

CUADERNOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

CUADERNO No. 3

POBLACIÓN VULNERABLE: DERECHOS Y ACCIONES AFIRMATIVAS

**SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO
ECONÓMICO**

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS**

SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**Bogotá D.C.
Abril de 2010**

Secretaría de Desarrollo Económico

Alcaldía Mayor de Bogotá

Samuel Moreno Rojas

Alcalde Mayor de Bogotá

Mariella Barragán Beltrán

Secretaria de Desarrollo Económico

Nubia Elsy Martínez Castañeda

Subsecretaria de Desarrollo Económico

Hugo Muñoz Berrío

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

Alfredo Bateman

Subdirector de Estudios Estratégicos

Nubia Angarita

Subdirectora Regulación e Incentivos

Rodrigo Barrera Barinas

Asesor de Comunicaciones

Autores

Nubia Angarita

Maria del Pilar Barrios

Diseño

Nicolay Villamarín Orduña

Diagramación y Revisión de Textos

Daniel Jaime Aulí

Impresión

Subdirección Imprenta Distrital DDDI

Puede encontrar información adicional de este cuaderno en la página Web

www.desarrolloeconomico.gov.co - publicaciones - Cuadernos de desarrollo económico

La Serie de Borradores de Desarrollo Económico es una publicación de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Los trabajos de la Serie son borradores de carácter provisional; las opiniones y errores son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Desarrollo Económico ni a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Todo el material está protegido por derechos de autor; su uso está permitido libremente siempre y cuando se realice la debida cita bibliográfica.

PRÓLOGO

Es prioridad de la actual Administración Distrital garantizar mayor igualdad de oportunidades y así consolidar el mejoramiento de la calidad de vida para todos los habitantes de la Ciudad. Esta prioridad se concreta en la puesta en marcha de políticas afirmativas, dirigidas especialmente para las poblaciones que han sido colocadas en condiciones de vulnerabilidad por razones de exclusión social, económica o cultural, tales como las mujeres cabeza de familia, los y las jóvenes en situación de riesgo, grupos étnicos (afrodescendientes, población rom ó gitanos, indígenas y raizales), poblaciones discapacitadas, o desplazados forzados, LGBT, entre otras poblaciones que históricamente han encontrado limitaciones para el ejercicio de sus derechos.

Por ello, en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008–2012” se han consagrado un número amplio de programas, proyectos y acciones encaminados a promover condiciones que garanticen la igualdad como derecho real y efectivo. De esta manera los y las habitantes disfrutarán del acceso a un desarrollo pleno de sus potencialidades, capacidades y del ejercicio de las libertades básicas.

Sin embargo, para lograr resultados más contundentes y permanentes en el corto plazo, se necesita que la Administración Distrital y toda la ciudadanía contribuyan activamente para el propósito de hacer de Bogotá una Ciudad de Derechos. Esto tiene que introducirse en las vidas cotidianas de manera corresponsable, erradicando de nuestra vida privada y pública cualquier vestigio de discriminación y promoviendo la integración social y productiva de la población tradicionalmente marginada de manera activa.

Con el fin de facilitar la apropiación y materialización, de los derechos y las acciones afirmativas establecidos en el orden jurídico vigente, tanto nacional como distrital, sobre las poblaciones usualmente discriminadas y marginadas, se elaboró el Cuaderno que ponemos a su disposición.

Es nuestro compromiso que Bogotá continúe siendo reconocida no sólo a nivel nacional sino en América Latina como la ciudad que mayores esfuerzos hace para que todos sus habitantes gocen de una vida digna y plena, y del ejercicio pleno de los derechos.

Mariella Barragán Beltrán
Secretaria de Despacho

Contenido

Introducción	5
CAPÍTULO I	
POBLACIONES VULNERABLES, ACCIONES AFIRMATIVAS, POLÍTICAS Y ACCIONES DISTRITALES Y COMPETENCIAS DEL SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO	7
1. Poblaciones vulnerables	7
2. Acciones Afirmativas	9
3. Las poblaciones vulnerables en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: para Vivir Mejor 2008 – 2012	10
3.1. Principales aspectos del objetivo estructurante ciudad de derechos relacionados con poblaciones vulnerables	12
3.2. Principales aspectos del objetivo estructurante derecho a la ciudad relacionados con poblaciones vulnerables	13
3.3. Principales aspectos del objetivo estructurante ciudad global relacionados con poblaciones vulnerables	13
3.4. Principales aspectos del objetivo estructurante participación relacionados con poblaciones vulnerables	14
4. Competencias del sector desarrollo económico, industria y turismo	14
CAPÍTULO II	17
1. Mujer cabeza de familia	17
1.1. Bloque de constitucionalidad	18
1.2. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	18
1.2.1. <i>Fomento para el desarrollo empresarial</i>	19
1.2.2. <i>Apoyo educativo para mujeres cabeza de familia</i>	20
1.2.3. <i>Incentivos especiales para el sector privado</i>	20

1.2.4. <i>Privilegios en la contratación</i>	21
1.2.5. <i>Flexibilización y apoyo crediticio</i>	21
1.2.6. <i>Promoción y financiación de entidades sin ánimo de lucro que apoyen mujeres cabeza de familia</i>	21
1.2.7. <i>Destinación en los presupuestos de recursos especiales para mujeres cabeza de familia.</i>	22
1.2.8. <i>Garantías para el desarrollo sostenible de proyectos para Mujeres Cabeza de Familia</i>	22
1.2.9. <i>Acceso a fondos de capital de riesgo del Fomipyme</i>	23
1.2.10. <i>Tratamiento preferente a las Mujeres Cabeza de Familia en Situación de Desplazamiento Forzado</i>	23
1.2.11. <i>Promoción de entidades sin ánimo de lucro que generen empleo a las Mujeres Cabeza de Familia</i>	23
1.2.12. <i>Capacitación y sanciones para funcionarios que incumplan o entorpezcan la aplicación de la Ley de la Mujer Cabeza de Familia</i>	24
1.2.13. <i>Acciones Afirmativas para Mujeres Cabeza de Familia</i>	24
2. Jóvenes	25
2.1. Bloque de constitucionalidad	26
2.1.1. <i>Principales convenios internacionales</i>	26
2.2. Derechos de orden constitucional	26
2.3. Derechos legales	27
2.4. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	28
2.4.1. <i>Protección laboral para el menor trabajador</i>	28
2.4.2. <i>Formación integral, participación y productividad</i>	31
2.4.3. <i>Promoción de formas asociativas de economía solidaria para jóvenes</i>	33
2.4.4. <i>Financiación</i>	33
3. Adultos mayores	33
3.1. Bloque de constitucionalidad	34
3.1.1. <i>Principales convenios internacionales</i>	34
3.2. Derechos de orden constitucional	35
3.3. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	35
4. Personas en situación de discapacidad	40
4.1. Bloque de constitucionalidad	41

4.1.1. <i>Principales convenios internacionales</i>	41
4.2. Derechos de orden constitucional	42
4.3. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	43
4.3.1. <i>Integración laboral y garantía de los derechos fundamentales económicos</i>	43
4.3.2. <i>Educación para el trabajo y desarrollo humano</i>	43
4.3.3. <i>Privilegios en la vinculación con el Estado</i>	45
4.3.4. <i>Incentivos especiales para el sector privado</i>	46
4.3.5. <i>Privilegios en la contratación</i>	47
4.3.6. <i>Apoyo crediticio</i>	47
4.3.7. <i>Lineamientos de política para el establecimiento de Acciones Afirmativas en materia de Productividad para personas en situación de discapacidad en el Distrito Capital</i>	48
4.3.8. <i>Lineamientos de Política Pública Nacional para el establecimiento de Acciones Afirmativas en materia económica y laboral para las personas que presentan enanismo.</i>	51
5. Grupos étnicos	51
5.1. Afrodescendiente	52
5.2. Pueblos Indígenas	53
5.3. Raizales	54
5.4. Rom ³¹ o gitanos	54
5.5. Bloque de constitucionalidad	55
5.5.1. <i>Principales convenios internacionales</i>	55
5.6. Derechos de orden constitucional	59
5.7. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	63
5.7.1. <i>Protección y garantías para el trabajo</i>	63
6. Población LGBT	69
6.1. Bloque de constitucionalidad	70
6.1.1. <i>Principales convenios internacionales</i>	70
6.2. Derechos de orden constitucional	71
6.3. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	72
6.3.1. <i>Protección y garantías para el trabajo</i>	72

7. Desplazados	73
7.1. Bloque de constitucionalidad	75
7.1.1. <i>Principales convenios internacionales</i>	75
7.2. Derechos de orden constitucional	76
7.3. Derechos de orden legal	76
7.4. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico	78
7.4.1. <i>Sobre Capacitación y recalificación para la producción</i>	80
7.4.2. <i>Sobre Promoción de programas de generación de ingresos rural y urbano</i>	80
7.4.3. <i>Sobre la cesación de la condición de desplazado</i>	82
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

INTRODUCCIÓN

El Constituyente de 1991 consagró la igualdad como uno de los derechos fundamentales, y estableció como obligaciones del Estado las de promover condiciones para que hiciera real y efectiva, proteger y adoptar las medidas a favor de grupos discriminados o marginados, especialmente de aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Tanto el Constituyente, como el Legislador, las Altas Cortes y la Administración Distrital, desarrollaron y desarrollan en la actualidad este derecho fundamental mediante la consagración de acciones afirmativas a favor de ciertos grupos poblaciones tales como las mujeres cabeza de familia, jóvenes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, grupos étnicos (afrodescendientes, población rom o gitanos, indígenas y raizales), LGBT, desplazados, entre otros, que históricamente han encontrado limitaciones en la ejecución, garantía y restitución de sus derechos.

Para la Administración Distrital es de alta importancia garantizar la igualdad de oportunidades y la calidad de vida para todos los habitantes de la Ciudad, especialmente para las poblaciones vulnerables señaladas, tal como se deriva del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2012”. De ahí que los ejes alrededor de los cuales se ha estructurado el Plan, además de reconocer explícitamente los derechos de estas poblaciones, le han encomendado a los distintos organismos y entidades del sector central adelantar programas y proyectos puntuales que conduzcan al reconocimiento, la garantía y la restitución de los derechos a estas poblaciones y al mejoramiento de su bienestar.

Por otra parte, de manera específica, las normas de organización y funcionamiento distritales, le han asignado como competencias a la Secretaría de Desarrollo Económico las de proponer estrategias y marcos regulatorios tendientes a la creación de incentivos, democratización de oportunidades y promoción del desarrollo y crecimiento de los ingresos y participación en los mercados de pequeños productores, productores marginales y poblaciones vulnerables, y la de proponer políticas que contribuyan a la generación de empleo en el Distrito Capital y la Ciudad - Región.

Con el fin de facilitar la materialización de los derechos y las acciones afirmativas establecidos en el orden jurídico vigente relacionados con las poblaciones indicadas, se elaboró el presente documento, en el que se hace referencia a las poblaciones consideradas

usualmente vulnerables, el fundamento constitucional¹, legal, y/o jurisprudencial que sirve de soporte para predicar tal vulnerabilidad, las acciones afirmativas en el ámbito de las competencias de la Secretaría de Desarrollo Económico, así como la normatividad y las acciones afirmativas previstas tanto en el orden nacional como distrital y la jurisprudencia más relevantes.

De esta manera, se busca que los servidores públicos tengan un conocimiento integral de las acciones afirmativas que se han dispuesto para las poblaciones vulnerables en los distintos campos de los derechos constitucionales, de tal manera que se les facilite su ejecución y se garantice un mejor vivir para estos habitantes de la ciudad.

¹ Hace referencia al bloque de constitucionalidad. Se resalta que el artículo 93 de la Constitución Política establece que prevalecen en el orden interno los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos ratificados por el Congreso, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad, según jurisprudencia de la Corte Constitucional.

CAPÍTULO I

POBLACIONES VULNERABLES, ACCIONES AFIRMATIVAS, POLÍTICAS Y ACCIONES DISTRITALES Y COMPETENCIAS DEL SECTOR DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO.

1. Poblaciones vulnerables

“Todos somos vulnerables². La vulnerabilidad es parte de la naturaleza humana y se manifiesta en la fragilidad de nuestra composición. Todos estamos expuestos a sufrir alteraciones en nuestro cuerpo –unas más graves que otras– por causa de accidentes o enfermedades. La muerte da cuenta de la máxima vulnerabilidad que podemos sufrir. Además de este tipo de vulnerabilidad primaria que es la vulnerabilidad física, hay otro que muestra el lado más doloroso de la condición humana; éste es el ámbito de las desigualdades, y se refiere a la vulnerabilidad por la situación socioeconómica de las personas. Esta es la vulnerabilidad más estudiada; incluso las definiciones más citadas tienen esta dimensión conceptual que comprende a la vulnerabilidad como la situación de riesgo derivada de las condiciones sociales y económicas, específicamente de las personas que viven con menos satisfactores.

El primer tipo de vulnerabilidad a que nos hemos referido es irreductible, pues nuestra fortaleza física tiene límites insuperables. El segundo tipo demanda políticas públicas adecuadas que permitan al Estado aliviar las penurias económicas y la miseria de los habitantes. Por ello, el combate a la pobreza y la generación de mejores estadios de vida tiene que ser una de las directrices del quehacer del Estado; sólo así es posible enfrentar la vulnerabilidad de quienes por su estado de marginación sufren más y son más vulnerables³.

En el ordenamiento jurídico colombiano no existe un concepto o definición específica sobre “vulnerabilidad” y las poblaciones que hacen parte de dicha condición. No obstante lo anterior, según jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional la vulnerabilidad está asociada

2 Para referirnos a la vulnerabilidad como categoría de análisis, tenemos que partir del concepto de “vulnerable”, pues aquella no es otra cosa que la condición de vulnerable. Así tenemos que vulnerable deriva del latín vulnerabilis y se refiere a un adjetivo que proyecta la posibilidad de “ser herido o recibir lesión, física o moralmente”. Diccionario de la Lengua Española, edición electrónica. Real Academia Española. Madrid: Espasa-Calpe, 1998. A partir de esta definición es posible entender por “persona vulnerable” a quien por sus características físicas, sociales, culturales o económicas se encuentra en situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad. Vulnerable es toda persona susceptible de ser violentada en su integridad física, moral, intelectual y económica, a causa de factores de riesgo; de ahí que podamos afirmar que todas las personas somos potencialmente vulnerables.

3 URIBE ARZATE E. González Chávez, María de Lourdes. “La protección jurídica de las personas vulnerables”. REVISTA DE DERECHO No. 27 – Universidad del Norte, 27:205-229, 2007 – Barranquilla (Atlántico).

con la concepción de Estado Social de Derecho y el derecho fundamental a la igualdad, consagrados en los artículos 1º y 13 de la Constitución Política de Colombia (C.P.).

En el artículo 1º de la C.P. se indica que:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, lo que traduce que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas, contrarrestar las desigualdades sociales existentes y ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales⁴.

Como se desprende de la lectura del artículo, el Estado Social de Derecho tiene como base los siguientes principios fundamentales: dignidad humana, trabajo, solidaridad e igualdad.

De conformidad con la Corte Constitucional⁵, el reconocimiento de la igualdad⁶ conlleva las siguientes implicaciones:

“El ordenamiento jurídico, fundado en la Constitución, ha de reconocer el ámbito de la igualdad y discernir en el campo de las desigualdades, a fin de evaluar con criterio objetivo cuáles son las normas que deben plasmar idéntico tratamiento para todos y cuáles, por el contrario, tienen que prever consecuencias jurídicas distintas para hipótesis diferentes. Entonces, no realiza este principio el sistema legal que otorgue privilegios injustificados o establezca discriminaciones arbitrarias entre iguales, ni tampoco el que atribuya iguales consecuencias a supuestos disímiles, ni el que desconozca a los más débiles el derecho fundamental que la Carta Política les confiere a ser especialmente protegidos, habida cuenta de la debilidad en que se encuentran frente a los demás. Desde luego, las distinciones que establezca el legislador tienen por límite la preceptiva constitucional, muy especialmente los derechos que ella reconoce y los deberes que impone a las personas y a la sociedad”

4 Sentencia SU-747 de 1998 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Sentencia C-472 del 23 de julio de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 “El principio de no discriminación, por su parte, asociado con el perfil negativo de la igualdad, da cuenta de ciertos criterios que deben ser irrelevantes a la hora de distinguir situaciones para otorgar tratamientos distintos. Estos motivos o criterios que en la Constitución se enuncian, aunque no en forma taxativa, aluden a aquellas categorías que se consideran sospechosas, pues su uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a subvalorar y a colocar en situaciones de desventaja a ciertas personas o grupos, vrg. mujeres, negros, homosexuales, indígenas, entre otros. Los criterios sospechosos son, en últimas, categorías que «(i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales». El constituyente consideró, entonces, que cuando se acude a esas características o factores para establecer diferencias en el trato, se presume que se ha incurrido en una conducta injusta y arbitraria que viola el derecho a la igualdad”. Sentencia C-371 del 29 de marzo de 2000. MP. Doctor Carlos Gaviria Díaz.

