

Distr. GENERAL CRC/C/8/Add.3 10 de junio de 1993 – Original: ESPAÑOL
COMITE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON
ARREGLO AL ARTICULO 44 DE LA CONVENCION

Informes iniciales que los Estados partes deben presentar en 1993

Adición

COLOMBIA

[14 de abril de 1993] I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACION

1. A continuación se describe el marco normativo general desarrollado en nuestro país con miras a atender las necesidades y conflictos generados en núcleo familiar, con énfasis en la mujer y los niños, como instrumentos de llevar el bienestar familiar como servicio público a la población colombiana que más lo requiere.
2. En este aparte cabe señalar que importantes iniciativas legislativas ya estaban en práctica en el momento en que se firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, que en el momento de su elaboración, que otras tuvieron muy de presente los desarrollos y planteamientos hechos por el Grupo de Trabajo encargado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de proyectar el texto de la Convención; y finalmente que luego de la ratificación por Colombia se promulgaron otras destinadas a reforzar y complementar la normatividad ya existente.

GE.93-16961 (S)

A. Antecedentes de la Convención

3. En efecto, la Ley 75 de 1968 creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reuniendo los servicios de atención y protección a los menores y a la familia, que se venían prestando de manera dispersa a través de otras entidades. Una década después, la Ley 7ª de 1979 creó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, a través del cual se formulan los principios fundamentales para la protección de los niños así como para la integración y realización armónica de la familia, siendo el ICBF la entidad coordinadora de este Sistema.
4. Diez años después, en 1989 se expidió el Código del Menor cuyo desarrollo fue prácticamente paralelo a las actividades del Grupo de Trabajo que en ese momento finalizaba labores de proyección del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, anticipándose de esta manera nuestro país a su promulgación por parte de las Naciones Unidas. En dicho Código se definen los derechos fundamentales del menor

en Colombia y las acciones y medidas que deben adoptar las diferentes autoridades para la atención de las situaciones irregulares en que éste pueda encontrarse.

Como paso fundamental en este proceso de reconocimiento, defensa y promoción de los derechos de la niñez, se suscribió el 20 de noviembre de 1989 la Convención adoptada por las Naciones Unidas, la cual recibió aprobación interna mediante la Ley 12 de enero de 1991. Anexo N° 1, Constitución Política de 1991. Anexo N° 2, Código del Menor.

5. En el mismo año se creó la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, que tiene bajo su responsabilidad el cumplimiento de las normas que deben cumplir las autoridades encargadas de velar por la protección del menor y la familia, tales como las Comisarías de Familia, los Jueces de Familia y los Defensores de Menores.

6. El 30 de septiembre de 1990, el Presidente César Gaviria Trujillo suscribió la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, comprometiéndose con el Plan de Acción para el Desarrollo de la misma. Dicho Plan tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los niños y jóvenes y generar mundialmente una nueva ética en favor de la infancia en el decenio de los noventa. Entre las varias recomendaciones del Plan de Acción aparecen las siguientes:

"Se insta a todos los gobiernos a preparar, antes de finales de 1991, programas nacionales de acción para cumplir con los compromisos asumidos en la Declaración de la Cumbre Mundial y en este Plan de Acción. Los gobiernos nacionales deben alentar y ayudar a los gobiernos provinciales y locales y a las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y grupos cívicos a preparar sus propios programas de acción para contribuir a lograr las metas y objetivos incluidos en la Declaración y en este Plan de Acción.

7. En julio de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente consagró los derechos de los niños en la nueva Carta Política dándole de esta manera una mayor solidez jurídica a los desarrollos institucionales experimentados hasta la fecha. De la misma forma, y en virtud de la Constitución, inició tareas la Defensoría del Pueblo, la cual cuenta con una Delegada para los Derechos de la Niñez.

B. Medidas y mecanismos de coordinación

8. A partir del marco normativo ya descrito se aplican formas de acción concretas con el fin de cumplir los compromisos adquiridos a nivel internacional y a continuar desarrollando con nuevos mecanismos las labores de bienestar familiar que se venían desarrollando con la estructura generada años atrás. A continuación se exponen los más importantes medios del nivel nacional, con que cuenta el país, a fin de armonizar la realización de los principales propósitos en materia de protección a la niñez.

9. En 1990 se promulgó el Decreto N° 1310 por medio del cual se creó el Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Niñez y la Juventud y el Presidente Gaviria en su posesión, el 7 de agosto del mismo año, creó además la Consejería (hoy Programa) Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. Anexo N° 3.

10. El Gobierno nacional sometió a la consideración y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máximo órgano de planificación nacional, el documento Plan de Acción en Favor de la Infancia, 1991-1994 (Bogotá, 24 de septiembre de 1991. Documento DNP-2550-UDS-DIPSE), cuya población objetivo son los niños menores de 7 años. Anexo N° 4.

11. Este documento técnico de planificación ha sido complementado por otros documentos CONPES de carácter sectorial (educación, salud y agua potable), aprobados a lo largo de 1991, en los que se contemplan proyectos que se relacionan directa e inmediatamente con las metas que el país se fijó para el año 2000 respecto a un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de los niños, las madres y los jóvenes.

12. El objetivo de este Programa de Acción en Favor de la Infancia es definir, en armonía con las políticas del Gobierno, sus compromisos internacionales y los derechos de los niños consagrados en la nueva Constitución Colombiana, las políticas y programas necesarios para proporcionar la atención adecuada a los menores de 18 años.

13. Adicionalmente a la elaboración de los mencionados documentos, no obstante su gran valor programático, se decidió formular Políticas Nacionales Específicas para cada uno de los grupos de la población objetivo del Programa Nacional de Acción, a saber: los niños, los jóvenes, en particular aquéllos en circunstancias especialmente difíciles, y las mujeres. Todos estos documentos tratan de manera específica el desarrollo de los componentes que adelanta el Programa de Acción en Favor de la Infancia -PAFI- en el país.

14. En cuanto al menor infractor y contraventor se elaboró el documento CONPES "Servicio de protección y Reeducción al Menor Infractor y Contraventor" que contiene un completo diagnóstico sobre esta materia en el país y detalla las

inversiones que se requieren para dar la adecuada atención al menor infractor, en observancia a las disposiciones de la Convención sobre Derechos del Niño.

Un programa específico para la juventud

15. El Gobierno nacional puso en marcha el Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia -PROMOVER-, cuyo objetivo de atender el desarrollo humano de estas poblaciones que son las más afectadas por el impacto de los procesos sociales y urbanos, los cambios en la conformación familiar y los fenómenos de violencia que conoce nuestro país. Anexo N° 5.

16. En lo concerniente a la juventud, se reconoce la responsabilidad gubernamental de ofrecerles oportunidades en educación, participación, generación de ingresos, estímulos a sus procesos de organización y apoyo de sus iniciativas.

17. La Política Nacional de Juventud abarca los siguientes programas: Desarrollo Humano; Vinculación a la Vida Económica, Participación y Organización; y Fortalecimiento Institucional de Atención Juvenil.

18. El Plan de Acción como instrumento de planificación tiene como contexto el Plan de Economía Social impulsado por el Gobierno Nacional, cuyo objetivo central es atender las necesidades de la población colombiana, teniendo en cuenta el actual contexto social y las transformaciones recientes.

19. Como ilustración, a continuación se describen los ejes y las estrategias centrales del Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, al que se denomina la Revolución Pacífica.

Ejes centrales

20. El eje central del nuevo modelo de desarrollo es la apertura y la internacionalización de la economía, acompañada por el desmonte del exagerado intervencionismo estatal en áreas donde es claramente ineficiente. La apertura económica exige al aparato productivo nacional una fuerte reconversión industrial y un alto incremento de la productividad, lo que exige de manera complementaria un mejoramiento significativo del capital humano.

21. Al incrementarse la importancia del capital humano, el papel de la política social y de sus instituciones ejecutoras se vuelve central.

22. Dentro de este marco general, la política social es concebida no como un conjunto de gastos compensatorios, asignados a acciones puntuales y ejecutadas por instituciones débiles, sino por el contrario, como el conjunto de programas y acciones orientadas a "fortalecer las capacidades de la población para aprovechar las mayores oportunidades creadas por los programas económicos, regionales y

sociales, emprendidos por el Gobierno. La apertura de nuevas oportunidades y el impulso a la construcción de capital humano son dos elementos necesarios para el desarrollo equitativo del país".

23. La política social así concebida busca mayor cobertura y más equidad en el acceso de la población a la educación, salud, vivienda y agua potable. El impulso de estas tareas constituye un importante avance en la construcción de una verdadera infraestructura social que permita al país invertir en su gente, reducir la desigualdad, capacitar a los colombianos para la apertura económica y consolidar la paz.

Estrategias

24. Se concentran esfuerzos y recursos públicos en aquellas tareas básicas que tienen un mayor impacto y efecto multiplicador sobre la población con necesidades básicas insatisfechas. Las áreas que reciben atención prioritaria son la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social y el agua potable. Estas son precisamente las áreas sobre las que versan las metas del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia.

25. Si bien la política social tiene en mente toda la población colombiana, los grupos con mayores carencias son objeto de atención prioritaria. Para ello, se diseñarán mecanismos de focalización del gasto social, que permitirán identificar los grupos sociales y zonas más deprimidas y miembros de dichos grupos o residentes de dichas zonas que sean más vulnerables. Se acepta que son más vulnerables los niños, los jóvenes y las mujeres de las zonas marginales urbanas o rurales.

26. A fin de lograr una mayor eficacia en la aplicación de la política social, se hace indispensable modernizar la gestión social, haciendo más eficientes las instituciones que en el nivel nacional, regional o local sean las responsables de ejecutar los programas y proyectos sociales.

27. Se fomentará la participación del sector privado y no gubernamental en tareas que el Estado había realizado principal aunque no exclusivamente. De esta manera se incrementará la competencia entre el sector público y el privado, el gubernamental y el no gubernamental, lográndose de paso una mayor eficiencia en las acciones estatales, lo que redundará en un mayor beneficio para los grupos en mayor necesidad.

28. Hasta ahora los programas y proyectos sociales habían privilegiado el lado de la oferta de servicios bajo el supuesto de que una buena oferta satisfaría la correspondiente demanda. Sin embargo, ello condujo a inequidades, pues se benefició con frecuencia a los sectores menos necesitados. Un viraje importante en

la estrategia de la actual política social consiste en que utilizará como instrumento central el subsidio directo a la demanda, o sea, identificar a quienes necesitan realmente los subsidios para otorgárselos a fin de que oferta y demanda se acoplen más equitativamente.

29. Se promoverá la participación de las comunidades en aquellos programas y proyectos que las afectan de manera inmediata y directa. El excesivo intervencionismo y asistencialismo que caracterizó a muchos de los programas públicos será reemplazado por una mayor concertación entre las entidades nacionales y locales públicas, el sector privado y las organizaciones comunitarias, que podrán participar en todas las fases de un determinado programa.

30. Tal como se mencionó, los planes reseñados consultan las características de lo que se ha dado en llamar el nuevo país colombiano, para dar a entender las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, que afectan los procesos de desarrollo e inciden en las condiciones actuales y futuras de los niños y las niñas. Los principales cambios son los siguientes:

a) Colombia es un país que está en plena transición demográfica, lo cual significa que durante toda la presente década continuarán disminuyendo las tasas de crecimiento poblacional, debido al control de la natalidad y la disminución de la mortalidad infantil. De igual manera, la mejor calidad de vida se ha traducido, entre otras cosas, en que la esperanza de vida ha aumentado constantemente y la tasa de fecundidad ha disminuido, cambiando la posición de la mujer en la sociedad nacional. Colombia de modo creciente se está convirtiendo en un país de adultos pero también con más posibilidades para los niños.

b) En julio de 1991 se promulgó una nueva Constitución, que abrió el camino a transformaciones institucionales, de desarrollo territorial y políticas. También incluyó en forma amplia y destacada a los niños como personas portadoras de calidades personales especiales que deben ser consagradas como derechos inalienables. La Constitución señala como responsabilidad del Estado garantizar el acceso de toda la población a un nivel mínimo adecuado de educación, salud, saneamiento-agua potable y vivienda. (arts. 49, 51, 67, 357 y 366).

c) En el país se está dando una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, reconociéndose los grandes aportes que pueden hacer el sector privado, las

organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias para el desarrollo del país y, por lo tanto, eliminándose el excesivo intervencionismo estatal.

d) El país vive en la actualidad el proceso de descentralización mediante el cual las entidades gubernamentales del orden central transfieren algunas de sus funciones (ejecución, fiscalización, etc.) a las entidades del orden regional, municipal o local, con el fin de garantizar una mayor eficiencia en la gestión pública.

II. DIFUSION DE LA CONVENCION Y DE ESTE INFORME

31. A través de material impreso dirigido a diferentes sectores poblacionales se ha llevado a cabo una campaña de difusión sobre los derechos del niño y la nueva concepción de autonomía y desarrollo que involucran, como un comienzo para modificar concepciones culturales largamente compartidas y beneficiadas en muchos casos por circunstancias de carácter material.

32. Como anexo N° 7 se incluyen algunas muestras de este material, desarrollado en cumplimiento de los siguientes programas:

a) Campaña "No hay derecho pequeño".

b) Material de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

c) Folleto "Cómo ayudar a los niños en dificultad", elaborado por el Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Juventud, coordinado por la Defensoría del Pueblo y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

d) Proyecto "Educación en derechos humanos en la escuela formal". Busca desarrollarse a nivel municipal en nueve departamentos del país, que conocen diferentes grados de violencia con el fin de lograr una vinculación de la escuela a los contenidos y valores de los derechos humanos.

