos del 2% 1 solo; el 6% de las embarazadas no tuvo ninguno¹³⁶.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ MPS, Política Nacional de salud sexual y reproductiva, 2004 (36).

¹³⁴ Los datos fueron tomados de "Un árbol frondoso para los niños y las niñas".

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ PROFAMILIA, 1990-2005 (53).

Fecundidad¹³⁷

826. La tasa global de fecundidad del período 2002-2005 fue de 2,4 hijos por mujer. La tasa general de fecundidad es de 83 nacimientos por 1.000 mujeres en edad fértil y la tasa bruta de natalidad de 20 nacimientos por 1.000 habitantes. La fecundidad viene disminuyendo desde mediados de los años sesenta, cuando la tasa total estaba en 7 hijos por mujer.

Fecundidad en adolescentes¹³⁸

827. La fecundidad de las adolescentes aumentó en la década de 1986 a 1995, cuando pasó de 70 a 89%; en 2005 la tasa fue de 90%. La proporción de adolescentes alguna vez embarazadas pasó de 19 a 21% en los últimos cinco años. Los mayores porcentajes de adolescentes embarazadas alguna vez están en los departamentos de Caquetá, Meta y Cauca, seguidos por Cesar, Chocó y las cabeceras de Arauca y Guaviare.

Planificación familiar

828. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005, el conocimiento de los métodos anticonceptivos es universal entre las mujeres del país, siendo los métodos más conocidos la píldora, la inyección, el condón y la esterilización femenina. El 81% de las mujeres entrevistadas ha empleado un método anticonceptivo alguna vez en su vida. El uso actual solamente aumentó un punto porcentual en los últimos cinco años, mientras en el quinquenio anterior había subido 6 puntos y cinco años antes 5 puntos. Entre las mujeres casadas o en unión libre el uso actual o prevalencia anticonceptiva para el 2005 fue de 78%.

Enfermedades de transmisión sexual VIH/SIDA

829. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005, no obstante que en nuestro país se evidencia un problema de subregistro importante en las estadísticas de salud, se estima que para 2005 existían más de 300.000 transmisores de VIH.

830. Según el Programa ONUSIDA¹³⁹, en Colombia la información epidemiológica nacional sobre VIH/SIDA compilada durante el período 2000 a 2005 presenta discordancias según la fuente¹⁴⁰. Sin embargo presentamos las cifras que sirven para establecer las tendencias en la materia.

¹³⁷ Ibídem.

¹³⁸ Ibídem.

¹³⁹ Infección por VIH/SIDA en Colombia, 2000-2005. ONUSIDA. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA.

¹⁴⁰ Proviene de tres fuentes principales que se complementan entre sí y hacen parte de la vigilancia epidemiológica de segunda generación: 1) la notificación regular de casos de infección por VIH, casos de SIDA y casos de mortalidad, 2) la vigilancia biológica que incluye los estudios centinela, el tamizaje regular en los bancos de sangre y los estudios de seroprevalencia en grupos específicos y 3) los estudios de comportamientos en grupos específicos de población.

Comportamiento de la notificación, 2003 a 2005

Año	Número de registro de casos al SIVIGILA	Fichas existentes en el INS	Fichas recuperadas en 2005	Total fichas enviadas por año	Porcentaje de correlación SIVIGILA/fichas
2003	1.898	1.621	1.620	3.241	Subregistro al SIVIGILA
2004	3.177	378	2.409	2.787	87,7
2005	3.940	0	2.387	2.387	60,5
Total	9.015	1.998	6.401	8.415	

Fuente: INS, Subdirección de Vigilancia y Control en Salud Pública, Grupo de ITS-VIH, Informe Anual Evento VIH/SIDA, Décimo Tercer Período Epidemiológico, enero de 2006

831. El VIH/SIDA es considerado una problemática de la niñez en incremento. Según el Instituto Nacional de Salud ¹⁴¹, se estima que el problema se duplicará en lo referente a transmisión madre-hijo, mientras que de acuerdo con el documento (ONUSIDA, 2005) se estima que 4.000 personas por debajo de los 15 años, viven con la enfermedad. Igualmente, se estima que para 2010, el número de casos puede sobrepasar los 800.000 personas y en lo que respecta a menores de 15 años puede estar alrededor de 16.000. El informe igualmente sugiere que el impacto del VIH/SIDA viene aumentando la vulnerabilidad en un número mayor de niños.

832. En lo que respecta a datos de atención del ICBF, se encuentra que durante el 2004 y 2005 el Instituto ha atendido en el 84,8% de sus regionales, a 152 niños y adolescentes afectados por el VIH/SIDA.

833. En lo referente a la feminización de la epidemia y sus implicaciones para la niñez, 58.000 mujeres colombianas en edad reproductiva pueden estar infectadas. Para 2004 han sido estimados entre 4.000 y 8.000 los niños infectados con VIH en Colombia (ONUSIDA, 2005). En el marco del Proyecto Nacional de Reducción de la transmisión maternoinfantil del VIH, hasta agosto de 2005 314.190 mujeres embarazadas se habían practicado la prueba de ELISA en Colombia. A 623 de ellas se les diagnosticó la infección por VIH, y 14 neonatos resultaron contagiados. En Colombia la feminización de la epidemia ha sido gradual. Se está pasando del patrón de predominio de transmisión homosexual a la transmisión heterosexual, principalmente en la región el Caribe (la razón hombre-mujer ha descendido de 20:1 en 1987 a 3:1 entre 1999-2003).

834. El Instituto Nacional de Salud, refiere dos fuentes para el Sistema de Vigilancia, la notificación colectiva que ingresa al Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública de forma

Los informes de vigilancia epidemiológica nacional son generados por el Instituto Nacional de Salud, y se basa en dos fuentes de información: la vigilancia pasiva de notificación semanal de eventos de interés en salud pública (SIVIGILA) y la caracterización de casos mediante el análisis de la ficha de notificación.

¹⁴¹ Instituto Nacional de Salud. "Veinte años del VIH/SIDA en Colombia 1983-2003".

semanal y las fichas de notificación de casos que recibe el Instituto de forma progresiva, con lo cual se pueden presentar los siguientes datos¹⁴².

**Casos de VIH/SIDA en menores de 1 año, de 1 a 5 años
y de 5 a 14 años reportados al SIVIGILA**

Edad	2003	2004	2005
Menores de 1 año	38	35	35
De 1 a 5 años	26	35	42
De 5 a 14 años	46	73	84

Fuente: Instituto Nacional de Salud, febrero de 2006.

835. Con relación a los acuerdos internacionales se cuenta con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en el marco de la cual se ha propuesto desarrollar en 2003 y poner en práctica en 2005 políticas y estrategias nacionales con el fin de construir y reforzar capacidades gubernamentales que ofrezcan un entorno de apoyo a niños afectados por VIH-SIDA. A Nivel Nacional, se ha desarrollado el tercer Plan intersectorial de respuesta ante el VIH-SIDA Colombia, 2004-2007 implementado por el Ministerio de la Protección Social y ONUSIDA; en dicho plan el ICBF tiene el compromiso de realizar un diagnóstico nacional de la población menor de 15 años huérfana por VIH/SIDA y diseñar e implementar una política de protección y atención integral a los niños huérfanos a causa del SIDA, mediante procesos de capacitación y asistencia técnica a los equipos regionales de ICBF.

H. Derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)

Marco normativo

836. La Constitución política colombiana, en el artículo 67 consagra el derecho a la educación, señalando que también se trata de un servicio público que tiene una función social. Dispone igualmente su obligatoriedad entre los 5 y 15 años de edad, comprendiendo como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, debiendo ser gratuita en las instituciones del Estado. Legalmente se han producido los siguientes avances en la materia.

837. *Ley N° 812 de 2003*. Plan Nacional de Desarrollo. En sus artículos 84, 85 y 86, desarrolla el tema educativo.

838. *Ley N° 934 de 2004*, por la cual se oficializa la Política de desarrollo nacional de la educación física y se dictan otras disposiciones.

839. *Ley N° 986 de 2005*, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones. El artículo 19, regula instrumentos para la protección del derecho a la educación para los hijos de los que se encuentran secuestrados.

¹⁴² Extractado del documento "Diseño de investigación: Análisis de situación de la niñez y la adolescencia afectada por VIH-SIDA en Colombia", informe final presentado como producto del contrato suscrito con Bibiana Castro Franco y supervisado por la Subdirección de Investigaciones.