El principio y derecho fundamental a la igualdad (artículo 13, C.P.) representa la garantía más tangible del Estado Social de Derecho para el individuo o para los grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática –donde todas las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos–:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (Negrilla fuera de texto).

En desarrollo de tal derecho, se consagra en la misma Constitución la protección especial a algunas poblaciones tales como los niños, los jóvenes, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad y los grupos étnicos; y, a nivel legal y jurisprudencial, se consagra la protección a la población LGBT y desplazados, entre otros, en razón de que históricamente han encontrado serias limitaciones en los procesos de reconocimiento, garantía y restitución de sus derechos por motivos de discriminación o marginación.

Para efectos de este documento, solo se hará referencia a aquellas poblaciones vulnerables de especial relevancia desde la perspectiva de sus competencias para la Secretaría de Desarrollo Económico.

2. Acciones afirmativas

Las políticas o medidas adoptadas por el Estado tendientes a garantizar la igualdad real y efectiva a los grupos discriminados o marginados o en debilidad manifiesta se conocen como Acciones Afirmativas y tienen fundamento en el ordenamiento jurídico vigente, en el marco del Estado Social de Derecho y el derecho fundamental a la igualdad, previstos en los artículos 1º y 13 Superior.

Así lo reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia SU-0388-05:

“Sin embargo, en una concepción más amplia las acciones afirmativas son producto del Estado Social de Derecho y de la transición de la igualdad formal a la igualdad sustantiva o material, reconocida como componente esencial de aquel y plasmada expresamente en la mayoría de textos del constitucionalismo moderno como ocurre en el caso colombiano”⁷

Sobre su naturaleza, en la Sentencia C-371 de 2001 la Corte explicó lo siguiente:

“Con esta expresión se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan⁸, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación, con el fin de conseguir una mayor igualdad sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades”⁹.

En la Sentencia T-724 de 2003, la Corte Constitucional señala, además que:

“...las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentren en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción”.

El tema de las Acciones Afirmativas ha sido reiterado por la Corte Constitucional en varias sentencias, como se registra en la jurisprudencia citada en las secciones correspondientes a las poblaciones vulnerables objeto de estudio.

3. Las poblaciones vulnerables en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: para Vivir Mejor 2008 – 2012.

Las poblaciones vulnerables fueron objeto de especial atención en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor. Es así como en el artículo 2º del Acuerdo Distrital 308 de 2008- mediante el cual se adopta el Plan- se establecen entre los principios de la política y acción pública de la actual Administración los siguientes:

Equidad. El accionar de la administración reducirá los factores generadores de

7 Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia

8 ALFONSO RUIZ M. “*Discriminación Inversa e Igualdad*”, en Amelia Varcárcel (compiladora), *El Concepto de Igualdad*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 199tt4, pp. 77-93.

9 Greenwalt Kent. “*Discrimination and Reverse Discrimination.*” New York: Alfred A. Knopf. 1983. Citado en: Michel Rosenfeld. *Affirmative Action Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry.* Yale University Press. New York. 1991.

desigualdades injustas y evitables, que impiden o dificultan el acceso y disfrute de las oportunidades, a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias.

Solidaridad. El gobierno distrital promoverá que la sociedad, en un esfuerzo conjunto, acoja, privilegie e incluya en los beneficios del desarrollo a las personas y comunidades que se encuentran en desventaja manifiesta frente al ejercicio de sus derechos.

Perspectiva de derechos. La acción pública se orientará a la promoción, reconocimiento, garantía y restitución de los derechos fundamentales, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y colectivos, de todas y todos los habitantes de la ciudad, sin distinción de etnia, culto o creencia, género o condición socioeconómica, con especial atención hacia los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores y por condición especial de discapacidad.

Diversidad. La administración distrital potenciará las capacidades de los grupos heterogéneos, reconociendo las particularidades étnicas, culturales, de edad, de sexo, identidad de género u orientación sexual, religiosa o política. En virtud de ello, la política pública y la atención de las necesidades contendrán acciones afirmativas y se orientarán a desnaturalizar las discriminaciones.

Desarrollo humano. La acción del gobierno se orientará a garantizar el desarrollo de las capacidades de las personas y su acceso a las oportunidades para ampliar el ejercicio de las libertades humanas.

Erradicación gradual de la pobreza. La administración desarrollará acciones integrales para impulsar la calidad y el acceso a la educación, la salud, la justicia, la seguridad alimentaria, el agua potable y el ambiente sano, así como el desarrollo de alternativas para la generación de ingresos, y para actuar sobre todos los factores desencadenantes de pobreza.

Desarrollo económico. La acción pública se orientará al fomento del crecimiento económico, a través de los arreglos institucionales necesarios para generar un adecuado clima de negocios de diferente escala que permita mejorar el tejido productivo de la ciudad, posicionar a Bogotá en el ámbito internacional como destino de inversión y turismo, y facilitar la inserción económica de la población, con miras a la distribución equitativa de la riqueza.

3.1. Principales aspectos del objetivo estructurante ciudad de derechos relacionados con poblaciones vulnerables

En el artículo 5º del Plan se señalan, entre otros, los siguientes propósitos relacionados con las poblaciones vulnerables:

Propósitos:

1. Consolidar una cultura que reconozca y valore a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos plenos de derechos y les otorgue primacía en consideración a lo crucial de su momento de desarrollo.
2. Garantizar condiciones dignas de seguridad alimentaria, nutrición, salud, educación, bienestar social, ambiente, vivienda, cultura, recreación y justicia, con énfasis en las personas, grupos poblacionales y sectores sociales en condiciones de riesgo o vulnerabilidad.

Estrategias:

1. Optimizar los sistemas de información que contribuyen a reconocer, identificar y caracterizar las personas en condición de vulnerabilidad.
2. Desarrollar los planes de acciones afirmativas y demás acciones integrales que permitan reconocer, restituir y garantizar los derechos fundamentales de las personas, poblaciones, comunidades y sectores en condición de riesgo o vulnerabilidad. El Plan Integral de Acciones Afirmativas con sus programas, proyectos, estrategias, metas, rubros específicos, indicadores de gestión, y resultados, que se formule en concertación entre las comunidades afrodescendientes y la administración distrital, en el marco del Acuerdo 175 de 2005 de la política pública en beneficios de esta población, hará parte integral del presente Plan de Desarrollo Distrital.

Programas:

1. Alternativas productivas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables. Busca el mejoramiento de las capacidades de generación de ingresos con base en el desarrollo de las potencialidades de la población, con especial énfasis en mujeres y jóvenes.
2. Igualdad de oportunidades y de derechos para la inclusión de la población en condición de discapacidad. Tiene como propósito generar acciones dirigidas a garantizar los

derechos de las personas en condición de discapacidad que les aseguren asistencia digna en los servicios sociales y faciliten su inserción en la vida social y productiva de la ciudad.

3. Toda la vida integralmente protegidos. Persigue adelantar acciones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas en cualquier etapa del ciclo vital, reconociendo sus potencialidades y valorando el aporte específico y diferencial que niñas y niños, adolescentes, jóvenes, adultos, personas mayores y las familias, pueden realizar para el logro de una Bogotá positiva.
4. Bogotá respeta la diversidad. Tiene como finalidad desarrollar e implementar las políticas públicas y los planes de acciones afirmativas orientados a reconocer y restablecer los derechos de los grupos religiosos, afrodescendientes, indígenas, rom y raizales, y de las lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas.
5. Bogotá positiva con las mujeres y la equidad de género. Busca avanzar en el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las mujeres y garantizar las condiciones para el ejercicio efectivo de los mismos.

3.2. Principales aspectos del objetivo estructurante derecho a la ciudad relacionados con poblaciones vulnerables

En el artículo 8° del Plan se describe este objetivo así:

“Construiremos, con la gente y para la gente, una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente”.

3.3. Principales aspectos del objetivo estructurante ciudad global relacionados con poblaciones vulnerables

En el artículo 12 del Plan se describe el objetivo Ciudad Global en los siguientes términos:

“Construiremos una ciudad confiable, atractiva, con visión de futuro y competitiva, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano, sobre

la base del respeto, la recuperación y preservación del ambiente y la diversidad sexual, cultural, religiosa y étnica, y la acción corresponsable entre lo público y lo privado. Una ciudad cuyo desarrollo esté basado en la capacidad de los sujetos, en la producción de conocimiento, en la generación y distribución de la riqueza y en el afianzamiento del capital social. Una ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local”.

Estrategias:

En el artículo 14 del Plan, se señala como la primera de las Estrategias del objetivo estructurante Ciudad Global: “Promover los emprendimientos y el fortalecimiento empresarial con énfasis en formas empresariales asociativas y solidarias en los sectores poblacionales más vulnerables”.

3.4. Principales aspectos del objetivo estructurante participación relacionados con poblaciones vulnerables

En el artículo 16 del Plan se describe este objetivo estructurante, así:

“Construiremos una ciudad en la que se reconozcan las diferencias entre hombres y mujeres, donde se fortalezca la participación de niños y niñas, adolescentes, jóvenes, sectores LGBT, grupos étnicos y personas en condición de discapacidad o desplazamiento, para que incidan en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, directamente o a través de sus representantes y organizaciones, haciéndose corresponsables del desarrollo integral de la ciudad”.

Programas:

Entre los programas que contienen este objetivo se establece:

“Organizaciones y redes sociales. Promover la articulación entre las instancias de participación y las organizaciones, y mejorar la capacidad técnica de las redes sociales locales y distritales, con el fin de contribuir al fortalecimiento del capital social y la construcción colectiva de la ciudad, generando inclusión de los grupos poblacionales, sectoriales y etarios”.]

4. Competencias del sector desarrollo económico, industria y turismo

Como se establece en el artículo 74 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, mediante el cual se define la estructura organizacional y funciones en Bogotá, Distrito Capital, el Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo tiene la misión de crear y promover condiciones

que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice, entre otros objetivos, la inclusión económica, de tal manera que se hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones.

A través de la inclusión económica se busca que el Sector Desarrollo Económico garantice la inserción en el sector productivo de las personas que se encuentran marginadas del mismo, especialmente las poblaciones vulnerables, de manera tal que puedan materializar sus derechos y mejorar su calidad de vida.

Para alcanzar dichas propósitos, se le asignaron funciones específicas a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en el artículo 78 del Acuerdo citado, como se señala a continuación:

“c. Formular, orientar y coordinar las políticas para la generación de empleo digno e ingresos justos, y estímulo y apoyo al emprendimiento económico y al desarrollo de competencias laborales. En este sentido, participará en la elaboración y ejecución de la política de generación de empleo y la competitividad de las personas discapacitadas. (...).

i. Formular, orientar y coordinar la política para la creación de instrumentos que permitan el incremento y la mejora de competencias y capacidades para la generación de ingresos en el sector informal de la economía de la ciudad, con miras a facilitar su inclusión en la vida económica, el desarrollo de condiciones que les garanticen su autonomía económica y el mejoramiento progresivo del nivel de vida.

j. Formular, orientar y coordinar políticas de incentivos para propiciar y consolidar la asociación productiva y solidaria de los grupos económicamente excluidos. (...).

l. Formular, orientar y coordinar políticas para el desarrollo de microempresas, famiempresas, empresas asociativas, y pequeña y mediana empresa.

m. Desarrollar y estructurar estrategias conducentes a la bancarización de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, que faciliten y democratizen el acceso al crédito.

n. Formular y coordinar políticas para propiciar la realización de convenios con organizaciones populares y de economía solidaria que implementen proyectos productivos y de generación de empleo”.

CAPÍTULO II

A continuación se desarrollarán de manera específica para las siguientes personas vulnerables: Mujeres cabeza de familia, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, grupos étnicos, población LGBT y desplazados el marco normativo y jurisprudencial y las principales acciones afirmativas de que son objeto no sólo en el campo del desarrollo económico sino en otras áreas.

1. Mujer cabeza de familia

Las mujeres cabeza de familia gozan por Derecho Constitucional a su protección y de especiales Acciones Afirmativas consagradas, entre otras, en la conocida como Ley de la Mujer Cabeza de Familia (Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008).

En la mencionada Ley se define la Jefatura Femenina de Hogar como

“una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil”.

Se determina que es Mujer Cabeza de Familia

“quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.

En cuanto a cifras, según la Encuesta Calidad de Vida 2008 realizada por el DANE y tomando además como base los resultados del Censo 2005, en Bogotá, el 32,8% del total de hogares de la ciudad tienen como jefe de hogar a una mujer; es decir uno (1) de cada tres (3) hogares aproximadamente.

1.1. Bloque de constitucionalidad

En el Capítulo 2 del Título I de la Constitución Política, dedicado a los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, se consagra como un derecho especial el apoyo del Estado a las mujeres cabeza de familia. Así se establece en el artículo 43:

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

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. (Negrilla fuera de texto).

1.2. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico.

En desarrollo de lo consagrado en el inciso 2º del artículo 43 de la C.P., el Legislador expidió la Ley de la Mujer Cabeza de Familia, mediante la cual se establecieron Acciones Afirmativas, que fueron declaradas constitucionales mediante sentencia de la Corte Constitucional SU-0388 -05.

El artículo 3º de la Ley 82 de 1993 que fue modificado por la Ley 1232 de 2008, define lo que se entiende por “especial protección para las Mujeres Cabeza de Familia”, en los siguientes términos:

“Especial protección. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, procurando establecer condiciones de vida dignas, promoviendo la equidad y la participación social con el propósito de ampliar la cobertura de atención en salud y salud sexual y reproductiva; el acceso a servicios de bienestar, de vivienda, de acceso a la educación básica, media y superior incrementando su cobertura, calidad y pertinencia; de acceso a la ciencia y la tecnología, a líneas especiales de crédito y a trabajos dignos y estables”.

Entre las Acciones Afirmativas más importantes de interés para los fines del documento se encuentran las siguientes:

1.2.1. *Fomento para el desarrollo empresarial*

El artículo 8° de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 1232 de 2008, estableció:

“Fomento para el desarrollo empresarial. El Gobierno Nacional ofrecerá planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores, con los cuales la mujer cabeza de familia pueda realizar una actividad económicamente rentable.

Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, o quien haga sus veces, **y las Secretarías de Planeación departamentales, distritales y municipales, y los demás organismos de naturaleza similar existentes** o que llegaren a crearse **diseñarán y ejecutarán planes y programas dirigidos especialmente a la mujer cabeza de familia, para lograr la calificación de su desempeño básico y por competencias.** Tales entidades deberán: (Negrilla fuera de texto)

- a) Generar estadísticas con perspectiva de género a través de los organismos competentes, que permitan construir y formular planes, programas, proyectos y políticas públicas adecuadas a las necesidades de las mujeres cabeza de familia;
- b) Generar programas gratuitos de capacitación, flexibles en su duración y adaptados a la disponibilidad de tiempo de las mujeres cabeza de familia;
- c) Crear redes regionales emprendedoras y productivas que vinculen a las mujeres cabeza de familia en actividades económicas sostenibles y rentables. El Gobierno Nacional determinará cuáles son las entidades que ejercerán la inspección, vigilancia y control en el cumplimiento y ejecución de los planes, programas y políticas públicas dirigidas a la mujer cabeza de familia.

Parágrafo 1°. El Ministerio de la Protección Social fijará los parámetros que permitan la evaluación de estas acciones gubernamentales, a través de indicadores de gestión y resultados.

Parágrafo 2°. La Banca de Oportunidades financiará de manera prioritaria los proyectos que adelanten las madres cabeza de familia en el marco del fomento para el desarrollo empresarial a que hace referencia el presente artículo.”