33. El presente informe inicial se hará circular entre las entidades directamente involucradas con las labores de defensa, protección y promoción de los derechos de la niñez a fin de contar con una guía útil respecto a las realizaciones actuales y la labor que en el futuro deberán asumir con el fin de dar efectivo cumplimiento a la Convención.

III. DEFINICION DE NIÑO-EDADES MINIMAS PARA ALGUNOS EFECTOS

34. De conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Decreto-ley N° 2737 de 1969, Código del Menor: "Se entiende por menor quien no haya cumplido los dieciocho (18) años"; la mayoría de edad se alcanza al cumplir los 18 años de edad, tal como lo señala la Ley N° 27 de 1977, que en su artículo primero indica "Para todos los efectos legales, llámase mayor de edad, o simplemente mayor a quien ha cumplido dieciocho (18) años".

35. En todos los casos en que la ley señala aptitud para ejecutar determinados actos jurídicos, o como condición para obtener la capacidad de ejercicio de los derechos civiles, se entiende que se refiere a los mayores de 18 años.

Representación del menor de edad

36. En nuestra legislación se ha previsto la figura de la patria potestad o potestad parental, como el conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitarles el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone. Los hijos no emancipados son hijos de familia (artículo 288 - Código Civil Colombiano).

37. De otra parte, el artículo 306 IBIDEM, señala que la representación judicial del hijo corresponde a cualquiera de los padres y que el hijo de familia sólo puede comparecer en juicio como actor, autorizado o representado por sus padres. El Defensor de Familia, funcionario público de la rama ejecutiva, adscrito al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tiene la representación judicial del menor para defender sus intereses aún en contra de los padres. En las acciones civiles contra el hijo de familia, deberá el actor dirigirse a cualquiera de sus padres, para que lo represente en la litis.

Representación extrajudicial

38. Para el hijo de familia, la representación extrajudicial será ejercida conjuntamente por el padre y la madre. Si uno de ellos falta, corresponden los derechos al otro.

Escolaridad

39. La Constitución Política de Colombia de 1991 señala en el artículo 67, inciso 3º, que: "El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será

obligatoria entre los cinco (5) y los quince (15) años de edad y que comprenderá como mínimo un año de educación preescolar y nueve de básico". De otra parte, el Decreto N° 2737 de 1989 preceptúa en los artículos 7 y 311 que:

"Todo menor tiene derecho a recibir la educación necesaria para su formación integral. Esta será obligatoria hasta el noveno grado de educación básica y gratuita cuando sea prestada por el Estado."

40. No existe edad límite para la terminación de la escolaridad obligatoria; de hecho, Colombia cuenta con programas para todas las edades, inclusive adultos.

Asesoramiento médico

41. Para este efecto el CM señala específicamente en relación con la atención médica a los menores, en los artículos 33 y 34, la obligación para los directores de hospitales públicos y privados y demás centros asistenciales de informar sobre los menores abandonados en sus dependencias o que ingresen con signos visibles del maltrato y de ponerlos a disposición del Defensor de Familia correspondiente.

42. Los centros hospitalarios públicos y privados están en la obligación de dispensar la atención de urgencia que requiera un menor sin que se pueda aducir motivo alguno para negarla, ni siquiera en la ausencia de los representantes legales, la carencia de recursos económicos y la falta de cupo. Esta disposición formal encuentra serios límites estructurales para su efectivo cumplimiento debido a las deficiencias que presenta el sistema hospitalario nacional, que, tal como se enunció en la descripción del Plan Económico, buscan ser tratadas y corregidas para concretar el propósito señalado.

Empleo

43. En nuestra legislación el Decreto N° 2737 de 1989, el Código del Menor se ocupa en los artículos 237 a 264 del menor trabajador en condiciones no autorizadas por la ley, señalando que está prohibido el trabajo de los menores de catorce (14) años y es obligación de los padres disponer que acudan a los centros de enseñanza. Excepcionalmente y en atención a circunstancias especiales calificadas por el Defensor de Familia, los mayores de doce (12) años podrán ser autorizados para trabajar por el inspector del trabajo, o en su defecto, por la primera autoridad local a solicitud de los padres y, a falta de éstos, por el Defensor

de Familia.

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

- "1. El menor entre doce (12) y catorce (14) años sólo podrá trabajar en una jornada máxima de cuatro (4) horas diarias, en trabajos ligeros.
2. Los mayores de catorce (14) y menores de dieciséis (16) años sólo podrán trabajar en una jornada máxima de seis (6) horas diarias.
3. La jornada de trabajo el menor entre dieciséis (16) y dieciocho (18) años no podrá exceder de ocho (8) horas diarias.
4. Queda prohibido el trabajo nocturno para los trabajadores menores. No obstante, los mayores de dieciséis (16) años y menores de dieciocho (18) años podrán ser autorizados para trabajar hasta las ocho (8) horas de la noche siempre que no se afecte su asistencia regular a un centro docente, ni implique perjuicio para su salud física o moral."

45. En muchas ocasiones empleadores inescrupulosos buscan vincular niños y niñas con el fin de no pagarles o pagarles muy bajos salarios a fin de obtener mayores ganancias. Esta situación cuenta con muchos casos concretos en los que se someten a explotación a los menores. El CM, en sus artículos 243 y 244 consagra el derecho que tienen los niños trabajadores a percibir un salario proporcional a las horas trabajadas, prestaciones sociales, las demás garantías de que disfrutaban los trabajadores mayores de 18 años, tales como capacitación.

46. En cuanto a los trabajos prohibidos, seguidamente citamos los contemplados en los artículos 245 y 246 del CM:

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

1. Trabajos que tengan que ver con sustancias tóxicas o nocivas para su salud.

2. Trabajos a temperaturas anormales o en ambientes contaminados o con insuficiente ventilación.
3. Trabajos subterráneos de minería de toda índole y en los que confluyen agentes nocivos, tales como contaminantes, desequilibrios térmicos, deficiencia de oxígeno a consecuencia de la oxidación o la gasificación.
4. Trabajos donde el menor de edad esté expuesto a ruidos que sobrepasen ochenta (80) decibeles.
5. Trabajos donde se tengan que manipular sustancias radiactivas, pinturas luminiscentes, rayos X, o que impliquen exposición a radiaciones ultravioletas, infrarrojas y emisiones de radiofrecuencia.
6. Todo tipo de labores que impliquen exposición a corrientes eléctricas de alto voltaje.
7. Trabajos submarinos.
8. Trabajo en basurero o en cualquier otro tipo de actividades donde se generen agentes biológicos patógenos.
9. Actividades que impliquen el manejo de sustancias explosivas, inflamables o cáusticas.
10. Trabajos de pañoleros o fogoneros, en los buques de transporte marítimo.
11. Trabajos de pintura industrial que entrañen el empleo de la cerusa, del sulfato de plomo o de cualquier otro producto que contenga dichos elementos.
12. Trabajos en máquinas esmeriladoras, afilado de herramientas, en muelas abrasivas de alta velocidad y en ocupaciones similares.
13. Trabajos en altos hornos, hornos de fundición de metales, fábricas de acero, talleres de laminación, trabajos de forja, y en prensa pesada de metales.
14. Trabajos y operaciones que involucren la manipulación de cargas pesadas.
15. Trabajos relacionados con cambios, de correas de transmisión, aceite, engrasado y otros trabajos próximos a transmisiones pesadas o de alta velocidad.
16. Trabajos en cizalladoras, cortadoras, laminadoras, tornos, fresadoras, troqueladoras y otras máquinas particularmente peligrosas.
17. Trabajo del vidrio y alfarería, trituración y mezclado de materia prima; trabajo de hornos, pulido y esmerilado en seco de vidriería, operaciones de limpieza por chorro y de arena, trabajo en locales de vidriado y grabado, trabajos en industria cerámica.
18. Trabajo de soldadura de gas y arco, corte con oxígeno en tanques o lugares

confinados, en andamios o en molduras precalentadas.

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

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

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

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

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

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

47. Consecuente con lo anterior, se entiende por menor trabajador en condiciones no autorizadas por la ley al menor de 12 años en cualquier caso de ocupación laboral y a quien, siendo mayor de esta edad pero menor de 18 años, fuera de las excepciones enumeradas anteriormente, desempeñe actividades laborales expresamente prohibidas por la ley.

48. Otros aspectos relacionados con el menor trabajador y las acciones estatales en esta materia se encuentran desarrollados en el apartado IX (Medidas especiales de protección, literal c) punto i) que trata sobre la explotación económica, incluido el trabajo infantil).

Consentimiento para contraer matrimonio

49. De este asunto se ha ocupado el Código Civil Colombiano al indicar en su artículo 116 que: "Las personas mayores de 18 años pueden contraer matrimonio libremente" y el artículo 117 IBIDEM complementa lo anterior al señalar que los menores de edad no pueden contraer matrimonio sin el permiso expreso por escrito de sus padres o representantes legales.

Consentimiento sexual

50. La protección en este aspecto la provee la justicia penal al tipificar delitos que atentan contra el pudor y la libertad sexuales. Con esta perspectiva, se desarrollan capítulos sobre el estupro y los actos sexuales, en los cuales la minoría de edad de

la víctima es un elemento determinante del delito y agravante de la pena. También se considera como agravante el causar el aborto sin consentimiento, de mujer menor de 14 años, señalando de 3 a 10 años de prisión como pena.

Responsabilidad penal

51. Se tiene como norma general considerar al menor de 18 años como penalmente inimputable (art. 165 del CM). En este sentido se establecen diversas medidas de diferente grado y naturaleza con el fin de atender aquellos casos en que los menores han presentado conductas penalmente sancionables, de acuerdo con las leyes nacionales.

52. El artículo 166 señala que el menor infractor de doce (12) a dieciocho (18) años, deberá estar asistido durante el proceso por el Defensor de Familia y por su apoderado si lo tuviere.

53. En cuanto a la privación de la libertad, la medidas previstas en el estatuto mencionado, para el menor infractor de doce (12) a dieciocho (18) años, aplicables por el juez de menores o promiscuo de familia deberán en lo posible cumplirse en el medio familiar o dentro de la jurisdicción a la cual pertenece el menor y éstas tienen carácter eminentemente pedagógico y de protección.

54. Las medidas a aplicar en este caso se encuentran indicadas en el artículo 204 y se relacionan a continuación:

- a) Amonestación al menor y a las personas de quienes dependa.
- b) Imposición de reglas de conducta.
- c) Libertad asistida.
- d) Ubicación institucional.
- e) Cualquier otra medida que contribuya a la rehabilitación del menor.

55. De estas medidas únicamente la de ubicación institucional es la que priva de la libertad al menor y se cumple en instituciones de carácter cerrado o semicerrado, y en ningún caso los menores pueden cumplir esta medida en sitios destinados a mayores de edad.

Consumo de alcohol y otras sustancias controladas

56. El Código del Menor en su artículo 232 señala la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas a menores y su ingreso a sitios de diversión donde se presenten espectáculos que atenten contra su integridad moral o su salud física o mental.

57. Para la vigilancia y control de los aspectos anteriormente tratados, el legislador ha señalado responsabilidades a diferentes entidades del orden nacional y local, como son el ICBF, Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Gobierno, Comisarías de Familia, Policía de Menores, Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, entre otros.

58. El título 8 del CM en concordancia con el Estatuto de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) adopta medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los menores contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicoactivas y para impedir que se utilice a los niños en la producción y tráfico ilícito de estas sustancias en atención a lo establecido por el artículo 33 de la Convención. A través del Ministerio de Educación se han adelantado campañas tendientes a atender estas situaciones en forma preventiva.

59. La población en edad escolar afronta serios riesgos de iniciación y dependencia en el consumo de sustancias psicoactivas, tal como se identificó a través del estudio nacional "Factores asociados al consumo de sustancias psicoactivas en estudiantes de básica, secundaria y media vocacional". En esta investigación se encontró que el mayor número de consumidores está entre los 16 y 18 años para sustancias como el alcohol, cigarrillos, tranquilizantes, marihuana, bazuco y cocaína. La población estimada de estudiantes consumidores de sustancias ilícitas es de 85.927 hombres y 34.863 mujeres (cifras primera etapa del Plan Nacional de Superación del Problema de las Drogas 1985-1990).

60. El Plan Nacional de Superación del Problema de la Drogas tiene por objeto la prevención del consumo de drogas en los centros educativos. Está dirigido a directivos de escuelas y colegios, docentes, padres de familia, estudiantes y a la comunidad en general, en los niveles de básica primaria, secundaria y educación superior. En su implementación se tienen previstas tres etapas: 1985-1990, 1991-1996 y 1997-2005. Los recursos financieros provienen de aportes del Fondo de las Naciones Unidas y de aportes del Presupuesto Nacional.

IV. PRINCIPIOS GENERALES

61. A nivel constitucional, el artículo 44 en su último párrafo consagra el interés superior del niño, como principio fundamental de la acción del Estado, la familia y la sociedad hacia los niños, en los términos siguientes: "Los derechos de los niños

prevalecen sobre los derechos de los demás".