840. *Ley N° 1014 de 2006*, sobre fomento a la cultura del emprendimiento.

841. *Ley N° 1019 de 2006*, por medio de la cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el 6 de agosto de 2002.

842. *Ley N° 1029 de 2006*, por la cual se modifica el artículo 14 de la Ley N° 115 de 1994 sobre enseñanza obligatoria.

843. *Ley N° 1034 de 2006*, mediante la cual se crea el Día de lectura en los parques y establecimientos carcelarios colombianos y se dictan otras disposiciones.

844. *Ley N° 1064 de 2006*, por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley general de educación.

845. *Ley N° 1084 de 2006*, por medio de la cual el Estado fortalece la educación superior en las zonas apartadas y de difícil acceso.

Avances jurisprudenciales

846. *Sentencia T-491/03*¹⁴³. Desarrolla el tema del derecho a la educación como derecho-deber.

847. *Sentencias T-202/00, T-944/00, T-308/03*. En estas sentencias se reitera la consideración de la Corte Constitucional del derecho a la educación como derecho fundamental.

Avances administrativos

848. En el marco del Plan sectorial, 2002-2006 "La Revolución Educativa", el Gobierno nacional se propuso elevar la cobertura de la educación, dando especial atención a la población más vulnerable, como un mecanismo para asegurar mayor equidad en la prestación del servicio.

849. Para cumplir con este propósito el Plan de desarrollo educativo definió tres políticas educativas básicas: i) ampliar la cobertura educativa; ii) mejorar la calidad de la educación; y iii) mejorar la eficiencia del sector educativo.

Ampliación de la cobertura

850. Dentro de este marco se alcanzaron entre 2002 y 2006 resultados considerables en ampliación, tales como la generación de 1.419.427 nuevos cupos en educación básica y media, y 301.580 adicionales en educación superior; resultados que permitieron que la tasa de cobertura en educación básica y media se incrementara de 82 en 2002 a 90,1% en 2006 y la de educación superior pasara de 21 en 2002 a 26% en 2006.

851. Además del interés por incrementar el número de estudiantes matriculados año tras año, el Gobierno buscó la permanencia de estos niños y jóvenes en el sistema. Es así como se logró

¹⁴³ Corte Constitucional. M. P. Clara Inés Vargas.

disminuir en 2 puntos la tasa de deserción escolar pública (educación básica y media), medición que cayó de 8 en 2002 a 6% al término de 2005¹⁴⁴.

852. Para lograr la retención escolar, el Gobierno promovió el programa "Ni uno menos", fortaleció la gestión del proceso de matrícula como herramienta de planeación, se consolidó el proceso de integración de instituciones educativas oficiales, se implementaron programas de transporte escolar en zonas de difícil acceso, proyectos de infraestructura y de alimentación escolar mejorando el rendimiento de los estudiantes y su permanencia en las aulas.

853. Avances de este tipo, impulsaron el desarrollo económico sostenido e impactaron en alguna medida el comportamiento de otros indicadores como, por ejemplo, el trabajo infantil. En este sentido, un resultado lo constituye la disminución de la participación de la población económicamente activa infantil dentro del total, la cual pasó de 9 en 2001 a 6% al término de 2005.

Mejoramiento de la calidad de la educación

854. Con "La Revolución Educativa", el Ministerio de Educación Nacional se propuso diseñar y poner en marcha un sistema permanente de mejoramiento de la calidad educativa, basado en la articulación de los componentes del ciclo de calidad: i) Diseño y divulgación de estándares en competencias básicas; ii) Evaluación de estudiantes, docentes y directivos docentes y divulgación de los resultados de esas evaluaciones; y iii) Mejoramiento de la calidad.

855. **Diseño y divulgación de estándares.** En 2003 se divulgaron los estándares de lenguaje y matemáticas y en 2004 los de ciencias naturales, sociales y los de competencias ciudadanas, mediante la distribución en medios masivos de comunicación de 2,4 millones ejemplares de cartillas. Asimismo, se capacitaron 18.300 docentes y directivos docentes en su uso. Desde 2005, se ha venido desarrollando el proyecto para la formulación de los Estándares básicos de Educación en tecnología e informática, primera infancia y enseñanza del inglés.

856. **Evaluación de estudiantes.** Para la evaluación de estudiantes, el ICFES ajustó las pruebas SABER (5° y 9° grados) y las pruebas de Estado (grado 11°) a los estándares y lineamientos curriculares desarrollados por el Ministerio de Educación Nacional en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales y competencias ciudadanas, articulando de esta manera los estándares y la evaluación.

857. **Pruebas SABER.** Entre 2002 y 2003 se realizó la primera evaluación censal de los estudiantes de 5° y 9° grados, en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y competencias ciudadanas, estas dos últimas por primera vez en el país; entre 2005 y 2006 se realizó la segunda aplicación nacional censal de las pruebas SABER de los estudiantes de 5° y 9° en las mismas áreas y adicionalmente, en ciencias sociales, para un total de 9.471.891 pruebas aplicadas durante el período 2003-2006, logrando un cumplimiento de 146% de la meta definida para ese período.

858. **Evaluación de docentes y directivos.** Respecto a la evaluación de docentes y directivos, se dio un paso significativo con la incorporación de maestros y directivos docentes a partir del

¹⁴⁴ Fuente: Encuesta de Hogares - DANE.

concurso de méritos, es así como 274.815 docentes han sido evaluados para el ingreso al servicio educativo estatal en 2004 y 2005 y se han realizado 42.144 nombramientos en período de prueba.

859. Fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas. Planes de mejoramiento.

Los planes de mejoramiento definen metas y acciones concretas en unos tiempos determinados que movilizan todos los aspectos de la gestión escolar hacia el logro de los resultados esperados. Entre 2003 y 2006, 8.949 establecimientos educativos formularon e implementaron planes de mejoramiento en 77 entidades territoriales.

860. Uso pedagógico de medios y recursos para el aprendizaje. Esta estrategia comprende la dotación de infraestructura, conectividad, formación docentes y desarrollo de contenidos educativos. Entre 2003 y 2006, 5.248 establecimientos educativos (con infraestructura de computadores) se han fortalecido con el uso de nuevas tecnologías de la información y 142.730 docentes fueron capacitados en TIC, superando así la meta de 100.000 docentes formados en TIC.

861. Formación de docentes en competencias básicas y planes de mejoramiento. En el período 2003-2006, se formaron 43.813 docentes en planes de mejoramiento, en competencias laborales, en competencias básicas, en competencias ciudadanas, en educación ambiental, pertinencia curricular al medio rural, bilingüismo, competencias científicas e incorporación de estándares en los proyectos pedagógicos de aula.

El Programa Nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos.

862. Hace parte del eje de cobertura en el Plan de la Revolución Educativa, 2002-2006. Su objetivo es el de contribuir a la superación del analfabetismo en el territorio nacional, que de acuerdo con el último censo asciende a 2.476. 502 colombianos de 15 años en adelante, para una tasa de 8,6%. Actualmente se emplean tres metodologías reconocidas en el sector oficial: el Programa de educación continuada de la Caja de Compensación Familiar (CAFAM), el programa A CRECER y el Programa TRANSFORMEMOS.

863. En todos los casos son metodologías flexibles y semipresenciales. Se desarrollan en el aula con un mínimo de cuatro horas semanales presenciales, con un trabajo fuera del aula apoyado en el material de autoaprendizaje. La duración de este ciclo oscila entre seis y diez meses. La variación en el tiempo del aprendizaje depende de diversos factores, entre ellos del número de horas presenciales, el nivel de aprendizajes previos, la motivación y la habilidad de los docentes o facilitadores.

864. El programa es financiado con recursos del presupuesto nacional, con los cuales se garantiza la capacitación de los docentes, la dotación de material educativo, el seguimiento, la divulgación y la evaluación. Las asignaciones para el pago de los docentes provienen del presupuesto nacional a través del sistema general de participaciones, como también de recursos propios de las entidades territoriales.

865. Desde la iniciación del programa se han vinculado con recursos técnicos y financieros organismos de cooperación internacional, los cuales han atendido prioritariamente a las mujeres.