1.2.2. Apoyo educativo para mujeres cabeza de familia.

El artículo 9° de la Ley 82 de 1993, estableció la siguiente Acción Afirmativa en relación con las mujeres cabeza de familia:

“Dentro del campo cultural del desarrollo, el Gobierno Nacional establecerá y los Departamentos, los Municipios y del **Distrito Capital de Santafé de Bogotá** podrán establecer en favor de la mujer cabeza de familia o de quienes de ella dependan:

- a. Acceso preferencial a los auxilios educativos-
- b. Servicio básico de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integradas en su mayoría por mujeres cabeza de familia” (Negrilla fuera de texto).

En el Acuerdo Distrital 091 del 26 de junio de 2003, por el cual se establece el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital, se establece en materia de acciones afirmativas en materia de educación para las Mujeres Cabeza de Hogar:

“Brindar las herramientas necesarias para que las personas jefas de hogar y en especial los hogares con jefatura femenina, tengan acceso fácil, rápido y oportuno a la **formación y capacitación educativa y laboral, buscando darles prioridad en las diferentes acciones que se emprendan en el Distrito Capital, con el fin de mejorar su estabilidad económica y beneficiar a su grupo familiar**” (Negrilla fuera de texto).

1.2.3. Incentivos especiales para el sector privado

El artículo 10 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 7° de la Ley 1232 de 2008, dispone:

“Incentivos. El Gobierno Nacional establecerá incentivos especiales para el sector privado que cree, promocióne o desarrolle programas especiales de salud, educación, vivienda, seguridad social, **crédito y empleo para las mujeres cabeza de familia**” (Negrilla fuera de texto).

1.2.4. Privilegios en la contratación

En el artículo 11 de la Ley 82 de 1993 se dispuso:

“El Gobierno Nacional, mediante reglamento, introducirá un factor de ponderación, que beneficie las propuestas de la mujer cabeza de familia o de las personas jurídicas en las cuales ella participe mayoritariamente, en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y de contratación de servicios también con el Estado. Dicho factor permitirá que se seleccione la oferta de la mujer cabeza de familia o de la correspondiente persona jurídica siempre que sea por lo menos igual a las de las demás proponentes”.

En el inciso tercero del artículo 12 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 8º de la Ley 1232 de 2008, se prevé:

“Las entidades territoriales cuyos planes de vivienda reciban recursos del presupuesto nacional, facilitarán el lleno de los requisitos para la contratación administrativa de prestación de servicios o de ejecución de obras, a asociaciones u organizaciones populares de vivienda o las que se constituyan dentro del sector de la economía solidaria, que estén integradas mayoritariamente por mujeres cabeza de familia. Es condición para este tratamiento que las utilidades o excedentes que se obtengan se destinen a la adquisición o mejoramiento de la vivienda de las mujeres asociadas, que sean cabeza de familia”.

1.2.5. Flexibilización y apoyo crediticio.

El artículo 15 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 1232 de 2008, estableció:

“Flexibilización y apoyo crediticio. El Gobierno Nacional diseñará instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente, a fin de reducir la feminización de la pobreza”.

1.2.6. Promoción y financiación de entidades sin ánimo de lucro que apoyen mujeres cabeza de familia

El artículo 16 de la Ley 82 de 1993 señaló:

“Los departamentos, los municipios y **el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, podrán promover y financiar la creación y operación de entidades sin ánimo de lucro, que coordinen las estrategias locales o regionales para apoyar a las mujeres cabeza de familia**” (Negrilla fuera de texto).

1.2.7. Destinación en los presupuestos de recursos especiales para mujeres cabeza de familia.

El artículo 17 de la ley 82 de 1993, modificado por el artículo 12 de la Ley 1232 de 2008, estableció:

“Desarrollo del principio de igualdad. En aplicación del principio de igualdad de oportunidades a favor de las mujeres cabeza de familia, **las entidades públicas nacionales y territoriales** a las cuales corresponda por aplicación de normas vigentes al efecto, que ofrezcan programas de desarrollo social, **deberán fijar en la formulación y ejecución de los mismos, un porcentaje en los presupuestos para proyectos destinados a las mujeres cabeza de familia** que contemplen capacitación técnica de acuerdo con la oferta y la demanda, de apoyo a cadenas productivas y a procesos organizacionales, como componente solidario en la ejecución de proyectos sociales de desarrollo que les permitan generar recursos y empleo digno y estable. **El Gobierno Nacional reglamentará la materia**” (Negrilla fuera de texto).

1.2.8. Garantías para el desarrollo sostenible de proyectos para Mujeres Cabeza de Familia

El artículo 20 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 1232 de 2008, dispuso:

“Garantías para el desarrollo sostenible. Para garantizar el desarrollo sostenible de los proyectos sociales que se promueven por la presente ley a favor de las Mujeres Cabeza de Familia, se disponen las siguientes acciones:

a) El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, o quien haga sus veces, dirigirá, coordinará, promoverá, planeará, protegerá, fortalecerá y desarrollará proyectos de enfoque empresarial dirigidos a las mujeres cabeza de familia, mediante la ejecución de recursos provenientes del presupuesto nacional, de los particulares u originados en el extranjero, para promover la constitución de organizaciones de economía solidaria sin que esto avale las cooperativas de trabajo asociado que tercerizan las relaciones laborales;

b) El Gobierno Nacional garantizará el acceso a los programas crediticios y de asistencia técnica oportuna y permanente para las microempresas, famiempresas y similares que hayan sido organizadas por mujeres cabeza de familia, en relación con el abastecimiento de materias primas, adiestramiento en las áreas de producción, comercialización y distribución de los productos y venta de servicios”.

1.2.9. Acceso a fondos de capital de riesgo del Fomipyme

El Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, Fomipyme, creado por la Ley 590 de 2000, Ley Mipymes, cuyo objeto es la financiación de proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción, tiene la facultad de crear fondos de capital de riesgo, en los que debe priorizar proyectos liderados por mujeres cabeza de hogar. Así se establece en el numeral 6º del artículo 23 de la mencionada Ley, modificado por el artículo 15 de la Ley 904 de 2004:

“Determinar los eventos para los cuales el Fomipyme organizará fondos de capital de riesgo, y los mecanismos necesarios para su funcionamiento, priorizando proyectos ubicados en las regiones con mayor NBI y/o liderados por población vulnerable como **mujeres cabeza de hogar**, desplazados por la violencia, comunidades de frontera y reservas campesinas” (Negrilla fuera de texto).

1.2.10. Tratamiento preferente a las Mujeres Cabeza de Familia en Situación de Desplazamiento Forzado.

El artículo 15 de la Ley 1232 de 2008 dispuso:

“Atención preferente a las mujeres en situación de desplazamiento interno forzado. El Gobierno Nacional, los departamentos, los distritos y los municipios darán un tratamiento preferente a las Mujeres Cabeza de Familia en situación de desplazamiento forzado, en la atención de sus necesidades específicas, tanto personales, de su grupo familiar, como de la organización social y/o comunitaria a la que pertenezca, para garantizar su acceso a la oferta estatal sin mayores requisitos que la demostración fáctica de su situación de extrema pobreza generada por el desplazamiento”.

1.2.11. Promoción de entidades sin ánimo de lucro que generen empleo a las Mujeres Cabeza de Familia.

El Acuerdo Distrital 11 de 1998 dispone que las entidades distritales deben promover la constitución de entidades sin ánimo de lucro para la generación de empleo de las Mujeres Cabeza de Familia:

“Artículo 4º. Organización. El Distrito Capital a través de sus entidades promoverá a las mujeres cabeza de familia para que constituyan entidades sin ánimo de lucro que satisfagan las necesidades de: vivienda, empleo, educación, salud, recreación, entre otros”.

1.2.12. Capacitación y sanciones para funcionarios que incumplan o entraben la aplicación de la Ley de la Mujer Cabeza de Familia

El artículo 22 de la Ley 82 de 1993, modificado por el artículo 14 de la Ley 1232 de 2008, señaló:

“Capacitación a funcionarios. Es deber del Estado capacitar a funcionarios públicos y líderes comunitarios en la defensa de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres cabeza de familia.

Parágrafo. Los funcionarios que incumplan o entraben el cumplimiento de la presente ley quedarán incurso en causal de mala conducta, que se sancionará de acuerdo con las normas especiales sobre la materia”.

1.2.13. Acciones Afirmativas para Mujeres Cabeza de Familia

El artículo 21 de la Ley 82 de 1993, señala que además de las Acciones Afirmativas especiales definidas para las Mujeres Cabeza de Familia, éstas se benefician de las Acciones Afirmativas previstas para las Mujeres en General.

“Lo establecido en la presente ley no impide que las mujeres cabeza de familia se beneficien en la misma forma y en los mismos casos que determinen las normas jurídicas en favor de la mujer en general”.

Desde esta perspectiva se destacan lineamientos de acciones afirmativas para Mujeres en General establecidos en el artículo 3 del Acuerdo Distrital 091 del 26 de junio de 2003, por el cual se establece el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital, para:

“9. Promover y fortalecer la participación de la mujer en igualdad de oportunidades con el hombre en el campo económico del distrito.

10. Atender y apoyar en términos de equidad de género a la población vulnerable del Distrito Capital, en especial la población desplazada que llega a la ciudad, así como aquella que vive en las zonas periféricas y rurales del distrito capital.

11. Promover el acceso de mujeres y hombres, en igualdad de condiciones, a la educación técnica, tecnológica y profesional, sin distinción alguna, de forma tal que tengan las herramientas necesarias para generar empresa y empleo, así como ingresos para el sustento familiar”.

2. JÓVENES

En la Constitución Política y en la Ley se encuentran consagrados tanto derechos especiales para los jóvenes como Acciones Afirmativas.

Inicialmente y para efectos del presente documento, es pertinente señalar lo que se entiende por joven. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua:

Joven.

(Del lat. *iuvēnis*).

1. adj. De poca edad.
3. com. Persona que está en la juventud.

Juventud.

(Del lat. *iuventus, -ūtis*).

- f. Edad que se sitúa entre la infancia y la edad adulta.

En Colombia, según lo establece el artículo 3 de la Ley 375 de 1997, por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones, **se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad**, rango de edad a partir del cual el joven tiene el derecho de acceder a los programas de vivienda, empleo, reforma agraria y créditos¹⁰. Sin embargo, es pertinente señalar que en todo caso, es menor de edad quien no haya cumplido los dieciocho (18) años¹¹.

Según los resultados de la Encuesta Calidad de Vida 2007 para Bogotá, realizada por la Secretaría Distrital de Planeación, de la totalidad de los habitantes de la ciudad, el 10.7% son adolescentes entre 12 y 17 años y el 14.4% son jóvenes entre 18 y 25 años.

A nivel local, los mayores porcentajes de población adolescente (12 a 17 años) se encuentran en las localidades de Sumapaz, Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal, todos por encima del 12%; la población joven (18 a 25 años) se encuentra con mayores proporciones en Chapinero, Usme, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño y Santa Fe.

¹⁰ Artículo 33 de la Ley 375 de 2007

¹¹ Artículo 3 Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia.

2.1. Bloque de Constitucionalidad

2.1.1. Principales convenios internacionales

El artículo 93 de la Constitución Política establece que prevalecen en el orden interno los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos ratificados por el Congreso, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad, según jurisprudencia de la Corte Constitucional. En relación con estos merecen especial mención:

La Declaración Universal de Derechos Humanos señala que toda persona tiene los derechos y libertades allí enunciados sin distinción alguna. La Ley 74 de 1968 aprobó los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Ley 535 de 1999 aprobó el Acta de Fundación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), firmada en Buenos Aires el primero de agosto de 1996, organismo internacional dedicado al diálogo, concertación y cooperación en materia de juventud, dentro del ámbito iberoamericano definido por la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. La anterior acta fue promulgada mediante el Decreto 2822 de 2001 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1042 del 10 de agosto de 2000.

2.2. Derechos de orden constitucional

Entre los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Constitución Política establece la especial protección al adolescente y específicamente a la juventud, así:

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.
El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. (Negrilla fuera de texto)

Y en el artículo 103, en referencia a las formas de participación democrática, establece que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las organizaciones juveniles sean benéficas o de utilidad común como mecanismos de participación democrática:

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, **juveniles**, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. (Negrilla fuera de texto).

2.3. Derechos legales

Si bien a nivel constitucional no se registra la consagración de derechos específicos para los jóvenes, a nivel legal, especialmente a través de la Ley 375 de 1995, conocida como la Ley de la Juventud, se encuentra una relación importante de éstos, especialmente en los artículos 6, 7 y 8. Así se expresa:

El artículo 6° desarrolla de manera especial el inciso 2° del artículo 13 de la C.P. en relación con los jóvenes en situación de desigualdad:

“Derechos. El Estado dará trato especial y preferente a los jóvenes que se encuentren en circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, con el fin de crear condiciones de igualdad real y efectiva para todos. Con tal propósito desarrollará programas que creen condiciones de vida digna para los jóvenes especialmente para los que viven en condiciones de extrema pobreza, centros urbanos, las comunidades afrocolombianas, indígenas y raizales e indigentes y para quienes se encuentren afectados por alguna discapacidad”.

En el artículo 7° prevé el derecho de los jóvenes a vivir dicha etapa en forma creativa, vital y formativa: “Todo joven tiene derecho a vivir la adolescencia y la juventud como una etapa creativa, vital y formativa.”

El artículo 8° garantiza el derecho a la educación, inserción laboral y desarrollo sociocultural de jóvenes tradicionalmente discriminados, así:

“Comunidades afrocolombianas, indígenas, raizales y campesinas. El Estado colombiano reconoce y garantiza a la juventud de las comunidades afrocolombianas, indígenas, raizales y campesinas el derecho a un proceso educativo, a la promoción e integración laboral y a un desarrollo sociocultural acorde con sus aspiraciones y realidades étnico culturales”.

2.4. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico

El Legislador ha establecido una serie de acciones afirmativas en todos los órdenes en beneficio de los jóvenes. Entre las más importantes para los fines del presente documento se encuentran:

2.4.1. *Protección laboral para el menor trabajador*

La legislación nacional establece como la **edad mínima de admisión al trabajo los quince (15) años**. La Ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia, establece que los menores entre 15 y 17 años necesitan para trabajar autorización escrita del Inspector de Trabajo o, en su defecto, por el Ente Territorial Local y gozan de las protecciones laborales consagrados en el régimen laboral colombiano, las normas que lo complementan, los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política y los derechos y garantías consagrados en el Código de la Infancia y la Adolescencia¹².

Los adolescentes autorizados para trabajar tienen derecho a la formación y especialización que los habilite para ejercer libremente una ocupación, arte, oficio o profesión y a recibirla durante el ejercicio de su actividad laboral.

Excepcionalmente, los niños y niñas menores de 15 años pueden recibir autorización de la Inspección de Trabajo, o en su defecto del Ente Territorial Local, para desempeñar actividades remuneradas de tipo artístico, cultural, recreativo y deportivo. La autorización establece el número de horas máximas y prescribe las condiciones en que esta actividad debe llevarse a cabo. En ningún caso el permiso otorgado excede las catorce (14) horas semanales.

Sin embargo, es obligación del Estado:

- Erradicar las peores formas de trabajo infantil, el trabajo de los niños y las niñas menores de 15 años, proteger a los adolescentes autorizados para trabajar, y garantizar su acceso y la permanencia en el sistema educativo.
- Promover estrategias de comunicación educativa para transformar los patrones culturales que toleran el trabajo infantil y resaltar el valor de la educación como proceso fundamental para el desarrollo de la niñez¹³.

12 Artículo 35 del Código de la Infancia y la Adolescencia

13 Numeral 32 del artículo 41 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Como obligaciones complementarias de las instituciones educativas y la Policía Nacional, se tiene que dichos establecimientos deben poner en marcha mecanismos para establecer la detección oportuna y el apoyo y la orientación en casos de malnutrición, maltrato, abandono, abuso sexual, violencia intrafamiliar, y explotación económica y laboral, las formas contemporáneas de servidumbre y esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil¹⁴, así como detener y reportar a las autoridades competentes, las situaciones de abuso, maltrato o peores formas de trabajo infantil detectadas en niños, niñas y adolescentes.

