



## Consejo Económico y Social

Distr.  
GENERAL

E/1984/7/Add.21/Rev.1  
26 febrero 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

Primer período ordinario de sesiones de 1986

### APLICACION DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Segundos informes periódicos presentados por los Estados  
partes en el Pacto sobre los derechos reconocidos en los  
artículos 6 a 9, de conformidad con la primera etapa del  
programa establecido por el Consejo Económico y Social  
en su resolución 1988 (LX)

#### Adición

COLOMBIA\*

[28 de enero de 1986]

1. El derecho al trabajo y todas las libertades de los individuos se encuentran garantizados en el Título III de la Constitución Nacional de la República, base fundamental de la nación.
2. A partir de 1950 la legislación laboral colombiana se unificó, lográndose así un cuerpo de normas que comprende y regula todos los aspectos de las relaciones de trabajo.
3. En lo que concierne a los artículos 6 a 9 del pacto, el Código Sustantivo del Trabajo y las normas que lo han modificado y adicionado protegen el derecho al trabajo, el derecho de sindicalización y de negociación colectiva y el derecho a condiciones satisfactorias de trabajo.

\* En su período de sesiones de 1980, el Grupo de Trabajo de expertos gubernamentales del período de sesiones examinó el informe inicial presentado por el Gobierno de Colombia sobre los derechos reconocidos en los artículos 6 a 9 del Pacto (E/1978/8/Add.17) (véase el documento E/1980/WG.1/SR.15).

En los archivos de la Secretaría se pueden consultar los documentos presentados por el Gobierno de Colombia sobre esta cuestión.

4. La no discriminación entre los trabajadores se encuentra garantizada por el artículo 10 del mencionado Código cuando preceptúa: "Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen las mismas protección y garantías y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, salvo las excepciones establecidas por la ley".

5. El artículo 11 de la Constitución Nacional consagra la igualdad de los nacionales y los extranjeros: "Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Gozarán asimismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes. Los derechos políticos se reservarán a los nacionales".

#### I. ARTICULO 6: EL DERECHO A TRABAJAR

##### A. Leyes principales

6. La Constitución Nacional, el Código Sustantivo del Trabajo y sus normas complementarias garantizan el derecho al trabajo, la libertad de elección del mismo y la no discriminación.

7. El artículo 17 de la Carta Fundamental establece que el trabajo es una obligación social y que goza de la especial protección del Estado.

8. El artículo 39 de la misma dispone que toda persona es libre de escoger profesión u oficio y que la ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades tienen la facultad de inspeccionar las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad pública.

9. Por su parte, el Código Sustantivo del Trabajo señala, en su artículo 9: "El trabajo goza de la protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Nacional y las leyes. Los funcionarios públicos están obligados a prestar a los trabajadores una debida y oportuna protección para la garantía y eficacia de sus derechos, de acuerdo con sus atribuciones".

10. El artículo 11 de dicho estatuto consagra el derecho al trabajo así: "Toda persona tiene derecho al trabajo y goza de libertad para escoger profesión u oficio, dentro de las normas prescritas por la Constitución y la ley".

11. El artículo 8 prohíbe que se impida el trabajo o la elección de profesión, industria o comercio a los demás y el artículo 290 del Código Penal contempla una sanción de seis meses a tres años de arresto y multa de 2.000 a 20.000 pesos colombianos a quien viole la libertad de trabajo.

12. La ley No. 13 de 1972 prohíbe la discriminación en la selección de personal. Dispone, en su artículo 1º: "En los formularios o cartas para solicitud de empleo, tanto en los organismos oficiales o semioficiales, como en el sector privado, no

/...

podrá exigirse la inclusión de datos acerca del estado civil de las personas, del número de hijos que tengan, la religión que profesen o el partido político al cual pertenezcan, salvo que se trate, en este último caso, de empleos o cargos para los cuales sea indispensable tener en cuenta la paridad y mientras exista".

13. El artículo 2° de la ley fija una sanción del 10% del sueldo que devengue, por la primera vez y de la destitución si la falta se repite, al funcionario oficial o semioficial o al patrono particular a quien se le compruebe que hace investigaciones sobre cualquiera de los datos contemplados en el artículo 1°, aunque demuestre que no lo hace en perjuicio de ninguna persona.

14. La misma sanción se aplica al patrono oficial, semioficial o privado a quien se le compruebe que establece segregación por causa de la edad comprendida entre los 30 y los 50 años.

#### B. Empleo

15. El desarrollo integral y la justicia social son objetivos prioritarios de la intervención del Estado en la economía, según lo dispone la Constitución Nacional en su artículo 32:

"Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular."

16. La actividad planificadora del Estado se concreta en los planes de desarrollo económico y social que presenta el Gobierno a la aprobación del congreso. Tales planes siempre contemplan políticas en materia salarial, de empleo, de industrialización, de comercio exterior, cuyo fin último es el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

17. Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo, "Cambio con Equidad 83-86", en vigencia actualmente, tiene como propósito general el "lograr el cambio dentro de un marco de equidad", para ello se fijan tres objetivos fundamentales: a) la reactivación económica, b) la consolidación del desarrollo y c) el ordenamiento del cambio social.

18. Para lograr la armonía y la relación de las diferentes acciones que apunten a la consecución de los tres objetivos enunciados anteriormente, el Plan, Cambio con Equidad hizo explícita una relación recíproca entre los componentes económicos y sociales del desarrollo. En las condiciones presentes, la reactivación de la economía y la recuperación de tasas de crecimiento cercanas al promedio histórico

/...

son sin duda un requisito para acelerar en el futuro cambios significativos en la estructura social y disponer de un mayor volumen de recursos de inversión aplicables a reducir las formas de pobreza extrema.

19. El crecimiento, sin embargo, no produce por sí mismo condiciones de justicia social. Dado que en una situación de recesión es posible esperar regresiones en la distribución de ingresos, en la generación de empleo y en los niveles de bienestar, la política de reactivación se formuló de tal manera que los instrumentos empleados para estimular la demanda agregada y crear un marco estable a la actividad productiva contrarrestarán al mismo tiempo las tendencias de deterioro social e incluso acelerarán cambios favorables a regiones y grupos sociales marginales.

20. En condiciones adversas, se ha diseñado un marco de política macroeconómica que sin duda contiene efectos positivos para el desarrollo social. Así lo indican los avances en materia de control de expectativas de inflación y su descenso real, la política de precios y salarios, la construcción masiva de vivienda popular, la protección a la industria y al trabajo nacional, las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo y el incremento en la inversión destinada a la actividad agropecuaria.

21. Por lo que se refiere a la inversión en desarrollo social, ésta ha mantenido y aun ha superado ligeramente su participación relativa en el presupuesto de inversión, como se indica en el cuadro adjunto.

22. No obstante, dadas las restricciones fiscales, se ha concedido especial importancia a llevar a cabo todas aquellas estrategias que tiendan a lograr una máxima eficacia en el uso de los recursos. De ellas hacen parte el fortalecimiento del sistema nacional de salud, la iniciativa de crear el servicio nacional de educación, el estudio del comportamiento de las finanzas sociales, la mayor coordinación interinstitucional y sobre todo la mejora del sistema de planificación social.

23. Se han diseñado o ampliado programas sociales de alcance redistributivo comprobado y de bajo costo como la Escuela Nueva, la educación a distancia, el plan de microempresa y la reducción de la mortalidad infantil.

24. En la perspectiva del próximo bienio sobresalen como grandes prioridades el impulso a las reformas iniciadas en el campo de la justicia, la lucha contra el analfabetismo y el aumento de cobertura en la prestación de los servicios de salud mediante la estrategia de atención primaria.

25. En cuanto a las políticas de empleo, en el Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad 83-86", se formula una política de trabajo y seguridad social. En lo concerniente a la política de trabajo (empleo), el Gobierno es consciente de que esta política es el vínculo más inmediato entre los componentes económicos y sociales del desarrollo.

26. En ese sentido, el Plan Cambio con Equidad fijó pautas para hacer compatibles el crecimiento y la equidad en condiciones de descenso de la actividad productiva y de persistencia de graves problemas sociales. Estrategias como el control de la inflación, la política de precios y salarios, la protección al trabajo y a la industria nacional, la construcción masiva de vivienda popular han tendido a

/...

disminuir los riesgos de regresiones agudas en la distribución de los ingresos y a aminorar el impacto de la recesión sobre la tasa de empleo.

27. En este contexto, la política de trabajo y seguridad social se diseñó en torno a tres objetivos específicos: contrarrestar la tendencia creciente de la tasa de desempleo, mejorar las condiciones de trabajo de los grupos más desprotegidos del mercado laboral y aumentar la eficiencia de los servicios que presta la seguridad social al trabajador y a su familia. A continuación se resumen los desarrollos y perspectivas en cada uno de estos campos.

#### Factores estructurales y coyunturales del desempleo

28. Es un hecho que el desempleo constituye uno de los problemas más graves que afronta el país en la actualidad. En las cuatro principales ciudades la tasa de desempleo agregada presenta incrementos sustanciales al pasar del 8,9% al 12,5% entre los meses de diciembre de 1982 y diciembre de 1983 en 14,2% situándose en el 18,8% (en marzo de 1984 y en el presente año, 1985).

29. Las cifras correspondientes para diferentes períodos han permitido identificar tres características importantes de la población desempleada. Primero, la población que más está siendo afectada por el desempleo son los jóvenes entre 15 y 29 años. Segundo, esta es una población con un nivel de educación cada vez más alto. Tercero, es la población femenina joven la que en los últimos años está sufriendo más duramente el flagelo del desempleo.

30. Existen diferentes causas que han incidido en el crecimiento de la tasa de desempleo. Por el lado de la oferta laboral: en esta y en la siguiente década se incorporarán al mercado de trabajo enormes contingentes de población, cohortes nacidas en la década del sesenta cuando la tasa de crecimiento de la población era superior al 3%, generando de esta manera un cambio importante en la estructura de la población. Una mayor incorporación de los miembros de trabajo bajo la modalidad de participación extensiva. Las crisis fronterizas han llevado a que un buen número de colombianos regrese de los países vecinos a engrosar los contingentes de población que buscan trabajo. Por el lado de la demanda influye el fenómeno de la recesión económica, caracterizada por bajas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) (inferiores al 1% en los dos últimos años) y agravada por la crisis del sector externo y el déficit fiscal.

31. Ahora bien, a pesar de las políticas adoptadas en materia fiscal, de comercio exterior y de ahorro tanto público como privado es predecible esperar que estas tengan un efecto inicial sobre la reactivación y afianzamiento del sector productivo, pero sólo posteriormente sobre la situación general del empleo.