Atención a población vulnerable

866. Se pusieron en marcha proyectos para atender en forma preferencial a la población desplazada por la violencia, la población indígena y afrocolombiana, a los niños discapacitados y a la población de las áreas rurales de baja densidad. Se promovió un trabajo conjunto con la Red de Solidaridad Social, actualmente Programa Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional, los Ministerios del sector social y los organismos de cooperación internacional, para proporcionar atención ágil y transitoria a la población desplazada, acompañada por programas de retorno de esta población a sus lugares de origen. Además, se establecieron programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada, con el fin de ampliar la capacidad de sus sistemas educativos para atender las necesidades adicionales generadas por el desplazamiento.

867. Adicionalmente, con el fin de mejorar la pertinencia y calidad de prestación del servicio educativo a las poblaciones vulnerables y combatir la deserción, se han implementado modelos educativos flexibles, acompañados de herramientas pedagógicas y didácticas, canastas educativas y formación de funcionarios, directivos docentes y docentes. Entre 2003 y 2006, se capacitaron 34.781 (de la meta de 30.000) docentes en modelos flexibles y en atención a poblaciones vulnerables y se implementaron 15.087, 79% de la meta para el cuatrienio definida en 19.120 experiencias de modelos educativos flexibles.

868. Para apoyar este proyecto, el ICFES desarrolló durante 2005 la construcción de un instrumento de evaluación y llevó a cabo la aplicación a una muestra de 4.100 estudiantes de establecimientos educativos e instituciones de educación superior.

869. Igualmente, en las zonas rurales se ejecutó el Programa de Educación Rural, el cual busca complementar los programas mediante la ampliación del acceso a la educación de la población en las áreas rurales a través de la aplicación de metodologías pedagógicas que reconozcan sus condiciones y particularidades. El desarrollo de este programa está basado en la aplicación de modelos educativos ya probados (escuela nueva, posprimaria rural, sistema de aprendizaje tutorial, servicio educativo rural) y en algunos modelos más novedosos (telesecundaria y aceleración del aprendizaje).

870. Con el fin de complementar los beneficios de los programas para la ampliación de cobertura, se pusieron en marcha proyectos de apoyo tendientes a favorecer la demanda, aumentar las tasas de retención, y mejorar la eficiencia del sistema educativo. El Gobierno nacional junto con las administraciones departamentales y municipales trabajaron en el fortalecimiento del programa "Familias en Acción" y en la ampliación de restaurantes escolares; la promoción de proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes, y la promoción de programas de alfabetización, que sólo entre 2003 y 2006 alcanzó la cifra de 392.560 jóvenes y adultos alfabetizados.

871. El Gobierno nacional tiene claro que la obligación mínima del Estado, en relación con la educación de los niños, niñas y jóvenes entre 5 y 15 años de edad en situación de desplazamiento, es la de garantizar el acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona¹⁴⁵, las secretarías de educación distritales, departamentales y de municipios certificados, brindan a la población en situación de

¹⁴⁵ Sentencia T025 de 2004 expedida por la Corte Constitucional.

desplazamiento, en la fase de atención humanitaria de emergencia, la oferta educativa local existente que permita el acceso de esta población al sistema educativo.

872. Con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la educación y de acuerdo con las directrices establecidas en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (2005), el sector educativo ha centrado sus acciones en la fase de estabilización socioeconómica. No obstante, el Ministerio de Educación Nacional busca coordinar, con las secretarías de educación distritales, departamentales y de municipios certificados, el diseño de la estrategia de la atención educativa en la fase de atención humanitaria de emergencia a la población en situación de desplazamiento.

873. A partir de la Ley N° 715 de 2001, se clarificaron las competencias entre las diferentes entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios certificados) y la nación. En este sentido, el objetivo de la reforma fue asegurar que la educación pública esté realmente al servicio de los niños, niñas, jóvenes y adultos, bajo criterios de equidad y sostenibilidad fiscal.

874. Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional expidió la normatividad que reglamenta la prestación del servicio público educativo para la población en situación de desplazamiento (Decreto N° 2562 de 2001 y la política educativa de la población en situación de desplazamiento de 2005). Previamente a la expedición de la Ley N° 715, se expidió la circular conjunta de 2000 entre el Ministerio de Educación Nacional y la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social.

875. Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional expidió la directiva ministerial N° 23 de 2005 sobre la atención a la población desplazada en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y las resoluciones 2620 de 2004 y 6816 de 2006. La primera, establece directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo a niños, niñas y jóvenes desvinculados y menores de edad hijos de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley, y la segunda regula la asignación de recursos adicionales a las entidades territoriales para ampliar y mantener la cobertura de la población vulnerable y se establecen criterios para su aplicación.

876. Con la descentralización del sector educativo, es responsabilidad de las secretarías de educación certificadas responder por una atención oportuna de los posibles beneficiarios del servicio, por esta razón les corresponde brindar la atención educativa a la población en situación de desplazamiento. De igual manera, las secretarías de educación certificadas asumen el compromiso de administrar no sólo la prestación del servicio sino también la administración de los recursos financieros.

877. Teniendo en cuenta lo anterior:

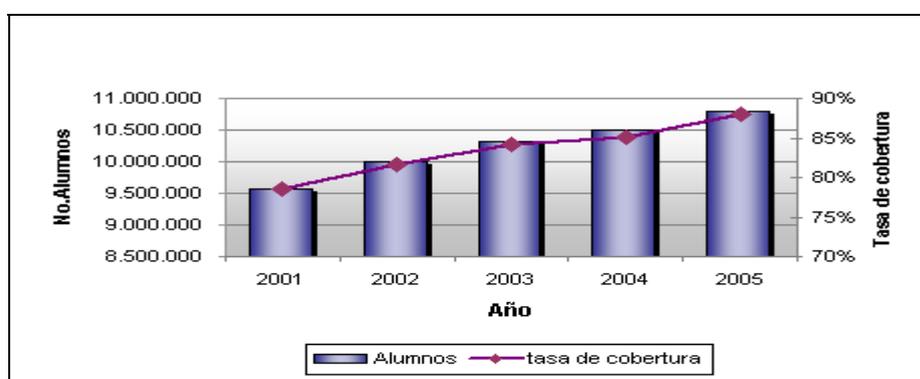
- a) Las secretarías de educación departamentales, distritales y de municipios certificados, deben solicitar a la Unidad de Atención y Orientación la información sobre el nivel educativo de niños, niñas y jóvenes que se encuentran en esta fase, con el propósito de diseñar una estrategia pedagógica pertinente; y ofrecen la oferta local existente para la atención de esta población.
- b) Las secretarías de educación cuentan con la ruta de acceso al servicio educativo para la población en situación de desplazamiento.

- c) Durante el IV Encuentro de Responsables de la Atención a la Población Desplazada, realizado el 20 y 21 de noviembre de 2006, se revisó y ajustó la ruta educativa nacional y se elaboraron 29 rutas educativas locales.
- d) Actualmente 29 secretarías de educación cuentan con la ruta educativa local como mecanismo de difusión de la oferta educativa. Este mecanismo permite a las familias en situación de desplazamiento ubicarse localmente y acceder al servicio educativo.

Educación básica y media

878. En 2005 casi 11 millones de estudiantes asistieron a la educación básica primaria, secundaria y media. La cobertura de educación básica llegó al 88%. Según la información reportada por las secretarías de educación, 8.310.165 estudiantes fueron atendidos en establecimientos oficiales y 2.475.304 por establecimientos no oficiales¹⁴⁶.

Cobertura Nacional



	2001	2002	2003	2004	2005
Establecimientos	59.248	56.162	56.162	53.215	55.057
Alumnos	9.575.175	9.994.404	10.323.582	10.501.959	10.720.493
Tasa de Cobertura	79%	82%	84%	85%	88%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

879. En el año 2006 se crearon 334.412 nuevos cupos en la educación básica y media, alcanzando en el cuatrienio un acumulado de 1.419.427 nuevos cupos, con lo cual se logró una tasa de cobertura bruta de 90,1%.

880. En cuanto a la atención a la población vulnerable en el sector educativo, entre 2003 y 2006 se crearon 559.500 nuevos cupos para esta población. De otra parte, en 2006 el número de alumnos víctimas del desplazamiento atendidos por el sistema educativo fue de 234.018.

¹⁴⁶ Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas del sector. www.mineducacion.gov.co.