62. La realización de este precepto impone que como guía se adopte un fundamento constitucional consagrando la celeridad y la iniciativa ciudadana a fin de que cualquier persona pueda iniciar ante las autoridades competentes las acciones correspondientes e interponer los recursos necesarios para proteger y defender a los niños en aquellos casos en que se ponga en peligro el disfrute de sus derechos.

63. Dentro del Código del Menor, artículos 20 y 22, también se encuentra este principio, según el cual, las entidades públicas y privadas relacionadas con asuntos de menores deben tener en cuenta, por encima de cualquier otra consideración, el interés superior del niño. Para hacer efectivas las medidas de protección dispuestas por las autoridades administrativas y jurisdiccionales se dispone que, cuando las circunstancias lo ameriten, dichas autoridades pueden contar con el apoyo de la fuerza pública (art. 24).

64. A continuación se presenta una síntesis de otras disposiciones contenidas en el capítulo III, del título preliminar -artículos 18 a 28 del Código del Menor- que habla sobre los "principios rectores".

Responsabilidad estatal

65. La protección de la familia como núcleo de desarrollo de sus miembros y la atención integral al menor de 7 años, como componentes fundamentales del bienestar familiar, es señalada como obligación estatal. Se complementa este principio con el de participación familiar y ciudadana en la ejecución de los programas dedicados a estos fines (arts. 26 y 27).

Limitaciones a la acción del Estado y de los medios de comunicación

66. Si bien al Estado le cabe la responsabilidad de garantizar el efectivo disfrute de los derechos de los niños, su acción está de hecho limitada por otros principios como el mismo interés superior del niño, el respeto a la identidad cultural.

67. En el primer caso es claro que no puede adoptar decisiones que perjudiquen el disfrute pleno de los derechos del niño. En el segundo aspecto se busca que en la atención de casos relacionados con menores indígenas se contemple no solamente el código sino la legislación tradicional y demás usos prevalecientes en cada comunidad. Este principio adquiere mucha más importancia en una nación donde existen 81 etnias diferentes con arraigados valores y costumbres (arts. 20 y 21).

68. El control a los medios de comunicación busca garantizar el respeto a la intimidad y la imagen del menor. El Estado a través de los organismos

correspondientes, impone limitaciones para que respeten el ámbito personal del menor y su entorno familiar (art. 25).

69. Los derechos del menor son irrenunciables y los convenios internacionales ratificados por Colombia, en la interpretación del Código, tienen carácter suprallegal. Por último como forma de garantizar la aplicación del Código, sus normas se tipifican como de orden público, lo que les otorga carácter irrenunciable, con el fin de afrontar aquellas situaciones en las que terceros buscan desconocer o entorpecer la protección del menor. La suprallegalidad de los tratados ratificados es un avance, pues el Código es el compendio de normas al cual debe acogerse toda ley que no hubiera sido integrada en su momento y que aún se encuentre vigente.

70. En el primer punto del temario desarrollado ya se han descrito los principales medios legales y de coordinación con los que se cuenta en la búsqueda de satisfacer las necesidades de la niñez colombiana. A continuación se transcriben las disposiciones que consagran los principios generales de la Convención.

a) La no discriminación (artículo 2 de la Convención)

71. La nueva Constitución consagra la igualdad de condiciones y de oportunidades y el reconocimiento, sin discriminación alguna, de los derechos humanos como principios rectores fundados en justa razón y en las características multiétnicas y pluriculturales de la nación colombiana (arts. 5, 6, 7, 13 y 53).

72. El Código del Menor en el mismo sentido señala:

"Artículo 2. Los derechos consagrados en la Constitución política, en el presente Código y en las demás disposiciones vigentes serán reconocidos a todos los menores, sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o cualquier otra condición suya, de sus padres o de sus representantes legales."

73. Tal como ha quedado señalado en los informes de Colombia sobre la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid y sobre el desarrollo del Programa de Acción del Segundo Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, el tema de las minorías y el disfrute sin discriminación de los derechos consagrados en la normatividad nacional han recibido atención necesaria con el fin de llegar a soluciones pacíficas y concertadas en aquellos casos en que surjan o puedan surgir conflictos.

74. La niñez, como sector vulnerable e incapacitado para anteponer por sí misma los recursos necesarios para su defensa, es objeto de lo que se denomina "discriminación positiva" en la medida en que a su favor se ha generado un marco normativo especial, orientado por principios especiales a fin de equilibrar su situación frente al resto de la sociedad.

b) El interés superior del niño

75. El reconocimiento constitucional y a nivel del Código del Menor de este principio ya reseñado tiene como dificultad para su efectividad la concepción cultural que sobre los niños y la niñas ha prevalecido durante largo tiempo. La afirmación de autonomía y desarrollo propio del niño, independientemente de la voluntad de sus padres, familiares, responsables y/o tutores, en amplios sectores poblacionales requiere de un trabajo de sensibilización y concientización que ya se han emprendido con las acciones de difusión aquí señaladas; pero que, al tratarse de un fenómeno cultural, representa un reto de largo plazo.

c) El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo

76. Desde finales de los 60 se verificó un mejoramiento en las condiciones de vida de la población que redundaron en la caída de la mortalidad infantil, lo que se debió

a la disminución de las enfermedades diarreicas, las afecciones respiratorias, perinatales, la desnutrición y la ampliación de las jornadas de vacunación.

77. Las condiciones de nutrición también han demostrado resultados alentadores, aunque de ninguna manera definitivos. Hace 25 años, una cuarta parte de los niños presentaba síntomas de desnutrición global. Hoy ese porcentaje se ha reducido a menos de la mitad. Tanto la desnutrición global (en relación al peso) como la crónica (en relación a la talla) disminuyeron en mayor proporción en el área rural.

78. Los esfuerzos gubernamentales enfrentan aún retos en este aspecto, lo cual se concreta en el hecho de que por lo menos el 15% de los niños menores de 5 años continúa presentando problemas de retraso en el peso esperado para su edad y un 20% tienen retraso en la talla. Para abordar esta problemática se desarrollan programas para prevenir y combatir la desnutrición, entre los que se destacan los Hogares de Bienestar y el Sistema de Vigilancia Epidemiológica -SISVAN-, del Ministerio de Salud, de los cuales se incluye información en este documento.

79. Se transcribe a continuación la disposición pertinente del CM, respecto a los aspectos señalados:

"Artículo 4. Todo menor tiene el derecho intrínseco a la vida y es obligación del Estado garantizar su supervivencia y desarrollo."

d) El respeto a la opinión del niño

80. Es éste uno de los aspectos que son poco reconocidos en el actual contexto cultural colombiano en razón a que en muchos casos el niño no es concebido como alguien capaz de interpretar el mundo y sus experiencias a partir de sí mismo y sus vivencias sino que ello le estaría dado por sus padres, familiares y demás adultos que lo rodean. El trabajo de sensibilización que corresponde hacer para atender esta situación tiene por ahora una base legal en el CM, que a continuación se transcribe:

"Artículo 10. Todo menor tiene derecho a expresar su opinión libremente y a

conocer sus derechos. En consecuencia, en todo proceso judicial o administrativo que pueda afectarlo, deberá ser oído directamente o por medio de un representante, de conformidad con las normas vigentes."

V. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

A. El nombre y la nacionalidad

B. La preservación de la identidad

81. El Código del Menor se ha ocupado en señalar en el capítulo de los derechos del menor que: "Todo menor tiene derecho a que se le defina su filiación. A esta garantía corresponde el deber del Estado de dar todas las oportunidades para asegurar una primogenitura responsable.

82. El menor será registrado desde su nacimiento y tendrá derecho a un nombre, a una nacionalidad, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos".

83. Para dar cumplimiento a estos derechos, el ICBF a través de sus Defensores de Familia y en desarrollo de sus funciones cita al presunto padre para procurar el reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial; solicita la inscripción o corrección del nacimiento en el registro del estado civil de los menores de 18 años en situación irregular e inicia el proceso de investigación de la paternidad ante el Juez de Familia, cuando el padre extramatrimonial niega el reconocimiento voluntario al hijo. (Ley 75 de 1968.)

84. De otra parte, por Ley 7ª de 1979 se señaló como función del ICBF "emitir dictámenes periciales (antropo-heredo-biológicos) en los procesos de filiación", bien sea porque el Juez de Familia lo decrete, o por solicitud del Defensor de Familia, para preconstituir la prueba en los procesos de filiación. Esta prueba solamente puede ser realizada por el ICBF a través de su Laboratorio de Genética. Este servicio es completamente gratuito.

85. En este mismo sentido, a través del Despacho de la Primera Dama, se han coordinado jornadas de registro civil a nivel nacional con la participación de todas las entidades con responsabilidad en esta materia (Registraduría del Estado Civil, Notarías, ICBF, Alcaldías).

C. Libertad de expresión

D. Acceso a la información pertinente

E. La libertad de pensamiento, de conciencia, de religión

86. En el apartado IV se citó el precepto constitucional y legal sobre el respeto de la opinión del niño como medio de ejercer estas libertades. El ejercicio de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión puede ser ejercido por el menor bajo la

dirección de sus padres, de acuerdo con su madurez y la evolución de sus facultades, ejercicio que tiene como límites las consagradas por la ley para proteger la salud, la moral y los derechos de tercero. (Véase definición de niño y edades requeridas para ciertos efectos y la regulación de la acción de ciertas actividades como la de los medios de comunicación con el fin de proteger el ámbito personal del menor.) (Arts. 11 y 35 del CM.)

87. Las disposiciones relacionadas con los medios de comunicación se hacen efectivas a través del Consejo Nacional de Televisión, del cual el Director General del ICBF es miembro; igualmente, compete al ICBF por intermedio de los Defensores de Familia, a los medios de comunicación y a todos los ciudadanos velar por el cumplimiento de los derechos a que nos estamos refiriendo.

88. Tal como se señala en el apartado IX de este informe sobre "Medidas Especiales de Seguridad", existen normas explícitas para el menor infractor, en el sentido de respetar su derecho a recibir información sobre las circunstancias de su aprehensión y en la ejecución de las medidas que se adopten por parte de las autoridades administrativas y judiciales correspondientes.

89. En cuanto a las libertades de religión y conciencia la Constitución Política (arts. 18 y 19) consagra como derechos fundamentales la posibilidad de profesar, manifestar y difundir en forma individual y colectiva sus convicciones religiosas o creencias de cualquier tipo. Se prohíbe causar molestias por estas razones, obligar a revelarlas o compeler a alguien a actuar en contra de las mismas. Como elemento afirmativo y complementario de esta disposición se establece la igualdad de todas las confesiones religiosas e Iglesias ante la ley, lo que significa un gran avance en materia de convivencia ciudadana.

90. El artículo 18 de la Carta Política se refiere a la libertad de conciencia: "Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias, ni compelido a revelarlas, ni obligado a actuar contra su conciencia".

F. La libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas

91. Para todos los ciudadanos la Constitución Nacional en sus artículos 37 y 38 respectivamente, establece los siguientes derechos:

"Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar

el ejercicio de este derecho.

Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de distintas actividades que las personas realizan en sociedad."

92. Los derechos relacionados operan de igual manera para los menores.

G. Protección de la vida privada

93. El artículo 25 del Decreto 2737 de 1989, Código del Menor anteriormente transcrito, se ocupa en señalar el respeto por el ámbito personal del menor prohibiendo a los medios de comunicación efectuar publicaciones, entrevistas o informes que constituyan injerencia arbitraria en la vida privada, la familia, el domicilio, las relaciones o circunstancias personales del menor, o que afecten su honra o reputación.

94. En esta materia, la Constitución consagra:

"Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas..."

H. El derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

95. El capítulo segundo del Código del Menor se ocupa de los derechos del menor. Se transcribe el artículo pertinente:

"Artículo 16. Todo menor tiene derecho a que se proteja su integridad personal. En consecuencia, no podrá ser sometido a tortura, a tratos crueles o degradantes ni a detención arbitraria.

El menor privado de su libertad recibirá un tratamiento humanitario, estará separado de los infractores mayores de edad y tendrá derecho a mantener contacto con su familia."

96. En materia de sanción a infracciones y delitos cometidos por menores, se han establecido normas cuyo objetivo es dejar expresamente prohibida la utilización de castigos degradantes a la condición humana. El CM en el título V, artículos 163 a 219, se ocupa del menor de 12 a 18 años, autor o partícipe de una infracción a la ley penal, consagrando en el capítulo I las disposiciones generales que rigen el procedimiento; en el capítulo II, la actuación procesal y en el capítulo III, las medidas y su cumplimiento.

97. El procedimiento establecido para estos menores es un procedimiento tutelar y de protección y las medidas aplicables por el Juez de Menores o Promiscuo de Familia, se procura cumplirlas dentro del ámbito familiar o dentro de la jurisdicción a la cual pertenece el menor y, con carácter eminentemente pedagógico y de protección, evitando en lo posible la ubicación institucional, utilizándola como la última de las medidas, después de haber agotado con el menor y su familia otras posibilidades.

98. Para los menores de 12 años infractores a la ley penal se ha previsto su atención a través de los Defensores de Familia del ICBF, quienes les brindan la protección requerida.

99. En primera instancia es la familia la que debe cumplir y velar por la efectividad de los derechos y libertades civiles de los menores; igualmente la comunidad debe procurar por el respeto de los derechos señalados y finalmente el Estado a través de sus organismos propende por que los anteriores estamento cumplan sus obligaciones y ante su incumplimiento subsidiariamente asume la protección.