32. No obstante, el Gobierno, consciente de la necesidad de intervenir más activamente en la estructura del mercado laboral, ha diseñado estrategias y emprendido acciones más específicas, como las que se presentan a continuación.

#### Modernización del Servicio Nacional de Empleo (SENALDE)

33. Uno de los problemas que enfrenta la formulación de políticas más eficientes de empleo es la falta de un conocimiento adecuado del mercado de trabajo. En la actualidad, la información que se produce es fragmentada, parcial y a veces

/...

extemporánea. El análisis de la estructura del mercado de trabajo es limitado en ausencia de una perspectiva institucional, ya que el fenómeno del empleo es el resultado de factores tan heterogéneos como la educación, la capacitación, los cambios tecnológicos, las características de los sectores productivos y la legislación laboral. Además, los servicios de empleo que proporciona el Estado son de una cobertura muy limitada y las bolsas privadas se han convertido en instrumento de explotación de los desempleados.

34. Las acciones a realizar en los próximos dos años estarán encaminadas a desarrollar a fondo los diferentes programas que integran el sistema de planificación del mercado de trabajo, a saber: los programas de demanda, oferta y cambio tecnológico, los cuales constituirán la base para el diagnóstico, análisis de política económica, orientado a evaluar el impacto de la política económica sobre la dinámica del mercado de trabajo y los programas centro de información sobre el mercado de trabajo y centro de documentación que servirán de enlace entre el sistema y los diferentes usuarios tanto del sector público como del privado.

35. Mediante Decreto Reglamentario No. 099 de 1984 fue creado el Sistema de Planificación del Mercado de Trabajo, para coordinar la ejecución de políticas orientadas a la promoción nacional, sectorial y regional del empleo.

36. El Sistema, compuesto por organismos públicos y con participación de organismos privados, tiene, de acuerdo con el artículo 4°, las siguientes funciones generales:

- a) Planificar los recursos humanos a nivel nacional, regional y sectorial, con el objeto de prever los comportamientos del mercado laboral;
- b) Promover la formulación de lineamientos de políticas orientadas hacia la generación de empleo, anticipando los comportamientos posibles del mercado laboral a nivel nacional, sectorial y regional;
- c) Impulsar políticas tecnológicas y de productividad orientadas a responder a los lineamientos que, en esta materia, se definan a nivel nacional;
- d) Impulsar políticas tecnológicas y de productividad orientadas a responder a los lineamientos que, en esta materia, se definan a nivel nacional;
- e) Formular y presentar ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social los lineamientos de políticas económicas que tiendan a estimular la generación de empleo directo e indirecto y evaluar los posibles impactos de las políticas económicas nacionales sobre la dinámica ocupacional.

37. La política de trabajo también tiene como acciones para incentivar el empleo, el apoyo a grupos vulnerables entre los que se destacan los pequeños empresarios, las cooperativas y demás formas asociativas, los artesanos, los menores trabajadores y la mujer trabajadora. Como acciones concretas para beneficiar a estos grupos están el "mejorar las condiciones de trabajo de los grupos más desprotegidos dentro del mercado laboral" para ello, se presta especial atención al sector informal de la economía, a través de estructuras de desarrollo empresarial, promoción y control de la legislación laboral y capacitación laboral.

/...

38. En 1984, se puso en marcha el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa. En la primera etapa, el plan se dirige con prioridad a aquellas actividades detectadas como dinámicas. Su estrategia básica es impulsar el desarrollo de la capacidad de gestión del gerente propietario y asegurar el mejor uso de los recursos productivos de la microempresa.

39. Como se desprende de lo dicho, el plan se propone maximizar la cooperación entre organismos gubernamentales y no gubernamentales. Un consejo evaluador define los lineamientos de política y examina periódicamente la marcha del plan.

40. Con el propósito de superar el problema de comercialización de los productos de la microempresa algunos programas regionales han impulsado una estrategia en este sentido a través de las cajas de compensación. El mecanismo consiste en utilizar parte de las instalaciones de mercadeo de las cajas para exhibición y venta permanente de los productos de los microempresarios. Esta iniciativa ha tenido muy buenos resultados y por lo tanto se impulsará en todos los programas.

41. De otra parte, dado el problema de la clandestinidad de las actividades microempresariales, el Departamento Nacional de Planeación se ha comprometido a presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) una estrategia social que contemple ese problema. Para esto, se desarrollará un estudio que analice y brinde alternativas de solución al problema. En la actualidad se adelantan los términos de referencia del estudio.

42. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), establecimiento público adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creado por Decreto-Ley No. 118 de 1957, es el organismo encargado de la capacitación y la formación técnico-profesional.

43. El SENA ofrece programas de formación en muy diversas áreas y, de conformidad con el artículo 1° del Decreto Extraordinario No. 2833 de 1960, los empleadores de todas las actividades, con capital de 100.000 pesos colombianos o superior o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a 20, deberán contratar como aprendices, para los oficios que requieren formación profesional metódica y completa, un número de trabajadores que en ningún caso podrá ser superior al 5% del total de ocupados. El SENA, de acuerdo con las disponibilidades de formación existentes en el país y teniendo en cuenta las necesidades de mano de obra calificada, regulará las cuotas para cada empresa.

44. Mediante la resolución No. 0438 de 1969, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció los oficios que, según recomendación técnica del SENA, requieren formación metódica completa. Tales oficios son:

Agricultura: Trabajador calificado en agricultura, trabajador calificado en ganadería, trabajador calificado en industrias menores, tractorista calificado, mecánico rural, mecánico reparador de maquinaria agrícola, trabajador agropecuario calificado, y patrón de pesca de segunda clase.

Industria: Operador de máquinas herramientas, soldador de soplete y arco, chapista calderero, auxiliar de mecánica de mantenimiento industrial, auxiliar de troquelería, mecánico reparador de automotores, mecánico reparador de motores diesel, operador de motores marinos, electricista de instalaciones y mantenimiento,

/...

electricista de redes, electromecánico, reparador de radio y televisión, armador reparador de equipos electrónicos industriales, mecánico de refrigeración y aire acondicionado, mecánico de telares planos, mecánico de máquinas de tejido de punto, modelista de fundición, moldeador fundidor, compositor tipográfico, compositor mecánico (linotipista), impresor tipográfico, impresor de offset, fotógrafo de reproducción, fotograbador, fotolitógrafo, encuadernador, relojero, oficial de construcción, plomero fontanero.

Comercio y servicios: Auxiliar de contabilidad, auxiliar de bancos, vendedor de planta, mecanotaquígrafa auxiliar de oficina, mecanotaquígrafa auxiliar contable, auxiliar de enfermería, cocinero, mesero, panadero, pastelero, carnicero, decorador vitrinista, auxiliar de publicidad.

45. Tal como ya se manifestó, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es la entidad encargada primordialmente de esta tarea. Sus acciones se enmarcan dentro de un conjunto de grandes prioridades que se traducen en 10 proyectos de carácter institucional mediante los cuales se pretende alcanzar el fortalecimiento de las actividades de capacitación y formación.

46. En cuanto a las metas de capacitación, la entidad formó en 1983 un total de 447.442 trabajadores-alumnos, lo cual representó a su vez la aplicación de 3.068.780 horas-instructor, estas acciones cubren todo el territorio nacional y todos los sectores socioeconómicos.

47. Asesoró un total de 1.543 empresas, acción que se concentró en un 92% entre pequeñas y medianas. Atendió poco más de 2.700 microempresarios, a través del Plan de Rehabilitación de Zonas de Violencia, y atendió alrededor de 6.200 personas.

48. Las realizaciones en materia de capacitación se pueden observar en la cuadro 1.

#### Cuadro 1

##### Consolidado nacional de alumnos formados

##### Atención por formalidades y sectores

SENA - 1984

Modalidades	Sectores			Total
	Agropecuario	Industria	Comercio y servicios	
Formación en centros	12 488	40 147	66 412	119 047
Formación en la empresa	11 818	32 149	61 738	106 705
Promoción profesional popular	154 263	65 982	15 068	235 311
Formación Abierta y a Distancia (FAD)	13 828	16 715	48 455	76 998
Total para el período	192 397	154 993	191 671	539 061

/...



49. De acuerdo con el artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 6° del Decreto-Ley No. 2351 de 1965, el contrato de trabajo termina:

- a) Por muerte del trabajador;
- b) Por mutuo consentimiento;
- c) Por expiración del plazo fijo pactado;
- d) Por terminación de la obra o labor contratada;
- e) Por liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento;
- f) Por suspensión de actividades por parte del patrono durante más de 120 días.
- g) Por sentencia ejecutoriada;
- h) Por decisión unilateral en los casos de los artículos 7 y 8 del decreto (terminación del contrato por justa causa por parte del patrono o del trabajador y terminación unilateral sin justa causa);
- i) Por no regresar el trabajador a su empleo al desaparecer la causa de la suspensión del contrato.

50. El despido arbitrario del empleo a que se refiere el formulario equivale a la terminación unilateral sin justa causa.

51. El artículo 64 del citado código, subrogado por el artículo 8° del Decreto-Ley No. 2351 de 1965, contempla para el caso de terminación unilateral del contrato sin justa causa comprobada, por parte del patrono, o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el pago de una indemnización cuya cuantía varía según el tiempo de servicios.

52. La indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable comprende el daño emergente y el lucro cesante.

53. Cuando el trabajador hubiere cumplido 10 años continuos de servicios y fuere despedido sin justa causa, el juez del trabajo podrá, mediante demanda del trabajador, ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir o la indemnización en dinero.

54. La protección existente contra el desempleo está configurada por el auxilio de cesantía y por el servicio gratuito de colocación que presta el Estado a través del Servicio Nacional de Empleo (SENALDE) antes mencionado.

55. El artículo 249 del Código Sustantivo del Trabajo dispone que todo patrono está obligado a pagar a sus trabajadores, al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracciones de año.

/...

56. El artículo 1° de la ley No. 52 de 1975 fijó intereses del 12% anual a cargo del empleador sobre los saldos que en 31 de diciembre de cada año, o en las fechas de retiro del trabajador o liquidación parcial de cesantía, tenga el trabajador a su favor por concepto de cesantía.

II. ARTICULO 7: EL DERECHO A CONDICIONES DE TRABAJO  
EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS

A. Remuneración

57. El artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, en perfecta armonía con el literal a) del artículo 7° del Pacto, establece: "A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales".