La jornada de trabajo de los jóvenes autorizados para trabajar, se sujeta a las siguientes reglas¹⁵:

- Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo pueden trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.
- Los adolescentes mayores de 17 años, sólo pueden trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.

Los jóvenes autorizados para trabajar, tienen derecho a un salario de acuerdo a la actividad desempeñada y proporcional al tiempo trabajado. En ningún caso la remuneración puede ser inferior al salario mínimo legal vigente.

Sin embargo, ninguna persona menor de 18 años puede ser empleada o realizar trabajos que impliquen peligro o que sean nocivos para su salud e integridad física o psicológica o los considerados como peores formas de trabajo infantil. El Ministerio de la Protección Social en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, establece la clasificación de dichas actividades de acuerdo al nivel de peligro y nocividad que impliquen para los adolescentes autorizados para trabajar y la publican cada dos años periódicamente en distintos medios de comunicación. Para la confección o modificación de estas listas, el Ministerio consulta y tiene en cuenta a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como a las instituciones y asociaciones civiles interesadas, teniendo en cuenta las recomendaciones de los instrumentos e instancias internacionales especializadas¹⁶.

En los procesos laborales en que es demandante un adolescente indígena, es obligatoria la intervención de las autoridades de su respectivo pueblo. Igualmente se informa a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior o de la dependencia que hace sus veces.

14 Numeral 2 del artículo 44 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

15 Artículo 114 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

16 Artículo 117 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

En cuanto a la vigilancia y control de las anteriores disposiciones, el numeral 3 del artículo 38 del Decreto 1741 de 1993 - Por el cual se asignan competencias a las dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de la Protección Social establece que el Jefe de la División de Inspección y Vigilancia de las Direcciones Regionales es el competente para imponer las sanciones a los establecimientos que contraten menores sin la debida autorización legal, así:

“División de Inspección y Vigilancia. El Jefe de la División de Inspección y Vigilancia de las Direcciones Regionales, es competente para: (...)
3. Imponer las sanciones previstas en los artículos 262 y 263 del Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor) incluido el cierre temporal o definitivo del establecimiento”.

Establece el mismo decreto en el numeral 17 del artículo 40 que los Inspectores de Trabajo son los competentes para otorgar las autorizaciones de trabajo a los menores de edad, de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y el Código del Menor, así:

“Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, son competentes para: (...)
17. Otorgar autorización para que los menores de edad puedan trabajar, conforme a lo previsto en el Código Sustantivo de Trabajo y en el Código del Menor. (Decreto 2737 de 1989)”.

El Decreto 859 de 1995, creó el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador, órgano que tiene entre otras, las siguientes funciones:

- Elaborar y proponer el Plan Nacional de Acción, para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la Protección del Menor Trabajador entre catorce (14) y dieciocho (18) años de edad.
- Fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, relacionadas con el menor trabajador, a fin de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil y que promueven la efectividad de la legislación sobre el trabajo de los menores entre catorce (14) y dieciocho (18) años.
- Proponer, para su adopción por las entidades responsables, procedimientos que garanticen la evaluación del seguimiento del Plan Nacional de Acción para la Protección del Menor Trabajador entre catorce (14) y dieciocho (18) años.
- Convocar y asesorar las entidades territoriales para la adopción y aplicación dentro de sus respectivas jurisdicciones y competencias, del Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección del menor trabajador entre catorce (14) y dieciocho (18) años.

2.4.2. Formación integral, participación y productividad

La Ley 375 de 1997, conocida como la Ley de la Juventud, tiene como finalidad, promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano y establece que el Estado debe garantizar el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que les permita participar plenamente en el progreso de la Nación.

En lo que hace referencia a los temas de desarrollo económico, el artículo 3o establece que el Estado, la sociedad civil y los propios jóvenes crearán condiciones para que la juventud asuma el proceso de su formación integral en todas sus dimensiones. Esta formación se desarrollará en las modalidades de educación formal, educación para el trabajo y desarrollo humano, e informal y en su participación en la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país.

Señala la ley citada que el Estado, los jóvenes, los organismos, organizaciones y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de la juventud, concertarán las políticas y el plan nacional, departamental, municipal y distrital de juventud, que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes a través de las siguientes estrategias, entre otras¹⁷:

- Desarrollo participativo de planes de desarrollo juvenil en los diferentes entes territoriales.
- Incorporación de los planes de desarrollo juvenil en los planes de desarrollo territoriales, de acuerdo con la oportunidad y procedimientos que establece la ley.
- Fomentar la información y formación para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los jóvenes.
- Ampliar y garantizar las oportunidades de vinculación laboral de los jóvenes y el desarrollo de programas de generación de ingresos, principalmente a través de la formación y capacitación para el trabajo y la implementación de proyectos productivos.
- Consolidar los sistemas nacional, departamental, municipal y distrital de atención interinstitucional a la juventud.
- Promover la ampliación del acceso de los jóvenes a bienes y servicios.

17 Artículo 26 de la Ley 375 de 2007

Las políticas y planes que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de la juventud, deben ser concertadas por el Estado y la sociedad civil, a través, entre otras, de las siguientes estrategias¹⁸:

- Complementar e incidir en el acceso a los procesos educativos formales, mejorando las oportunidades de desarrollo personal y formación integral en las modalidades de educación extraescolar, educación formal, educación para el trabajo y desarrollo humano e informal.
- Mejorar las posibilidades de integración social y ejercicio de la ciudadanía por parte de los jóvenes.
- Garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica, que permitan el ejercicio de la productividad juvenil mejorando y garantizando las oportunidades juveniles de vinculación a la vida económica, en condiciones adecuadas que garanticen su desarrollo y crecimiento personal, a través de estrategias de autoempleo y empleo asalariado.
- Ampliar el acceso de los jóvenes a bienes y servicios.

Establece además la Ley 375 de 2007 – artículo 30, la obligatoriedad para el Estado de crear centros de formación y servicios a la juventud, así:

“Centros de información y servicios a la juventud. El Viceministerio de la Juventud impulsará la creación en los municipios de centros de información y servicios a la juventud, como espacios de formación y servicios, donde encuentren ambientes apropiados para su formación integral, se desarrollen programas y se apoyen sus iniciativas.

El Gobierno Nacional a través del sistema nacional de cofinanciación apoyará este programa.

Los centros de información y servicios a la juventud estarán organizados directamente por los entes territoriales, o por las entidades privadas sin ánimo de lucro, mediante la celebración de contratos con aquellos o con otras entidades públicas, teniendo en cuenta la población juvenil de cada entidad territorial, así como también con el SENA”.

Por su parte, el Acuerdo Distrital 159 de 2005 establece como uno de los lineamientos de la política pública para los jóvenes el siguiente:

“Proveer la generación de trabajo asalariado o independiente para jóvenes, sin que ello implique favorecer a la deserción estudiantil; para lo cual establecerá las pautas que incentiven las iniciativas empresariales y dotará de beneficios a los empresarios que creen empleos para la juventud”.

18 Artículo 29 de la Ley 375 de 2007

2.4.3. Promoción de formas asociativas de economía solidaria para jóvenes

En referencia a la Economía Solidaria, tema de desarrollo económico, la Ley de Juventud establece que el Estado garantizará oportunidades reales para la creación de empresas asociativas, cooperativas o cualquier tipo de organización productiva que beneficien a la juventud.

2.4.4. Financiación

La Ley de Juventud dispone que el Gobierno Nacional incentivará el desarrollo de políticas, planes, y programas de juventud de los departamentos, distritos y municipios, para lo cual los fondos de cofinanciación y otras entidades similares, cofinanciarán los proyectos presentados por dichos entes.

Así mismo, establece que las instituciones gubernamentales encargadas del fomento del empleo y de organizaciones productivas destinarán recursos específicos dentro de sus presupuestos de inversión anual para financiar proyectos de iniciativa juvenil.

Dispone la mencionada ley que, el Ministerio de Educación por medio del Viceministerio de la juventud, concertará con las organizaciones financieras y crediticias mecanismos para crear oportunidades reales de acceso al crédito por parte de los jóvenes, lo mismo que instrumentos para establecer garantías de pagos para los jóvenes, especialmente para proyectos presentados por los de más bajos recursos.

Además, señala que el Ministerio de Agricultura promoverá la creación de las líneas de crédito para la juventud del sector rural en las áreas de prestación de servicios, proyectos agropecuarios, agroindustriales, productivos, microempresas y de economía solidaria.

Estas líneas de crédito generarán procesos de economías autogestionarias para implementar modelos de desarrollo.

3. ADULTOS MAYORES

Si bien la Organización Panamericana de la Salud (OPS) considera como personas mayores a las que cuentan con 60 años de edad, la Organización de Naciones Unidas (ONU), mediante la Resolución 50/141 de 1996, denominó a este grupo humano como “Adultos Mayores”.

Nuestra Constitución Política hace referencia a este mismo grupo de personas en el Capítulo II –De los derechos sociales, económicos y culturales–, específicamente cuando instituye en su artículo 46 la protección y asistencia del Estado para las personas de la tercera edad, siendo la Ley 1251 de 2008 – Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores–, la que en el artículo 3o, acoge la denominación de la ONU, así: “**Adulto mayor**. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más”.

Según el Censo 2005, el 8.29% de la población total de Bogotá corresponde a adultos mayores, siendo las localidades de Teusaquillo, Barrios Unidos, Puente Aranda y la Candelaria en donde habitan los mayores porcentajes de esta población.

A continuación se presenta el avance en acciones afirmativas que el Estado ha venido registrando a favor del adulto mayor, en aras de hacer más tranquila esta etapa del ser humano que trae consigo una serie de cambios biológicos, psicológicos y sociales.

3.1. Bloque de Constitucionalidad

3.1.1. Principales convenios internacionales

En desarrollo del artículo 93 de la Constitución Política sobre la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos, es pertinente señalar algunas de las más importantes decisiones que en materia del adulto mayor han sido adoptadas por la ONU, órgano del cual es miembro nuestro país:

- Resolución 45/106 del 14 de diciembre de 1990, por medio del cual se instituye el 1o de octubre como el Día Internacional de las Personas de Edad.
- Resolución 47/5 de 16 de octubre de 1992, por medio de la cual se proclama el año 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad.
- Resolución 50/141 de 1996, por medio del cual se acoge el concepto de adulto mayor.

Adicionalmente, la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador», suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, establece en el inciso 1º del artículo 17 que: “Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad”.

En cumplimiento del anterior cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas.
- **Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos.**
- Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

3.2. Derechos de orden constitucional

Tal como ya se mencionó, el artículo 46 de la Constitución Política Nacional del Capítulo II – De los derechos sociales, económicos y culturales– establece:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la **protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.**

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia” (Negrilla fuera de texto).

3.3. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico

El Legislador ha establecido una serie de acciones afirmativas en todos los órdenes en beneficio de los adultos mayores. Entre las más importantes para los fines del presente documento se encuentran:

La Ley 1276 del 5 de enero de 2009, a través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 (Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones) establece nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida¹⁹, e impuso como parte de los servicios mínimos que debe ofrecer el Centro Vida al adulto mayor, los siguientes:

“5). Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.(...).

19 Conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar. Literal a, artículo 7 de la Ley 1276/09.

8). Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible.(...)²⁰

En el año 2008 fue expedida la Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores, cuya finalidad es lograr que los mismos sean partícipes en el desarrollo de la sociedad, teniendo en cuenta sus experiencias de vida, mediante la promoción, el respeto, el restablecimiento, la asistencia y el ejercicio de sus derechos²¹.

Para efectos de interpretación y aplicación de la mencionada ley, se tienen las siguientes definiciones:

- **Acción Social integral.** Conjunto de acciones que buscan mejorar y modificar las circunstancias de carácter social que impidan al adulto mayor su desarrollo integral, protección física, mental y social hasta lograr la incorporación a una vida plena y productiva de las personas que se hallan en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental. (Negrilla fuera de texto).
- **Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.** Instrumento que permite asegurar una gestión coordinada de los agentes del Estado en el sector público y privado, en el cumplimiento de los fines del Estado para satisfacer las necesidades del adulto mayor, así como la observación y conocimiento de las características propias del proceso de envejecimiento.
- **Plan de Atención Institucional.** Es el modelo institucional en el marco de los ejes de derecho y guía para las acciones que programen e implementen las instituciones públicas o privadas, garantizando un servicio integral y de calidad. Es la responsabilidad de exigir acciones integrales en cada uno de los componentes de atención (salud, psicosocial y familiar y ocupacional).
- **Instituciones de atención.** Instituciones públicas, privadas o mixtas que cuentan con infraestructuras físicas (propias o ajenas) en donde se prestan servicios de salud o asistencia social y, en general, las dedicadas a la prestación de servicios de toda índole que beneficien al adulto mayor en las diversas esferas de su promoción personal como sujetos con derechos plenos.

Así mismo preceptuó la ley como deberes para con los adultos mayores²² entre otros, los siguientes:

Por parte del Estado

- Garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor.

20 Artículo 11

21 Artículo 2

22 Artículo 6°

- Proteger y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando estos han sido vulnerados o menguados.
- Asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor.
- Generar espacios de concertación, participación y socialización de las necesidades, experiencias y fortalezas del adulto mayor.
- Elaborar políticas, planes, proyectos y programas para el adulto mayor, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de los más vulnerables.
- Fomentar la formación de la población en el proceso de envejecimiento.
- Establecer acciones, programas y proyectos que den un trato especial y preferencial al adulto mayor.
- Promover una cultura de solidaridad hacia el adulto mayor.
- Eliminar toda forma de discriminación, maltrato, abuso y violencia sobre los adultos mayores.
- Los gobiernos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, adelantarán programas de promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores conforme a las necesidades de atención que presente esta población.

Por parte de la sociedad civil

- Dar un trato especial y preferencial al adulto mayor.
- Generar espacios de reconocimiento del saber, de las habilidades, competencias y destrezas de los adultos mayores.
- Propiciar la participación del adulto mayor.
- Reconocer y respetar los derechos del adulto mayor.
- Denunciar cualquier acto que atente o vulnere los derechos del adulto mayor.
- Participar de manera activa en la discusión, elaboración de planes, proyectos y acciones en pro del adulto mayor.
- Contribuir en la vigilancia y control de las acciones dirigidas para el adulto mayor.
- Generar acciones de solidaridad hacia los adultos mayores que se encuentran en estado de vulnerabilidad.
- Desarrollar actividades que fomenten el envejecimiento saludable y la participación de los adultos mayores en estas actividades.
- Definir estrategias y servicios que beneficien a los adultos mayores con calidad, calidez y eficiencia.
- No aplicar criterios de discriminación y exclusión social en las acciones que adelanten.
- Cumplir con los estándares de calidad que estén establecidos para la prestación de los servicios sociales, de salud, educación y cultura que se encuentren establecidos teniendo en cuenta que sean accesibles a los adultos mayores.
- Proteger a los adultos mayores de eventos negativos que los puedan afectar o poner en riesgo su vida y su integridad personal y apoyarlos en circunstancias especialmente difíciles.

Por parte de la familia

- Reconocer y fortalecer las habilidades, competencias, destrezas y conocimientos del adulto mayor
- Respetar y generar espacios donde se promuevan los derechos de los adultos mayores.
- Propiciar al adulto mayor de un ambiente de amor, respeto, reconocimiento y ayuda.
- Proteger al adulto mayor de todo acto o hecho que atente o vulnere los derechos, vida, integridad, honra y bienes.
- Brindar apoyo y ayuda especial al adulto mayor en estado de discapacidad.
- Promover la participación de los adultos mayores en la discusión, diseño, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de interés para la familia, la sociedad y el Estado.
- Aceptar el ejercicio de la autonomía y la autorrealización personal de los adultos mayores.

Por parte del adulto mayor

- Desarrollar actividades de autocuidado de su cuerpo, mente y del entorno.
- Participar activamente en las actividades deportivas, recreativas y culturales que le permitan envejecer sanamente, de planeación de políticas públicas y programas que se diseñen a favor de este grupo de población en lo local.
- Promover la participación en redes de apoyo social que beneficien a la población, en especial aquellas que se encuentran en condiciones de extrema pobreza y de vulnerabilidad social, así como vigilar el cumplimiento de las políticas sociales y de asistencia social que se desarrollen en su identidad territorial.
- Propender por su propio bienestar y crear condiciones que le permitan reducir su nivel de dependencia familiar y estatal, haciéndolo autosuficiente y desarrollando sus capacidades y potencialidades.
- Proporcionar información verídica y legal de sus condiciones sociales y económicas.