100. El Estado colombiano ratificó, mediante la Ley 70 de 1986, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, cuyo propósito fundamental está consignado en la Constitución, tal como se señala:

"Artículo 12. Señala que nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes."

101. En este ámbito se plantea como necesario poner atención al ámbito familiar como generador de violencia que afecta en mayores proporciones la integridad personal de los niños y las mujeres. Esta violencia intrafamiliar, en los términos convencionales no puede ser considerada como tortura; pero no puede pasarse por alto su existencia y alta significancia en el desarrollo integral de los niños.

Atendiendo esta crítica situación y en virtud de una iniciativa ciudadana se presentó para estudio de la Cámara de Representantes un proyecto de ley destinado a

prevenir y sancionar los actos cometidos bajo esta denominación, el cual hace el curso respectivo para su aprobación en el actual momento.

VI. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA

102. Antes de responder a las cuestiones planteadas en este aparte se considera importante incluir algunas consideraciones generales sobre las transformaciones que ha sufrido la familia como núcleo social.

103. En lo que respecta a la presencia de los padres, que es la base para clasificar la familia como completa o incompleta, se reconoce una tendencia de crecimiento de la familia incompleta (presencia de un jefe y sin cónyuge); frente a la completa (con presencia del jefe y el cónyuge). Es necesario tener en cuenta que la jefatura tiene una importancia determinante en los procesos de toma de decisiones, en la reproducción social y cultural, y sobre todo en la producción económica y mantenimiento de los miembros de la familia.

104. La presencia de las mujeres en la jefatura familiar introduce una nueva dinámica en las relaciones interfamiliares y una nueva concepción de los roles en la estructura de poder en el seno de la familia. La condición de jefe para la mujer transforma sus responsabilidades en el contexto del hogar, pues debe sobrellevar doble carga: la familiar y la económica. Esta situación se refleja en la cada vez mayor participación laboral de las mujeres sin compañero, que asumen el rol de jefes de hogar, quienes deben salir a trabajar aunque esto afecte la protección de sus hijos.

105. De acuerdo con cifras oficiales del Departamento Administrativo de Estadística -DANE- (Boletín Estadístico N° 414, septiembre 1987) la jefatura femenina es el rasgo predominante dentro de las familias incompletas; muchas de ellas reciben bajos salarios o no tienen ningún ingreso, en muchos casos las mujeres son las únicas perceptoras de ingresos; y mantiene difíciles condiciones de vida.

106. De lo anterior se concluye que el Gobierno ha debido desplegar esfuerzos para proporcionar mayores oportunidades a la mujer colombiana.

A. La dirección y orientación parentales

B. La responsabilidad de los padres

107. El CM manifiesta que el menor debe estar al cuidado, en primer término, de su familia, familiares, tutores o representantes, pero que cuando éstos no pueden hacerse cargo de esta obligación el Estado, con carácter subsidiario puede asumir esta responsabilidad.

108. El Código Civil colombiano en el Libro 1 "De las personas", se ocupa en el título

XIV de las normas relacionadas con la patria potestad (arts. 288 a 311), definiendo ésta como el conjunto de derechos que la ley otorga a los padres sobre los hijos de familia para garantizar el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone; igualmente, señala en el título XII, los derechos y obligaciones entre padres e hijos, tales como la custodia y cuidado personal, el derecho de visitar al hijo, la obligación de alimentos, de educación, de sancionar y corregir a los hijos, entre otros.

Señalándose, además, como deberes de los padres el que los hijos reciban los cuidados necesarios para su adecuado desarrollo físico, intelectual, moral y social.

109. Para que los padres cumplan adecuadamente sus obligaciones y hagan uso de sus derechos, se adelantan programas preventivos y de apoyo, basados en la educación para la vida en familia, escuela de padres, refuerzo de valores, jornadas y campañas de divulgación de los derechos y deberes parentales, publicación y difusión de material escrito, sonoro y audiovisual, e igualmente se les apoya a través de diferentes programas institucionales, tales como hogares comunitarios de bienestar, hogares infantiles, restaurantes escolares, programas nutricionales, en los cuales los menores son atendidos directamente en servicios ICBF, mientras los padres trabajan durante el día, sin desvincular a los niños del medio familiar; los programas anotados se adelantan con la directa participación de las familias y la comunidad en la cual éste se adelanta. En estos programas se atiende aproximadamente a 4,5 millones. (Ver Hogares Comunitarios de Bienestar en el apartado VII, literal a. sobre supervivencia y desarrollo.)

110. Cuando los padres no cumplen con sus obligaciones, el ICBF a través de los Defensores de Familia, adelanta con la familia dependiendo de la problemática, acciones de tipo extrajudicial tendientes a lograr a través de la conciliación si los miembros del grupo familiar encuentran alternativas de solución a las dificultades presentadas, en el evento de no lograrse el acuerdo, inicia acciones civiles presentando las demandas pertinentes ante los jueces de familia o promiscuos de familia, en representación del interés superior del menor.

111. Finalmente, cuando no cumplen con sus obligaciones o no se encuentran en capacidad de asumirlas, el Estado, por intermedio del ICBF, brinda protección a los menores, adelantando, a través del ICBF procesos de protección, de conformidad con los lineamientos que para tal fin señala el Código del Menor en la parte primera, artículos 29 a 128.

C. La separación de los padres

112. En nuestra legislación se señala que el menor tiene derecho a crecer en el seno de una familia y que no podrá ser separado de su familia sino en las

circunstancias especiales definidas en la ley y con exclusiva finalidad de protegerlo.
113. En el evento de ser separado de sus padres será protegido por el ICBF, entidad que por ley le corresponde, por intermedio del Defensor de Familia, brindar protección a los menores que se encuentran en situación irregular.

D. Reunión de la familia

114. El Código del Menor en el título quinto, artículos 337 a 348, dispone lo pertinente a los permisos de los menores de 18 años para salir del país, indicando lo siguiente:

"Artículo 338. Cuando un menor vaya a salir del país con uno de los padres o con persona distinta a los representantes legales, deberá obtener previamente el permiso de aquél con quien no viaje o el de aquéllos, debidamente autenticado ante notario o autoridad consular.

"Artículo 339. El Defensor de Familia otorgará de plano el permiso al menor para salir del país, cuando el padre que pretende salir con el menor demuestre, respecto del otro padre, cualquiera de las siguientes situaciones:

1. La nulidad, divorcio o separación de cuerpos en donde exista pronunciamiento respecto al ejercicio de la patria potestad a favor de quien viaja con el menor.
2. La terminación de la patria potestad.

Párrafo. En los casos de adopción se observará lo previsto en el artículo 117 del presente Código.

"Artículo 340. Corresponde además al Defensor de Familia del lugar de residencia del menor conceder permiso a éste para salir del país cuando carezca de representante legal, se desconozca su paradero, no se encuentre en condiciones de otorgarlo o se halle en la situación consagrada en el artículo 94 de este estatuto.

...

"Artículo 348. Los jueces de familia, o en su defecto los jueces municipales, serán competentes para otorgar los permisos a menores de edad para salir del país, cuando haya desacuerdo al respecto entre sus representantes legales o entre éstos y quienes detentan la custodia y el cuidado personal, de acuerdo con el procedimiento verbal sumario señalado en el Decreto N° 2282 de 1989."

115. Con lo anterior se garantiza que los menores que salgan del país lo hagan con las personas autorizadas para ello, teniendo responsabilidad en su cumplimiento el ICBF, el DAS, la policía y los jueces de familia o promiscuos de familia.

116. De otra parte, el ICBF, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, se encarga de la protección de los menores colombianos en el exterior; tal como lo señala la siguiente disposición del CM:

"Artículo 328. Los embajadores y cónsules colombianos, acreditados en el exterior, cuando de ello hubieren tenido noticia, reportarán al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los casos de menores colombianos que se encontraren internos en instituciones penitenciarias, correccionales o de protección, sea que dichos menores tengo o no representante legal y con el objeto de dispensarles la protección necesaria."

E. El pago de la pensión alimenticia del niño

117. El Código del Menor establece el reconocimiento, desde la concepción, del derecho de todos los niños a la protección, el cuidado y la asistencia necesaria para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, moral y social. En concordancia con esto, las disposiciones y normas del título tercero de este estatuto -artículo 129 a 159- pretenden el reconocimiento y efectividad de tal reconocimiento, al conferirle al Defensor de Familia del ICBF, al Comisario de Familia, al Juez de Familia y al Promiscuo poder para señalar la cuota de alimentos provisionales o definitivos para el menor. En caso de incumplimiento del pago de la cuota, tienen igualmente poder para imponer multas o iniciar el Defensor de Familia la ejecución forzada contra el deudor renuente.

118. De esta manera se garantiza al menor la efectividad de su derecho y correlativamente el obligado sabe que existe una fuerza obligatoria de las normas sobre alimentos y que si no cumple se hace responsable de las consecuencias: tendrá que soportar las multas, o sus bienes serán embargados, secuestrados,

avaluados y rematados.

119. La eficacia del derecho del menor cuando los obligados a prestar alimentos no cumplen, depende de los órganos a quienes la ley les confiere el poder para ello en los casos concretos. De esta forma el Estado presta su concurso para imponer a los responsables de la obligación alimentaria el cumplimiento de la misma. Si la familia o los responsables del cuidado del menor carecen de medios suficientes. Esta atención la dispensa el Estado, con el concurso de la familia y de la comunidad, de acuerdo con la situación en que se encuentra el menor.

120. El ICBF, previa comprobación de las condiciones del menor, puede o bien asesorar a quienes tienen el cuidado del menor en lo referente a posibles reclamaciones por alimentos en beneficio del niño e iniciar las acciones a que haya lugar o vincularlo a los programas que en beneficio del menor desarrollan la entidad y otros organismos públicos o privados.

121. Penalmente existe sanción para quien se sustraiga, sin justa causa, a la prestación de alimentos legalmente debidos (artículos 263 a 265 del Código Penal) y el artículo 270 del Código del Menor establece una sanción mayor cuando el delito de inasistencia alimentaria se comete contra un menor.

F. Los niños privados de un medio familiar

122. La circunstancia aquí planteada se refiere a la primera situación irregular que contempla el CM (arts. 30 y 31) que se concreta en los siguientes casos:

- a) con el abandono;
- b) la ausencia temporal o absoluta de las personas responsables, según la ley;
- c) la incapacidad moral o mental de las mismas;
- d) el no ser reclamado dentro de un plazo razonable de un establecimiento hospitalario y otra institución a donde hubiese ingresado;
- e) el abuso sexual o maltrato físico por parte de sus padres o responsables;
- f) la manifestación de graves problemas de comportamiento o desadaptación social;
- g) la existencia de graves desavenencias entre los padres que amenacen su salud mental y física.

123. El resultado inmediato en los anteriores casos es la separación del menor de

su medio familiar, ya sea por ausencia total o deterioro del mismo. En estos casos corresponde al ICBF por intermedio del Defensor de Familia del lugar donde se encuentre el menor declarar las situaciones de abandono o de peligro con el fin de brindarle la protección debida. Para este propósito, actuará de oficio o a petición de cualquier persona que denuncie la posible existencia de una de tales situaciones.

124. Conocida esta situación el Defensor abre la investigación administrativa y adelanta al procedimiento de protección como resultado del cual indica la medida más aconsejable para el menor de conformidad con la situación en que se encuentra. Las medidas de protección que se pueden adoptar, sin perjuicio de las acciones judiciales pertinentes, incluyen:

1. la prevención o amonestación a los padres o a las personas de quienes dependa;
2. la atribución de su custodia o cuidado personal al pariente más cercano que se encuentre en condiciones de ejercerlos;
3. la colocación familiar;
4. la atención integral en un centro de protección especial;
5. la iniciación de los trámites de adopción del menor declarado en situación de abandono (esta es la única medida que no puede ser ordenada en el auto de apertura de la investigación);
6. cualesquiera otras cuya finalidad sea la de asegurar su cuidado personal, proveer a la atención de sus necesidades básicas o poner fin a los peligros que amanecen su salud o su formación moral.

125. La colocación familiar (tercera medida de protección), consiste en la entrega del menor que se encuentra en situación de abandono o peligro, a una familia que se compromete a brindarle la protección necesaria, en sustitución de la de origen, para lo cual se deben cumplir los requisitos que hagan constar con claridad la responsabilidad, el domicilio, la temporalidad y la obligación de informar permanentemente al Defensor de Familia sobre la situación del menor (arts. 58 y 76 del CM).

126. La atención integral al menor en un centro de protección especial es la medida por medio de la cual el Defensor de Familia ubica a un menor que se encuentra en situación de abandono o peligro, en un centro especializado, que tenga licencia de funcionamiento otorgada por el ICBF, cuando no es posible la aplicación de alguna

otra de las medidas señaladas anteriormente.

127. En cuanto a la atención integral, por ésta se entiende el conjunto de acciones que se realizan en favor de los menores en situación irregular, tendientes a satisfacer sus necesidades básicas y a propiciar su desarrollo físico y psicosocial, por medio de un adecuado ambiente educativo y con participación de la familia y la comunidad. Esta atención integral se brinda básicamente a través de actividades sustitutivas del cuidado personal, escolaridad, formación prelaboral y laboral, educación especial cuando se trate de menores con limitaciones físicas, sensoriales o mentales, y atención a la salud.