58. En relación con este principio, la Corte Suprema de Justicia, en casación del 1° de octubre de 1980, expresó:

"No cabe duda que esta norma procura básicamente combatir la discriminación en el campo laboral, cuando ella se manifiesta en la remuneración y cuando proviene de fenómenos sociológicos o de sicología social, de carácter cultural o colectivo. Así lo confirman los numerosos instrumentos y estudios, a nivel internacional, que se refieren al grave problema social de la discriminación que entrafía enorme injusticia social, pues tiene su origen en calidades biológicas, en creencias íntimas o en actividades legítimas del trabajador, que ninguna relación tienen con su trabajo objetivamente considerado.

El texto legal, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia - sin embargo - es aplicable también a casos individuales, pero a este nivel ha sido estricta la exigencia de que se demuestre plenamente la igualdad en las condiciones de eficiencia entre dos trabajadores que reciben remuneración distinta, en el mismo oficio y en igual puesto y jornada. Ahora bien: es de sentido común que la antigüedad en el trabajo y la experiencia consiguiente pueden estar en un momento dado en relación directa e inequívoca con la eficiencia del trabajador ...

La antigüedad en el trabajo influye necesariamente en las condiciones de eficiencia del trabajo en aquellos casos en que es objetivamente importante la capacidad que se deduce de la experiencia, la mayor confianza que inspira el trabajador antiguo, su adaptación al medio de trabajo, la iniciativa, la constancia y sentido de responsabilidad que haya demostrado en la práctica y que no pueden predicarse de un trabajador que apenas se inicia, aunque a la larga pueda resultar con mayores capacidades. Es práctica generalizada y contra ella no podría aducirse con razón la norma que se estudia, que el salario de enganche sea inferior inicialmente y resulta inevitable que los aumentos generales de salarios que no obedecen a méritos personales, conserven esa diferencia inicial y aun la aumenten en términos absolutos, pese a que mantenga la misma proporción. Puede afirmarse en todo caso, que la diferencia

/...

de salarios entre trabajadores de muy distinta antigüedad no constituye por sí sola la discriminación salarial que proscribe el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo. Ni que pueda imponerse en tal circunstancia la nivelación salarial con base en una norma de interpretación estricta y aplicación limitada, como excepción que es al principio general que consagra la libertad de la estipulación del salario (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 132).

De otra parte, la igualdad en condiciones de eficiencia, que le permite a un trabajador realizar una labor de igual valor a la que otro realiza, debe ser apreciada objetivamente, aunque no sólo en cuanto al rendimiento físico pues no se trata de remuneración por rendimiento. Deben configurarse también trabajos de igual valor frente a aspectos de tanta importancia como la capacidad de iniciativa y el sentido de responsabilidad, respecto al equipo, al material, al trabajo y seguridad de los compañeros y al cumplimiento de órdenes e instrucciones. Se trata de que los salarios sean iguales, tanto en cantidad como en calidad."

59. Salario mínimo es, según la definición del artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo, el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural.

60. El salario mínimo es legal o convencional. Puede ser libremente convenido por el patrono y el trabajador, pero siempre debe respetarse el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales (art. 132 del Estatuto Laboral).

61. El salario mínimo convencional nunca puede ser inferior al mínimo legal y la fijación de éste modifica automáticamente los contratos de trabajo en que se halle estipulado uno inferior.

62. El salario mínimo legal es fijado anualmente por el Consejo Nacional de Salarios, organismo tripartito asesor del Gobierno, creado por la ley No. 187 de 1859.

63. De acuerdo con el literal b) del artículo 2 de dicha ley, corresponde al Consejo fijar y revisar periódicamente, por lo menos cada dos años, los salarios mínimos que deban regir en cada región económica, así como los coeficientes de incremento de esos salarios mínimos regionales en razón del grado de calificación del operario o del nivel del empleo en la jerarquía profesional, que determinarán los respectivos salarios mínimos profesionales. Mediante el decreto No. 01 de 1985, se aprobó el acuerdo No. 1 del 21 de diciembre de 1984, en el que el Consejo Nacional de Salarios fijó los salarios mínimos legales que debían regir en todo el territorio nacional para todos los trabajadores a partir del 2 de enero de 1985.

64. Según la norma anterior, el salario mínimo mensual quedó establecido en 13.557,60 pesos colombianos. Es de resaltar que a partir de 1984, se unificó el salario mínimo mensual, estableciendo el mismo monto tanto para el sector rural como para el urbano, pues antes de este año existía un salario diferencial entre el campo y áreas de menor desarrollo y la ciudad y áreas de mayor desarrollo.

/...

65. El principal mecanismo que existe para fijar el salario mínimo y los aumentos de remuneración de los empleados del sector oficial es el aumento en el costo de vida (índice de precios al consumidor - IPC) del año inmediatamente anterior, que establece el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Sin embargo, en este año, los problemas fiscales del Estado colombiano, la recesión económica que ha afectado al país, el aumento en la tasa de desempleo y demás factores coyunturales y estructurales de la economía colombiana, llevaron a que el incremento en las remuneraciones de los servidores públicos de salarios medios y altos fuera inferior al incremento del costo de vida; lo cual llevó a las centrales obreras y los sindicatos en general a oponerse a las medidas sobre salarios.

66. Asimismo, es de resaltar que hay ciertos grupos de trabajadores del Estado que gozan de especial tratamiento en materia de salarios y prestaciones sociales. Los trabajadores estatales que están sindicalizados, por lo general, obtienen mejores prerrogativas salariales y prestaciones cada vez que mediante convención colectiva pactan su remuneración.

67. De otra parte, para los trabajadores del Estado no existe un régimen jurídico unificado en materia de remuneración y prestaciones sociales, razón por la cual son innumerables las normas sobre este aspecto. Hay régimen especial para los docentes, Ministerio de Defensa (Fuerzas Militares), rama jurisdiccional y ministerio público, congreso y asambleas, rama ejecutiva, rama ejecutiva del poder público, Contraloría General de la República, trabajadores de municipios, departamentos, intendencias y comisarías.

68. A pesar de esta heterogeneidad en la remuneración de los trabajadores del Estado colombiano y la existencia de una distorsión en el régimen pensional, este grupo poblacional se halla relativamente en mejores condiciones salariales que los empleados del sector privado, donde el subempleo y el desconocimiento de la legislación laboral hacen que en algunos casos, se paguen salarios por debajo del mínimo legal\*.

69. De acuerdo con el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, constituye salario no sólo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como las primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas, comisiones o participación de utilidades.

70. En sentencia del 18 de noviembre de 1982, la Corte Suprema de Justicia señaló que el artículo 127 no establece una presunción legal:

"Basta una lectura cuidadosa del aludido artículo 127 para concluir que no establece ninguna presunción legal, sino que señala, de manera amplia, las diversas formas o modalidades que puede tener la retribución de servicios subordinados que se denomina salario.

---

\* No hay información disponible sobre los grupos poblacionales que reciben salarios por debajo de lo estipulado por la ley.

Es claro entonces que cuando el trabajador, además del salario convenido y de sus recargos por labores extraordinarias o suplementarias previstos en la ley, el contrato o la convención colectiva de trabajo, recibe también otras sumas de dinero o éstos remuneran los servicios del empleado, para que puedan colacionarse en el cómputo de su salario real o efectivo, porque el solo texto del artículo 127 no conduce fatalmente a que todo lo que reciba el trabajador durante el lapso de sus servicios sea remuneración de éstos, es decir, salario."

71. Como elementos componentes de la remuneración adicionales al salario básico, los trabajadores reciben una serie de prestaciones, las cuales se detallan a continuación:

#### Prestaciones sociales para los trabajadores del sector privado

Auxilio de cesantía: todo patrono está obligado a pagar a sus trabajadores, al terminar el contrato de trabajo, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracciones de año. Además, sobre el monto de la cesantía, el patrón debe pagar un interés anual del 12%. La cesantía funciona como una especie de seguro del desempleo.

Prima de servicios: consiste en el pago de 15 días de salario por semestre.

Auxilio de transporte: se paga a los trabajadores cuya remuneración mensual sea inferior a dos veces el salario mínimo legal. El monto del auxilio varía cada año de acuerdo con el reajuste del salario mínimo. El valor del auxilio para 1985 es de 1.350,00 pesos colombianos.

Subsidio familiar: se da en dinero y servicios a través de las cajas de compensación familiar. En dinero se le da a los trabajadores que reciban como salario menos de cuatro salarios mínimos legales y tengan hijos o personas a cargo (hermanos huérfanos y padres del trabajador).

#### Prestaciones sociales de los trabajadores del sector público

72. Por la misma heterogeneidad en las normas que rigen a los funcionarios públicos, hay diferencias en el tipo y monto de las primas que reciben estos trabajadores. El documento "Descripción general de la Seguridad Social" y en especial el anexo "Prestaciones sociales para los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden municipal, departamental, intendencial y comisarial, régimen legal: análisis sociojurídico", dan una idea general sobre esta materia. Sin embargo, en general, las siguientes son las primas que se pagan en el sector oficial del orden nacional: prima de servicios, prima de navidad, prima técnica, auxilio de transporte, subsidio familiar y prima de vacaciones.

73. La Oficina Internacional del Trabajo dispone de toda la información estadística sobre salarios y costo de vida suministrada por el Gobierno.

74. Anteriormente se transcribió el artículo 143 del Estatuto Laboral, que consagra el principio "a trabajo igual, salario igual", y que prohíbe las diferencias salariales basadas en razones de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

/...

75. A pesar de que el Código Sustantivo del Trabajo ordena el pago del salario mínimo y que las leyes colombianas establecen la obligatoriedad en el pago de una remuneración justa sin ningún tipo de restricción o de diferencias por razones políticas, religiosas o de raza, en el país subsisten ciertas formas de trabajo donde el pago no es del todo justo y hay muchos trabajadores que no reciben el salario mínimo legal tal como se manifestaba en párrafos anteriores.

76. La principal dificultad que existe para hacer cumplir las normas en materia de trabajo y seguridad social es el desconocimiento de los trabajadores sobre los derechos y deberes que tienen en este campo. De otra parte, está la escasez de funcionarios que controlen esta situación mediante visitas a los centros de trabajo y la falta de operatividad y rapidez de los entes oficiales que tienen que ver con las denuncias sobre violaciones a las normas legales en materia de trabajo y seguridad social.