881. En lo que respecta al tema de la gratuidad de la educación en el nivel básico, la Constitución política de Colombia estipula que "la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos..."¹⁴⁷ De la misma forma establece que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y 15 años de edad, y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

882. El Estado transfiere directamente recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales para financiar la educación oficial. Sólo en 2003, se distribuyó un total de 2.600 millones de dólares que representan aproximadamente el 10% del presupuesto general de la Nación, destinados al pago del personal docente, directivo docente y administrativo y al funcionamiento básico de los establecimientos educativos con el fin de garantizar la adecuada prestación del servicio a la población en edad escolar.

883. A continuación se muestran los recursos del Sistema General de Participaciones distribuidos en el período 2002-2007.

Sistema General de Participaciones, sector educativo

(En millones de pesos corrientes)

Años	Sistema General de Participaciones - Educación
2002	6.750.338
2003	7.357.194
2004	7.981.819
2005	8.580.456
2006	9.211.119
2007	9.854.055

Fuente: DNP - Documentos CONPES Sociales.

884. Las familias sufragan los costos que se originan de la prestación del servicio educativo, tales como boletines de notas, carné, certificaciones y uso de equipos y de acuerdo con su nivel socioeconómico pagan derechos académicos, costos que en total representan de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional entre el 5 y el 13% de la suma que el Estado asigna a la prestación del servicio educativo.

Educación superior

885. En educación superior se crearon 301.580 nuevos cupos entre 2002 y 2006, lo cual permitió incrementar la cobertura del 21 al 26% y alcanzar una matrícula total de 1.301.728. El crecimiento más significativo se presenta en los niveles técnico y tecnológico.

¹⁴⁷ El Decreto N° 0135 de 1996 establece los criterios y escalas para el cobro de los derechos académicos en los establecimientos educativos estatales, en este sentido las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas deberán expedir el respectivo reglamento.

Educación superior. Cobertura nacional, 2001 a 2005



	2001	2002	2003	2004	2005
Establecimientos	271	272	274	275	276
Alumnos	977.243	1.000.148	1.050.353	1.113.724	1.212.037
Tasa de cobertura	21%	21%	22%	23%	25%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

886. Entre las estrategias que contribuyeron al avance y cumplimiento de las metas en educación superior se destacan el incremento del número de programas con registro calificado de educación técnica y tecnológica y nuevos programas de técnica y tecnológica en las instituciones de educación superior, la creación de 101 centros regionales de educación superior, de los cuales 81 están en funcionamiento y los 109.731 créditos de acceso con calidad a la educación superior (ACCES) otorgados a los estudiantes, de los cuales se legalizaron durante el cuatrienio 86.547, como se observa en el cuadro siguiente.

Créditos ACCES legalizados

Años	Técnico	Tecnológico	Universitario	Ciclo complementario*	Totales
2003	1.914	3.067	14.601	29	19.611
2004	1.683	2.234	16.125	53	20.095
2005	1.511	1.857	16.373	33	19.774
2006	1.621	2.254	23.158	34	27.067
Total	6.729	9.412	70.257	149	86.547

Fuente: Proyecto ACCES - ICETEX, corte octubre de 2006: asociados a giros.

* Grados 12° y 13° de las escuelas normales superiores.

Formación profesional integral

887. Durante el quinquenio se ha podido evidenciar un aumento anual en el número de cupos. Así, el Servicio Nacional de Aprendizaje, ofreció más de 3,8 millones de cupos en formación

profesional integral (incluyendo titulada y complementaria) durante 2005, lo que significó un crecimiento de 237% comparado con 2002. Entre enero y julio de 2006, el Servicio Nacional de Aprendizaje ofreció 2,4 millones de cupos. Con esto se apoyó el proceso de inserción al mercado laboral de jóvenes y adultos que se encontraban desempleados permitiendo generarles capacidades técnicas y tecnológicas de acuerdo con las necesidades de las empresas.

Numero de cupos formación profesional integral

2001	937.777
2002	1.142.798
2003	2.263.382
2004	2.964.766
2005	3.853.352

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Programa Computadores para educar

888. Este programa lanzado por el Gobierno nacional en marzo de 2000, con el esfuerzo conjunto entre el Gobierno nacional, la empresa privada y el apoyo del Gobierno del Canadá, tiene por objeto recolectar computadores dados de baja por entidades públicas y empresas privadas, para su reacondicionamiento y posterior entrega sin costo a las escuelas públicas de escasos recursos en todas las regiones del país.

889. Con la distribución de estos equipos a través de las instituciones educativas, se pretende fomentar una mayor equidad en el acceso a los mecanismos de formación, conocimiento y participación que la tecnología moderna tiene para ofrecer.

890. Desde su lanzamiento en 2000, el Programa Computadores para educar ha reacondicionado 81.307 computadores y 7.659 impresoras, de los cuales se han beneficiado 8.960 instituciones educativas, potencialmente 116.480 maestros y potencialmente 2.727.228 alumnos.

Formación para los derechos humanos

891. Respetando el principio de autonomía de las instituciones educativas para el diseño y desarrollo curricular, que tiene fundamento constitucional, y con el propósito de garantizar la equidad en la calidad de la educación, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado lineamientos curriculares en constitución política y democracia, ética y valores humanos y ciencias sociales, en los que los derechos humanos son referentes orientadores para el diseño curricular de las instituciones educativas.

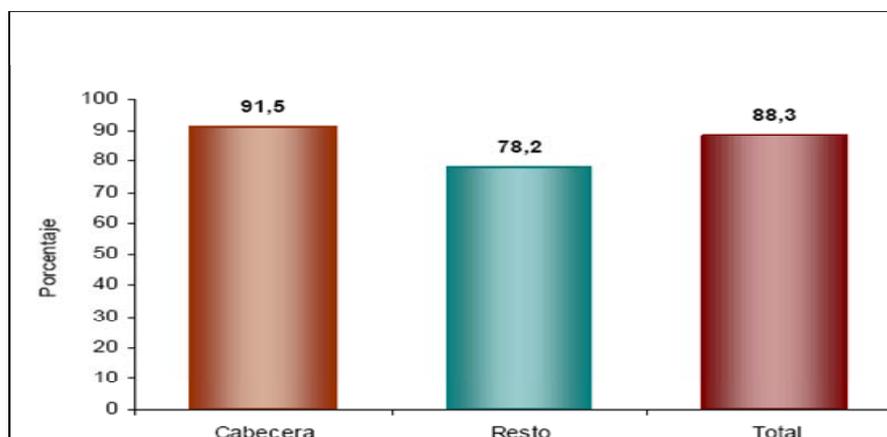
892. Adicionalmente, el programa de competencias ciudadanas que viene desarrollando el Gobierno nacional y que busca promover en la comunidad educativa habilidades para la convivencia pacífica, la participación y la valoración de las diferencias, contiene cuatro ejes de trabajo fundamentales: i) el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos; ii) la construcción de la paz y la convivencia; iii) la participación y la responsabilidad democrática; y iv) la pluralidad, identidad y valoración de las diferencias, fundamentados en un marco amplio de respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, que articulan los tres ejes anteriores de forma transversal y explícita. Sobre estos cuatro ejes de trabajo, se elaboró un documento de estándares de calidad que orientarán el desarrollo del tema en las instituciones educativas del país.

893. Durante el proceso de difusión y capacitación del documento de estándares, se involucró a la Red Nacional de Promotores de derechos humanos, de la Defensoría del Pueblo y a la Red de Gestores Culturales por la Infancia del Ministerio de Cultura, para posibilitar un diálogo entre el sector educativo formal, no formal e informal en torno al desarrollo de los temas contenidos en el programa de competencias ciudadanas.