Por parte de los medios de comunicación

- Conocer, promover y respetar los derechos de los adultos mayores.
- Sensibilizar a la sociedad sobre el cumplimiento de los mismos, en especial por parte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, contribuyendo a la generación de una cultura del envejecimiento y el respeto por el adulto mayor.
- Denunciar las situaciones de maltrato y la violencia de los Derechos Humanos de los adultos mayores.
- Contribuir a la protección de los adultos mayores que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social.
-

Se declara al Estado y específicamente al Ministerio de la Protección Social, como

responsable de la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones encaminadas al desarrollo integral del adulto mayor, para lo cual debe elaborar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, teniendo en cuenta para efectos del presente documento, los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores como miembros de la sociedad, de manera preferente la de aquellos más pobres y vulnerables.
- A través de enfoques multidisciplinarios, integrales e integradores, incorporar los problemas del envejecimiento como factores del desarrollo nacional, haciendo partícipe en este propósito a los adultos mayores.
- Alcanzar la plena integración y participación de los adultos mayores en el desarrollo económico, social, político y cultural de la Nación, reconociendo el trabajo intergeneracional que cumplen en la sociedad.
- Construir mecanismos de concertación, coordinación y cooperación en las distintas instancias del poder público y de la sociedad civil en la promoción, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los adultos mayores.
- Transversalizar la política haciendo del adulto mayor parte integral en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública.

La Política Nacional de Envejecimiento y Vejez anteriormente señalada, debe tener en cuenta, entre otras, las siguientes directrices:

- Incorporar los criterios, consideraciones de proyecciones de la información demográfica como elemento técnico en la elaboración de planes y programas de educación, salud, cultura, recreación, trabajo y medio ambiente para el adulto mayor.
- Evaluar y ajustar periódicamente los planes, programas y política de envejecimiento y vejez, con el fin de asegurar el cumplimiento de la Constitución y la ley en cuanto a la protección especial para el adulto mayor.
- Integrar los grupos de los adultos mayores en mayor situación de vulnerabilidad en las acciones prioritarias que permitan reducir su vulnerabilidad.
- Facilitar de manera efectiva la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de vejez y envejecimiento.
- Articular las políticas, instituciones y actores de los diferentes sectores, logrando un mayor impacto en beneficio de esta población.

Considera la disposición legal como grupos que merecen especial protección y cuidado a los adultos mayores indígenas, mujeres, discapacitados, población desplazada, negritudes, minorías étnicas y reclusos²³.

Así mismo, la productividad es considerada como una de las áreas de intervención a tener en cuenta para la elaboración del plan nacional, así:

“4. Productividad. El Estado, a través de sus **entidades del orden** Nacional, Departamental, **Distrital** y Municipal, de conformidad con el ámbito de sus competencias, las instituciones públicas y privadas, la sociedad y la familia, **deberán generar acciones tendientes a involucrar al adulto mayor en el desarrollo económico y productivo de nuestro país.** Para esto deberán:

- a) Facilitar y promover la obtención de ingresos mediante el empleo, el desarrollo de proyectos productivos y la formación de empresas sociales para el adulto mayor;
- b) Desarrollar mecanismos para el acceso al crédito con propósitos productivos para el adulto mayor;
- c) Promover el acceso del adulto mayor al empleo formal;
- d) Capacitar, promover y facilitar el acceso a las nuevas tecnologías y al teletrabajo como mecanismo para la generación de ingresos y de empleo”²⁴ (Negrilla fuera de texto).

4. PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad gozan por Derecho Constitucional de su protección y a especiales Acciones Afirmativas. Estos derechos constitucionales se han desarrollado en varias disposiciones legales y distritales.

En el censo de 2005 del DANE se identificaron 331.301 personas con limitaciones permanentes en Bogotá, para una prevalencia del 4.9%. Según los resultados del Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad, existen 173.587 personas con limitaciones, para una prevalencia del 2.6%, faltando por registrar 157.714 (cuadro 1).

24 Numeral 4 del artículo 17.

Cuadro 1 Bogotá. Población con registro y población proyectada, según localidad de residencia - 20

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL CENSO	PERSONAS CON LIM CENSO	PREVALENCIA LIM CENSO	REGISTRO DE DISCAPACIDAD	META REG 2008
Usaquén	421.765	16.984	4,0	9.423	7.561
Chapinero	122.344	6.582	5,4	3.106	3.476
Santa Fe	108.821	7.430	6,8	3.040	4.390
San Cristobal	404.454	22.345	5,5	13.088	9.257
Usme	294.750	16.183	5,5	8.621	7.562
Tunjuelito	184.493	11.600	6,3	7.177	4.423
Bosa	501.580	23.840	4,8	17.616	6.224
Kennedy	937.831	39.138	4,2	26.177	12.961
Fontibón	297.736	10.783	3,6	6.531	4.252
Engativá	795.105	42.808	5,4	12.308	30.500
Suba	912.026	38.334	4,2	11.058	27.276
Barrios Unidos	224.538	10.290	4,6	6.875	3.415
Teusaquillo	137.179	5.775	4,2	2.528	3.247
Mártires	95.745	5.595	5,8	2.145	3.450
Antonio Nariño	115.774	7.505	6,5	3.381	4.124
Puente Aranda	256.977	14.904	5,8	10.282	4.622

Fuente: DANE. Dirección de Censos y Demografía

La localidad que presenta la mayor prevalencia en el registro es Sumapaz con el 5,6%, seguida por Rafael Uribe 4,1%, Puente Aranda 4,0%, La Candelaria y Tunjuelito 3,9%, Bosa 3,5%, San Cristóbal 3,2%, Barrios Unidos 3,1%, Usme y Antonio Nariño 2,9%, Santa Fe y Kennedy con el 2,8.

Con prevalencia menores al promedio distrital se encuentran las localidades de Chapinero con un 2,5%, Ciudad Bolívar 2,4%, Mártires, Usaquén y Fontibón con el 2,2%, Teusaquillo 1,8%, Engativá 1,5% y Suba con 1,2%.

4.1. Bloque de constitucionalidad

4.1.1. Principales convenios internacionales

Entre los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos, ratificados por el Congreso, merecen especial mención:

La Declaración Universal de Derechos Humanos, la que señala que toda persona tiene los derechos y libertades allí enunciados sin distinción alguna.

Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobados por la Ley 74 de 1968.

La “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, suscrita en la ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999, aprobada por la Ley 762 de 2002.

4.2. Derechos de orden constitucional

La Constitución Política estableció, entre los derechos fundamentales, el derecho a la igualdad. En el artículo 13 se dispone que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Entre los derechos sociales, económicos y culturales, la Constitución Política establece varios derechos a favor de las personas con discapacidad.

Es así como en el artículo 47 establece como obligación para el Estado el establecimiento de una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, así:

“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. (Negrilla fuera de texto).

En el artículo 54, establece como obligación para el Estado garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. Así se señala:

“Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. **El Estado debe** propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y **garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.** (Negrilla fuera de texto).

En el último inciso del artículo 68 señala como una obligación del Estado la erradicación del analfabetismo y la educación de las personas con discapacidad:

“(...) La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado” (Negrilla fuera de texto).

4.3. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico

El Legislador ha establecido una serie de acciones afirmativas en todos los órdenes en beneficio de las personas con discapacidad. Entre las más importantes para los fines del presente documento se encuentran:

4.3.1. Integración laboral y garantía de los derechos fundamentales económicos

En el artículo 4° de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, se establece:

“Las ramas del poder público pondrán a disposición todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 1o de la presente ley, **siendo obligación ineludible del Estado** la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la habilitación y la rehabilitación adecuadas, la educación apropiada, la orientación, **la integración laboral, la garantía de los derechos fundamentales económicos**, culturales y sociales.

Para estos efectos estarán obligados a participar para su eficaz realización, la administración central, el sector descentralizado, **las administraciones departamentales, distritales** y municipales, todas las corporaciones públicas y privadas del país” (Negrilla fuera de texto).

Y en el artículo 22° de la misma ley:

“El Gobierno dentro de la política nacional de empleo adoptará las medidas pertinentes dirigidas a la creación y fomento de las fuentes de trabajo para las personas con limitación, para lo cual utilizará todos los mecanismos adecuados a través de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Educación Nacional y otras entidades gubernamentales, organizaciones de personas con limitación que se dediquen a la educación, a la educación especial, a la capacitación, a la habilitación y rehabilitación.

Igualmente el Gobierno establecerá programas de empleo protegido para aquellos casos en que la disminución padecida no permita la inserción al sistema competitivo”.

4.3.2. Educación para el trabajo y desarrollo humano

La Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, prevé:

“Artículo 23°. El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena realizará acciones de promoción de sus cursos entre la población con limitación y permitirá el acceso en igualdad de condiciones de dicha población previa valoración de sus potencialidades a los diferentes programas de formación. Así mismo a través de los servicios de información para el empleo establecerá unas líneas de orientación laboral que permita relacionar las capacidades del beneficiario y su adecuación con la demanda laboral.

Artículo 26°. En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo. (...)

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

Artículo 29°. Las personas con limitación que con base en certificación médica autorizada, no pueda gozar de un empleo competitivo y por lo tanto no puedan producir ingresos al menos equivalentes al salario mínimo legal vigente, tendrán derecho a ser beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad Social, establecido en la Ley 100 de 1993.(...)

Artículo 32°. Las personas con limitación que se encuentren laborando en talleres de trabajo protegido, no podrán ser remuneradas por debajo del 50% del salario mínimo legal vigente, excepto cuando el limitado se encuentre aún bajo terapia en cuyo caso no podrá ser remunerado por debajo del 75% del salario mínimo legal vigente. (...)²⁵.

La Ley 982 de 2005, en relación con los sordociegos, dispone:

“Artículo 36. El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, realizará acciones de promoción de sus cursos entre la población sorda y sordociega y permitirá el acceso en igualdad de condiciones de dicha población previa valoración de sus potencialidades a los diferentes programas de formación. Garantizará el servicio de interpretación para el acceso, permanencia y proyección de los sordos y sordociegos, que se comunican en Lengua de Señas. Asimismo a través de los

²⁵ Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-810 de 2007, en el entendido que dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller, de personas con diversidad funcional severa y que la relación existente entre ellas y el taller no corresponde a una relación laboral.

servicios de información para el empleo establecerá unas líneas de orientación laboral que permita relacionar las capacidades del beneficiario y su adecuación con la demanda laboral.

Artículo 38. Las entidades tanto públicas como privadas que ofrecen programas de formación y capacitación profesional a personas sordas y sordociegas tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, las universidades, centros educativos, deberán tener en cuenta las particularidades lingüísticas y comunicativas e incorporar el servicio de intérprete de Lengua de Señas y guía intérprete en los programas que ofrecen.(...)

Artículo 39. El Gobierno Nacional, a través de Icetex, garantizará la obtención de crédito educativo por parte de la población estudiantil de sordos y sordociegos en concordancia con la valoración académica de los mismos y la situación económica de la familia”.

El Acuerdo Distrital 342 de 2008, por el cual se establece apoyo a las unidades productivas conformadas por personas en condiciones de discapacidad y/o sus familias, señala:

“Artículo 1º. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico incluirá y priorizará a las unidades productivas conformadas por la población en condición de discapacidad y/o sus familias, cuando las circunstancias así lo impongan, en los diferentes componentes de la estrategia formación y desarrollo empresarial, y en la estrategia de bancarización y acceso al crédito prevista en la banca capital, en el marco de su competencia”.

4.3.3. Privilegios en la vinculación con el Estado

En la Ley 361 de 1997 se dispone:

“Artículo 27º. En los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público, serán admitidas en igualdad de condiciones las personas con limitación, y si se llegare a presentar un empate, se preferirá entre los elegibles a la personas con limitación, siempre y cuando el tipo o clase de limitación no resulten en extremo incompatibles o insuperables frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos lo medio posibles de capacitación.

Artículo 28º. Las Entidades Públicas podrán establecer convenios de formación y capacitación profesional con el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, con las universidades, centro educativos, organizaciones no gubernamentales o con instituciones especializadas para preparar las personas con limitación, según los requisitos y aptitudes exigidas para el cargo y según el grado de especialización del mismo.

Artículo 33°. El ingreso al servicio público o privado de una persona limitada que se encuentre pensionada, no implicará la pérdida ni suspensión de su mesada pensional, siempre que no implique doble asignación del tesoro público (...).

La Ley 909 de 2004 señala:

“Artículo 52. Protección a los desplazados por razones de violencia y a las personas con 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.

En todo caso, las entidades del Estado, estarán obligadas, de conformidad como lo establece el artículo 27 de la Ley 361 de 1997 a preferir entre los elegibles, cuando quiera que se presente un empate, a las personas con discapacidad”.

La Ley 982 de 2005, en relación con los sordociegos señala:

“Artículo 35. El Gobierno Nacional, dentro de la política de empleo, reservará para ser cubiertos con sordos y sordociegos, un porcentaje de cargos de la Administración Pública y Empresas del Estado siempre que no afecte la eficiencia del servicio y destinándolas a tareas que puedan ser desempeñadas sin afectar el normal desenvolvimiento de los organismos. La proporción de los cargos que deberán reservarse será determinada por vía de reglamentación. Los cargos en la administración se deben dar siempre y cuando cumplan con los requisitos.

Artículo 37. En los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público, serán admitidas en igualdad de condiciones las personas con limitación auditiva y visual asociada, siempre y cuando dicha limitación no resulte incompatible o insuperable frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación (...).

4.3.4. Incentivos especiales para el sector privado

En los siguientes artículos de la Ley 361 de 1997 se dispone:

“Artículo 24°. Los particulares empleadores que vinculen laboralmente personas con limitación tendrán las siguientes garantías:

- a. A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados si estos tiene en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad enunciadas en la presente ley debidamente certificadas por la oficina de trabajo de la respectiva zona y contratados por lo menos con anterioridad de un año; igualmente deberán mantenerse por un lapso igual al de la contratación;
- b. Prelación en el otorgamiento de créditos y subvenciones de organismos estatales, siempre y cuando estos se orienten al desarrollo de planes y programas que impliquen la participación activa y permanente de personas con limitación;
- c. El Gobierno fijará las tasas arancelarias a la importación de maquinaria y equipo especialmente adoptados o destinados al manejo de personas con limitación. El Gobierno clasificará y definirá el tipo de equipos que se consideran cubiertos por el beneficiario. (...)

Artículo 31°. Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementario, tienen derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con limitación, mientras esta subsista.

Parágrafo. La cuota de aprendices que está obligado a contratar el empleador se disminuirá en un 50%, si los contratados por él son personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%”.

4.3.5. Privilegios en la contratación

En el artículo 30 de la Ley 361 de 1997, se establece:

“Las entidades estatales de todo orden, preferirán en igualdad de condiciones, los productos, bienes y servicios que les sean ofrecidos por entidades sin ánimo de lucro constituidas por las personas con limitación.

Las entidades estatales que cuenten con conmutadores telefónicos, preferirán en igualdad de condiciones para su operación a personas con limitaciones diferentes a las auditivas debidamente capacitadas para el efecto”.

4.3.6. Apoyo crediticio

La Ley 361 de 1997 dispone:

“Artículo 34°. El Gobierno Nacional a través de Ministerio de Desarrollo²⁶ (Instituto

26 Debe entenderse como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

de Fomento Industrial - IFI), establecerá líneas de créditos blandos para el funcionamiento y constitución de pequeñas y medianas empresas cualquiera que sea su forma jurídica, dedicada a la producción de materiales, equipos, accesorios, partes o ayudas que permitan a las personas con limitación desarrollar actividades cotidianas, o que les sirva para la prevención, restauración o corrección de la correspondiente limitación o que sean utilizadas para la práctica deportiva o recreativa de estas personas. Para tener acceso a estas líneas de crédito dichas empresas deberán ser propiedad de una o más personas limitadas y su planta de personal estará integrada en no menos del 80% por personas con limitación”.

La Ley 982 de 2005, en relación con los sordociegos, señala:

“Artículo 40. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo²⁷ (Instituto de Fomento Industrial, IFI) establecerá líneas de crédito especial para el funcionamiento y constitución de pequeñas y medianas empresas cualquiera que sea su forma jurídica, que le permita a las personas sordas y sordociegas desarrollar sus actividades económicas que en consecuencia les sirva para elevar su calidad de vida”.