77. Como solución a la situación presentada, el Gobierno ha lanzado campañas de promoción y divulgación de los derechos laborales de los trabajadores, ha capacitado trabajadores en estos campos y dentro de los objetivos del plan de desarrollo está el "mejorar las condiciones de trabajo de los grupos más desprotegidos dentro del mercado laboral", a través del mejoramiento en las condiciones físicas del trabajo, incremento en los niveles de remuneración, desarrollo empresarial, promoción y control de la legislación laboral y capacitación laboral.

#### B. La seguridad y la higiene en el trabajo

78. El artículo 348 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 10 del decreto No. 13 de 1967, dispone que todo patrono o empresa está obligado a suministrar y acondicionar locales y equipos de trabajo que garanticen la seguridad y salud de los trabajadores; a hacer practicar exámenes médicos a su personal y adoptar las medidas de higiene y seguridad indispensables para la protección de la vida, la salud y la moralidad de los trabajadores a su servicio.

79. Los patrones que tengan a su servicio 10 o más trabajadores permanentes deben elaborar un reglamento especial de higiene y seguridad y someterlo a la revisión y aprobación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la iniciación de las labores si se trata de un nuevo establecimiento (art. 349 del mismo código).

80. El Título III de la ley No. 9 de 1979 regula todo lo concerniente a la salud ocupacional en Colombia, es decir, obligaciones de los empleadores y los trabajadores, requisitos que deben reunir las edificaciones y los equipos, programas de salud ocupacional, etc.

81. Mediante el Decreto Reglamentario No. 614 de 1984, se determinaron las bases de organización y administración gubernamental y privada de la salud ocupacional en el país, para la posterior constitución de un plan nacional unificado en el campo de la prevención de los accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo y en el de mejoramiento de las condiciones de trabajo.

82. El Comité Nacional de la Salud Ocupacional, creado mediante el decreto No. 586 del 25 de febrero de 1983, es el ente coordinador de todas las acciones en materia

/...

de higiene y seguridad en el trabajo. Este Comité aglutina las entidades estatales que tienen que ver con el control de la seguridad industrial en el país. Asimismo, el decreto No. 614 del 14 de marzo de 1984, establece las principales medidas y procedimientos para la supervisión y control de la seguridad y la higiene en el trabajo. (Véase el Manual de procedimientos para el desarrollo de las funciones de higiene y seguridad industrial, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.)

83. A pesar de los esfuerzos realizados y el gran avance que ha tenido la salud ocupacional en el país, hay que reconocer que en muchas empresas no se vigilan las normas sobre seguridad industrial e higiene en el trabajo. Como causas de esta situación, se pueden destacar la falta de educación a trabajadores y empresarios sobre las normas mínimas de seguridad e higiene en el trabajo, la carencia de personal capacitado para que efectúe las visitas de inspección y control a las empresas y la falta hasta hace poco tiempo de una política unificada sobre la materia, situación esta que se subsanó con la creación del Comité Nacional de Salud Ocupacional.

84. La Oficina Internacional del Trabajo dispone de las estadísticas proporcionadas por Colombia en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dentro de las memorias sobre convenios ratificados.

#### C. Igual oportunidad para ser promovido

85. Las disposiciones legales que rigen para los trabajadores privados no establecen obligaciones ni procedimientos especiales para la promoción en el empleo.

86. Este aspecto es, por lo general, objeto de la negociación colectiva y las convenciones que suscriben empleadores y trabajadores contienen reglas sobre requisitos que deben cumplirse para los ascensos.

87. En el sector público existen normas sobre carrera administrativa que comprenden la vinculación del funcionario al servicio del Estado, su escalafonamiento y los sistemas de promoción.

88. Véase el decreto No. 1950 de 1973 que, en su Título IX, contiene las normas aplicables al personal civil que presta servicios a la administración.

89. Además del decreto de 1950, está el Decreto Extraordinario No. 2400 de 1968 que establece todos los requisitos y mecanismos para la promoción y capacitación de los empleados estatales. Sin embargo, en el momento los mecanismos que existen para la inclusión en la carrera administrativa se hallan contemplados en el decreto No. 583 de marzo 9 de 1984. Todo el procedimiento y la forma de calificar los trabajadores para promocionarlos dentro del empleo se anexan en este informe.

90. A pesar de que el proceso de inclusión en la carrera administrativa de los funcionarios públicos comenzó hace algunos años, en el momento es muy poco el porcentaje de empleados que pertenecen a la carrera (10% aproximadamente de cerca de 1.200.000 trabajadores estatales). El poco avance de la carrera se debe al desconocimiento de los funcionarios sobre este proceso, a la falta de claridad sobre los mecanismos para llevarlo a cabo y a cierta oposición política al sistema

/...

de carrera administrativa. Ahora con el decreto No. 583 y dada la concertación existente entre los grupos políticos, es indudable que la carrera administrativa va a marchar mucho más rápidamente con lo cual los trabajadores estatales tendrán mejores oportunidades para ser promovidos.

D. El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones pagadas

91. Descanso semanal: El artículo 172 del Código Sustantivo del Trabajo consagra la norma general de que el patrono está obligado a dar descanso dominical remunerado a todos sus trabajadores. El descanso tiene una duración mínima de 24 horas.

92. Jornada de trabajo y horas extraordinarias: La jornada ordinaria de trabajo es la que convengan las partes o, a falta de convenio, la máxima legal (artículo 158).

93. De acuerdo con el artículo 161 del Código Laboral, subrogado por el artículo 1° de la ley No. 6 de 1981, la duración máxima legal de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas al día y 48 a la semana.

94. La jornada máxima en los trabajos autorizados para los menores de 18 años de edad es de seis horas diarias y 36 a la semana (artículo 161, literal b) del código, modificado por el artículo 17 de la ley No. 20 de 1982).

95. Respecto a la duración de la jornada de trabajo, la Corte Suprema de Justicia, en casación del 13 de febrero de 1963, señaló:

"La jornada ordinaria no puede exceder el número de horas fijado en la máxima legal, lo cual quiere decir que la ley autoriza a las partes para señalar una inferior a la jornada máxima.

Por consiguiente, las horas que excedieron de ese límite, acreditadas en el juicio, tienen la significación de trabajo suplementario. La ley fija la jornada máxima cuando las partes no han convenido otra. Aquella suple la voluntad de éstas, cuando sobre el punto han guardado silencio."

96. Según el artículo No. 159 del Código, trabajo suplementario o de horas extras es el que excede de la jornada ordinaria y, en todo caso, el que excede de la máxima legal. El trabajo nocturno se remunera con un recargo del 35% sobre el salario ordinario, el extra diurno con un recargo del 25% y el extra nocturno del 75%.

97. Días festivos: El artículo No. 177 del Estatuto Laboral, modificado por el artículo 1° de la ley No. 51 de 1983, establece que todos los trabajadores, tanto del sector público, como del privado, tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: 1° de mayo, 29 de junio, 20 de julio, 7 de agosto, 15 de agosto, 12 de octubre, 1° de noviembre, 11 de noviembre, 8 de diciembre y 25 de diciembre, además de los días jueves y viernes santos, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús.

/...



98. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del 100% sobre el salario ordinario en proporción a las horas laborales, sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa (artículo No. 179 del Código, subrogado por el artículo 12 del Decreto-Ley No. 2351 de 1965).

99. Vacaciones pagadas: Los trabajadores que hubieran prestado sus servicios durante un año tienen derecho a 15 días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas.

100. Los profesionales y ayudantes que trabajan en establecimientos privados dedicados a la lucha contra la tuberculosis y los ocupados en la aplicación de rayos X tienen derecho a gozar de 15 días de vacaciones remuneradas por cada seis meses de servicios prestados (artículo 186 del código).

101. Los trabajadores menores de 18 años de edad tienen derecho a gozar de 20 días hábiles consecutivos de vacaciones remuneradas por cada año de servicios, vacaciones que el empleador deberá hacer coincidir con las vacaciones escolares (artículo 15 de la ley No. 20 de 1982).

102. El Código Sustantivo del Trabajo, en su artículo 190, modificado por el artículo 6° del Decreto No. 13 de 1967, permite la acumulación hasta por dos años de las vacaciones, pero siempre el trabajador debe gozar anualmente de seis días hábiles continuos de vacaciones, los que no son acumulables.

103. También autoriza el mismo artículo del Código la acumulación hasta por cuatro años cuando se trate de trabajadores técnicos, especializados, de confianza, de manejo o de extranjeros que presten sus servicios en lugares distintos a los de residencia de sus familiares.

104. No hay dificultades que afectan el grado de realización de los derechos y progresos citados.

### III. ARTICULO 8: DERECHOS SINDICALES

#### A. Principales leyes

105. El derecho de asociación, comprendido en el de sindicalización, se encuentra garantizado por la Constitución Nacional y por el Código Sustantivo del Trabajo.

106. El artículo 44 de la carta establece: "Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas".

107. El artículo 12 del código señala que el Estado colombiano garantiza los derechos de asociación y huelga en los términos prescritos por la constitución nacional y las leyes.

/...

B. Derecho a formar sindicatos y a afiliarse a ellos

108. El artículo 363 del código expresa que, de acuerdo con el artículo 12 el Estado garantiza a los patronos, a los trabajadores y a todo el que ejerza una actividad independiente, el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos y a éstos el derecho de unirse o federarse entre sí.

109. Los sindicatos deben ajustarse en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas del Título I de la Parte Segunda del Código y están sometidos a la inspección del Gobierno en cuanto concierne al orden público y en los casos en aquél establecidos.

110. En relación con la libertad de afiliación, el artículo 358 dispone que los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y retiro de los trabajadores. En los estatutos deben reglamentarse las condiciones y restricciones de admisión, la devolución de cuotas o aportes a los afiliados en caso de retiro voluntario o de expulsión, así como la coparticipación en instituciones de beneficio mutuo que hubiere establecido el sindicato con aportes de sus miembros.

111. Los estatutos pueden restringir la admisión de altos empleados en los sindicatos de base.

C. Derecho de los sindicatos a formar federaciones

112. El artículo 363 del código regula el derecho de los sindicatos a formar federaciones (véase parr. 108 supra).

D. Derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos

113. Los artículos 359 a 404 del Estatuto Laboral regulan los aspectos referentes al funcionamiento de los sindicatos: organización, personería jurídica, facultades y funciones, prohibiciones y sanciones, régimen interno, disolución y liquidación.

E. Derecho de huelga

114. El artículo 18 de la Constitución Nacional establece: "Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio".

115. El artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo define la huelga en los siguientes términos: "Se entiende por huelga la suspensión colectiva, temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa, con fines económicos y profesionales propuestos a sus patronos y previos los trámites establecidos en el presente título".