Indicadores

894. De acuerdo con el censo nacional de 2005, el 88,3% de la población de 5 años en adelante saben leer y escribir.

Tasa de alfabetismo de la población

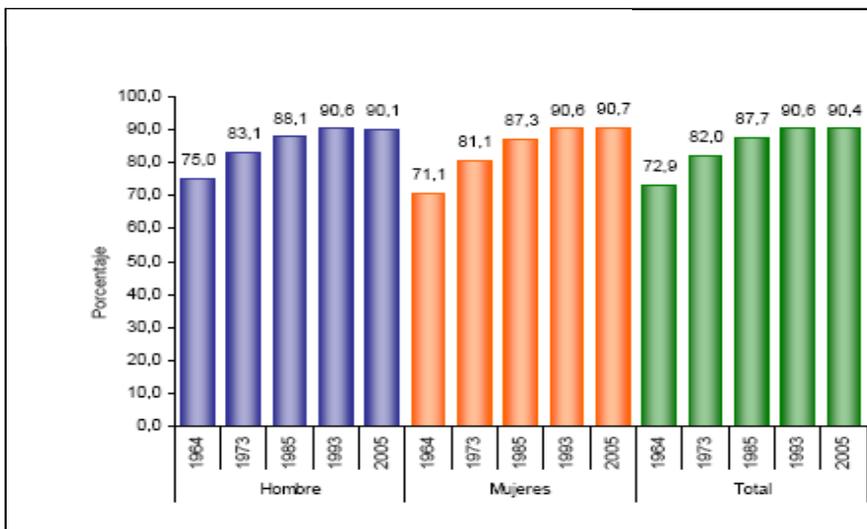


Fuente: DANE.

895. Los niveles de analfabetismo han disminuido en los últimos 41 años en la población de 15 años y más. De una tasa de 27,1% en 1964 disminuye a una tasa de 9,6% en 2005, según los resultados del censo general.

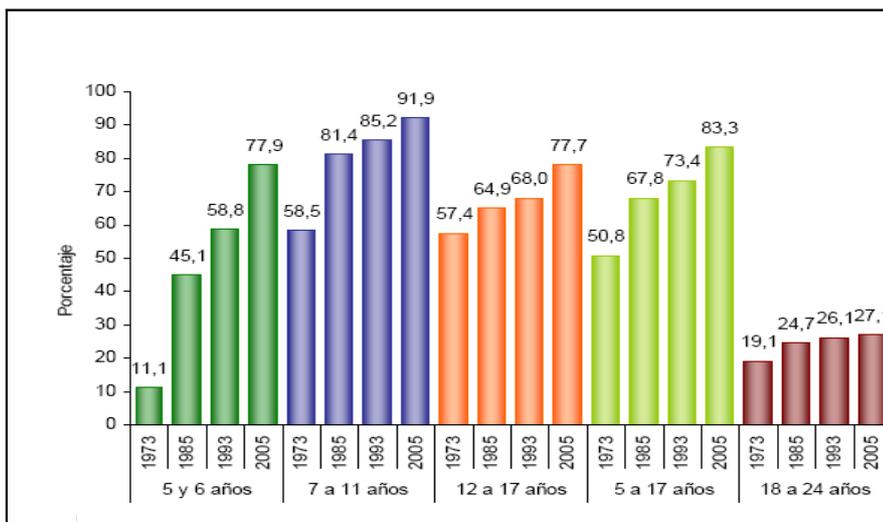
896. El 90,4% de la población de 15 y más años sabe leer y escribir. Para las cabeceras municipales este promedio es 93,3% y en el resto es de 80,2%.

Alfabetismo - población de 15 y más años



Fuente: Censos de población y vivienda.

Asistencia escolar por grupos de edad, 1973-2005



Fuente: Censos de población y vivienda.

897. Los resultados del censo general evidencian un incremento significativo en los niveles de asistencia escolar en establecimientos formales:

- En efecto, mientras que en 1973 la tasa de asistencia para el rango de edad de 5 a 6 años fue de 11,1%, en 2005 esta tasa se ubica en 77,9%.
- Para el rango de edad de 7 a 11 años la tasa de pasó de 58,5 en 1973 a 91,9% en 2005.

- Para la población entre los 12 y 17 años la tasa de asistencia en 1973 fue 57,4%, y en 2005 registró 77,7%.
- Para el rango de edad de 5 a 17 años la tasa de asistencia pasó de 50,8 en 1973 a 83,3% en 2005.
- Para la población entre los 18 a 24 años, la tasa de asistencia en 1973 fue 19,1%, pasando en 2005 a 27,1%.

898. Vale resaltar que de acuerdo con el más reciente reporte del Banco Mundial¹⁴⁸ el mejoramiento en la cobertura de la educación primaria y secundaria en el país fue calificado como notable. De acuerdo con el informe a 2005 el 95% de los estudiantes de primaria concluía este ciclo, aunque en la Argentina, el Perú, Bolivia, el Brasil y el Ecuador lo hacía el 100%.

899. No obstante, el mismo reporte señala que existen problemas de calidad, pues la capacidad de lectura de un niño de 9 años muestra las diferencias entre países pobres y ricos y en especial en la Argentina, Colombia y Marruecos, la mitad de los niños de esa edad no puede leer igual que los menores que viven en los países de la OCDE, que es el grupo de los 30 países más desarrollados del mundo.

900. Desde la perspectiva de género, la matrícula de preescolar, básica y media por género para el período 2002-2005 indica una leve diferencia porcentual a favor de los hombres, en comparación con las mujeres. Esta pequeña diferencia está relacionada con la distribución de la población según género y no a limitaciones del acceso al servicio educativo, que para niños y niñas tiende a ser equitativa.

Matrícula total por género, 2002 a 2006

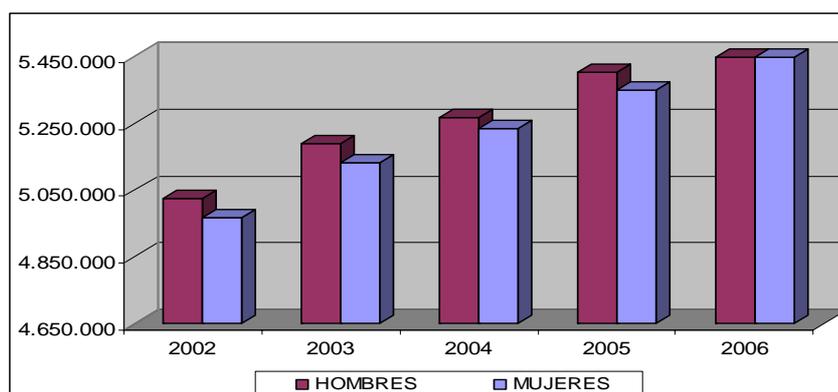
Año	Hombres	Mujeres	Total
2002	5.025.888	4.968.516	9.994.404
2003	5.191.298	5.132.284	10.323.582
2004	5.267.125	5.234.834	10.501.959
2005	5.403.809	5.348.921	10.752.730
2006*	5.541.703	5.485.414	11.027.117

Fuente: Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN.

* Información preliminar.

¹⁴⁸ Informe *Global Monitor Report*, 2007.

Matrícula por género



Fuente: MEN (2006 - Información preliminar).

901. El crecimiento de la matrícula femenina entre 2002 y 2006 fue levemente superior a la masculina: 10,4 y 10,3%, respectivamente.

Incremento porcentual de la matrícula por género, 2002 a 2006

Género	2002	2006*	Incremento
Hombres	5.025.888	5.541.703	10,3
Mujeres	4.968.516	5.485.414	10,4
Total	9.994.404	11.027.117	10,3

Fuente: Oficina Asesora de Planeación y Finanzas MEN.

* Información preliminar.

I. Derecho a la cultura y al progreso científico (artículo 15 del Pacto)

Marco normativo

902. El derecho a la cultura esta previsto en el artículo 70 de la Constitución política, estableciendo como deber del Estado la promoción y el fomento al acceso de la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades a través de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional. Para el período objeto de observación las normas relevantes que se han expedido sobre la materia son las siguientes.

903. *Ley N° 565 de 2000*, por medio de la cual se aprueba el Tratado de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) sobre Derechos de Autor (WCT), adoptado en Ginebra, el 20 de diciembre de 1996.

904. *Ley N° 603 de 2000*, por la cual se modifica el artículo 47 de la Ley N° 222 de 1995. Informes de gestión de los gerentes acerca del cumplimiento de las normas sobre propiedad intelectual y derechos de autor.