128. A continuación se exponen datos sobre las actividades que en esta área se han adelantado, los cuales están incluidos en la parte diagnóstica del "Plan de Acción en Favor de la Infancia 1991-1994".

129. El ICBF atiende anualmente cerca de 27.000 niños en situaciones de riesgo, de los cuales 2.500 son declarados en abandono y 3.500 dados en adopción. El abandono se asocia a condiciones críticas de pobreza, a situaciones de violencia intrafamiliar, a embarazos no deseados y al embarazo precoz.

130. Del total de niños atendidos cerca de 7.000 casos son de maltrato y de abuso de menores, a los cuales se les protege mediante amonestación a sus padres o familiares de quienes dependen y mediante la atribución de su custodia a parientes cercanos.

131. Los demás casos son atendidos en otras modalidades mientras se define su situación. El ICBF, para atención directa e inmediata del menor en situación de peligro, tiene 227 instituciones de protección y rehabilitación en todo el país, con los que atendió a 8.655 menores en 1990. En los hogares sustitutos se atiende a los niños recibidos por el ICBF. En la actualidad su cobertura es de 8.254 menores.

132. Para atender a los menores en situaciones irregulares se cuenta con 323 jueces de familia y 376 defensores de familia distribuidos en cada una de las 26 regionales del ICBF en todo el país.

G. La adopción

133. La adopción es principalmente, y por excelencia, una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable la relación paternofilial entre personas que no la tienen por naturaleza (art. 88 del CM)

134. Los programas de adopción corresponden al conjunto de actividades tendientes a brindar hogar definitivo a un menor y comprende, principalmente, la recepción y cuidado del niño, la selección de los eventuales adoptantes y por intermedio de abogados particulares, la presentación de la demanda respectiva. Estos programas sólo pueden ser desarrollados por el Instituto Colombiano de

Bienestar Familiar y por aquellas entidades debidamente autorizadas por esta misma entidad. Para tal efecto, en cada regional del Instituto funciona un Comité de Adopción que cumple las funciones anotadas anteriormente. Anexo. Cuadro con información sobre menores dados en adopción durante los años 1991 y 1992, con indicación de la nacionalidad de las familias y la entidad responsable de adelantar los trámites de ley.

135. Con el fin de supervisar y asesorar a las entidades autorizadas para ejecutar programas de adopción, el ICBF participa en la Junta Directiva de las mismas mediante un designado, quien interviene con voz y voto. En la actualidad, solamente el ICBF y ocho (8) instituciones privadas se encuentran autorizadas por éste para adelantar adopciones en Colombia.

136. Al ICBF corresponde el fortalecimiento del programa de adopción; este programa busca la agilización y racionalización del actual procedimiento administrativo y judicial, con el fin de aumentar el número de adopciones mejorando las condiciones en las cuales se realiza. Para ello se desarrollan las siguientes acciones:

- a) Definir la situación jurídica de más o menos 17.000 menores que actualmente tienen medidas provisionales de protección.
- b) Reglamentar la declaratoria de abandono y el consentimiento para la adopción, a fin de operacionalizar las normas del Código del Menor.
- c) Establecer las condiciones y los mecanismos administrativos y judiciales que garanticen la confiabilidad en la determinación de los menores susceptibles de ser dados en adopción. Esto implica una acción educativa dirigida a los Jueces de Familia, Defensores de Familia y la conformación de equipos interdisciplinarios que intervienen en el proceso, creados por el Código del Menor.
- d) Atender a los menores expósitos ubicándolos provisionalmente en hogares sustitutos, hogares amigos, centros de protección o centros de adopción.
- e) Realizar un estudio integral de los menores candidatos a la adopción.
- f) Recepcionar y estudiar las solicitudes y documentos de parejas o personas aspirantes a la adopción.
- g) Preseleccionar a los posibles adoptantes.
- h) Practicar un estudio biopsicosocial de parejas o personas colombianas candidatas

a la adopción; éstas tienen prelación frente a las solicitudes de extranjeros.

i) Administrativamente compete al Defensor de Familia declarar al menor en situación de abandono y decretar la adopción; y ante el Juez de Familia representa los intereses del menor en el proceso de adopción hasta obtener sentencia.

j) Realizar seguimiento a los adoptantes colombianos y extranjeros.

k) Registrar el movimiento estadístico de la adopción en Colombia.

l) Difundir el programa a nivel nacional e internacional, estimulando el interés de los colombianos para que adopten a los niños abandonados.

Resumen comparativo

Menores dados en adopción (1991 y 1992)

Instituciones	Familias				Total	
	Colombianas		Extranjeras			
	Menores	%	Menores	%	Menores	%
1991						
ICBF	529	27	1.397	73	1.926	6
Casas de adopción	77	8	890	92	967	33
Total 1991	606	21	2.287	79	2.893	100
1992						
ICBF	524	32	1.130	68	1.654	62
Casas de adopción	72	7	960	93	1.032	38
Total 1992 (octubre)	596	22	2.090	78	2.686	100
Total 1991-1992	1.202	22	4.377	78	5.579	100
Total ICBF 1991-1992	1.053	29	2.527	71	3.580	64
Total casas 1991-1992	149	7	1.850	93	1.999	36

H. Los traslados ilícitos y la retención ilícita

137. El Gobierno colombiano, consciente de la importancia de evitar que los menores sean trasladados ilícitamente del país, ha implementado acciones de diverso orden a través de los organismos estatales, sobre la vigilancia y control de la salida de menores del país (ver apartado VI d)).

138. La retención ilegal y a la fuerza de los niños puede corresponder a problemas intrafamiliares y de pareja y a fines delincuenciales como su explotación o su adopción ilegal.

139. El ejercicio de la mendicidad valiéndose de un menor se sanciona con prisión de uno a cinco años, pena que se agrava si es menor de 12 años o si presenta deficiencias físicas o mentales que tiendan a producir sentimientos de conmiseración, repulsión u otros semejantes (art. 2654 del CM).

140. De la misma manera, al que promueva o realice la adopción de menor sin cumplir los requisitos legales correspondientes, o sin la respectiva licencia del ICBF para adelantar programas de adopción, o utilizando prácticas irregulares lesivas para el menor, se le impondrá sanción de uno a cinco años de prisión, pena que se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando el hecho se realice con ánimo de lucro y cuando el partícipe se aproveche de su investidura oficial o de su profesión para realizar el hecho, caso en el cual se le impondrá, además, como pena, la pérdida del empleo y la prohibición de ejercer la profesión hasta por cinco años (art. 26 del CM).

Restitución de menores

141. En esta materia el Gobierno colombiano en 1989 suscribió la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores de los países miembros de la OEA, la cual está pendiente de ratificación.

142. De igual manera el Ministerio de Relaciones Exteriores está preparando el proyecto de ley correspondiente, para solicitar la adhesión de Colombia al "Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores" de La Haya y con tal objeto, el Gobierno colombiano fue invitado como observador a la reunión de evaluación el mes de enero anterior en La Haya, a la cual asistió el ICBF como representante del Gobierno colombiano.

I. Los abusos y el descuido, incluidas la resuperación física y psicológica y la reintegración social

143. Como derecho fundamental del menor nuestra legislación contempla la protección contra toda forma de abandono, violencia, descuido o trato negligente, abuso sexual y explotación. El Estado por intermedio de los organismos competentes, garantiza esta protección (art. 8 del CM).

144. El ICBF desarrolla una serie de programas en coordinación con entidades estatales y privadas, dirigidos a menores en situación irregular, en los cuales se procura en lo posible que el menor no sea desvinculado de su medio familiar, a menos que las circunstancias que presenta así lo recomienden, caso en el cual al brindarle protección se les ubica en colocación familiar (hogares sustitutos y hogares amigos), mientras se subsana en el interior de la familia la situación que dio origen a la separación del menor; paralelamente a la protección del menor, se adelantan programas de educación, vida en familia u orientación y tratamiento, con la finalidad de que la familia esté en condiciones de recibir nuevamente al menor, en condiciones favorables para su desarrollo normal.

145. Igualmente este servicio se brinda a los menores sujetos a la adopción, con el fin de que el menor prosiga en un medio familiar y no sea dramática su llegada a la familia adoptiva.

146. Si las circunstancias que presenta el menor ameritan su ubicación en un centro de protección especial, allí se le brindan los cuidados propios de la vida en familia y se enfatiza en el tratamiento que el menor requiere por la situación que hizo que se desvinculara de su familia; paralelamente se realizan acciones de tratamiento y orientación a la familia para que esté en condiciones de acoger nuevamente al menor.

147. La ley colombiana, de otra parte, establece sanciones de tipo penal para las personas que abusan o cometen delitos contra la integridad física o psíquica de los menores y sanciones de tipo civil para los padres, llegando hasta privarlos de los derechos de patria potestad.

J. El examen periódico de las condiciones de internación

148. La ley establece como obligación al ICBF a través de los Defensores de Familia y demás funcionarios que tengan bajo su responsabilidad la protección del menor, practicar visitas mensuales a las instituciones y hogares donde sean colocados los menores con el fin de constatar la situación en que se encuentren, dejando constancia de la misma.

149. En cuanto a los menores de 12 a 18 años infractores de la ley penal, mientras el menor se encuentre en el centro de observación o bajo medida de ubicación institucional, el Juez de Menores o Promiscuos de Familia velará por que en la

institución se cumplan los fines de la medida y con este objeto debe realizar visitas por lo menos una vez al mes (arts. 84 y 218 del CM, respectivamente).

150. Para el cumplimiento de las normas anotadas, el ICBF, a través de sus funcionarios realiza seguimientos periódicos tanto a los menores como a los servicios, velando por el bienestar de los menores y la buena organización y efectividad de los servicios.

Estadísticas

1. Niños en hogares en guarda total discriminado en las siguientes situaciones 1/:

Niños sin hogar 16.584

menores abandonados 5.129

menores en peligro 10.343

menores sin prediagnóstico 1.112

2. Niños adoptados en el país total discriminado según se haya tramitado la adopción por 2/: 2.686

Casas de adopción autorizadas 1.032

Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar (ICBF) 1.654

3. Niños que dejan el país conforme a procedimientos de adopción 3/: 1.090

4. Niños que entran al país por adopción 4/:

5. Total instituciones de protección que reciben aportes mediante cupos contratados 106

Total cupos contratados 5.649

Valor anual del contrato 1.793.226.550

6. Total instituciones de reeducación que reciben aportes mediante cupos contratados 5/: 43

Total cupos contratados 2.675

Valor anual del contrato 1.888.771.220

7. Total instituciones de rehabilitación que reciben aportes mediante cupos (incluye programas para niños discapacitados) 82

Total cupos contratados 2.528

Valor anual del contrato 824.935.560

VII. SALUD BASICA Y BIENESTAR

A. La supervivencia y el desarrollo

B. La salud y los servicios sanitarios

C. La seguridad social y los servicios e instalaciones de guarda de niños

D. Nivel de vida

151. Por la estrecha relación que guardan estas cuatro cuestiones, a continuación se describen los programas gubernamentales existentes con miras a atender cada uno de estos aspectos, los cuales se enmarcan dentro del Programa de Acción en Favor de la Infancia.

152. En 1985 se inició la ejecución de un Plan Nacional de Supervivencia y Desarrollo Infantil (SUPERVIVIR), que busca controlar y reducir las principales causas de mortalidad y morbilidad del menor de cinco años debidas a enfermedades perinatales, enfermedades diarreicas, infección respiratoria aguda, malnutrición, enfermedades inmunoprenibles, accidentes y privación psicoafectiva.

153. SUPERVIVIR busca cambios en el comportamiento de las personas, en sus prácticas, actitudes y conocimiento mediante acciones de educación comunitaria sobre el autocuidado individual, familiar y comunitario y la aplicación de tecnologías apropiadas en salud.

154. El Plan se basa en la acción de los Vigías de la Salud, que son los alumnos de secundaria (novenio y décimo grado) que hacen visitas a las familias con el fin de orientarlas en los elementos básicos de la Educación Preventiva en Salud y contribuir a mejorar sus condiciones de vida. Las actividades fundamentales que realiza el estudiante vigía son: detectar los riesgos de las enfermedades incluías en el Programa, educar sobre la forma de prevenirlas, motivar e informar sobre la utilización de los servicios de salud, orientar y contribuir al mejoramiento de calidad de vida de las familias visitadas.

155. Con propósitos de capacitación generalizada se incluye el tema de salud en el

currículum formal de educación básica y media vocacional; se capacitan docentes, se forman estudiantes y se trabaja directamente con las familias en el análisis de esta problemática. En 1990 había 915.000 alumnos vinculados al Programa y 327.000 vigías estudiantiles formados.

156. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), a través del programa Hogares Comunitarios de Bienestar acoge en sus 55.380 hogares a 830.700 niños. Allí reciben protección y nutrición que les cubre cerca del 60% de sus requerimientos alimenticios. Este programa se caracteriza por la directa y solidaria participación de los padres en la atención de los niños, con base en provisión de capacitación, medios físicos y alimentarios por parte del ICBF y otras entidades.

157. En los 1.167 hogares infantiles se atienden 129.000 menores, hijos de madres trabajadoras. Allí los niños reciben todos los cuidados, estímulos y protección necesarios para su desarrollo y la alimentación cubre alrededor del 80% de sus necesidades nutricionales. Dentro de estos hogares infantiles se desarrolla el programa de "recuperación nutricional" que ha atendido a 34.560 niños en atención ambulatoria y camas pediátricas, así como la atención remitida por el servicio nacional de salud que ha atendido con bienestarina a 685.728 niños 6/.