116. Para efectos de la prohibición de la huelga en los servicios públicos, se considera como tal toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico

/...

especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente o por personas privadas (artículo 430 del Código, subrogado por el artículo 1° del Decreto Extraordinario No. 753 de 1955).

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

- a) Servicios que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c) Establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Establecimientos de asistencia social de caridad y de beneficencia;
- e) Plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f) Todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g) Explotación, elaboración y distribución de sal;
- h) Explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del Gobierno.

#### F. Restricciones especiales

118. El Decreto-Ley No. 672 de 1956 en su artículo 1° decreta que para celebrar cualquier reunión de carácter sindical, bastará un aviso dado por escrito con cinco días de anticipación por lo menos, por el representante legal de la organización sindical respectiva, en forma simultánea al comandante de la brigada y al inspector del trabajo, que tenga jurisdicción en el lugar en donde deba efectuarse la reunión en el que consten el día, la hora, el local y el temario de la reunión.

119. Cuando la entidad sindical que desee reunirse sea de primer grado, el aviso podrá darse por la federación o confederación a que esté afiliada.

120. El Estado no puede permitir la huelga entre trabajadores de los servicios públicos, y así lo dispone expresamente el Decreto No. 1848 de 1969.

121. Prohibición de la huelga no solamente en los "servicios esenciales", en sentido estricto, es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo o parte de la población, sino igualmente en otros servicios que no lo son necesariamente, tales como los transportes por tierra, agua o aire, la producción lechera, los mercados, la explotación y la distribución de la sal, las empresas de refinación y de distribución del petróleo, el gas y las actividades del sector bancario (Artículo 430 del Código y Decretos Nos. 414 y 437 de 1952; No. 1543 de 1955; No. 1593 de 1959; No. 1167 de 1963; Nos. 57 y 534 de 1967). En vista del criterio

/...

definido anteriormente, la lista siguiente de los servicios en los que la huelga está prohibida parece demasiado extensa:

- a) Prohibición a federaciones y confederaciones de declarar la huelga (artículo 417, 1) del Código);
- b) El artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo prohíbe expresamente la huelga tanto en los servicios públicos como entre los empleados oficiales;
- c) Nuestra legislación contempla, en el artículo 414 del Código Laboral una prohibición, cuando dice que el derecho de asociación se extiende a los trabajadores de todo el servicio oficial "con excepción de los miembros del ejército nacional y de los cuerpos o fuerzas de policía de cualquier orden".

#### G. Factores y dificultades

122. Dentro del desarrollo del derecho sindical, los organismos sindicales tienen serias dificultades en la aplicación del derecho que hace relación con normas constitucionales y legales:

- a) El derecho de huelga, consagrado en la constitución y reglamentado en la ley laboral, tiene dificultades de orden directo con los trabajadores organizados por cuanto los organismos sindicales no tienen sistematizada la educación sindical y por lo tanto los trabajadores no conocen a ciencia cierta los efectos jurídicos y prácticos de una cesación de trabajo dentro del desarrollo de la negociación colectiva;
- b) Aunque la ley laboral prohíbe la política en los sindicatos, últimamente se ha presentado este fenómeno que ha implicado el descontento en muchos sectores y ha estado perjudicando notablemente las normas del derecho sindical;
- c) El manejo de los tesoros sindicales constituye un problema para el desarrollo sindical, porque los sindicatos reciben en sus fondos comunes dineros que muchas veces no son bien manejados por falta de conocimientos en materia contable; sin embargo existen sindicatos económicamente poderosos cuyos haberes son manejados adecuadamente haciéndolos progresar;
- d) Las cuatro confederaciones sindicales tienen filosofías diferentes entre democráticas y socialistas y entre sí pueden unirse no con base en una disposición legal sino coalición de hecho como lo que en este momento se está desarrollando, para presentar peticiones al Gobierno nacional relacionadas con el costo de vida, vivienda, tributos, etc.;
- e) En desarrollo de una disposición laboral del país que da la oportunidad del paralelismo sindical se ha presentado el fenómeno de creación de sindicatos dentro de las empresas cuando ya funciona otra organización sindical, ésta ha creado fricciones y roces entre dos centrales obreras, porque normalmente cada sindicato está afiliado a confederaciones diferentes;
- f) El decreto No. 694 de 1965 determinó que todos los funcionarios de la salud son empleados públicos y esto ha creado serias dificultades en la contratación colectiva porque en la mayoría de ellos existían sindicatos;

/...

g) Igualmente, los decretos de reestructuración del Instituto de Seguros Sociales convirtieron a los trabajadores oficiales en servidores de la seguridad social con la naturaleza de empleados públicos y cuando en esa institución se celebran reuniones con estos trabajadores está impedida la contratación lo que ha deteriorado las relaciones del Instituto con los sindicatos gremiales;

h) De otro lado, el Ministerio de Trabajo se encuentra imposibilitado para servir de mediador en todas las negociaciones colectivas, como lo establece la ley No. 39, en razón a que no tiene un número suficiente de funcionarios para llevar a cabo esta labor;

i) Por último, el sindicalismo en Colombia ha progresado bastante y puede decirse que ha sido un factor importante para que los empleadores no vean en los trabajadores organizados un enemigo sino un organismo de defensa de los trabajadores y de colaboración con la misma empresa, con su desarrollo y su progreso.

#### IV. ARTICULO 9: DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

##### A. Principales leyes

123. Para la protección social debida a los trabajadores de sector, se promulgó la ley No. 6 de 1945, que reguló las prestaciones sociales y creó la Caja Nacional de Previsión Social para los empleados del nivel nacional, como un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, los Decretos-Leyes No. 3135 de 1958 y No. 1848 de 1969 reglamentaron la norma de otorgar estas prestaciones a todos los empleados públicos en los tres niveles, ordenando la creación de las cajas de previsión social a nivel departamental y municipal para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales debidas a los trabajadores de estos niveles.

##### B. Principales características de los planes vigentes

124. Las prestaciones sociales que se reconocen dentro de los sistemas de previsión social del sector público son de dos clases: económicas y asistenciales, y corresponden por virtud de la ley otorgar a las cajas de previsión social en todos los niveles. Ellas son: asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria; servicios odontológicos; auxilios de enfermedad no profesional; auxilio de maternidad; indemnización por accidente de trabajo; indemnización por enfermedad profesional; pensión por invalidez; pensión vitalicia de jubilación o vejez; pensión de retiro por vejez; y seguro por muerte.

125. Los pensionados por invalidez, jubilación o vejez y retiro por vejez tienen derecho a las siguientes prestaciones: asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria; auxilio funerario; sustitución de la pensión a sus beneficiarios en caso de muerte.

/...

### Prestaciones del sector público

126. Para el disfrute de las prestaciones sociales se han establecido los siguientes requisitos:

Pensiones: De invalidez, de jubilación, de retiro por vejez (sustitución).

Pensiones especiales: Por despido injusto, por retiro voluntario y convencionales.

Pensión de invalidez: Para los empleados del orden nacional, decreto No. 3135, artículos 23 a 26 y Decreto Reglamentario No. 1848 de 1969, artículos 60 a 67.

Requisitos: Pérdida de la capacidad laboral, transitoria o permanente originada por enfermedad profesional o accidente de trabajo no provocado intencionalmente o con violación del reglamento de previsión.

Cuantía: Si la pérdida de la capacidad laboral es:

- a) Igual al 75%, la pensión será equivalente al 50% del último sueldo;
- b) Del 75% al 95%, la pensión será equivalente al 75% del último sueldo;
- c) Mayor del 95%, la pensión será equivalente al 100% del último sueldo.

Pagos: Por la entidad de previsión social a la que está afiliado o por la entidad empleadora cuando se encuentre afiliado a ninguna institución de previsión social.

Calificación: El grado de pérdida de la capacidad laboral será calificado por el servicio médico de la entidad de previsión a que esté afiliado.

### Pensión de jubilación

127. A continuación se describen las leyes y los requisitos de la pensión de jubilación:

Leyes: Ley No. 5 de 1969 para la rama legislativa Decretos-Leyes No. 3135 de 1968, No. 1848 de 1969 y No. 1945 de 1978 para la rama ejecutiva; decreto No. 546 de 1971 para la rama jurisdiccional.

Requisitos: Veinte años de servicio y 55 años de edad si es varón y 50 si es mujer.

Cuantía: 75% del promedio de los salarios recibidos durante el último año de servicios.

Pago: Por la entidad de previsión social a la que estuvo afiliado en el momento de reunir los requisitos exigidos.

Existen regímenes especiales: Para los docentes, la ley No. 50 de 1886 y No. 114 de 1913; para los trabajadores de la campaña antituberculosa oficial, la ley No. 84 de 1948.

/...

#### Pensión de retiro por vejez

128. A continuación se describen el derecho a la pensión de retiro por vejez:

Decreto: No. 3135 de 1969 y No. 1045 de 1978.

Requisitos: Cumplir 65 años de edad y ser retirado por esta causa.

Cuantía: 20% del último salario devengado mensualmente, más el 2% del citado salario por cada año de servicios continuos o discontinuos.

Pago: Le corresponde a la entidad de previsión a la que estuvo afiliado en el momento del retiro o por la entidad empleadora.

#### Pensión de sobrevivientes

129. Se reconoce vitaliciamente a la cónyuge o compañera permanente del trabajador activo (ley No. 12 de 1975) que fallezca con el tiempo exigido para la pensión de jubilación. A la cónyuge e hijos menores incapacitados por razones de estudio o invalidez, que dependen del pensionado (ley No. 33 de 1973).

130. Por cinco años se reconocen a los padres, hermanas solteras y hermanos inválidos del causante, que dependía económicamente de aquél, cuando no concurren los anteriores (decreto No. 43 de 1971).

Cuantía: 100% de la pensión del causante distribuida así: 50% para la cónyuge, 50% para los hijos.

131. La prestación de reconocimiento especial cubre: a) los padres; b) las hermanas solteras; c) los hermanos inválidos.

#### Sector defensa (Fuerzas Armadas)

132. La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares creada por las leyes Nos. 75 de 1925, 105 de 1936 y 100 de 1946 y decretos Nos. 1680 de 1942 y 240 de 1952, es un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente, encargado de desarrollar la política y los planes generales que en materia de seguridad social adopte el Gobierno nacional respecto del personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares, en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios. El mismo régimen cubre a la Caja de Sueldos de Retiro de la Política Nacional para este personal.