905. *Ley N° 814 de 2003*, por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia.
906. *Ley N° 881 de 2004*. Homenaje al artista nacional.
907. *Ley N° 896 de 2004*, por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente, suscrito en la ciudad de La Paz, a los 20 días del mes de agosto de 2001.
908. *Ley N° 897 de 2004*, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de coproducción audiovisual entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Canadá, hecho y firmado en la ciudad de Bogotá, el 10 de julio de 2002.
909. La *Ley N° 899 de 2004* aprueba el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1999.
910. *Ley N° 904 de 2004*, por medio de la cual se declara de interés social, cultural y deportivo el Festival de Verano de Bogotá.
911. *Ley N° 927 de 2004*, por medio de la cual se autoriza la afiliación del Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional a organismos internacionales y se dictan otras disposiciones.
912. La *Ley N° 929 de 2004* regula lo relacionado con el ingreso gratuito a los museos, centros culturales y monumentos.
913. *Ley N° 930 de 2004*, por la cual se reconocen unos bienes de interés cultural y se adoptan otras disposiciones.
914. *Ley N° 932 de 2004*, por la cual se desarrollan los artículos 50 y 54 de la Ley N° 397 de 1997 y se crean incentivos a las donaciones y contribuciones de mecenazgo para fomentar el incremento de las colecciones para el funcionamiento y desarrollo de los museos públicos y privados.
915. *Ley N° 969 de 2005*, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Honduras, suscrito en la ciudad de Bogotá, D.C., el 12 de noviembre de 2003.
916. *Ley N° 997 de 2005*, por medio de la cual la Nación declara patrimonio cultural y artístico de la Nación el tiple y lo exalta como instrumento autóctono nacional.
917. *Ley N° 1022 de 2006*, por medio de la cual se declara el Festival de la cultura wayúu como patrimonio cultural de la Nación.
918. *Ley N° 1026 de 2006*, por la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el festival folclórico, Reinado Nacional del Bambuco y muestra internacional del folclor.

919. *Ley N° 1037 de 2006*, por medio de la cual se aprueba la "Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su XXXII reunión, celebrada en París y clausurada el 17 de octubre de 2003, y hecha y firmada en París el 3 de noviembre de 2003.

Avances administrativos

920. En materia cultural se logró la construcción de una política, cuyos lineamientos fueron contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

Plan Nacional de Cultura

921. En materia cultural, se construyó el Plan Nacional de Cultura que formula políticas que, desde un marco general, convocan a la participación de diferentes propuestas culturales con miras a la construcción colectiva de un proyecto de futuro plural y democrático. De esta manera, el plan propone mecanismos para que, desde los diferentes ámbitos y contextos, grupos, individuos, movimientos e instituciones definan sus propuestas, tengan presencia en espacios públicos y permitan los conocimientos y reconocimientos mutuos que las políticas culturales deben ser capaces de propiciar.

922. Para fortalecer este plan se formuló el CONPES 3162 de 2002 (Lineamientos para la sostenibilidad del Plan Nacional de Cultura 2001-2010) Hacia una ciudadanía democrática cultural.

Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas

923. El Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, se encuentra enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006. Orientado a mejorar los niveles de lectura y escritura, fortalecer y racionalizar los servicios prestados por las bibliotecas públicas colombianas, facilitando el acceso de toda la población nacional a la información, conocimiento y entretenimiento. Adicional a las políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo se formuló el documento CONPES 3222 de 2003 (Lineamientos del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas).

924. En desarrollo del plan, entre 2002 y 2006, se logró atender 683 bibliotecas ubicadas en 637 municipios, (algunas de esas dotaciones llegaron a veredas o a corregimientos localizados en una misma cabecera municipal). Cada una de estas bibliotecas recibió en promedio 2.300 títulos, los cuales además de corresponder a los contenidos académicos formales, incluyen títulos en artes, oficios, manualidades, culinaria y otros temas útiles y atractivos para los usuarios en general. Se busca hacer de la biblioteca pública un lugar de encuentro, para que cualquier ciudadano pueda encontrar respuesta a sus inquietudes.

925. Dichas bibliotecas, además del material bibliográfico, se entregaron equipadas con grabadora, VHS, DVD, televisor, y computador con *software* bibliográfico, una maleta de cine (más de 100 títulos de películas colombianas y latinoamericanas, 43 películas infantiles, 30 documentales colombianos y una campaña de 60 clips sobre los derechos de los niños producidos por UNICEF).

926. Con la finalidad de complementar las dotaciones entregadas el plan ha desarrollado programas de capacitación que se imparten a bibliotecarios, profesores, otros agentes culturales de los municipios. En el período 2002-2006 fueron capacitadas 11.000 personas.

927. Los criterios de selección de los municipios atendidos por el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, tuvieron como base un diagnóstico previo en cuanto a condiciones de pobreza, una evidente carencia de recursos bibliográficos y las limitaciones de las comunidades para acceder a la información y al conocimiento. La prioridad del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas ha sido llegar a aquellos municipios en los que no existe infraestructura bibliotecaria pero que han manifestado su voluntad de ser incluidos a través de las autoridades municipales y departamentales.

Plan Nacional de Música para la Convivencia

928. De igual forma, en el período se construyó el Plan Nacional de Música para la Convivencia, como una oportunidad abierta e incluyente de construcción de autonomía y convivencia desde los procesos de desarrollo musical. Articulando a diversos actores, promoviendo el encuentro entre saberes populares y académicos, y haciendo presencia en todos los municipios y departamentos del país. A través del plan se ha fortalecido la descentralización y se ha promovido la participación local, pues involucra a las instituciones departamentales y municipales, y a las organizaciones comunitarias como actores fundamentales.

929. El Plan Nacional de Música para la Convivencia se orienta a fomentar la formación y la práctica musical, y a ampliar las posibilidades de conocimiento y disfrute de la música para la población. Por esta razón, ha focalizado como objeto central la creación o fortalecimiento de escuelas de música de modalidad no formal en los municipios en torno a los conjuntos de música popular tradicional y las prácticas de bandas, coros y orquestas, para generar espacios de expresión, participación y convivencia. Estas escuelas deben articular los procesos existentes en los municipios de tipo urbano y rural, y brindar a las nuevas generaciones la posibilidad de tener un nivel básico de formación musical, como garantía y aporte a su derecho fundamental a la educación integral y a su libre desarrollo de la personalidad.

930. En el Plan de Música se fomenta en cada municipio la existencia, como mínimo, de una práctica musical colectiva, acorde con los intereses y posibilidades locales. En las capitales de departamento se impulsa, además, la actividad orquestal con niños y jóvenes.

931. La música, por ser una de las expresiones culturales con mayor presencia en todos los contextos y mayor capacidad de influir en la vida cotidiana de individuos y comunidades, ha sido escogida como una de las estrategias culturales prioritarias para contribuir con los propósitos políticos y sociales del actual Plan Nacional de Desarrollo.

932. Para alcanzar estos objetivos y con el fin de optimizar recursos y lograr mayor impacto y sostenibilidad, el Plan se estructuró en cinco componentes: gestión, formación, dotación, divulgación e información.

933. Con su implementación se logró la inclusión de la música en los planes de desarrollo de 32 departamentos y 2 distritos, y, en 497 municipios se logró concertar con autoridades

locales la aprobación de acuerdos municipales para la creación de escuelas no formales de música.

Actores	Bandas de viento	Coros	Músicas tradicionales	Orquestas	Total
Directores formados	585	367	332	60	1.344
Municipios atendidos	546	318	265	18	1.147
Niños beneficiarios	25.155	7.220	9.900	1.800	44.075

Fuente: Ministerio de la Cultura.

934. De la misma forma se han dotado 300 municipios con 3.748 instrumentos de banda y 6.682 de prebandas y 50 municipios con 959 instrumentos de música tradicional, lo cual se logró con la cooperación internacional y la contribución de la República Popular de China y la República de Corea.

935. Especial atención se le ha prestado a la población vulnerable y desplazada en los centros de formación musical Batuta, que entre 2003 y 2006 atendieron a más de 19.000 niños y jóvenes. El Sistema Nacional de Orquestas Sinfónicas e Infantiles de Colombia Batuta es una fundación sin ánimo de lucro que aporta a la juventud y a la niñez una forma de enfrentar las asperezas de la vida. Aunque niños y niñas de cualquier estrato social son bienvenidos, la fundación se concentra en los que han sufrido por la violencia, dándoles un estímulo que les permite soñar y realizar sus sueños tras haber adquirido destrezas y sensibilidades musicales.

936. Dados los óptimos resultados de la implementación de este programa en 2006 se expidió el documento CONPES 3409 (Lineamientos para el fortalecimiento del Plan Nacional de Música para la Convivencia), cuyo objetivo principal es ampliar la cobertura del programa a un mayor número de municipios.