El Acuerdo Distrital 342 de 2008, por el cual se establece apoyo a las unidades productivas conformadas por personas en condiciones de discapacidad y/o sus familias, señala:

“Artículo 1º. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico incluirá y priorizará a las unidades productivas conformadas por la población en condición de discapacidad y/o sus familias, cuando las circunstancias así lo impongan, en los diferentes componentes de la estrategia formación y desarrollo empresarial, y en la estrategia de bancarización y acceso al crédito prevista en la banca capital, en el marco de su competencia”.

4.3.7. Lineamientos de política para el establecimiento de Acciones Afirmativas en materia de Productividad para personas en situación de discapacidad en el Distrito Capital

El Decreto Distrital 470 de 2007, por el cual se adopta la política pública de discapacidad en el Distrito Capital, establece en su artículo 12, los siguientes lineamientos para el establecimiento de Acciones Afirmativas en materia de Productividad en el Distrito Capital:

- “a. Desarrollar programas de protección económica, que incidan en la generación de apoyos para personas con discapacidad y/o sus familias, que cuenten con grados de severidad que comprometan sus capacidades de desempeño laboral-productivo.

- b. Facilitar la creación de tarifas diferenciales o acciones afirmativas económicas en el transporte para las personas con discapacidad y sus familias, que pudiendo acceder al mundo del trabajo presentan barreras de movilidad y sostenimiento económico, considerando igualmente que las condiciones que caracterizan su vinculación no satisfacen las necesidades básicas a partir del ingreso.
- c. Formular, incentivar y desarrollar planes y programas que promuevan la inclusión laboral de las personas con discapacidad, por medio de la regulación normativa que comprometa a la empresa privada y pública desde la perspectiva de responsabilidad social para favorecer la vinculación de esta población.
- d. Formular planes y programas de inclusión laboral de las personas que por su discapacidad severa, no puedan ser integrables en sistemas de producción rentables o empleos regulares, mediante estrategias protegidas de productividad o empleo, garantizando en cualquiera de las formas ingresos dignos y en las condiciones de seguridad social que correspondan, otorgando a sus cuidadoras y cuidadores y sus familias las posibilidades de intervenir en estos procesos.
- e. Implementar programas de empleo, que incluyan actividades de asesoría, formación, ubicación laboral de población con discapacidad, que contemplen procesos integrales (la integralidad implica: la orientación, calificación, recalificación, seguimiento y acompañamiento)
- f. Diseñar e implementar planes y programas integrales de empleo que garanticen la inclusión laboral de las familias de las personas con discapacidad.
- g. Desarrollar planes y programas que garanticen la integración a los procesos regulares o específicos de formación para el trabajo y para la generación de empresa de la PCD y sus familias, que promueva su acceso al mundo laboral y su permanencia en el mismo. De forma complementaria, promover programas específicos para esta población que le permitan vincularse a las cadenas de producción y comercialización, teniendo en cuenta los respectivos territorios: urbano y rural.
- h. Garantizar el mejoramiento de las condiciones laborales de las personas con discapacidad, de acuerdo con las dinámicas del mercado, los niveles de educación y formación alcanzados.
- i. Promocionar planes y programas en las empresas públicas y privadas, para que las personas con discapacidad cuenten con las oportunidades de mejorar y potencializar sus competencias laborales, cognitivas, sociales y de formación para acceder a beneficios tales como: ascenso laboral, mejoramiento de ingresos y de promoción.
- j. Garantizar el acceso a oportunidades de empleo y generación de ingresos de las personas con discapacidad, acordes al perfil personal y profesional con el que se cuenta.
- k. Desarrollar programas de promoción de emprendimiento y crecimiento empresarial, de atención específica en el tema diseñado para la población con discapacidad, según sus características de desarrollo y competitividad.

- l. Fortalecer el emprendimiento y el crecimiento empresarial de la población con discapacidad, mediante programas de intermediación de mercados que potencien la producción, la comercialización o venta de servicios generados por esta población mediante el financiamiento con recursos específicos y estrategias dirigidas.
- m. Propugnar por la inclusión del tema de desarrollo y fortalecimiento de competencias en el marco de la formación para el trabajo y educación superior.
- n. Fomentar y propiciar los procesos productivos o laborales de la población con discapacidad, mediante la generación de oportunidades para crear y fortalecer empresas y cooperativas.
- o. Promover, con base en las normas vigentes o que se generen, la reglamentación Distrital laboral, mediante estímulos a la empresa privada para la asignación de cuotas de empleo destinadas a la población con discapacidad, así como la destinación de cuotas en los empleos públicos.
- p. Desarrollar estrategias permanentes de sensibilización del mercado laboral para la contratación de PCD, orientadas tanto al sector público como privado.
- q. Promover las formas de gestión y trabajo con la comunidad e instituciones públicas y privadas, de las personas con discapacidad o de sus organizaciones en forma remunerada, en desarrollo de las obligaciones del Estado de proveer las precondiciones mínimas para que estas personas puedan disfrutar efectivamente de igualdad de oportunidades y derechos con los demás, como lo es el acceso a la información sobre los derechos, programas y servicios que les afectan en las condiciones de comunicación que corresponden a esta población.
- r. Impulsar la reglamentación de acuerdos, normas y leyes relacionadas con la garantía de un salario o pensión para aquellas personas que por presentar una discapacidad severa o múltiple no pueden desarrollar alguna actividad productiva.
- s. Formular e implementar programas de evaluación y calificación para los procesos de empleo y desarrollo productivo, que permitan un monitoreo a la aplicación de los programas existentes para las personas con discapacidad, formulando las acciones complementarias de tipo correctivo, de protección y aseguramiento que correspondan.
- t. Propiciar y fomentar la creación de redes de apoyo institucionales y sociales por medio de la creación de organizaciones, empresas productivas, talleres protegidos, cooperativas y asociaciones de personas con discapacidad que busquen nuevas alternativas de producción de bienes y servicios, acordes a las necesidades del país, para la formación de sistemas productivos y de comercialización que a la vez generen credibilidad que facilite el otorgamiento de créditos y financiación para ellos.
- u. Impulsar la reglamentación de leyes, decretos, acuerdos, planes, programas y proyectos relacionados con la generación de ingresos, la empleabilidad y el derecho al trabajo de las personas con discapacidad y sus familias, con la participación de sus organizaciones.

- v. Velar y propugnar por el cumplimiento de las disposiciones legales existentes en materia de protección, atención, intervención, adaptación laboral (modificación y adaptación de puestos de trabajo acordes a las tecnologías existentes y grados de severidad de la discapacidad), reubicación temporal, reubicación definitiva, reconversión laboral y cambios de puestos de trabajo para las personas con discapacidad”.

4.3.8. Lineamientos de Política Pública Nacional para el establecimiento de Acciones Afirmativas en materia económica y laboral para las personas que presentan enanismo.

La Ley 1275 del 5 de enero de 2009 establece algunos lineamientos de Política Pública Nacional para establecer Acciones Afirmativas para las personas que presentan enanismo en temas relacionados con la educación, proyectos productivos y la asociación. Entre ellas:

- Impulsar su acceso y permanencia a la educación, el empleo, la salud, a un medio ambiente sano, la capacitación, la recreación y el deporte, la cultura y el turismo.
- Fomentar proyectos productivos mediante la creación de programas dirigidos específicamente a brindarles oportunidades laborales.
- Fortalecer e impulsar el derecho a la asociación de las personas con enanismo.
- Desarrollar políticas, programas de capacitación, y proyectos que favorezcan el progreso integral y la realización personal de los niños, las niñas, los adolescentes, las personas adultas y las personas mayores con enanismo.

5. GRUPOS ÉTNICOS

Los Grupos Étnicos son aquellas comunidades de personas que comparten un origen, una historia, una lengua y unas características culturales comunes, y han mantenido su identidad a lo largo de la historia como sujetos colectivos. En Colombia, según información del DANE, existen cuatro grandes grupos étnicos a saber: Los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los raizales del archipiélago de San Andrés y los ROM o gitanos²⁸.

Los grupos étnicos por sus específicas condiciones y comparados con los demás habitantes del territorio colombiano, se encuentran en un alto nivel de marginación y con un bajo nivel de calidad de vida: estos grupos registran mayores índices de desempleo, pobreza, analfabetismo y mortalidad.

Específicamente en la ciudad de Bogotá, el número de integrantes de estos grupos étnicos viene en aumento a raíz de las migraciones provenientes de otras regiones del

28 http://desplazados.antropologiamedica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=50

país y como grave consecuencia del desplazamiento forzado. Según el último censo reportado (2005), en el Distrito Capital se presenta el siguiente panorama en referencia a esta población:

PERTENENCIA ÉTNICA			
AREA # 11001	BOGOTÁ		
Categorías	Casos	%	Acumulado %
Indígena	14.095	0	0
Rom	495	0	0
Raizal de San Andrés y Providencia	1.702	0	0
Negro (a), mulato, afrocolombiano	94.278	1	2
Ninguno de los anteriores	6.409.338	95	97
No Informa	220.951	3	100
Total	6.740.859	100	100

Fuente: Dane

5.1. Afrodescendiente

Según el Diccionario de la Real Academia Española:

Afro, fra

(Del lat. afer, afri).

1. adj. Referente a los usos y costumbres africanas.

Descendiente

(Del ant. part. act. de descender).

1. com. Hijo, nieto o cualquier persona que desciende de otra.

La población africana colombiana o afrocolombiana (que denota pertenencia al país) corresponde a las comunidades descendientes de las personas africanas esclavizadas por los españoles, dicha población en Colombia surge con la expedición el 21 de mayo de 1851 de la Ley de libertad de los esclavos la cual abolió legalmente la esclavitud y la esclavización de personas en Colombia²⁹.

Es sólo en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 donde se les menciona y reconoce como sujetos jurídicos con derecho, al denominarlos “**comunidades negras**”: “La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”³⁰.

29 Artículo 1º. Desde el día primero de enero de mil ochocientos cincuenta y dos serán libres todos los esclavos que existan en el territorio de la República. En consecuencia, desde aquella fecha gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que la Constitución y las leyes garantizan e imponen a los demás granadinos.

30 Inciso cuarto del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia

Atendiendo a la disposición prevista en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 70 de 1993. Esta norma indicó en el numeral 5o de su artículo 2o, lo siguiente:

“Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnico”.

5.2. Pueblos Indígenas

Si bien este grupo étnico ha sido protagonista de grandes hechos en la historia de nuestro país, en materia normativa presenta gran relevancia la Ley 80 de 1890 sobre “la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”, pues es la primera disposición que aporta reconocimientos de tipo legal a los indígenas entre las más importantes: reconoce un campo especial del derecho solo aplicable a éstos y un gobierno propio a través de los llamados pequeños cabildos.

Es por lo anterior que la Constitución Política de 1991 recoge y reconoce para los pueblos indígenas la existencia de tres órdenes normativos a saber:

- La Legislación General de la Nación: Son las leyes que se aplican a todos los colombianos y en tal virtud a los indígenas, quienes en su calidad de ciudadanos gozan de todos los derechos y obligaciones que los demás nacionales.
- La Legislación Especial Indígena: Establecida en el artículo 246, así: Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República.
- Los Sistemas Normativos Propios: Incluye las normas, instituciones, usos, costumbres y procedimientos propios de la tradición cultural de cada pueblo. Entre estos se encuentran: cabildo, el fueite, la minga, el consejo de los mayores, etc.

Adicionalmente la Carta Política reconoce y tutela la diversidad étnica y cultural del país, consagra derechos étnicos, culturales, territoriales, de autonomía y participación, reconoce las diferentes lenguas que se hablan en nuestro país como lenguas oficiales en sus territorios, así como reconoce la educación bilingüe e intercultural para los grupos étnicos y la doble nacionalidad para los pueblos indígenas que viven en zonas de frontera, permitiendo entre otras cosas, la participación activa de los indígenas en la vida política del país.

El artículo 2° del Decreto 2164 de 1995 define comunidad indígena de la siguiente manera:

“Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su

cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes”.

5.3. Raizales

Es el grupo ubicado en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuyas raíces culturales son afro-anglo-antillanas y cuyos integrantes mantienen una fuerte identidad caribeña por lo que para efectos del presente estudio se entienden incluidos en el grupo de afrodescendientes.

5.4. Rom³¹ o gitanos

Los llamados “ciudadanos del mundo” por su condición nómada, representan una cultura de carácter milenario. Su llegada a América data de mediados del siglo XIX, en búsqueda de nuevos horizontes para los oficios tradicionales de su pueblo, tales como:

- Metalúrgicos: relacionados principalmente con la forja y aleación de los metales.
- Químicos: invención y desarrollo de diversas sustancias que facilitan la aleación y soldadura de los metales.
- Diseño Industrial: desarrollo de procedimientos y protocolos para realizar el trabajo de refacción y modificación de artefactos mecánicos, sobre todo hidráulicos.
- Zootécnicos: asociados a la cura y preparación de caballos y otros equinos.
- Arquitectónicos: necesarios para el montaje de carpas y campamentos.
- Herbolarios: referidos al manejo de plantas medicinales y aromáticas con fines terapéuticos.
- Artes Adivinatorias: construcción de un sistema de conocimiento y de interpretación del mundo considerado como mágico, el cual es utilizado para indagar acerca del porvenir (quiromancia, cartomancia, etc.).
- Astronómicos y Astrológicos: conocimiento de normas y leyes de la naturaleza, derivados de la profunda observación de los astros, que ha llevado, por ejemplo, al diseño y desarrollo de un horóscopo propio.

Este pueblo se agrupa en comunidades denominadas “Kumpanias” o “Kumpeniyi” que es la asociación de grupos familiares que establecen alianzas para compartir una vida en comunidad. Practican la endogamia³² y la convivencia armónica aunque tienen mecanismos de resolución interna de conflictos a partir de su derecho consuetudinario definido como “ley romanesa o Kriss”. Según el Censo 2005 las Kumpania de Bogotá se

31 Nombre adoptado a partir de la Conferencia Internacional de Barcelona de 1994, momento a partir del cual decidieron la denominación de “rom” que en su lengua ~~romanes~~ romaní significa “hombre”.

32 Práctica de contraer matrimonio personas de ascendencia común o naturales de una pequeña localidad o comarca. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

encuentran localizadas en los barrios Galán, San Rafael, Nueva Marsella, La Igualdad, La Primavera, La Francia, Patio Bonito, entre otros.

La Constitución Política de 1991 no consagró normas de manera explícita que se refieran al pueblo Rom o Gitano por lo que se debe acudir al espíritu del artículo 7o donde se establece el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación.

El Convenio 169 de la OIT señala como un deber de los estados miembros, el de reconocer y proteger al pueblo Gitano: “Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con mira a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto a su integridad”.

La Organización de las Naciones Unidas ONU, a través de la Subcomisión de la Lucha contra las Medidas Discriminatorias y para la Protección de las Minorías, efectuó un llamado para que todos aquellos Estados con población Gitana hicieran un reconocimiento de los derechos de este pueblo. Igualmente, en reunión del 4 de marzo de 1992 la Comisión de Derechos Humanos adoptó la resolución 1992/75, de protección a los rom, e instó a eliminar toda forma de discriminación contra los mismos.

5.5. Bloque de constitucionalidad

5.5.1. Principales convenios internacionales

La Ley 467 de 1998, aprobó la enmienda al artículo 8°. de la Convención Internacional de 1966 sobre la eliminación de todas las formas de la discriminación racial, adoptada en Nueva York el 15 de enero de 1992. Dicha ley fue declarada executable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-275-99 de 28 de abril de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Por su parte, la Ley 145 de 1994, aprobó el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992, con el objeto de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe, en adelante denominados “Pueblos Indígenas”.

El Convenio 169 de la OIT reconocido por Colombia a través de la Ley 21 de 1991, y que reviste gran importancia en el tema de empleo y desarrollo económico, establece:

“Artículo 1°. El presente Convenio se aplica:

a) A los pueblos tribales³³ en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.(...).

Artículo 2°.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. (...)

Artículo 3°.

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”.

Así mismo, el artículo 6° del Convenio instituye las siguientes obligaciones para los gobiernos:

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan.