#### Normas especiales para la protección del trabajo de la mujer

133. Auxilio de maternidad: Toda empleada oficial que se halle en estado de embarazo tiene derecho a la época del parto a una licencia remunerada por el término máximo de cuatro semanas.

134. Prestaciones: Las prestaciones sociales de maternidad son de dos clases: económicas y asistenciales:

a) Económicas: que consiste en el pago del último salario asignado durante el término de licencia; si el salario fuere variable esta prestación se pagará en

base al salario promedio mensual devengado durante el último año de servicios. Esta prestación se pagará así: si la entidad empleadora designa otra empleada para que reemplace interinamente a la titular durante el tiempo de licencia, por la entidad de previsión a que se encuentra afiliada la empleada, si no designa reemplazo, se le pagará la expresada prestación por la entidad empleadora con cargos al presupuesto para cubrir salarios;

b) Asistenciales: Que consiste en la prestación de servicios médicos, farmacéuticos, quirúrgicos, de laboratorio, obstétricos y hospitalarios a que hubiere lugar, sin limitación alguna y que deberá ser prestada por la entidad de previsión social a la que se encuentre afiliada la empleada, o por el servicio médico de la empresa o por la institución que ésta contrate.

135. La licencia remunerada por maternidad debe iniciarse o concederse desde la fecha en que el servicio médico respectivo lo indique a través del certificado correspondiente.

#### Efectos jurídicos de la licencia de maternidad

136. A continuación se describen los efectos jurídicos de la licencia de maternidad:

a) La licencia de maternidad no interrumpe el tiempo de servicio para computar las prestaciones que la ley establece, como vacaciones, prima de navidad, cesantía y pensión de jubilación.

b) Ninguna empleada oficial podrá ser despedida por motivo de embarazo o lactancia.

#### Sector privado

137. Las normas que rigen la seguridad social en este sector se clasifican en dos grupos: a) las señaladas en el Código Sustantivo de Trabajo que rigen las empresas y trabajadores en donde todavía no se ha extendido el seguro social y b) las que crean y reglamentan el régimen de seguro social y su ente gestor el Instituto de los Seguros Sociales, el cual fue creado mediante la ley No. 90 de 1946 e inició sus actividades en el año de 1949 con la prestación de los servicios de enfermedad general y maternidad en 1965 hizo extensivo el servicio a los accidentes de trabajo y enfermedad profesional. En 1967, se ampliaron los beneficios a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

#### Régimen del seguro social

138. Antecedentes: La ley No. 90 fue sustituida casi en su totalidad por el Decreto-Ley No. 0433 de 1971 que hizo un enfoque unificado del seguro social, cuyo objetivo es el de contribuir a la realización de la seguridad social, en la ciudad y en el campo, dando protección contra riesgos en lo biológico y en lo económico derivaron de la actividad laboral y es aplicable a los trabajadores asalariados, a los independientes y a sus familias. Establece que la seguridad social es un servicio público, orientado y dirigido por el Estado.

/...



139. El Seguro Social es obligatorio para:

- a) Los trabajadores nacionales y extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo o de aprendizaje presten sus servicios a los patronos de carácter particular, siempre que no sean expresamente excluidos por la ley;
- b) Los asegurados que tengan 60 años o más al inscribirse por primera vez en el seguro, no quedarán protegidos contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, ni habrá lugar a las respectivas cotizaciones;
- c) Los trabajadores que presten sus servicios a la nación, los departamentos y los municipios en la construcción y conservación de las obras públicas y todos los trabajadores de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, de carácter nacional, departamental o municipal, que para los efectos del seguro social estarán asimilados a trabajadores independientes;
- d) Los trabajadores independientes y los trabajadores autónomos o pequeños patronos, dentro de las modalidades y límites de prestaciones y en la cuantía y riesgo que fijen los reglamentos;
- e) Los trabajadores que presten sus servicios para la ejecución de un contrato sindical, caso en el cual la entidad sindical se entiende patrono de los trabajadores;
- f) Las personas que integran los demás grupos de la población económicamente activa, rural o urbana comprendidas en los literales anteriores, siempre que por ley no estuvieren afiliadas en forma obligatoria a otro régimen de previsión social de carácter oficial.

140. La mujer del asegurado y los hijos menores de 14 años y los mayores de esta edad no emancipados que dependan económicamente de aquél tendrán derecho al cuidado y promoción de la salud dentro de los servicios de carácter médico que disponga el Instituto. A falta de la mujer e hijos tendrán derecho a los servicios de salud, la madre del asegurado y el padre inválido o mayor de 60 años que dependan económicamente de él.

#### Prestaciones a cargo del Instituto de los Seguros Sociales

141. Los trabajadores afiliados al ISS tienen derecho a las siguientes prestaciones: enfermedad general, maternidad, enfermedad profesional, accidentes de trabajo, invalidez, vejez, muerte y asignaciones familiares. Para tener derecho a estas prestaciones se requiere que el trabajador haya sido inscrito con cuatro semanas de anticipación al tratamiento.

#### Enfermedad común

142. Para esta enfermedad el ISS otorga la necesaria asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y odontológica, así como los servicios paraclínicos y los medios auxiliares de diagnóstico y tratamiento.

/...

Enfermedad no profesional

143. Tuberculosis: Tienen derecho a las prestaciones asistenciales y gozarán durante el tiempo de su enfermedad por un período de 15 meses de un subsidio diario a dinero igual al salario base en que estuviere cotizando en el mes anterior al que se inicie la incapacidad. Si al término de los seis primeros meses el asegurado fuere calificado como inválido tendrá derecho a la correspondiente pensión y cesará el pago de la indemnización. Para el otorgamiento de este último beneficio se requiere que el asegurado haya cotizado 150 semanas.

Asegurado desafiliado

144. Tendrá derecho a las prestaciones anteriores hasta por un término de 12 meses a partir de la fecha de desafiliación. Cuando dentro de este período aparezca una enfermedad, el ISS otorgará las prestaciones necesarias hasta por 180 días contados a partir de la iniciación del tratamiento. Desafiliado que está gozando de prestaciones asistenciales y económicas: las continuará recibiendo hasta por 180 días más.

Maternidad

145. A continuación se describen las prestaciones asistenciales y económicas:

a) Asistenciales: Asistencia médica necesaria, obstétrica, odontológica y paramédica, durante el embarazo, parto y puerperio. Para tener derecho a estas prestaciones, la aseguradora deberá acreditar un mínimo de cuatro semanas de cotización.

b) Económicas: Un subsidio diario en dinero durante ocho semanas equivalente al salario de base promedio calculado sobre 12 semanas cotizadas con anterioridad a la indemnización del descanso prenatal. El derecho a esta prestación se reconocerá a la asegurada que hubiere cotizado un mínimo de 12 semanas durante el embarazo. Para la esposa del asegurado: es necesario que haya cotizado cuatro semanas para tener derecho a las prestaciones asistenciales. Para la compañera del asegurado: es necesario que haya sido inscrita con ocho meses de anticipación a la fecha de la iniciación del descanso prenatal, pero este requisito no se exige cuando se compruebe la existencia de hijos comunes.

Pensión de invalidez (art. 5°, decreto No. 3041/66)

146. Tendrán derecho los asegurados que reúnan los siguientes requisitos:

a) Ser inválido permanente, conforme a lo preceptuado en el artículo 45 de la ley No. 90/46;

b) Tener acreditadas 150 semanas de cotización dentro de los seis años anteriores a la invalidez, 75 de las cuales deben corresponder a los últimos tres años.

147. El asegurado que en el momento de quedar inválido no hubiere cumplido estas condiciones se le otorgará en sustitución de la pensión por cada 25 semanas de cotización acreditadas, una indemnización equivalente a una mensualidad de la

/...

pensión que le habría correspondido, igualmente se le otorgará este derecho después de alcanzar las edades de 55 y 60 años.

Pensión sanción (art. 8°, ley No. 171/61)

148. Tiene derecho a esta prestación todo trabajador que sea despedido de una empresa de capital de 800.000 pesos colombianos sin justa causa, después de haber laborado para ésta 10 o más años. Debe comenzar a pagarse cuando el trabajador cumpla 60 años de edad y no es incompatible con la pensión de vejez que reconoce el ISS. Si el trabajador es despedido después de 15 años de servicios tiene derecho a que la pensión se le reconozca cuando cumpla 50 años de edad.

Incrementos a la pensión

149. La pensión básica depende del tiempo durante el cual se haya estado aportando al seguro social y los salarios sobre los cuales aportó, pero en ningún caso esta pensión nunca será inferior al salario mínimo legal vigente.

150. Los incrementos se obtienen por el cónyuge e hijos menores de 16 años o de 18 si continúan estudiando.

Derecho a la prima

151. Todos los pensionados reciben en diciembre de cada año una prima equivalente a una mensualidad de su pensión.

Reajuste a la pensión: (ley No. 4 de 1976)

152. Esta norma establece el reajuste automático de las pensiones, tanto en el sector público como en el sector privado, a partir del 1° de enero de cada año y de acuerdo al aumento del salario mínimo legal.

Sustitución pensional (decreto No. 434/71, art. 19)

153. Sustituye por cinco años a los padres, hermanos inválidos y hermanas solteras que dependieran económicamente del causante.

Ley No. 33 de 1973

154. Sustituye vitaliciamente a las viudas, hijos menores o incapacitados para trabajar en razón de estudios o invalidez que dependieran económicamente del causante, hasta la mayoría de edad o terminación de estudios.

Ley No. 12 de 1975

155. Sustituye al cónyuge supérstite o compañera permanente, hijos menores o inválidos, es decir, facilita al pensionado en caso de muerte, traspasar la pensión a su cónyuge e hijos menores o inválidos.

/...

Normas sobre reconocimiento de pensiones

Pensión de jubilación (art. 260 del Código Sustantivo del Trabajo)

156. Los trabajadores que al 1° de enero de 1967 llevaban 20 años de servicio a una empresa de capital de 800.000 pesos colombianos, tienen derecho a que ésta les reconozca la pensión de jubilación cuando cumplan la edad requerida para tal fin, es decir, 50 años de edad si es mujer y 55 si es varón.

Pensión compartida entre la empresa y el ISS (art. 260 del CST y decreto No. 3041/66)

157. Los trabajadores que al 1° de enero de 1967 llevaban 10 o más años de servicio a una empresa tienen derecho a que ésta les reconozca la pensión en los términos del artículo 260 del CST. Posteriormente, cuando el varón cumpla 60 años y la mujer 55 la pensión será compartida con el ISS.