Plan Nacional de Cultura y Convivencia

937. En el marco de la política formulada por el Ministerio de Cultura en el tema de convivencia, el Plan Nacional de Cultura y Convivencia, se ha construido a partir de los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Cultura respecto a la construcción de una ciudadanía democrática cultural, y en el Plan Nacional de Desarrollo en torno al fortalecimiento institucional y la consolidación de una cultura nacional de convivencia. El plan aprovecha el potencial de la cultura en la construcción de sentidos compartidos desde la diferencia, y desde allí promueve la articulación del sector cultural, hace énfasis en la construcción participativa y descentralizada de políticas culturales de convivencia y propone la articulación con otros sectores que desarrollan esfuerzos en el tema de convivencia que pueden complementarse y potenciarse desde la perspectiva cultural. El plan se materializó en la formulación de planes de cultura y convivencia departamentales y municipales, realización de procesos de formación, ejecución de iniciativas locales de proyectos culturales, así como en la implementación del proyecto "Radios ciudadanas: espacios para la democracia".

938. En el pasado cuatrienio el Plan Nacional de Cultura y Convivencia reportó 50.491 promotores de cultura y convivencia formados o sensibilizados, ciudadanos que se comprometen

a promover con su comportamiento cotidiano el respeto, la tolerancia y la solidaridad frente a aquellos grupos y sectores diversos culturalmente (incluye participantes en mesas de formulación de planes departamentales de cultura y convivencia, promotores asistentes a diplomados de convivencia, talleres locales y regionales desarrollados en el marco de proyectos radiales). Adicionalmente se reportaron 9.746 productos culturales desarrollados en el marco del plan (incluye los planes departamentales formulados, proyectos municipales, productos radiales de cultura y convivencia).

939. Con la implementación de las estrategias del plan, fueron beneficiados 379 municipios del país. La meta en el próximo cuatrienio, es darle continuidad a los proyectos de cultura y convivencia municipales que se encuentran en ejecución, implementar franjas radiales de opinión en el marco de radios ciudadanas en 200 municipios nuevos y realizar la evaluación del plan hasta el momento con el fin de definir la estrategia a ser desarrollada en el nuevo cuatrienio; es importante hacer énfasis en que uno de los logros del Ministerio de Cultura en el marco del plan ha sido el fortalecimiento institucional en torno a la construcción de convivencia a través de la formulación de los planes departamentales y municipales, propiciando el desarrollo de iniciativas autónomas en cada departamento.

940. Otros programas que se han venido fortaleciendo durante el período 2002-2007 hacen referencia a los siguientes temas:

- a) Apoyo a la música sinfónica en Colombia (CONPES 3208 de 2002).
- b) Recursos adicionales para inversión en proyectos de patrimonio cultural, CONPES 3255 de 2003 (Lineamientos de política para la distribución del 25% de los recursos territoriales provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil).
- c) Fomento de la cinematografía, para lo cual se formuló el CONPES 3462 de 2007 (Lineamientos para el fortalecimiento de la cinematografía en Colombia).

Materia científica

941. En el período se adoptaron medidas para garantizar la aplicación de programas científicos en beneficio de los colombianos. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología aprobó en noviembre de 2005 la Política Nacional de Apropiación Social de la Ciencia y la Tecnología como una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado comunitario, 2002-2006. Este documento busca convocar y movilizar a la sociedad colombiana para crear una atmósfera nacional de interés y compromiso en torno a la ciencia y la tecnología como "estrategia de futuro"¹⁴⁹; esto con el fin de enfrentar el problema del acceso restringido a la

¹⁴⁹ "Estrategia de futuro" significa asegurar el incremento de la riqueza nacional, la generación, comunicación, discusión y uso del conocimiento científico y tecnológico que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la vida y de la vida democrática, así como la exploración y presentación de alternativas de solución de los conflictos colombianos con base en el conocimiento válido. Y esto sólo es posible si instituciones de la estructura política, económica, social y cultural de la sociedad colombiana se movilizan en torno a la ciencia, la tecnología y la innovación.

información y las limitaciones en la participación del público en la toma de decisiones sobre ciencia y tecnología.

942. De otro lado, el Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Desarrollo para la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), se ha orientado a: i) consolidar las capacidades en ciencia, tecnología e innovación que la sociedad colombiana, sus grupos y regiones requieren; ii) propiciar el desarrollo del conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y la innovación necesaria para el avance de las regiones, el bienestar de los asociados y el progreso de la nación; iii) propiciar la aprobación social del conocimiento.

943. La labor de promoción del conocimiento de la sociedad de sí misma, y en el reconocimiento de su identidad y capacidades se ha orientado al apoyo del desarrollo de investigaciones sobre la diversidad cultural y regional de país. Así entre 2000 y 2005 se apoyaron 17 proyectos orientados al estudio de las identidades propias de nuestra cultura por un monto cercano a los 700 millones de pesos.

944. De igual manera, se desarrollaron convocatorias tendientes a establecer el diálogo de saberes, para propiciar los aprendizajes mutuos entre el saber de las comunidades académicas y el de otras comunidades, en especial, el saber propio de las comunidades indígenas, negras, campesinas y de pobladores urbanos. En la primera convocatoria realizada para tal fin en 2005, se financiaron diez proyectos por un monto cercano a los 500 millones de pesos.

945. Colombia como muchos países se encuentra atravesada por el fenómeno de la violencia. La necesidad de construir ciudadanía y otras maneras de resolver los conflictos y atender a la población vulnerable ha demandado el desarrollo de convocatorias para investigar sobre la formación ciudadana, fortalecimiento institucional y el fenómeno del desplazamiento. En este último tema en el período 2002-2005 se apoyaron ocho investigaciones por un monto cercano a los 390 millones de pesos.

946. Por su importancia en la construcción de ciudadanía y en el tema de respeto y reconocimiento a la diversidad se apoyaron en el primer tema 16 proyectos por un monto cercano a los 450 millones de pesos, y en el segundo 8 proyectos con un monto cercano a los 200 millones de pesos. En general, COLCIENCIAS ha promovido el desarrollo de investigaciones pedagógicas en el mejoramiento de la calidad educativa en Colombia y su contribución a la cultura nacional.

947. Cabe resaltar las iniciativas tomadas en el país por la etnoeducación y el reconocimiento de la lengua propia. En varias universidades públicas hay programas de especialización y maestría en el tema y el Ministerio de Educación Nacional ha propiciado el desarrollo de programas formales de etnoeducación. La Universidad de Antioquia ha abierto una línea en su doctorado en educación para comunidades indígenas con la primera vinculación de un docente indígena.

948. De igual forma, se ha promovido la divulgación del conocimiento a las comunidades científicas mediante eventos de socialización y publicaciones. De otra parte, se ha promovido el acceso libre al conocimiento producto de las investigaciones financiadas por COLCIENCIAS, mediante la visita a su centro de documentación.

Programa de estudios científicos en educación

Nº	Proyecto	Entidad	Monto aprobado (pesos)
Proyectos de investigación que promuevan las competencias ciudadanas			
1	Competencias ciudadanas para la convivencia y la prevención de la violencia	Universidad de los Andes	29.991.000
2	Competencias ciudadanas en clase de ciencias: proyecto pequeños científicos	Universidad de los Andes	30.000.000
3	Una propuesta para cualificar la convivencia de los jóvenes bogotanos escolarizados	Instituto Alberto Merani	29.973.000
4	Formación ciudadana y formación básica en ciencias naturales	Universidad Nacional	30.000.000
5	Características de la conciencia de sí de estudiantes con alto y bajo rendimiento escolar	Universidad Nacional	24.600.000
6	Propuesta curricular para la formación de ingenieros desde el enfoque en estudios CTS+I	Universidad del Cauca	28.672.000
7	PAIDÓPOLOS: propuesta radial para generar ambientes y dinamizar procesos de desarrollo de competencias ciudadanas	Universidad Industrial de Santander	27.000.000
8	Análisis de competencias ciudadanas y formas de convivencia en la escuela	Universidad Pedagógica	16.100.000
9	Conflicto y mediación simbólica en niños escolares de sectores marginales urbanos. El caso de la comuna 20 de Cali	Universidad San Buenaventura	24.000.000
10	La comprensión de conflictos en textos narrativos: una vía para la formación de competencias ciudadanas	Universidad de Valle	29.995.000
11	La escuela como escenario de socialización política: actitudes, sentidos y prácticas de participación ciudadana en jóvenes de estratos 1 y 2 de cuatro regiones del país participantes en el programa nacional Jóvenes Constructores de Paz	Universidad de Manizales	50.435.000
12	Educación moral, concepciones de los docentes acerca de la formación en valores	FUNVHEC	39.980.000
13	Temas y situaciones consideradas como conflictivas desde el punto de vista moral por jóvenes de la educación secundaria y media de dos ciudades del país. Perspectivas tomadas por ellos para su valoración e implicaciones educativas.	Universidad de Manizales	18.000.000
14	Comunicación, educación y ciudadanía. Discurso de actores escolares	Universidad Central	24.000.000
15	Las representaciones sociales sobre el valor justicia como punto de partida para el fortalecimiento de la convivencia escolar	Universidad de Antioquia	24.240.000
16	Análisis desde la ética de la responsabilidad, de los criterios valorativos éticos, políticos y pedagógicos en los procesos de formación de valores	FUNVHEC	26.000.000
Total			452.886.000