El desarrollo de lo anterior fue incluido además y de manera implícita en el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política, así:

“Párrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de **los representantes de las respectivas comunidades**”. (Negrilla fuera de texto)

Así mismo la obligación de consulta, que ha llamado la Corte Constitucional “**consulta previa**”, ha tenido gran desarrollo jurisprudencial³⁴, entre otras las siguientes:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. **De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones.** La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades”³⁵.

En ese orden de ideas, la Corte, en la sentencia en cita, destacó que la Constitución sólo reconoce explícitamente la obligatoriedad de la consulta previa en el supuesto de hecho previsto por el parágrafo del artículo 330, a saber:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

- En armonía con la finalidad constitucional asignada al mecanismo de la consulta mediante el cual, constitucional y legalmente se materializa la especial proyección del derecho de participación en referencia la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que: “comporta la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre aquéllas y

34 Sentencia T-428 de 1992; sentencia T- 652 de 1998; sentencia C-169 de 2001; sentencia C-891 de 2002; sentencia SU 383 de 2003; sentencia T-880 de 2006; sentencia C-030 de 2008.

35 Sentencia SU 039 del 3 de febrero de 1997 - M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

las autoridades públicas, tendientes a buscar: a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución. b) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares. c) Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada”³⁶.

Mediante la Ley 74 de 1968, Colombia aprobó 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. Esta normativa dispone, entre otras cosas, que los Estados Partes en el Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho está la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Así mismo, indica que los Estados Partes en el Pacto deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativa y satisfactoria que le aseguren en especial:

- Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores.
- Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no

- inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.
- Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.
 - La seguridad y la higiene en el trabajo.
 - Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.
 - El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

La Convención Internacional sobre “la eliminación de todas las formas de discriminación racial”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965, y firmada el 7 de marzo de 1966, fue aprobada en Colombia a través de la Ley 22 del 22 de enero de 1981. A través de dicha disposición los estados miembros se comprometieron a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para realizar uno de los propósitos de las Naciones Unidas, cual es el de promover y estimular el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma, o religión. Así mismo indicó entre otras cosas, que:

“Artículo 5°. De conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2o de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los siguientes derechos:(...)

i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria”.

5.6. Derechos de orden constitucional

Colombia es ampliamente reconocida como un país étnico y culturalmente diverso y la Constitución Política garantiza amparo constitucional a los grupos étnicos que la componen. Con base en lo anterior, a continuación se presenta el marco constitucional de los grupos étnicos, así:

Constitución Política de Colombia - Título I – De los Principios Fundamentales:

“Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. (...).

Artículo 10°. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe”.

Constitución Política de Colombia - Título II – De los Derechos, las Garantías y los Deberes – Capítulo 1 – De los Derechos Fundamentales:

“Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas. (...).

Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley”.

Constitución Política de Colombia - Título II – De los Derechos, las Garantías y los Deberes – Capítulo 2 – De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales:

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, **las tierras comunales de grupos étnicos**, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, **son inalienables, imprescriptibles e inembargables**.

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La Ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado. (...).

Artículo 70. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. (...).

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares **y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica**". (Negrilla fuera de texto).

Constitución Política de Colombia - Título III – De los Habitantes y del Territorio - Capítulo 1 – De la Nacionalidad:

“Artículo 96. Son nacionales colombianos: (...)

2. Por adopción: (...)

c) Los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos”.

Constitución Política de Colombia - Título VI – De la Rama Legislativa- Capítulo 4 – Del Senado:

“Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”.

Constitución Política de Colombia - Título VI – De la Rama Legislativa- Capítulo 5 – De la Cámara de Representantes:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.

Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes”.

Constitución Política de Colombia - Título VIII – De la Rama Judicial- Capítulo 5 – De las Jurisdicciones Especiales:

“Artículo 246. **Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial**, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

Constitución Política de Colombia - Título XI – De la Organización Territorial - Capítulo 1 – De las disposiciones generales:

“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

Constitución Política de Colombia - Título XI – De la Organización Territorial - Capítulo 4 – Del Régimen Especial:

“Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo”. (Negrilla fuera de texto).

“Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren, y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

5.7. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico

El Legislador ha establecido una serie de acciones afirmativas en todos los órdenes en beneficio de los grupos étnicos. Entre las más importantes para los fines del presente documento se encuentran:

5.7.1. Protección y garantías para el trabajo

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4181 de 2007, creó la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, con el objetivo de evaluar las condiciones de vida de la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal y presentar al Gobierno las recomendaciones tendientes a la superación de las barreras

que impiden el avance de dicha población, en particular de las mujeres y de los niños, en los campos económicos y social, así como la protección y realización efectiva de sus derechos civiles.

Entre las funciones³⁷ de dicha instancia se encuentran:

- Orientar y evaluar los estudios que se requieran para el cumplimiento del objetivo. Para el efecto la Comisión tendrá en cuenta entre otros factores la necesidad de identificar las barreras críticas que impiden el avance económico y social de la población afrodescendiente en Colombia, las experiencias internacionales exitosas en materia de igualdad de oportunidades para la población afrocolombiana.
- Evaluar los efectos de las normas nacionales e internacionales vigentes de las políticas públicas y de los planes, programas, proyectos y presupuestos dirigidos a la población afrocolombianas.
- Presentar al Presidente de la República las recomendaciones tendientes a la superación de las barreras que impiden el avance de la población afrocolombiana en particular de las mujeres y de los niños.
- Presentar al Presidente de la República, las líneas de acción y los mecanismos idóneos para adoptar las recomendaciones que se formulen y para gestionar los recursos dirigidos a su implementación, para lo cual deberán tener en cuenta la cooperación internacional.

Inicialmente el Comité fue creado por un período específico de seis (6) meses contados a partir de la fecha de su instalación la cual tuvo lugar el 19 de mayo de 2008. Sin embargo, mediante el Decreto 4401 de 2008 se extendió su vigencia hasta el 21 de mayo de 2009.

Por otra parte e inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, se expidió la Ley 160 de 1994 - Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Esta Ley estableció:

“ARTÍCULO 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres del campo, o las que compre directamente el Instituto para programas de reforma agraria, se destinarán a los siguientes fines:

37 Artículo 4 del Decreto 4181 de 2007

- a) Establecer unidades agrícolas familiares³⁸, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción;
- b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas”.

La Ley 70 de 1993 - Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, establece en relación con la protección al trabajo para los grupos étnicos y específicamente para los afrodescendientes:

“ARTÍCULO 37. El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes.

A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras. (...).

ARTÍCULO 38. Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medios de formación técnica, tecnológica y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos.

El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general.

Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras.

Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas.

Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación. (...).

ARTÍCULO 52. El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus

38 Se entiende por unidad agrícola familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Artículo 38 Ley 160 de 1994

recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza aprovechar”.

La creación de asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas como entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, quedó contemplada con la promulgación del Decreto 1088 del 10 de junio de 1993. El Objeto de dichas asociaciones es el desarrollo integral de las Comunidades Indígenas y para el cumplimiento del mismo³⁹, dichas asociaciones pueden desarrollar las siguientes acciones:

- Adelantar actividades de carácter industrial y comercial, bien sea en forma directa o mediante convenios celebrados con personas naturales o jurídicas;
- Fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes

De especial relevancia para los grupos étnicos, se tiene la Ley 21 de 1991 - Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989, la cual dispuso:

“ARTÍCULO 4o.

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

ARTÍCULO 5o.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio: (...)

c) Deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo. (...).

ARTÍCULO 7o. (...)

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. (...).

39 Artículo 3 del Decreto 1088 de 1993.

ARTÍCULO 20o.

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) Acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) Remuneración igual por trabajo de igual valor;**
 - c) Asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;**
 - d) Derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derechos a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
 - a) Los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
 - b) Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;**
 - c) Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no están sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.
4. **Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio".**
(Negritas fuera de texto).

En cuanto a la formación profesional, artesanía e industrias rurales, se estableció:

“ARTÍCULO 21o.

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

ARTÍCULO 22o.

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación si así lo deciden.

ARTÍCULO 23o.

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo. (...).

ARTÍCULO 30o.

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio”.

6. POBLACION LGBT

El reconocimiento de los derechos de la población LGBT⁴⁰ ha sido el fruto de constantes luchas y esfuerzos. Es a partir de la expedición de la Constitución Política de Colombia y específicamente en desarrollo del artículo 13, que el Estado ha venido impulsando normas que buscan eliminar y prevenir alguna forma de discriminación en contra de cualquier persona, promoviendo para ello entre otras cosas, la igualdad de género en todos sus órdenes.

Las necesidades, demandas e intereses de la población LGBT han sido incluidas como parte integral de las acciones del gobierno, sobre todo del distrital.

Según datos de la ONG Colombia Diversa⁴¹, los derechos reconocidos en Colombia a las personas LGBT, como individuos han sido:

- Ser lesbiana, gay, bisexual o transgenerista.
- No ser discriminados por su orientación sexual o identidad de género.
- No revelar su orientación sexual.
- Mantener la patria potestad y custodia de los hijos e hijas.
- Recibir tratamientos de reproducción asistida (inseminación artificial).
- No ser despedidos del trabajo a causa de su orientación sexual o identidad de género.
- No ser expulsados de ningún centro educativo público o privado, a causa de su orientación sexual o identidad de género.
- Cambiar su nombre por uno masculino o femenino, independientemente de su sexo biológico.
- Quienes están privados de la libertad, pueden recibir visita íntima de su pareja del mismo sexo, en los establecimientos carcelarios.
- En caso de intersexualidad o hermafroditismo, las personas, incluso los menores de edad que estén en capacidad de decidir, tienen la libertad de optar sobre procedimientos y cirugías de reasignación de sexo.
- A no ser expulsados de los espacios públicos, por expresar afecto o tener manifestaciones de afecto no sexualmente explícitas con su pareja del mismo sexo.

40 Lesbianas, hombres gay, bisexuales y transgeneristas.

41 Organización sin ánimo de lucro, que se crea a partir de la experiencia acumulada de años de trabajo individual y colectivo de algunas personas LGBT en Colombia.

En cuanto a los derechos reconocidos en el país a las parejas del mismo sexo, se tienen:

- Declarar su unión marital de hecho.
- Derechos patrimoniales. A tener patrimonios en conjunto.
- A incluir como beneficiario en salud a su compañero o compañera permanente del mismo sexo.
- La pensión de su compañero o compañera permanente del mismo sexo cuando él o ella fallezca.
- A demandar penalmente.

Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de estos reconocimientos han sido fruto de fallos expedidos por la Corte Constitucional en Acciones de Tutela, mecanismo legal utilizado por la población LGBT en defensa de sus derechos.

En cuanto a cifras y si bien no es una tarea fácil, algunos estudios indican que aproximadamente entre el 10% y el 15% del total de la población en general, podrían ser parte de este grupo.

6.1. Bloque de Constitucionalidad

6.1.1. Principales convenios internacionales

Cualquiera de las disposiciones sobre derechos humanos expresadas por la Organización de las Naciones Unidas puede tenerse como herramientas para defender los derechos de la diversidad sexual. Por ejemplo, el Comité de la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación hacia las Mujeres vela por los derechos de las lesbianas; el Comité contra la Tortura atiende cualquiera de las formas de tortura psicológica; el Comité de la Convención de los Derechos de los Niños protege los derechos de niños y niñas con orientación sexual distinta a la heterosexual, y el Comité de Derechos Humanos tiene la facultad de escuchar quejas que personas interpongan contra sus Estados.

Además, el Comité del Pacto de Protección a los Derechos Económicos, Culturales y Sociales ya interpretó, en el año 2000, el principio de no discriminación como aplicable a la diversidad sexual.

Sin embargo y de manera más específica, la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobó el día 17 de mayo de 1990 la 10ª revisión de la Estadística Internacional de Clasificación de las Enfermedades y Problemas de Salud Relacionados (ICD-10); oportunidad en la cual se reconoció que la «orientación sexual» (heterosexual, bisexual y homosexual) por sí misma no debe ser vista como un trastorno». Vale la pena advertir que en versiones anteriores de dicha clasificación, la homosexualidad era considerada un «trastorno sexual».

Es a partir de lo anterior que cada 17 de mayo se conmemora el Día Internacional contra la homofobia⁴².

Siguiendo por la misma línea, el 26 de marzo de 2007, un grupo de expertos en derechos humanos hizo público un documento en el que se especificaba la aplicación de la legislación internacional en derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género conocido como Principios de Yogyakarta⁴³.

En estos principios se declara que las leyes que penalizan la homosexualidad violan el derecho internacional de no discriminación, como ha fallado en varias ocasiones el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Así mismo, y según estos mismos derechos, las personas LGBT tienen en derecho a la vida, a vivir sin violencia y sin tortura, a la privacidad, al acceso a la justicia y a no ser detenidas arbitrariamente.

6.2. Derechos de orden constitucional

Como ya se mencionó, la herramienta jurídica que ha sido utilizada como defensa de los derechos de la población LGBT ha sido la Acción de Tutela⁴⁴ establecida a través de la Constitución Política de 1991.

42 El término homofobia se refiere a la aversión, odio, miedo, prejuicio o discriminación contra hombres o mujeres homosexuales, aunque también se incluye a las demás personas que integran a la diversidad sexual, como es el caso de las personas bisexuales o transexuales, y las que mantienen actitudes o hábitos comúnmente asociados al otro sexo, como los metrosexuales y las personas “con pluma”. Fuente Wikipedia.

43 La Comisión Internacional de Juristas y el Servicio Internacional para los Derechos Humanos, en nombre de una coalición de organizaciones de derechos humanos, han puesto en marcha un proyecto encaminado a desarrollar una serie de principios legales internacionales sobre la aplicación del derecho internacional humanitario a las violaciones de derechos humanos por motivos de orientación sexual e identidad de género, a fin de dar una mayor claridad y coherencia a las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

Un distinguido grupo de especialistas en derechos humanos ha redactado, desarrollado, discutido y refinado estos Principios. Luego de reunirse en la Universidad de Gadjah Mada en Yogyakarta, Indonesia, del 6 al 9 de noviembre de 2006, 29 especialistas procedentes de 25 países, de diversas disciplinas y con experiencia relevante en el ámbito del derecho humanitario, adoptaron unánimemente los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género.

Los Principios de Yogyakarta abordan una amplia gama de normas de derechos humanos y su aplicación a los asuntos de la orientación sexual y la identidad de género. Los Principios afirman la obligación primordial de los Estados de implementar los derechos humanos. Cada Principio va acompañado de detalladas recomendaciones a los Estados. Sin embargo, el grupo de especialistas también hace énfasis en que todos los actores tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos humanos. Además, los Principios plantean recomendaciones adicionales a otros actores, incluyendo el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y los financiadores.

Los especialistas coinciden en que los Principios de Yogyakarta reflejan el estado actual del derecho internacional humanitario en lo que concierne a la orientación sexual y la identidad de género. Asimismo, reconocen que los Estados podrían contraer obligaciones adicionales conforme el derecho humanitario continúa evolucionando.

Los Principios de Yogyakarta afirman las normas legales internacionales vinculantes que todos los Estados deben cumplir. Prometen un futuro diferente en el que todas las personas, habiendo nacido libres e iguales en dignidad y derechos, puedan realizar ese preciado derecho. Fuente Wikipedia.

44 Artículo 86. 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.

Además, se encuentran disposiciones relacionadas tales como el artículo 16 Superior, que versa sobre el libre desarrollo de la personalidad que indica:

“Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”.

El artículo 20, que hace referencia al derecho a la libre expresión:

“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

6.3. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico

Si bien no existen normas específicas que protejan directamente los derechos de la población LGBT, debemos entender que se aplican por analogía⁴⁵ y por lo dispuesto por los convenios internacionales, las normas referidas a la igualdad y no discriminación.

6.3.1. Protección y garantías en el trabajo

El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo establece la igualdad de los trabajadores, así:

“Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen las mismas protección y garantías...”.

La Ley de Seguridad Social o Ley 100 de 1993 tiene entre sus principios los siguientes:

“ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación: (...)

b. UNIVERSALIDAD. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida”.

En cuanto a la protección al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad individual en temas laborales, existen varios artículos en la Ley 1010 de 2006 - Por medio de la

45 Para llenar los vacíos existentes en las leyes en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887 se consagra la figura de la analogía, así: “Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho”.

cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo - que revisten gran importancia para la población LGBT, tales como:

En el contexto del inciso primero del artículo segundo se indica que el acoso laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales:

“1. Maltrato laboral. Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual y los bienes de quien se desempeñe como empleado o trabajador; toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral. (...).