Pensión de vejez (art. 11, decreto No. 3041/66)

158. Tienen derecho a la pensión de vejez los asegurados que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Tener 60 o más años de edad si es varón y 55 años de edad si es mujer;
- b) Haber acreditado un número de 500 semanas de cotización pagadas durante los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de las edades mínimas, o haber acreditado un número de 1.000 semanas de cotización, sufragadas en cualquier tiempo.

Cuantía de la pensión de jubilación o vejez

159. La cuantía de la pensión de jubilación en los casos del artículo 260 del CST, es del 75% del promedio de los sueldos devengados durante el último año. En los casos del artículo 15 del decreto No. 3041 de 1966, con una cuantía básica igual al 45% del salario mensual de base, y aumentos equivalentes al 1,2% del mismo salario por cada 50 semanas de cotización, que el asegurado tuviere acreditadas con posterioridad a las primeras 500 semanas.

Aborto o parto prematuro

160. Se exige un mínimo de cuatro semanas de cotización en los eventos de aborto o parto prematuro con criatura no viable, pero el subsidio se reduce al necesario descanso, sin exceder en ningún caso de cuatro semanas y su cuantía es de dos terceras partes el salario base.

Retiro con anterioridad a la fecha del descanso prenatal

161. Tendrá derecho a las prestaciones asistenciales por maternidad siempre que la concepción haya ocurrido antes de la fecha de retiro y que el asegurado haya cotizado un mínimo de cuatro semanas.

/...

Para la compañera del asegurado

162. Es necesario que haya sido inscrita con ocho meses de anticipación a la fecha de iniciación del descanso prenatal, pero este requisito no se exige cuando se compruebe la existencia de hijos comunes.

163. Las normas concernientes al régimen del Seguro Social Obligatorio son: decretos Nos. 1650/77, 1700/77, 770/75, 3170/64, 3041/66, 0013/83 y 1138/84.

164. En cuanto a la estructura actual de la seguridad social en Colombia, la situación es la siguiente:

Sector privado

165. En este sector hay legalmente establecidas dos instituciones: el ISS y la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles. Existen además patrones que cubren los seguros allí donde no tiene servicios.

Sector Público

166. Es paradójico que sea este sector el que mayor heterogeneidad presenta en cuanto a la seguridad social, con entidades en el nivel nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal y distrital, que se rigen con normas diferentes y tienen regímenes de prestaciones sociales y médico-asistenciales también diferentes.

167. En el nivel nacional se encuentran 12 instituciones entre las cuales sobresalen la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM), las de las Superintendencias de Sociedades y Bancaria y las Cajas de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

168. A nivel departamental, intendencia y comisarial existen 32 cajas y a nivel municipal 131 cajas. En total en el sector oficial hay 175 Cajas de Previsión Social.

169. Como es lógico, con esta gran cantidad de cajas, las cuales en su mayoría tienen régimen jurídico especial, prestaciones económicas extranjeras y cuyo funcionamiento se da sin control, sin reglamento, sin manuales de procedimientos, es muy difícil llevar a cabo una política coherente de seguridad social.

Cobertura de la Seguridad Social

Sector privado

170. En 1983, la población afiliada al ISS ascendía a 1.866.225 trabajadores, éstos tenían 990.939 derecho-habitantes\* y el número de pensionados era de 92.454. Total: 2.949.618 beneficiarios.

---

\* Los derechos-habitantes son aquellas personas que dependen del afiliado y que según los reglamentos de la entidad de seguridad social reciben beneficios, a saber: afiliados, derecho-habitantes y pensionados. Los afiliados son los trabajadores inscritos a la entidad de seguridad social.

/...

171. De acuerdo con estas cifras, el ISS cubría en 1983 el 43,4% de la población asalariada\*. Si se tiene en cuenta la población beneficiaria 2.949.618 con respecto a la población total del país, el porcentaje de cobertura sólo llega al 10,2%.

172. Con respecto a la cobertura de la población asalariada del sector privado, es bien diciente que un 56,6% de los trabajadores no están protegidos por el seguro social obligatorio máxime cuando el Decreto-Ley No. 1650 de 1977 dispuso "deberán afiliarse forzosamente al régimen ... los trabajadores nacionales y extranjeros que presten sus servicios a patronos particulares mediante contrato de trabajo o de aprendizaje; los funcionarios de la seguridad social ... y los pensionados ... no obstante lo dispuso ... podrán ser afiliados a otros sectores de población, tales como los pequeños patronos y los trabajadores independientes o autónomos" (Decreto-Ley No. 1650 de 1977 arts. 6° y 7°).

173. En definitiva, hay aproximadamente 2,4 millones de trabajadores sin protección por parte de los seguros sociales obligatorios del ISS.

#### Sector oficial

174. La población protegida por la seguridad social de este sector en 1983 ascendía a 2.814.967 beneficiarios. De éstos 1.102.145 estaban amparados por la caja a nivel nacional (12 cajas), 660.176 por las departamentales intendenciales y comisariales (32 cajas municipales). El número total de afiliados a la seguridad social oficial en 1983 era de 1.105.087 trabajadores.

#### Cobertura total

175. En total, para 1983 la población afiliada a la seguridad social era de 3.071.312 trabajadores, los derecho-habitantes eran 2.392.100 y los pensionados ascendían a 301.775; en definitiva la población beneficiaria del sistema de seguridad social colombiano llegaba a 5.765.187 personas.

176. De los datos anteriores se puede colegir que el 55,8% de población asalariada del país tiene seguridad social y que únicamente el 19,9% de la población total del país está protegida por el sistema.

#### Análisis de las instituciones de seguridad social\*\*

177. Existen instituciones que muestran cierta solvencia económica y prestan adecuados servicios, algunas de ellas pueden incluso otorgar beneficios adicionales como préstamos para vivienda, becas para los hijos, subsidios especiales y otras prestaciones económicas adicionales a los fijados por la ley; tal es el caso de la Caja de Previsión de la Superbancaria (CAPRESUB), la de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (CORPORANONIMAS), la de las Fuerzas Militares y los de la Policía Nacional. Sin embargo, es necesario resaltar que las dos primeras se

---

\* El porcentaje representa la población afiliada al ISS/población asalariada del sector privado.

\*\* Es necesario aclarar que este análisis es parcial pues no hay información disponible sobre todas las entidades.

financian básicamente con las transferencias que les hacen las respectivas superintendencias cuyos recursos provienen de los aportes de las entidades vigiladas.

178. Las otras dos cajas (fuerzas militares y policía nacional) funcionan y presentan superávit por los aportes que les hace el presupuesto nacional\* pues en sí, su situación es deficitaria.

179. Otras cajas como CAPRECOM y la de la Universidad Nacional presentan déficit en sus balances (ver cuadro 2).

180. En cuanto a las cajas a nivel departamental, en general su situación es deficitaria (ver cuadro 3). Esto es reflejo de una mala administración, de la burocracia generalizada y de la falta de una sólida base financiera; esto último, debido a que la cotización patronal y los aportes estatales son deficientes y no cuentan con reservas para cubrir los riesgos a su cargo.

181. De las 16 cajas analizadas que representan el 70% de las cajas departamentales, solamente dos (Nariño y Quindío) presentaban en 1982 un superávit de 15,5 y 58,6 millones respectivamente; los restantes presentaban un déficit de 1.100 millones de pesos\*\*.

182. Con referencia al régimen prestacional para los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden municipal y departamental, éste se halla regulado en esencia por la ley No. 6 de 1945. A partir de esta ley, mediante ordenanzas de las asambleas, acuerdos de los consejos o por decisiones de las juntas directivas de las cajas se han venido reestructurando administrativa y financieramente, como también se ha modificado el régimen prestacional. Estas modificaciones donde se crean nuevas prestaciones sin plan ni métodos, sin cálculos y sin prevenir las consecuencias para el fisco, traen como consecuencia la agudización de la problemática de estas cajas y la dificultad para reestructurar el sistema de seguridad social del sector oficial.

183. Es conveniente aclarar que los regímenes prestacionales creados por las asambleas y los consejos son ilegales pues esto es competencia exclusiva del Congreso de la República. Esto lo confirma la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, los cuales han sostenido que en materia de prestaciones sociales, bien sea en el orden nacional, departamental o municipal, el Congreso tiene competencia exclusiva, en virtud de lo dispuesto por el artículo 76 ordinal 9o. de la constitución nacional y sólo puede regularse por el Presidente de la República cuando haya sido investido por el legislador de precisas facultades, durante determinado tiempo.

---

\* La participación porcentual del presupuesto nacional en el total de ingresos de estas dos cajas es así: Caja Fuerzas Militares, 75,3% en 1980, 76,4% en 1982 y para 1984 según la ley de presupuesto sería del 71,8%. Caja Policía Nacional, 72,3%, 67,7% y 70,4% en los mismos años. Es conveniente aclarar que el porcentaje para 1984 puede aumentarse con los aportes adicionales que en algunos casos se hacen a los presupuestos de las entidades.

\*\* Hay que tener en cuenta que esta cifra debe haber variado pues las fechas de información son diferentes y algunas datan de 1981.

Cuadro 2

Estado económico de las instituciones de previsión social del nivel nacional

Entidades	AÑO	Ingresos	Egresos	Deuda	Costos <u>1/</u>	Diferencia
CORPORANONIMAS	1981	208 218 268	167 861 477	1 881 343	169 742 820	38 475 448
SUPERBANCARIA	1982	543 909 382	430 149 930	-	430 149 930	113 759 452
Caja sueldo ret. policía	1983	8 104 480 903	6 368 971 598	790 400 000	7 159 371 598	945 409 305
Caja retiro Ff. Mm.	1983	6 505 438 131	6 209 666 278	-	6 209 666 273	295 771 853
Caja de Previ. Uninal.	1982	321 735 596	321 844 079	12 942 143	334 786 222	-13 050 626
CAPRECOM	1982	3 097 528 031	3 446 033 808	161 673 000	3 607 706 808	-510 178 777

Fuente: Mintrabajo. Datos de encuestas a las instituciones.

1/ La columna de costos es resultado de la sumatoria de los egresos más la deuda.

/...