158. Con el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil PEFADI, liderado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se cubre a las familias de las áreas rurales a través del desarrollo de acciones de educación familiar en las cuales se identifican comportamientos básicos para la supervivencia y el desarrollo de la infancia. Entre 1987 y 1990 se atendieron cerca de 300.000 menores. El alcance de este programa es amplio si se tiene en cuenta que de los 5,7 millones de niños y niñas existentes en Colombia, 2 millones vivían en 1985 en zonas rurales sin acceso a los servicios asistenciales básicos y con bajos ingresos familiares.

159. El Programa Nacional de Acción en favor de la Infancia, citado en el apartado I del temario como uno de los mecanismos de coordinación existentes busca elevar el nivel de salud de la población colombiana, prioritariamente la perteneciente al estrato con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus miembros más vulnerables, mediante acciones de promoción de la salud, saneamiento y la prevención de las enfermedades, todo ello dirigido a crear una cultura de la salud y a favorecer un proceso participativo que conduzca a mejorar la eficacia de las intervenciones, y al cumplimiento de las metas planteadas en la Cumbre Mundial de la Infancia. Véase el anexo N° 4.

160. El Programa de Atención Integral al Menor de Siete Años busca prevenir alteraciones en el proceso de crecimiento y desarrollo. La población objeto son las

familias ubicadas en las áreas de pobreza que sean usuarias de los programas del ICBF, tales como los hogares comunitarios e infantiles. La atención comprende valoración del desarrollo, las relaciones familiares y patrones de crianza, valoración del crecimiento y estado nutricional, examen físico, examen odontológico y educación familiar. Para ampliar la cobertura y calidad de este programa existe un convenio interinstitucional para la articulación de recursos.

161. El Programa Ampliado de Inmunizaciones contra las enfermedades más comunes y mortales de la infancia como el sarampión, la difteria, la tosferina, el tétanos, la poliomielitis y la tuberculosis ha salvado la vida de muchos niños en el país. La vacunación universal y la erradicación de la poliomielitis han sido propósitos fundamentales del programa. El reto para la década es el de afianzar los logros obtenidos y extenderlos.

162. El Plan Nacional de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna busca reactivar la práctica de la lactancia materna como parte de la supervivencia infantil de tal manera que aumente el número de madres que amamantan a sus niños en forma exclusiva hasta los cuatro meses y prolongar la lactancia materna en forma complementaria hasta los dos años de vida.

El diagnóstico de este aspecto ofrece índices preocupantes al señalar que la duración promedio de la alimentación materna es de 9,5 meses con diferente comportamiento en las regiones del país: en la costa atlántica el 50% de los niños suspenden la lactancia a los 11 meses, mientras que en la región central y en Bogotá esta suspensión se da a los 5 meses. La tasa de lactancia es menor en las madres que trabajan fuera del hogar.

163. A finales de 1987 se inició el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional (SISVAN), con el fin de detectar la desnutrición en los menores de 5 años y realizar el seguimiento de las acciones desarrolladas. El Sistema se ha desarrollado en 438 municipios de 29 entidades territoriales.

164. El Programa de Atención Materna y Perinatal busca reducir la mortalidad materna evitable, mejoramiento de la gestión de las instituciones que prestan servicios en edad reproductiva, disminución del bajo peso al nacer, disminución de los embarazos de alto riesgo mediante la capacitación al equipo de salud y las parteras, suministro y dotación de los organismos de salud, diseño de material educativo, vacunación de las gestantes contra el tétanos neonatal; y fortalecimiento de los servicios de planificación familiar.

165. El Programa de Atención Integral al Adolescente tiene como objetivo brindar atención a la población entre 10 y 19 años de las zonas urbanas marginales de 6 grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Cartagena) en aspectos biosicosociales, dando prioridad a las áreas de salud reproductiva,

crecimiento y desarrollo, dinámica psicofamiliar, problemas escolares relacionados con el aprendizaje psicofamiliar, problemas escolares relacionados con el aprendizaje y educación sexual para la vida familiar.

166. En el apartado II sobre edades mínimas para determinados efectos, en la parte correspondiente a sustancias prohibidas, se expone el Plan Nacional para la Superación del Problema de las Drogas, como programa oficial para prevenir un problema que afecta al debido desarrollo de los niños y niñas.

VIII. EDUCACION, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

A. La educación incluidas la formación y orientación profesionales

B. Los objetivos de la educación

167. En la Constitución Política de 1991 el derecho a la educación quedó consagrado en el artículo 67 que enuncia:

"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá como mínimo un año preescolar y nueve de educación básica."

168. La educación primaria colombiana ha alcanzado niveles importantes de oferta de cupos. Actualmente 4,2 millones de niños están matriculados, pero todavía no se ha alcanzado la cobertura total: de cada 100 niños en edad de estudiar, 16 no están asistiendo a la escuela. El desarrollo educativo se ha dado de manera desigual: mientras en las capitales el 13% de los niños no estudia, en las zonas rurales la inasistencia escolar alcanza el 22%.

169. El crecimiento cuantitativo no ha implicado la optimización de la eficiencia interna de la escuela, pues la deserción sigue presentándose en dimensiones preocupantes. Por otra parte, un tercio de cupos disponibles atiende a niños que superan la edad esperada, la gran mayoría de los cuales permanece en la escuela a causa de la excesiva repitencia.

170. Los estudios sobre la calidad de la educación destacan poca pertinencia de los currículos, insuficiente tiempo efectivo de clase para los estudiantes, poca relación entre la capacitación de los docentes y los currículos y ausencia de articulación entre la escuela, la familia y la comunidad.

171. La educación secundaria atendió en 1990 a más de 2,6 millones de jóvenes, de los cuales el 60% de los cupos fueron provistos por el sector público y el 40% restante, por el privado. Aunque la población matriculada creció a un ritmo del 3,5% anual entre 1980 y 1984 y del 2,2% anual en los últimos cinco años, la oferta de cupos sigue siendo insuficiente y constituye el problema más grave de la educación en el país. Este sector presenta problemas de repitencia, deserción y extraedad.

172. A continuación se describen los programas que se han diseñado para atender las necesidades de educación de la población colombiana.

173. El Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria busca integrar a toda la población de niños en edad escolar en condiciones que garanticen una mejor calidad del proceso de aprendizaje. Su desarrollo está previsto durante el período de 1989 a 1994 y atiende a más de 4 millones de niños y 114.000 maestros de 36.000 escuelas públicas urbanas y rurales que constituyen el subsector de educación primaria. Su ejecución contempla inversiones del orden de 180 millones de dólares del presupuesto nacional. Los logros de este plan se citan a continuación:

- a) entrega de textos, bibliotecas y material a cerca de 1,1 millones de niños, 53.400 docentes y 8.400 escuelas rurales, urbanas e indígenas;
- b) reparación y renovación de 1.855 escuelas;
- c) vinculación y permanencia de 4.300 maestros;
- d) capacitación de cerca de 23.000 maestros.

174. El Programa de Educación Secundaria tiene como propósito el aumento masivo de la oferta de cupos, el mejoramiento de su calidad y el fortalecimiento de la interrelación entre la secundaria y las instituciones de formación para el trabajo.

Una de las propuestas es la creación de 600.000 nuevos cupos mediante la expansión de la educación secundaria a través de la implementación de programas de becas. Los logros hasta el momento han sido los siguientes;

- a) adjudicación de 45.000 becas para 1.215 colegios en 12 municipios capitales;
- b) revisión de los fundamentos del currículo y de los marcos generales de los programas;
- c) capacitación de 30.000 docentes en renovación curricular;
- d) atención a 57 planteles en proyectos de articulación entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es la entidad estatal encargada de formación profesional a nivel técnico y el Ministerio de Educación.

175. El Programa de Etnoeducación busca desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje de acuerdo con los valores sociales de las etnias existentes en el territorio nacional. Las metas están orientadas a profesionalizar el magisterio indígena, desarrollar diseños curriculares para grupos étnicos; y mejorar los mecanismos de articulación entre las comunidades indígenas y los demás sectores que conforman la nación. Los logros de este programa se relacionan a continuación:

- a) vinculación de 1.167 docentes;
- b) definición de una política orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación en los grupos étnicos;
- c) estructuración y organización de programas y proyectos etnoeducativos a nivel regional y local;
- d) evaluación, edición, reproducción, adquisición y distribución de material educativo en lengua nativa y español.

176. El Programa de Educación Especial cuyo objetivo es la ampliación y cualificación de la educación de niños, jóvenes y adultos con limitaciones físicas, mentales, emocionales y con capacidades excepcionales mediante estrategias de integración, permanencia y promoción. Las metas propuestas incluyen el cubrimiento de las 33 entidades territoriales y la atención a 80.000 niños objeto del programa. Las realizaciones de este programa son:

Cobertura en 24 de las 33 entidades territoriales.
Capacitación de 1.500 agentes educativos y 35.000 niños.

177. El Programa de Educación Inicial tiene por objeto establecer el grado cero (kinder) en todas las escuelas públicas del país para mejorar así todos los factores que intervienen en la socialización de los menores de 7 años en las zonas rurales y urbanas, especialmente en las que presentan mayores niveles de marginalidad. La meta de este programa es atender a 630 alumnos de 6 años en 1995, para lograr la cobertura del 95% en este grupo de edad. Los logros de este programa hasta ahora son:

Apertura de 451 grados cero, para atender a 14.000 niños de 5 años de edad. Cubrimiento en cerca de 600 municipios, que atienden en forma indirecta a 2 millones de menores de 7 años.

C. El descanso, el esparcimiento y las actividades culturales

178. El proceso de urbanización desordenado que se ha desarrollado en los sectores en los que habitan las familias pobres tiene como resultado la escasez de espacios comunitarios apropiados para la recreación y realización de actividades culturales infantiles. Adicionalmente, las familias adolecen de deficiencia y tiempo y disponibilidad de atención para el niño debido a la creciente participación de sus miembros en el mercado de trabajo y a los cambios en la composición de familia.

179. Bajo estas condiciones, la principal actividad recreativa del niño de las zonas urbanas es la televisión. De cada tres horas de tiempo libre en un día corriente, pasa 2,1 frente al televisor. En los fines de semana y festivos, de 7 horas libres, 4 las dedica a dicha actividad. Frente a esta situación, las prácticas cercanas a la cultura y al deporte no encuentran espacios adecuados.

180. Para atender esta situación, el Plan de Acción en Favor de la Infancia contiene el Programa de Recreación, Cultura y Utilización del Tiempo Libre que busca abrir espacios para la infancia en las casas de la cultura que existen en el país, en las bibliotecas públicas de los municipios donde éstas no existen y en los ámbitos comunales adecuados con el apoyo de las ONG, se crearán espacios para los menores de 7 años.

181. En la actualidad el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES) y el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA) adelantan programas, destinados a los niños y niñas, cuya cobertura requiere de ingresos adicionales para la adecuada dotación por un monto de 450 millones que serán financiados por COLCULTURA y mediante recursos de cooperación técnica internacional.

Programa de Coordinación con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

182. El Plan de Acción en Favor de la Infancia reconoce la importancia que en nuestro país tiene la participación de las fundaciones en el conjunto de los servicios de atención a los menores e involucra como uno de sus componentes la promoción y el apoyo a la labor de estas ONG como una manera de ampliar el alcance de los programas formulados.

183. En el país existen cerca de 3.000 ONG que trabajan con la niñez de manera integrada con la comunidad. Se propone desarrollar un programa de coordinación con estas entidades y los organismos estatales comprometidos en la atención de los menores.

184. Se prevé adelantar las siguientes acciones:

- Concertar líneas de intervención con los organismos no gubernamentales en favor de la atención al menor.
- Definir la vinculación entre las entidades oficiales y las ONG a través de contratos específicos para la prestación de servicios. Se realizará un estudio sobre la posibilidad de crear un fondo de contrapartida.
- Definir los criterios de acceso de tal manera que se garanticen los requisitos de calidad mínima que deben tener las ONG para que puedan responder a las necesidades del Estado.

185. La vinculación de las alcaldías municipales y de sus secretarías de bienestar a estos esfuerzos de concertación con entidades no gubernamentales, constituye una herramienta fundamental en este proceso.

186. El programa tendrá un costo de 100 millones de pesos (25 millones anuales), dedicados a la coordinación y seguimiento, los cuales serán aportados por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

IX. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCION

A. Los niños en situación de excepción

Los niños refugiados

187. Nuestro país no ha tenido hasta ahora experiencias respecto a la recepción de población en calidad de refugiados, por lo cual no se suministra información sobre

este aspecto.

Los niños afectados por un conflicto armado, incluidas su recuperación física y psicológica y su reintegración social

188. Tal como es del conocimiento de la comunidad internacional, nuestro país afronta una situación de violencia generada en múltiples causas y actores que han optado en su acción por el enfrentamiento armado y el terrorismo.

189. La población infantil de nuestro país, en áreas de conflicto no ha sido ajena a la violencia generalizada y han caído niños y niñas víctimas de asaltos a poblaciones, emboscadas, atentados con explosivos.