3. Discriminación laboral: todo trato diferenciado por razones de raza, género, origen familiar o nacional, credo religioso, preferencia política o situación social o que carezca de toda razonabilidad desde el punto de vista laboral”.

El artículo 7o del precepto legal indicado establece que se presumirá que hay acoso laboral si se acredita la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las siguientes conductas:

- Los actos de agresión física, independientemente de sus consecuencias;
- Las expresiones injuriosas o ultrajantes sobre la persona, con utilización de palabras soeces o con alusión a la raza, el género, el origen familiar o nacional, la preferencia política o el estatus social;
- Los comentarios hostiles y humillantes de descalificación profesional expresados en presencia de los compañeros de trabajo;
- La descalificación humillante y en presencia de los compañeros de trabajo de las propuestas u opiniones de trabajo;
- Las burlas sobre la apariencia física o la forma de vestir, formuladas en público;
- La alusión pública a hechos pertenecientes a la intimidad de la persona;
- El envío de anónimos, llamadas telefónicas y mensajes virtuales con contenido injurioso, ofensivo o intimidatorio o el sometimiento a una situación de aislamiento social.
-

7. DESPLAZADOS

(De des- y plaza).

1. tr. Mover o sacar a alguien o algo del lugar en que está⁴⁶

Según el artículo 1o de la Ley 387 de 1997 - Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

Para el Programa Conjunto de las Naciones Unidas:

Se entiende por desplazado:

“Toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del Territorio Nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre(sic): conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren el orden público”

El desplazamiento interno de población causada por las diferentes formas de violencia, se viene presentando en el país desde el siglo XIX; los movimientos armados de mediados del siglo XX («la violencia») provocaron más de 2'000.000 de desplazados (...)

El desplazamiento forzoso de la población es considerado como un evento catastrófico, ya que es evidente que los desplazados sufren vulneración de derechos fundamentales como el derecho a la integridad física, a la seguridad personal, a la libertad y al libre desplazamiento, a no tener abrigo, a carecer de acceso suficiente a educación y a organismos de salud. El fenómeno del desplazamiento afecta las ya frágiles condiciones de seguridad y de servicios de salud en regiones a donde se desplazan las poblaciones afectadas. La carga adicional generada por el éxodo masivo de personas que desde pequeñas poblaciones parten hacia ciudades menores, luego a ciudades intermedias y por último con destino a las capitales de departamento, incrementa los cinturones de miseria social, compromete aún más la calidad de vida debido al hacinamiento, pobreza, desempleo, baja productividad y aumento de la inseguridad social y vandalismo”.

Adicionalmente y como ya se ha afirmado, la Corte Constitucional ha afirmado que una de las características más relevantes del Estado Social de Derecho es la defensa de todos quienes por su condición de debilidad e indefensión pueden verse discriminados o afectados por acciones del Estado o de particulares, desarrollando especial protección a los grupos marginados como los desplazados.

Según cifras del CODHES – Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, entre los años comprendidos entre 1999 a 2008 llegaron a la ciudad de Bogotá aproximadamente 398.469 desplazados; población que proviene en su mayoría de los departamentos del Tolima, Magdalena, Cundinamarca y de la región de los Llanos Orientales, entre otros.

7.1. Bloque de Constitucionalidad

7.1.1. Principales convenios internacionales

El artículo 93 de la Constitución Política establece que prevalecen en el orden interno los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos ratificados por el Congreso, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad, según jurisprudencia de la Corte Constitucional. En relación con éstos merecen especial mención:

La Declaración Universal de Derechos Humanos señala que toda persona tiene los derechos y libertades allí enunciados sin distinción alguna. La Ley 74 de 1968 aprobó los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así lo contempló además las Naciones Unidas en documento E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998 en informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng:

“Los desplazados internos, sin embargo, no pierden sus derechos inherentes por ser desplazados; pueden invocar los derechos humanos internacionales y, cuando corresponda, el derecho humanitario para proteger sus derechos. Como observó reiteradas veces la Comisión, existen ciertas garantías fundamentales protegidas por la Convención Americana que no pueden ser suspendidas, incluso en tiempos de conflicto armado u otra emergencia. La Convención Americana y otros tratados de derechos humanos y derecho humanitario, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, contienen garantías particularmente pertinentes para las personas desplazadas. No obstante, existen áreas en las cuales la protección ofrecida por estos instrumentos

no es suficientemente específica en relación con la situación de las personas desplazadas. Esto ocurre porque esos instrumentos no fueron preparados con la intención de satisfacer las diversas necesidades de los desplazados internos. Por ejemplo, aunque la Convención Americana y otros tratados establecen el derecho a la vida y a la integridad física, así como el derecho a la libertad de movimiento y de residencia, no contemplan el derecho concreto de no ser desplazado ilegalmente, de contar con protección y asistencia durante el desplazamiento y de disfrutar de un retorno y reintegración segura. Además, la Convención Americana tampoco garantiza el derecho explícito a encontrar refugio en una zona segura del país, ni una garantía expresa contra el retorno forzado de personas desplazadas internamente a lugares donde existen peligros para su vida o integridad personal”.

7.2. Derechos de orden constitucional

Ha sido la Acción de Tutela establecida a través de la Constitución Política de 1991 (artículo 86), la herramienta jurídica que ha venido a otorgar especial protección y amparo a los derechos de la población en situación de desplazamiento.

De manera específica y adicional a los que de manera particular garantizan los derechos fundamentales, la Constitución Política incluye derechos de especial importancia para los desplazados tales como:

“Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. (...).

Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”.

7.3. Derechos de orden legal

Como elemento fundamental de amparo a los derechos de la población desplazada, se tiene que el 18 de julio de 1997 el Gobierno Nacional promulga la Ley 387 - Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, en la cual se consagra la “responsabilidad del Estado colombiano de formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los

desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano”.⁴⁷

La ley prevé una serie de mecanismos para garantizar los derechos a los desplazados, así como para prevenir las causas del desplazamiento forzoso.

Como principios ⁴⁸rectores de la ley se tienen:

- Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
- El desplazado forzado de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
- El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.
- La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
- El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
- El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
- Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
- El desplazado y/o los desplazados forzados tienen derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
- Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia.

La ley crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

- Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana
- Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

47 Artículo 3 Ley 387 de 1997

48 Artículo 2 Ley 387 de 1997

La ley además establece que con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional debería adoptar entre otras las siguientes medidas:

- Estimar la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
- Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de la perturbación.
- Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas, y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
- Diseñar y ejecutar un plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario,
- Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

7.4. Acciones Afirmativas en materias relacionadas con el desarrollo económico

En lo que hace referencia al sector, establece el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 que el Gobierno Nacional deberá promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

- Proyectos productivos.
- Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
- Fomento de la microempresa.
- Capacitación y organización social.
- Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y
- Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

El Decreto 2569 de 2000⁴⁹ - por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997, indicó que 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 desplazado, 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.

49 Artículo 25 y s.s.

Estableció el mismo precepto que se entiende por componentes de los programas de estabilización socioeconómica, la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos. Los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario y las demás entidades competentes, dentro de sus planes de atención a población desplazada, los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social, y a los cuales accederán en procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, preferencialmente, las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda.

Para efectos de la ejecución de proyectos productivos, el Estado promoverá a través de la Red de Solidaridad Social, la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de población desplazada. La coordinación de las labores que desarrollen las organizaciones que participen en la formulación y ejecución de tales proyectos productivos, estará bajo la dirección de la Red de Solidaridad Social, quien podrá celebrar los convenios que resulten necesarios.

El Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social a propuesta del Director de esta entidad, definirá anualmente conforme a la asignación presupuestal de las entidades miembros del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a la naturaleza de las necesidades por atender en la consolidación y estabilización socioeconómica de dicha población y en atención a los criterios de igualdad y solidaridad, los montos máximos expresados en salarios mínimos mensuales legales vigentes con los que se atenderá cada grupo familiar en tal materia, y determinará los porcentajes necesarios que se distribuirán en los siguientes conceptos: subsidio para tierra; subsidio para vivienda; apoyo para seguridad alimentaria; incorporación a la dinámica productiva. En estos conceptos se incluirán los costos relativos a la capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización.

Por su parte, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, expedido mediante el Decreto 250 de 2005, aborda su desarrollo desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico. Por ello, para cada una de las fases establecidas: Prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, se contemplan acciones al menos para una de las siguientes cuatro líneas estratégicas: Acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat. En lo que hace referencia a la estabilización socioeconómica, indica:

En esta fase se promoverán acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco de:

- El retorno voluntario al lugar de origen,
- La reubicación voluntaria, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen, o bien como la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada.

7.4.1. Sobre Capacitación y recalificación para la producción

En el período de transición entre la decisión de retornar o reubicarse para lograr la estabilización socioeconómica, se analizarán y adaptarán los indicadores sociolaborales que ofrece la caracterización de la población registrada en el SUR⁵⁰, con el fin de realizar agrupamientos según vocaciones, experiencias, expectativas y habilidades de la población.

De acuerdo con dicho agrupamiento o con las necesidades productivas de la población desplazada, se adaptarán y desarrollarán procesos de formación y recalificación en el ámbito rural o urbano, con los contenidos y ciclos que demande el desarrollo de proyectos productivos o el acceso a oportunidades de vinculación laboral, en lo relacionado con capacitación técnica, habilitación laboral y asesoría para la formación empresarial.

Se promoverá el desarrollo de procesos de capacitación en economía solidaria dirigidos a la población retornada o reubicada que desee organizarse con fines productivos.

Como entidades responsables de ejecutar esta línea de acción se tiene el Servicio Nacional de Aprendizaje- Sena, Dansocial, Fomipyme, con el apoyo de las Universidades Públicas y Privadas, Organizaciones No Gubernamentales Nacionales e Internacionales y Organismos de Cooperación Internacional y la participación de las autoridades locales y los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada.

7.4.2. Sobre Promoción de programas de generación de ingresos rural y urbano

El SNAIPD⁵¹ a través de las Mesas de Trabajo de Generación de Ingresos, de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de Atención Integral a la Población Desplazada, gestionará y orientará programas y proyectos para población desplazada en diferentes formas de generación de ingresos rural y urbano.

50 Sistema Único de Registro

51 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

Entre las modalidades para la generación de ingresos, podrán contemplarse actividades económicas que propendan por ser rentables y sostenibles, individuales o colectivas, que busquen cumplir con condiciones de atención masiva, participativa y cofinanciadas.

Aquellas actividades económicas más promisorias se consolidarán bajo un enfoque regional de Cadenas Económicas y Sociales, que afiancen la inserción de la población que ha retornado o se ha reubicado, en las redes económicas y sociales territoriales. Asimismo, se propiciarán las Alianzas Productivas para facilitar la vinculación laboral a empresas existentes, con el apoyo de la Sociedad Civil y la Empresa Privada. Otras alternativas que se podrán fomentar serán las famiempresas y los grupos solidarios que permitan una acumulación simple autosostenible.

En los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, bajo la responsabilidad de los gobernadores y alcaldes de las zonas de retorno y reubicación de población desplazada, se incluirán de forma obligatoria acciones y recursos de inversión para la atención a población desplazada en su fase de estabilización socioeconómica.

Se propenderá para que las líneas de acción de seguridad alimentaria en la fase de estabilización socioeconómica se articulen con los programas y proyectos que se generen para una actividad productiva tanto en el ámbito rural como urbano. Sus resultados serán de corto plazo, generando mejoras nutricionales en los hogares usuarios, así como saldos organizacionales y de aprendizaje, los cuales sirven de fundamento a subproyectos generadores de ingresos y empleo.

Las entidades del sector financiero, ONG, fondos locales, encargados de la financiación de los emprendimientos de la población que ha retornado o se ha reubicado, ajustarán sus propuestas financieras con mejores condiciones de flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de la población desplazada a través de modalidades como: donación, crédito ordinario, microcrédito, fondos solidarios, capital no reembolsable, garantías y otras alternativas que gestionen para tal fin. Se promoverán acciones para que la comunidad internacional apalanque las iniciativas exitosas de cofinanciación.

El Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada solicitará a las entidades oficiales, encargadas de líneas especiales de crédito y fondos de garantías para la financiación de proyectos productivos a población desplazada por la violencia, que faciliten, flexibilicen, difundan y asesoren estos procesos a través de las Mesas de Trabajo de Generación de Ingresos.

La cofinanciación de los programas y proyectos de generación de ingresos rural y urbano deberán contemplar los siguientes componentes:

- Actividades de Preinversión: Identificación de las capacidades de apoyo al desarrollo económico y social, de las potencialidades y capacidades de los territorios y pobladores. Estos procesos de preinversión tendrán como finalidad la formación productiva de la población desplazada o su conversión en sujeto de crédito.
- Actividades de Inversión: Puesta en marcha de proyectos de generación de ingresos relacionado con todos los procesos de financiación, acompañamiento técnico y social y estudio de mercado para la ejecución de proyectos productivos.
- Actividades de Posinversión: Acompañamiento, asistencia, asesoría en la consolidación de los procesos. Formación de institucionalidad, organización empresarial y social y sostenibilidad ambiental.

Para el ámbito rural, se promoverá la adquisición, enajenación y adjudicación de tierras para otorgar el subsidio integral a la población desplazada, con el objetivo de contribuir al restablecimiento de una base económica familiar, a través del acompañamiento en la implementación de proyectos productivos integrales sostenibles.

Las autoridades departamentales, distritales y municipales con la coordinación de la Red de Solidaridad Social, velarán por la articulación de entidades locales públicas y privadas para la puesta en marcha de programas productivos y sociales para población desplazada en proceso de retorno o reubicación.

Promoverán, facilitarán y desarrollarán esta línea de acción en el ámbito rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Incoder, el Banco Agrario, Finagro, el Fondo Agropecuario de Garantías- FAG, con el apoyo de las autoridades locales, Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, Organizaciones No Gubernamentales Nacionales e Internacionales.

Promoverán, facilitarán y desarrollarán esta línea de acción en el ámbito urbano, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Fomipyme, el Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex como banca de segundo piso impulsará la financiación de programas de generación de ingresos a través de entidades financieras públicas y privadas, con el apoyo de las autoridades locales, Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada, Organizaciones No Gubernamentales Nacionales e Internacionales.

7.4.3. Sobre la cesación de la condición de desplazado

La Red de Solidaridad Social, con la asistencia del Departamento Nacional de Planeación-DNP, desarrollará indicadores sectoriales de satisfacción de necesidades que permitan establecer que se produjo la estabilización socioeconómica y consecuentemente a la misma la cesación de la condición de desplazado.

Con base en lo anterior, la Red de Solidaridad Social y los Comités Territoriales evaluarán cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómica de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados. Con base en esta información, y otras que provengan de las entidades del SNAIPD la Red, revisará en cada caso la cesación de condición de desplazado.

Una vez se firme el acto administrativo mediante el cual se establezca la cesación de la condición de desplazado y la consecuente exclusión del Registro Único de Población Desplazada, se enviará copia del acto administrativo a las demás entidades del SNAIPD para que cesen para dicho hogar los beneficios derivados de la Ley 387 de 1997.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008 – 2012”

URIBE ARZATE, E. - GONZÁLEZ CHÁVEZ, M. “La protección jurídica de las personas vulnerables”. Revista de derecho no. 27 – *Universidad del Norte*, 27:205-229, 2007 – *Barranquilla (Atlántico)*.

RUIZ, A. «Discriminación Inversa e Igualdad», en Amelia Varcárcel (compiladora), *El Concepto de Igualdad*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 77-93.

GREENWALT, K. “Discrimination and Reverse Discrimination.” New York: Alfred A. Knopf. 1983. Citado en: Michel Rosenfeld. *Affirmative Action Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry.* Yale University Press. New York. 1991.

FUNDACIÓN HEMERA definiciones generales- aproximación teórica al fenómeno del desplazamiento de grupos étnicos ubicados en zonas de frontera- *Ministerio de la Protección Social, Grupo de Equidad y Género, 2005. Investigación: Comunicación, Vida y Desarrollo. Pags 6-8 Bogotá.* Disponible en Web: <http://desplazados.antropologiamedica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=50>