Cuadro 3

Estado económico de las instituciones de previsión  
social del nivel departamental 1/

(En miles de pesos)

Entidad de previsión departamental	Año	Ingresos	Egresos	Diferencia 2/
Boyacá	1981	349 166	420 398	71 232
Córdoba	1982	209 903	277 146	67 243
Huila	1982	197 276	268 462	71 186
Guajira	1982	88 896	102 864	13 968
Magdalena	1982	146 323	222 724	76 401
Meta	1982	115 943	151 354	35 411
Nariño	1982	129 126	113 446	+15 680
Risaralda	1981	148 992	169 614	20 622
Tolima	1981	387 485	378 455	9 030
Norte de Santander	1983	345 688	428 769	83 081
Santander	1982	525 171	538 650	13 479
Cundinamarca	1981	167 257	760 176	592 910
Caquetá	1982	29 401	37 295	7 894
Quindío	1982	154 383	95 740	+58 643
Cauca	1983	535 631	559 697	24 066
Chocó	1982	36 273	51 270	14 997

Fuente: Mintrabajo. Datos de encuestas a las Instituciones.

1/ No se presenta información de todos los departamentos porque en algunos como Antioquia, Valle y Bolívar, las prestaciones están a cargo de la administración central, en otros como Caldas y Cesar, éstos tienen contratos con instituciones de seguridad social, esta situación dificulta la obtención de información.

2/ + superávit. Los demás déficit.

/...

184. Como solución a la caótica situación de las cajas del sector oficial, el Gobierno oficializó mediante el Decreto-Ley No. 3135 de 1968 su "desmonte". El artículo 1 de este decreto dispone: "La Presidencia de la República, por medio de una o varias comisiones técnicas, de las previstas en los artículos 3o. y 4o. del decreto No. 2814 de 1968, hará practicar, dentro del término de un año, un estudio de la Caja Nacional de Previsión Social y de las demás entidades económicas-asistenciales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional ...".

185. Dicho estudio abarcará la situación financiera de cada entidad, el origen de sus recursos; el costo de las prestaciones y servicios que atiende y la manera como se distribuyen ... y los demás aspectos que la comisión o comisiones consideren necesario examinar para una completa información sobre los servicios económico-asistenciales del sector público y para la DEFINICION DE UNA POLITICA SOBRE INTEGRACION DE LAS DIFERENTES ENTIDADES y su posterior incorporación al Instituto Colombiano de Seguros Sociales sobre sanas bases financieras\*.

186. Como se puede apreciar, el Gobierno ha tratado de poner orden, pero desafortunadamente los mandatos de ley no se han cumplido y de 1968 hasta ahora se viene trabajando en la búsqueda de la integración de las entidades de seguridad social.

187. En los territorios nacionales (intendencias y comisarías) la situación es más difícil porque los concejos intendenciales y comisariales en virtud del decreto No. 1926 de 1975, están facultados para regular lo relacionado con prestaciones sociales, previo el visto bueno del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO).

188. A pesar de la facultad que tienen estos concejos, no se ha legislado sobre la materia, razón por la cual en algunas de las cajas se aplican las disposiciones de la ley No. 6 de 1945 y otras que datan de 1930. En otras cajas se están aplicando los decretos Nos. 3135 de 1968, 1848 de 1969 y el 1045 de 1978 que estructuran el régimen prestacional del nivel nacional.

189. Frente a la situación descrita y siguiendo los lineamientos del Plan de Desarrollo Cambio con Equidad, DAINCO, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Departamento Nacional de Planeación, están impulsando un programa tendiente a la unificación del régimen de seguridad social de los territorios nacionales con el del nivel nacional y a la reestructuración de las cajas de previsión de estos territorios.

190. A través de la concertación con las autoridades intendenciales y comisariales, los directivos de las Cajas y los Trabajadores, se ha logrado dar a conocer el programa, el cual ha sido acogido ya por las intendencias de Arauca y San Andrés y por las comisarías de Guainía y Vichada. Asimismo, ya se presentó el programa en el Putumayo y próximamente se hará en Casanare.

---

\* Decreto-Ley No. 3135 de 1968, artículo 1. Mayúsculas del autor. Las comisiones mencionadas en el decreto No. 2814/68 debían ser designadas por el Presidente para hacer estudios de las entidades del sector público.

191. Este trabajo es una muestra de la posibilidad real que existe para unificar la seguridad social, siempre y cuando haya coordinación entre las entidades del Estado.

C. Logros, dificultades y perspectivas de la seguridad social en Colombia

192. El objetivo de la política de seguridad social es brindar una atención integral al trabajador y a su familia, aumentando la cobertura de la seguridad social, mejorando la calidad de los seguros económicos (a través del pago oportuno de las prestaciones sociales), ofreciendo un mejor servicio médico-asistencial al afiliado y a su familia, incrementando la recreación social y haciendo más eficientes y extensivos los servicios de las cajas de compensación familiar.

193. Con el fin de garantizar la ejecución de las políticas señaladas se adelanta una política de organización de las instituciones que asegure una mayor eficiencia y una real coordinación y planificación en sus actividades.

194. El Estado establecerá los mecanismos legales y técnicos necesarios para coordinar y consolidar la seguridad social del sector oficial. Una vez logrado esto, se trabajará en la forma de establecer un puente entre el sistema privado y el oficial de seguridad social, a fin de garantizar al trabajador una mayor protección por parte de la seguridad social.

Ampliación de cobertura de la seguridad social

195. Ha aumentado la cobertura de la seguridad social con la protección de los menores trabajadores, las empleadas del servicio doméstico y la vinculación de los trabajadores independientes al sistema de seguros sociales. Asimismo, la cobertura se ha elevado con los servicios de medicina establecidos en diversas regiones del país. Este sistema funciona actualmente en 70 municipios de 15 seccionales del ISS.

196. Para lograr una mayor cobertura, los organismos de seguridad social darán a conocer la obligación que tienen los patronos de afiliar a sus trabajadores tanto al régimen de seguros sociales como al de subsidio familiar. Al mismo tiempo se revisará la legislación sobre sanciones por incumplimiento a las disposiciones legales sobre la materia.

197. En el sector rural y conjuntamente con la Caja Agraria se estudiará la posibilidad de ampliar los servicios de la seguridad social a los trabajadores del campo.

Mayor calidad de los seguros económicos

198. Si bien los problemas financieros y administrativos no han permitido grandes realizaciones en este campo, la Caja Nacional de Previsión creó un fondo de pensiones y avanzó en el proceso de sistematización de las prestaciones económicas a su cargo. A pesar de los problemas financieros, la Caja Nacional ha logrado disminuir ostensiblemente el número de expedientes represados para pago de prestaciones.

/...

199. En las cajas de previsión de los territorios nacionales se ha iniciado una reestructuración que indudablemente va a redundar en los diferentes servicios. Las Cajas de Guainía, San Andrés y Providencia, Arauca y Vichada ya han acogido la nueva organización legal, administrativa y financiera.

200. Para los próximos años en las cajas de previsión de carácter oficial se precisará mediante la ley cómo deben operar sus recursos y los que se asignen por presupuesto nacional, departamental o municipal. Al respecto cursa una ley en el Congreso que dicta medidas sobre el manejo presupuestal de las cajas, y sobre requisitos para pago de aportes y liquidación de pensiones. Esta ley y el fortalecimiento del fondo de pensiones de CAJANAL contribuirán notablemente al pago oportuno de las prestaciones económicas y darán mayor solvencia hacia el futuro. En el mismo sentido, se hará imperativo el deber de las cajas en la preparación de estudios financieros y actuariales que permitan prever el comportamiento de los diferentes seguros (enfermedad general, maternidad, accidente de trabajo, invalidez, vejez y muerte).

#### Mejora de la calidad de los servicios médico-asistenciales

201. Aun cuando subsisten fallas protuberantes en la prestación de los servicios, en unos casos por los sistemas de administración y en otros por falta de coordinación entre las entidades de seguridad social y el Sistema Nacional de Salud, hay que reconocer un avance en la prestación de mayores y mejores servicios de salud a los beneficiarios del sistema de seguridad social. Así, CAJANAL puso en operación el sistema de servicios médicos a través de cuatro módulos básicos: asignación automática de citas médicas, control de asistencia de pacientes, manejo y control de historias clínicas y de recursos. También, reorganizó administrativamente la subdirección médica y creó el centro ambulatorio de Malkita (centro de Bogotá) y se distribuyeron las funciones de las diferentes dependencias del área médica.

202. Se puso en funcionamiento la clínica de Tunja y se establecieron centros de diagnóstico ambulatorio de Medellín y Santa Marta. La Caja adquirió sedes para mejorar los servicios administrativos y médicos en Arauca y Guajira, están en trámite de compra las sedes de Córdoba y Norte de Santander. En el campo de salud oral se compraron equipos para las secciones de Buenaventura, Cartagena, Medellín, Montería, Pereira, Pasto, Mocoa y Sincelejo.

203. A su vez, el ISS realizó una serie de programas tendientes a prestar un mejor servicio médico-asistencial. Inició una racionalización de la oferta de servicios médicos según niveles de complejidad, terminó e inició la construcción de una serie de centros de atención básica (CAB) y este año dará al servicio la clínica de Manizales.

204. Con miras a la mejora de los servicios médico-asistenciales, se impulsará la coordinación interinstitucional. Para ello se dará mayor operatividad a las funciones del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud, a fin de evitar la duplicidad de acciones. Además, deberá existir una mayor comunicación entre los diferentes organismos de Planeación del Estado, el Fondo Nacional Hospitalario y las Superintendencias de Salud y Subsidio Familiar, para garantizar que las inversiones en salud apunten a la población que realmente necesita los servicios.

/...

205. Para optimizar la infraestructura existente, se racionalizará la gestión médica y administrativa con el objeto de garantizar una atención eficiente y oportuna. Asimismo se adelantarán acciones de medicina preventiva, para lo cual muchas entidades de seguridad social tienen los recursos humanos y financieros, que hoy día se hayan subutilizado y no están cumpliendo ninguna función social.

#### Subsidio familiar

206. Se elaboró y concertó la "política nacional de subsidio familiar" que viene a orientar las acciones de las cajas de compensación familiar a fin de guiar su papel dentro de la seguridad social de acuerdo con la ley sobre subsidio familiar (ley 21/82). Para ello, la Superintendencia de Subsidio Familiar asesora, coordina y controla los programas, de modo que los beneficios del subsidio familiar en dinero y en especie (salud, educación, vivienda y mercadeo), lleguen a las familias de más bajos ingresos.

207. Para hacer más eficiente su labor, la Superintendencia sistematizará la información referente al subsidio familiar, continuará sus campañas de divulgación para hacer conocer los beneficios de subsidio familiar e impulsará un proyecto de coordinación institucional que sirva como modelo para la atención integral de la familia.

-----