Nº	Proyecto	Entidad	Monto Aprobado (pesos)
Proyectos de investigación que promueven el reconocimiento y respeto a la diversidad, 2000-2005			
1	La representación e interpretación de la realidad social a través del juego dramático y otras expresiones ludicoartísticas en niños y niñas de diverso contexto cultural	Universidad de Antioquia	23.700.000
2	Universidad movilidad social y cultural, trayectorias sociales, género e identidad en estudiantes de la Universidad Nacional	Universidad Nacional	18.200.000
3	Situación del estudiante universitario indígena, necesidades y perspectivas. Un estudio de Antioquia y Chocó.	Universidad de Antioquia	40.000.000
4	Educación y transculturalización juvenil indígena	Fundación Caminos de Identidad	45.760.000
5	Política educativa, equidad y formación docente	Universidad Pedagógica	25.600.000
6	Concepciones sobre conocimiento e investigación en contextos universitarios y contextos indígenas. Hacia una pedagogía de la investigación que reconozca la diversidad cultural	Universidad de Antioquia	40.000.000
7	Cátedra Viva Intercultural	Universidad del Rosario	10.000.000
8	Sistema educativo e inclusión social en Medellín, 1994-2005		
Total			203.260.000

949. En los últimos años las iniciativas de representantes de la comunidad científica y del Gobierno nacional para posicionar la actividad científica y tecnológica en las políticas públicas y en la sociedad han dado resultados positivos. Sin embargo, éstas aún siguen siendo consideradas como insuficientes cuando se habla de dar el gran salto a la denominada "sociedad del conocimiento". En razón a lo anterior se han planteado por parte de COLCIENCIAS las siguientes acciones:

- a) Desarrollo e implementación de programas de divulgación y posicionamiento de la ciencia y la tecnología colombianas a través de medios masivos de comunicación, a través del fortalecimiento de líneas editoriales; el fomento de la circulación de noticias de ciencia y tecnología en prensa regional y nacional; la promoción de la realización y emisión de programas de televisión en ciencia y tecnología; y, la promoción de la ciencia y tecnología para la radio comunitaria "Ciencia para Todos".
- b) Fomento de la participación ciudadana y la formación de opinión pública de ciencia y tecnología a través de la generación de espacios de reflexión ciudadana en al menos diez departamentos, a través de la semana nacional de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación; y, el proyecto Festival de cine y vídeo científico "Ver ciencia caribe".
- c) Apoyo a centros regionales de la ciencia en ciudades intermedias. A través de la Sala de la Vida de Maloka; Sala Universo de Maloka; Convocatoria para centros interactivos; Maloka Viajera en una región del país.

- d) Desarrollo de programas y proyectos de fomento de la cultura científica a partir de intereses y necesidades de la sociedad. A través de turismo científico, realización de un circuito en dos regiones del país.
- e) Promoción de formación de mediadores de la ciencia a través del apoyo a programas de comunicación pública de la ciencia. A través de un diplomado itinerante de comunicación pública de las ciencias.

VI. CONCLUSIONES

950. Todas las acciones descritas en este documento evidencian los esfuerzos, los logros y las dificultades del Estado en el restablecimiento y la efectiva garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, para todos los colombianos, pero particularmente para los millones que hoy están inmersos en la pobreza y deben sufrir los efectos de la inequidad.

951. La política gubernamental de seguridad democrática, que ha permitido la recuperación de la seguridad en el territorio, garantizando la viabilidad de la democracia, el afianzamiento de la legitimidad del Estado y el fortalecimiento del estado de derecho, constituyó una base fundamental para que el país pudiera tener un crecimiento económico importante a partir de 2002 que ha posibilitado alcanzar una mejoría en los indicadores sociales.

952. En este marco el Gobierno se enfocó en la reducción de la vulnerabilidad de grupos poblacionales históricamente afectados por condiciones de inequidad avanzando en el tema de pobreza e indigencia, cuyos índices han registrado los niveles más bajos que se han observado desde que hay cifras comparables, en el fortalecimiento del sistema de protección social, en la ampliación de la cobertura y calidad educativa, en la reactivación del manejo del campo y la mejora de la calidad de la vida urbana.

953. Esto ha significado un enorme reto para el país, en el cual se seguirá trabajando pues a pesar del crecimiento económico y la generación de riqueza, es necesario desplegar mayores esfuerzos, particularmente en materia de distribución del ingreso, tema en el cual persisten grandes brechas. Con esa perspectiva, en este período se ha avanzado en el diseño de políticas que han orientado y orientarán los esfuerzos futuros para el afianzamiento de un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social, además se han sentado bases normativas y jurisprudenciales de la mayor importancia que permitirán a las administraciones orientar sus acciones por alcanzar esos objetivos.

954. En esa línea, para los próximos años se ha planteado la estrategia de equidad que consiste, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) "Estado comunitario: Desarrollo para Todos", en lograr que los colombianos tengan igualdad en el acceso y la calidad en los servicios sociales que permitan alcanzar ingresos suficientes para llevar una vida digna. Se trata de superar el asistencialismo a través de políticas que incluyan dentro de su formulación apoyos condicionados, acompañamiento periódico y esquemas de graduación, y que permitan desarrollar habilidades para generar ingresos en el futuro. De esta forma se busca que todos los colombianos tengan acceso a la educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral y a mecanismos de promoción social efectivos.

955. Hoy se cuenta con documentos como la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, que ha profundizado en el conocimiento sobre los mecanismos que determinan la pobreza y la desigualdad, y ha formulado propuestas para avanzar en su reducción; el documento CONPES Social 91, que elevó a política estatal el compromiso del país para cumplir con las metas y objetivos acordados en la Cumbre del Milenio; y, como parte del ejercicio de planeación a largo plazo, el documento Visión Colombia 2019, que definió como uno de los objetivos del país a 15 años la construcción de una sociedad más igualitaria con metas concretas a 2010 y 2019, dentro de las cuales se espera para 2019 tener plena cobertura en salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento básico.

956. Igualmente, se ha presentado por parte del Gobierno nacional la "Estrategia de Cooperación, 2007-2010", la cual focaliza la demanda de cooperación en tres áreas temáticas: Objetivos de Desarrollo del Milenio; lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente y reconciliación y gobernabilidad. Esta última incluye temas como reintegración económica y social, fortalecimiento del estado social de derecho, asistencia humanitaria y atención a las víctimas de la violencia.

957. En armonía con lo anterior, se diseñó, con el esfuerzo y la coordinación de diversas entidades del Estado, una estrategia de fortalecimiento de la democracia y la promoción del desarrollo social, cuyo objetivo fundamental es consolidar los logros y avanzar aún más en los objetivos fundamentales de fortalecimiento de la democracia, la superación de las amenazas contra la estabilidad democrática, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, y la lucha contra la pobreza.

958. Adicionalmente, dada la problemática que vive la población desplazada en el país y su especial condición de vulnerabilidad, se tienen sentadas políticas encaminadas a su estabilización socioeconómica a través del documento CONPES 3400 de 2006, el cual comporta la ejecución de acciones para restituir sus derechos vulnerados y lograr un acceso preferente a servicios de educación, salud, generación de ingresos y tierra.

959. El diseño de estas y otras políticas de relevancia que buscan garantizar el pleno ejercicio y disfrute de los DESC evidencian la voluntad y el compromiso en continuar trabajando de manera decidida en el cumplimiento de los compromisos internacionales y a favor de la justicia y la equidad de todo el pueblo colombiano.