190. El Gobierno nacional, a través de la Presidencia de la República y con fundamento en el artículo 46 transitorio de la Constitución política que se cita, enseguida constituyó el Fondo de Solidaridad, dentro de cuyos objetivos se halla la atención a las víctimas de la violencia.

"Artículo 46T. El Gobierno nacional pondrá en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

El fondo deberá buscar, además, recursos de cooperación nacional e internacional."

191. Con fundamento en estas disposiciones constitucionales se suscribió un contrato de servicios entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana cuya finalidad es ejecutar labores y tareas de asistencia humanitaria a las personas víctimas de la violencia en todo el territorio.

192. Los aspectos que atiende la Cruz Roja abarcan: atención en salud, traslado dentro del territorio nacional; apoyo económico transitorio para alojamiento y/o alimentación; y búsqueda de personal (restablecimiento de lazos familiares).

193. Las acciones anteriores son las establecidas por el Gobierno para atender los casos en que la población civil, entre ella los niños, han sido víctimas de la violencia con consecuencias sobre su integridad física, condiciones de vivienda, seguridad familiar, etc.

B. Los niños que tienen conflictos con la justicia

194. Se exponen enseguida algunos elementos generales sobre la situación de esta

problemática en nuestro país, los cuales están contenidos en el documento "Servicios de Protección y Reeducción al Menor Infractor y Contraventor", del Departamento Nacional de Planeación. Anexo N° 8.

195. En los últimos años, la participación de menores de 18 años en infracciones penales y contravenciones se ha incrementado. En 1990 fueron llevados ante los juzgados 18.640 menores por estas causas. De éstos, cerca de 7.000 están entre 16 y 18 años y 11.640 entre 12 y 16 años.

196. De los menores que llegaron a los juzgados en 1990, cerca de 7.200 (38,8%) fueron absueltos, 3.036 (16,3%) enviados a observación, 1.600 (8,5%) a libertad asistida y 1.396 (7,5%) a centros de reeducación.

197. El Código del Menor para el menor infractor y contraventor contiene medidas destinadas a su rehabilitación y reinserción a la familia y a la comunidad. Con las nuevas instituciones se busca generar un medio social positivo que permita a estos jóvenes la formación de valores como el respeto a la vida, la responsabilidad, la honradez, el trabajo digno y productivo y la valoración del ser humano.

198. De conformidad con las normas anteriores, los menores detenidos en los pabellones de las cárceles fueron trasladados para ser atendidos en centros especializados que garanticen su proceso de reeducación. Para los menores sindicados de delitos relacionados con el narcotráfico y el terrorismo, el Decreto legislativo 2893 de 1990 estableció el 9 de diciembre de 1991 como plazo máximo para su permanencia en las cárceles de adultos.

La administración de la justicia juvenil

Disposiciones relativas al menor infractor

199. Como se anotó al desarrollar el punto 12, en nuestra legislación el menor de 18 años es considerado inimputable, se le reconoce autor o partícipe de una infracción pero se estima que no es responsable de sus actos. El menor ha cometido el hecho ilícito pero no es culpable de ello. La consecuencia lógica de este sistema es la aplicación de medidas en lugar de penas o sanciones.

200. A pesar de la unidad de concepto de "menor", el Código del Menor distingue tres reglas de competencia diferentes para conocer de estas infracciones así:

201. La autoridad competente para conocer de las infracciones a la ley penal en las que esté involucrado un menor de 12 a 18 años, como autor o partícipe, es el Juez de Menores o el Juez Promiscuo de Familia; cuando el autor o partícipe es un menor de 12 años, es competente el Defensor de Familia; de igual manera el Defensor es competente para conocer de las contravenciones en las que intervenga un menor de 18 años.

202. De otro lado también se tiene en cuenta la competencia territorial, es decir el lugar donde se cometió la infracción (art. 178 del CM). Una regla de atribución de competencia prevé que, en caso de reincidencia, el juez que haya conocido el menor anteriormente conoce de las nuevas infracciones cometidas por el mismo menor.

Los niños privados de libertad incluida toda forma de detención, encarcelamiento o colocación bajo custodia

203. Colombia ha dado un gran paso en materia legislativa, concretamente en los aspectos de protección a la familia y al menor, con la creación de la jurisdicción de familia, Decreto N° 2272 de 1989, y el Código del Menor cuyo fin último es la obtención de un mejor estar para la familia colombiana, lo cual redundará en protección al menor y, por ende, en prevención de la delincuencia, aspectos éstos de óptimo beneficio social.

204. Instituciones como el ICBF y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y las entidades territoriales tienen la responsabilidad de cofinanciar la creación, organización y funcionamiento de instituciones y servicios necesarios para la reeducación del menor infractor y el cumplimiento de las medidas que se le impongan (art. 204, párr. 2 del CM).

205. A fin de garantizar la atención integral, el ICBF suscribió un convenio de cooperación interinstitucional entre la Procuraduría General de la Nación, los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, Departamento Nacional de Planeación, SENA y la Dirección General de la Carrera Judicial, para el desarrollo de programas para la atención de la población de menores infractores y contraventores.

206. Para cumplir con el objetivo de reeducación y atención integral que se establece en el Código del Menor para aquellos menores que infringen la ley penal, existen las instituciones que brindan actividades sustitutivas de la vida familiar, escolarización, capacitación y recreación. De esta manera, en el centro de reeducación, resocialización o rehabilitación se brinda atención, tratamiento y formación integral en los casos en que el juez ha decretado medida de ubicación institucional. Estos centros o instituciones pueden tener régimen abierto, semicerrado y cerrado.

207. A continuación se detalla el tipo de atención y el régimen vigente que se brinda en cada uno de este tipo de instituciones.

Centro o institución de régimen abierto

208. Allí se brinda un servicio proyectado a la comunidad existiendo interacción y apoyo permanente entre las acciones brindadas por el centro de reeducación y las de medio comunitario, permitiendo que los menores ubicados allí asistan a programas externos de educación, capacitación laboral o recreación y que a la vez menores de la comunidad se integren a programas desarrollados en dicho centro.

209. Estas instituciones de régimen abierto no requieren especiales medidas físicas de seguridad ni de vigilancia externa, por cuanto los menores remitidos por el juez con medida de ubicación institucional por sus características, personalidad y circunstancias en que se cometió la infracción pueden cumplir la medida en medio abierto, pero ello no es posible por cuanto su medio familiar no ofrece las garantías o condiciones requeridas para el cumplimiento de la medida y su rehabilitación o carecen de familia. Por sus características estos centros están en capacidad de ofrecer igualmente atención en la modalidad de medio abierto a menores que se les han decretado medidas tales como amonestación, imposición de reglas de conducta y libertad asistida.

Centro o institución de régimen cerrado

210. Desarrolla directamente las acciones de atención integral y programas de rehabilitación al menor de 12 a 18 años infractor, requiriendo de especiales seguridades de tipo físico y de vigilancia externa, siendo obligatoria su ubicación en la institución de carácter cerrado cuando se trata de una infracción a la ley penal cometida mediante grave amenaza o violencia a las personas; por reiterada comisión de infracciones penales y por incumplimiento injustificado de la medida anteriormente impuesta (art. 209 del CM). Por lo tanto, como la conducta de estos menores tiene características muy difíciles, el menor puede recibir visitas de su familia, pero no salidas, salvo que medie autorización judicial.

211. Una de las dificultades con que se tropieza para que se realice un verdadero control a la delincuencia juvenil, es la de que los menores infractores provienen en gran parte de los sectores definidos como de pobreza crítica, donde la carencia de los servicios básicos para una supervivencia digna produce una mayor vulnerabilidad del menor, que se traduce en actitudes, normas de comportamiento y valores que lo llevan a convertirse en infractor de la ley penal.

212. Por esta razón, el Gobierno nacional tiene dentro de sus prioridades la ejecución de programas de desarrollo social, que permitan mejorar las condiciones de vida de este amplio sector de la población como uno de los medios más eficaces de prevención primaria de la delincuencia.

213. Con el fin de que cada una de estas instituciones cuente con los recursos

necesarios para la atención de las etapas de recepción, observación y reeducación, el Departamento Nacional de Planeación desarrolló el "Plan de Emergencia" cuyo fin principal era la ubicación inmediata de los menores que se hallaban en cárceles ordinarias y atender las regiones del país donde se concentra la mayor problemática.

214. Según cálculos del mismo organismo, se prevé que para brindar la atención debida a los menores infractores y contraventores se presentan los siguientes requerimientos: 32 centros de recepción, 13 de observación, 8 instituciones de reeducación y tipo cerrado y 15 abierta o semicerrada. Se necesitan además 566 cupos en los servicios de rehabilitación con libertad asistida y 326 cupos en reglas de conducta.

215. Para atender al menor contraventor se requieren en todo el país 24 instituciones de protección especial y 296 cupos en diferentes servicios educativos, para que el menor asista cuando se determine esta medida como la aplicable. El costo anual total de funcionamiento de las instituciones y servicios se calcula en 6.790 millones de pesos. De éstos, 2.800 millones corresponden al costo de funcionamiento de las instituciones y servicios y cerca de 4.000 millones al funcionamiento de las instituciones de reeducación a nivel de los departamentos.

La imposición de penas a los niños, en particular la prohibición de la pena capital y la de prisión perpetua

216. Por precepto constitucional, en Colombia no existe pena de muerte (art. 11). Respecto a las penas y su duración, el Código Penal Colombiano señala como penas principales para los imputables: prisión, arresto y multa (art. 41). Al señalar la duración de la pena máxima se consagra la prohibición de la prisión perpetua, al establecer como la máxima a la prisión hasta 30 años y al arresto hasta 5 años (artículo 44 del Código Penal).

217. En la evolución de nuestro derecho penal encontramos que los menores siempre han sido objeto de tratamiento especial en razón de su estado de inmadurez psicológica. En los diferentes estatutos penales se ha tenido en cuenta una determinada edad en la cual el menor es inimputable y no es sujeto de pena sino de medidas de protección o rehabilitación.

La recuperación física y psicológica y la reintegración social

218. Al menor infractor se le brinda una atención integral, partiendo del análisis de su historia personal, familiar y social para que responda a la multicausalidad de sus problemas y a la potencialidad de desarrollo del joven y su familia.

219. Para que el trabajo con el menor sea realizado en forma oportuna, adecuada y coherente, se busca el compromiso, concertación y coordinación de las distintas entidades gubernamentales y de la comunidad, con la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (alimentación, albergue, médico, afecto), capacitación, escolaridad, recreación, orientación y tratamiento a la familia.

220. El menor es evaluado periódicamente con el fin de plantear el seguimiento y atención que debe recibir y planear su egreso de la institución. En el mismo sentido se trabaja con la familia.

221. Cuando el menor es atendido en medio abierto, esto es, sin separarlo de su familia, se le ofrecen servicios de capacitación, recreación, vinculación a los servicios de la comunidad y orientación y apoyo tanto a él como a su familia para superar las dificultades que lo llevaron a la infracción a la ley.

C. Los niños sometidos a explotación, incluida su recuperación física y psíquica y su reintegración social

222. Como una solución inmediata al abandono de los niños, se impuso la adopción de menores abandonados, reglamentada en el Código del Menor, sección quinta, artículos 88 al 128. Contempla las normas generales, la actuación procesal y los programas de adopción. Así, la adopción es principalmente y por excelencia una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable la relación paternofilial entre personas que no la tienen por naturaleza. Conviene recordar que Colombia a través de la Ley 47 de 1987, aprobó la "Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores".

La explotación económica, incluido el trabajo infantil

223. La explotación del trabajo de los niños adopta muchas formas como la prostitución infantil y el empleo de niños sin el reconocimiento de todos sus derechos laborales y en actividades peligrosas para su salud física y mental.

224. En la aplicación de normas y programas para la eliminación de la explotación laboral de los menores, se cuenta con instrumentos internacionales y nacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño, la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, entre ellos el Convenio 138 y la Recomendación 146, complementaria de este Convenio, que contiene disposiciones específicas para reglamentar el trabajo de los niños y

para su protección.

225. A nivel formal existen disposiciones internas tendientes a prevenir la explotación de los niños y niñas. A continuación se cita alguno de estos antecedentes:

- Ley 48 del 29 de noviembre de 1924. En 1924 sobre "Protección a la Infancia", en su artículo 4 prohíbe emplear menores de catorce (14) años en trabajos que pongan en peligro su salud física o mental.
- La Ley 20 de 1982 (Estatuto del Menor Trabajador) por la cual se creó la Dirección General del Menor Trabajador. Fija la edad mínima para el ingreso al empleo y prevé prestaciones sociales, salarios mínimos y otros derechos laborales. La ley obedece al reconocimiento de las proporciones alcanzadas por el trabajo de los niños y a las condiciones en que éste es realizado.
- El Decreto 2107 del 3 de julio de 1986 creó el Comité Interinstitucional del Menor Trabajador.
- El Código del Menor contiene disposiciones relacionadas con el menor trabajador, las cuales ya han sido consignadas en el apartado II de este temario, la parte correspondiente a las edades mínimas exigidas para ciertos efectos, en especial lo relativo al empleo.

226. Compete al ICBF como entidad rectora de la protección de los menores y la familia liderar las acciones que alrededor y en favor de los menores trabajadores se gestan, definiendo las acciones que se desarrollan bajo estrecha coordinación y compromiso entre las diversas instituciones del Estado, orientando la protección de quienes por necesidad deban trabajar para la subsistencia propia y la de su familia, ejecutando actividades directas o impulsando actividades preventivas en su favor.

227. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con la División del Menor Trabajador (en un futuro cercano Dirección General de Empleo) cuya labor busca la generación de un sistema de atención integral que abarca actividades concernientes a la divulgación de las normas que protegen al menor y el impulso de su cumplimiento, para lo cual se han firmado convenios con algunas universidades que son entes ejecutores de los proyectos relacionados con estas acciones encaminadas al menor y su familia.

228. La División del Menor Trabajador encuentra las siguientes dificultades

prácticas en la aplicación de la reglamentación:

- Hasta el momento la protección ha hecho énfasis al otorgamiento de permisos para que los menores puedan incorporarse a la fuerza de trabajo con el cumplimiento de las condiciones establecidas por la ley. Esto con el agravante de que en su mayoría los menores se emplean en un sector productivo no estructurado, en donde los empleadores no están organizados y aun menos los trabajadores. Los niños suelen hallarse ocupados en trabajos ocasionales, en pequeñas empresas familiares y en términos contractuales muy imprecisos.
- Como resultado de lo anterior resulta la inexistencia de estructuras institucionales para la participación y consulta tripartita en materia de trabajo infantil.
- La cobertura actual requiere ser reforzada en cuanto a personal especializado (inspectores de trabajo) a nivel nacional como regional y respecto a los menores que reciben autorización del Ministerio de Trabajo. Según cifras del mismo Ministerio, de los menores que acuden a solicitar autorización para trabajar, solamente el 50% regresan con el formato diligenciado por el empleador debido al inconveniente que causa para muchos patrones el asumir compromisos plenamente legales en relación con el menor trabajador.

El uso indebido de estupefacientes

229. Se han desarrollado numerosas campañas contra la droga, como también se han ido estableciendo programas destinados a la prevención de la farmacodependencia por parte de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Se detallan a continuación algunas de estas experiencias:

- El Programa Zagales -PROZA- es un servicio de educación personalizada para la prevención de la drogadicción, orientado por la Universidad Luis Amigó,

fundamentándose en el trabajo que los Terciarios Capuchinos han venido desarrollando con los niños, adolescentes y jóvenes con problemas.

- Se ha desarrollado en nuestro país el movimiento de las comunidades terapéuticas para la atención a jóvenes y familias afectadas por el fenómeno de las drogas.

- En el ICBF funciona el Centro de Documentación e Información sobre la Adicción "CEDA", creado por Acuerdo Col/85/422 el 16 de febrero de 1985, entre el Gobierno Nacional y FNUFUID. Existe el Acuerdo de apoyo entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, hoy PNUFID (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas) y el Gobierno de Colombia, para el Plan Nacional de la Prevención de la Drogadicción, del cual hacen parte los Ministerios de Agricultura, Comunicaciones, Educación, Salud, Justicia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- El ICBF ha venido desarrollando el Proyecto de Atención Preventiva Comunitaria, AD/COL/90/620, cuyo objetivo fundamental es el de dinamizar a través de los programas existentes en atención a la familia con una estrategia de participación comunitaria, planes y proyectos educativos, informativos, de generación de alternativas y de atención especializada, con el fin de reducir la incidencia y prevalencia de factores asociados al consumo de psicoactivos y de promocionar los factores productivos a nivel individual, familiar y comunitario.

- Mediante la Ley 30 del 31 de enero de 1986, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes, adscrito al Ministerio de Justicia y el Decreto 3788 del 31 de diciembre de 1986, reglamentario de la Ley 30 del mismo año.

La explotación y el abuso sexual. Otras formas de explotación

Aproximarse al tema abuso sexual en niños o adolescentes usualmente genera rechazo e incredulidad. En Colombia, como en muchos países del mundo, el abuso sexual en niños ocurre con una frecuencia inusitada y desconocida. Aunque no hay cifras exactas al respecto se calcula que sólo uno de cada diez casos de abuso es denunciado.

Los casos extremos son los únicos que se conocen, los demás quedan en familia dadas las consecuencias de desprestigio o legales que podría traer su denuncia. La Ley penal colombiana castiga los delitos contra la libertad y el pudor sexuales, título XI, capítulo primero, "De la violación" (arts. 298 a 300), capítulo segundo, "Del estupro" (arts. 301 y 302), capítulo tercero, "De los actos sexuales abusivos" (arts. 303 a 305), capítulo cuarto, "Disposiciones comunes a los capítulos anteriores" (arts. 306 y 307), capítulo quinto, "Del proxenetismo" (arts. 308 a 312).

El Código del Menor sanciona la explotación en cualquier forma, si es utilizado en actividades contrarias a la ley, o a la moral o a las buenas costumbres o cuando tales actividades se ejecutaren en su presencia. Casos señalados en los artículos 265, 267, 320, 322, 323, 325 del mencionado Estatuto. Igualmente se ocupa del tema de la pornografía de los menores en la parte tercera, títulos primero y tercero. En este Estatuto (art. 31, numeral 4) se consagra el abuso sexual de los niños como una causal para decretar la situación de abandono o peligro.

El ICBF actualmente desarrolla una agresiva campaña de información y divulgación de los servicios a través de los diversos medios de comunicación (prensa, radio, televisión). Semanalmente, en una emisora de cubrimiento nacional (Radio Cadena Nacional -RCN-), profesionales de las diversas áreas del ICBF participan, ilustrando a la comunidad en aspectos legales, nutricionales y sociales, relacionados con el bienestar del menor y la familia.

230. Las dificultades para atender estos casos derivan del silencio que acompaña estos abusos, ante el temor de los padres y familiares de someter a los niños y niñas a los procedimientos legales necesarios para establecer el daño y tratar de identificar a los responsables. Los funcionarios encargados de tales diligencias deben ser objeto de capacitación adecuada para afrontar con la debida actitud estos hechos.

La venta, la trata y el secuestro

231. Estas prácticas son sancionadas legalmente y su ocurrencia en nuestro país no conoce niveles alarmantes. Aunque en 1991 hubo denuncias sobre venta de niños, el ICBF pidió la colaboración de los organismos de seguridad del Estado para adelantar las respectivas investigaciones, las cuales arrojaron un resultado negativo; sin embargo, el ICBF, consciente de la importancia de la prevención, adelanta una vigorosa campaña en coordinación con los organismos de seguridad del Estado, que incluye volantes dirigidos a padres de familia y en general a la comunidad que contemplan normas mínimas de seguridad con los menores, a fin de evitar que personas inescrupulosas lleguen a comerciar con los infantes.

232. En cuanto a la trata de menores, nuestro país aprobó la Convención Internacional del 30 de septiembre de 1921 para la Represión de la trata de Mujeres y Niños a través de la Ley Nº 12 de 1933.

233. En el artículo 311 del Código Penal colombiano se castiga la trata de mujeres y niños y se adoptan medidas especiales para proteger a los menores de ambos sexos contra estos delitos.

D. Los niños pertenecientes a las minorías o agrupaciones indígenas

234. Tal como se indicó en el apartado IV de este temario sobre "Principios generales" se establece que al apreciar hechos relacionados con menores se deben tener en cuenta los usos y costumbres propios del medio social y cultural en el cual el menor se ha desenvuelto habitualmente, siempre que no sean contrarios a la ley (art. 21), principio rector que toma mayor importancia cuando se deben resolver casos de menores indígenas pertenecientes a una comunidad indígena, circunstancia que amerita mayor cuidado en la aplicación de la ley, motivo por el cual, el funcionario está obligado a consultar con la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno y con las autoridades tradicionales de la comunidad.

235. De igual manera, el Estatuto del Menor establece para menores indígenas normas especiales en los siguientes asuntos:

"Artículo 93. Sólo podrán ser dados en adopción los menores indígenas que se encuentren abandonados fuera de su comunidad. Para este efecto se consultará con la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno o el organismo o entidad que haga sus veces.

No obstante, aun en el evento previsto en este artículo se procurará, en primer término, su reincorporación a la comunidad siempre y cuando se le brinde la debida protección. En caso de que la situación de abandono se presente dentro de la comunidad a la cual pertenece el menor, se respetarán los usos y costumbres de ésta, en cuanto no perjudiquen el interés superior del menor.

Artículo 239. La contratación de menores indígenas se rige por las normas de su legislación especial y, a falta de ellas, por las que sean pertinentes del Código Sustantivo del Trabajo y por las consagradas en este Código.

Párrafo. Para contratar a un menor indígena se necesita la autorización del Gobernador del Cabildo Indígena, o de la autoridad tradicional de la comunidad respectiva.

En su defecto, la autorización será otorgada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa solicitud de la Oficina de la Comisión de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.

Si en el lugar de la contratación no existe oficina del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ni autoridad indígena, la autorización la otorgará la Oficina de la Comisión de Asuntos Indígenas, la cual deberá informar a la dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social más cercana, para lo de su competencia.

Artículo 311. Todo menor tiene derecho a recibir la educación necesaria para su

formación integral. Esta será obligatoria hasta el noveno grado de educación básica y gratuita cuando sea prestada por el Estado.

Los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, respetando los principios consagrados en este Código.

Párrafo. Los menores pertenecientes a las comunidades indígenas tienen derecho a que la educación que reciben del Estado o de particulares respete sus tradiciones, su lengua y las normas protectoras de su cultura de acuerdo con la legislación vigente para estas comunidades."

236. De otra parte, las comunidades indígenas de nuestro país han ganado en la Carta Política el reconocimiento de su identidad cultural. Constitucionalmente se puntualiza que somos un país pluricultural en el cual las etnias nos aportan no solamente las raíces, sino también el presente, así tengamos patrones culturales diferentes.

237. Entre estos reconocimientos constitucionales, y como principio fundamental, el artículo 7 de la Carta dice: "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana".

238. Como manifestación de la atención que se le ha dado a la familia indígena como unidad singular y específica, el ICBF adelanta el "Proyecto de Atención Integral a la Familia Indígena" que contempla acciones en los siguientes campos: apoyo y fortalecimiento a la gestión interna de las comunidades y acciones de investigación, como medios para evitar la dependencia a partir de un conocimiento más cercano sobre los procesos de participación susceptibles de canalizar con tal fin.

239. Este proyecto se desarrolla en 16 departamentos con un cubrimiento de 90 municipios y 151 resguardos indígenas; en el año de 1991 se prestó atención a 90.021 usuarios, con un costo de 200 millones de pesos. Se ha ofrecido servicios alimentarios a través de los proyectos de Intervención Nutricional Materno-infantil a 21.930 indígenas; y atención complementaria al escolar y adolescente a 1.500 indígenas aproximadamente.

240. En el departamento del Cauca, que alberga al 30% de la población indígena del país, se ha logrado la siembra de más de 120 ha de terreno que producen ininterrumpidamente alimentos destinados a 11.000 niños en 142 restaurantes escolares. Igualmente, se producen anualmente un promedio de 8 Tm de carne de res, 4,5 Tm de pescado, 2,5 Tm de carne de cerdo, 1,2 Tm de carne de aves, entre otros. El Instituto tiene presencia en 38 resguardos de los 57 que tiene el departamento de Cauca, atiende aproximadamente a 36.000 personas y tiene una cobertura de un 30% del total de población escolar indígena que tiene el departamento. Anexo N° 9, cuadro de atención integral a las comunidades

indígenas.

241. De la información incluida en el presente informe se desprende la atención que el Estado colombiano ha brindado a los niños y niñas, mediante el establecimiento de una red interinstitucional especializada para el efecto y el establecimiento de programas concretos destinados a la atención de los compromisos derivados a nivel internacional. Se reconocen no sólo los logros sino también los múltiples obstáculos y limitaciones con que tropieza el desarrollo de los mismos.

(Firmado): Jaime Girón Duarte
Director General
Asuntos Políticos Multilaterales

Notas

1/ Datos correspondientes al período comprendido entre septiembre de 1991 y diciembre de 1992. Abarca las 26 regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los programas de protección especial a niños en situaciones irregulares o en peligro, tal como se tipifican en el Código del Menor.

2/ Del total general 1.336 son niñas y 1.353 niños. Revisar la autorización legal para adelantar programas de adopción, en el apartado VI, sobre "Entorno familiar y otro tipo de tutela", literal f. "Los niños privados de medio familiar", numeral 6.

3/ Datos hasta diciembre de 1992. El 38% de las adopciones se realizan a través de las Casas de Adopción autorizadas y el 62% restante por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Por países de destino la información se discrimina así en términos absolutos y relativos:

Niños que permanecieron en Colombia 596 22%

Estados Unidos 407 15%

Francia 386 14%

Italia 273 10%

Suecia 211 8%

Noruega 194 7%

Holanda 165 6%

Dinamarca 124 5%

4/ No se incluyen datos porque en Colombia este fenómeno no se produce.

5/ Los cupos contratados se refieren a una modalidad de extensión de servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) según la cual por cada cupo contratado, organizaciones no gubernamentales que trabajan con niñez, reciben a un niño y le brindan atención básica en supervivencia, protección, reeducación y rehabilitación.

6/ La bienestarina es un alimento de alto valor nutricional, con una formulación

técnicamente planeada para aportar proteínas gracias a un balance adecuado de aminoácidos esenciales, calorías, vitaminas y minerales. Es producida por tres plantas en el país que dependen del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. La producción se destina a los usuarios de los programas aquí referidos, además de ancianos, venta al público y atención de emergencias.