



ALDEAS
INFANTILES SOS



IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES SOBRE MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE NIÑOS Y NIÑAS EN COLOMBIA

Tracking Progress Initiative
BOGOTÁ - 2022

ALDEAS INFANTILES SOS COLOMBIA

DIRECTORA NACIONAL

Angela María Rosales Rodríguez

AUTORÍA EDITORIAL E INVESTIGACIÓN

Angela María Rosales Rodríguez

María Inés Cuadros Ferré

Alejandro Ruiz Caicedo

Cristina Urdaneta Silva

Gabriela Verónica Villacis Izquierdo

COLABORADORES

John Alexander Urrego Cifuentes

Yocabeth Correa Padilla

Yaneth Casas Dunlap

David Stevens Ortegón Machado

Sandra Bracamonte Botello

EDICIÓN

Pilar Mejía Duque

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Amanda Valenzuela

Bogotá, mayo de 2022

INFORME RELATIVO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES SOBRE MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE NIÑOS Y NIÑAS EN COLOMBIA

Los contenidos del presente documento son
responsabilidad de Aldeas Infantiles SOS Colombia

© **Todos los derechos reservados**

Carrera 45 A # 94 –87

57 (1) 37442566 Bogotá - Colombia

www.aldeasinfantiles.org.co

AGRADECIMIENTOS

Este informe no hubiera sido posible sin los consejos y contribuciones de muchas personas, más de trescientas, entre ellas los grupos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que crecen separados de sus familias.

Un especial agradecimiento a Aldeas Infantiles Noruega¹ y a Better Care Network² organizaciones que impulsaron la primera fase de este estudio.

La sede nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)³ y sus regionales en Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca participaron de forma amplia en la información estadística para contribuir en documentación, talleres y entrevistas, al igual que diversas organizaciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, La Fundación Apego⁴, la Asociación Afecto contra el maltrato infantil⁵, Bethany⁶, Fundación CRAN⁷, Fundación Chiquitines⁸, Fundación Niña María, Hogares Club Michín⁹, Hogares Bambi¹⁰, la Alianza por la Niñez colombiana¹¹, y, la Red de Protección a la Infancia (REDPAL), contribuyeron con conceptos y opiniones valiosos.



- 1 <https://www.sos-barnebyer.no/> - <https://www.sos-childrensvillages.org/where-we-help/europe>
- 2 <https://bettercarenetwork.org/>
- 3 <https://www.icbf.gov.co/>
- 4 <https://www.fundacionapego.org/>
- 5 <https://www.afecto.org.co/>
- 6 <https://colombia.bethany.org/>
- 7 <https://www.cran.org.co/>
- 8 <https://fundacionchiquitines.com/>
- 9 <https://www.fundacionmichin.org/>
- 10 <https://hogaresbambi.org/>
- 11 <https://alianzaporlaninez.org.co/>



**ALDEAS
INFANTILES SOS**



**IMPLEMENTACIÓN DE
LAS DIRECTRICES SOBRE
MODALIDADES ALTERNATIVAS
DE CUIDADO DE NIÑOS Y
NIÑAS EN COLOMBIA**

Tracking Progress Initiative

Bogotá - 2022

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	9
2	¿QUÉ SON LAS DIRECTRICES SOBRE MODALIDADES DE CUIDADO ALTERNATIVO DE NIÑOS?	15
2.1	Niveles de prevención	17
2.2	Tipos de acogimiento	18
2.3	Modalidades de cuidado alternativo	20
2.4	Resolución de Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos de la infancia: niños carentes de cuidado parental	20
3	PANORAMA GENERAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	24
3.1	Contexto	25
3.2	Niñez y pobreza	27
3.3	Vida y salud	29
3.4	VIH /sida y otras enfermedades	33
3.5	Acceso a la educación	34
3.6	Discapacidad	39
3.7	Protección	42
3.8	Trabajo infantil, explotación laboral y explotación sexual infantil	44
3.9	Efectos derivados del conflicto armado	46
3.10	Derecho a la participación	48
3.11	Niñez en movilidad humana	49
3.12	Efectos de la pandemia de la COVID-19	51
4	CIFRAS Y CAUSAS DE LA PÉRDIDA DE CUIDADO PARENTAL	54
4.1	Niños, niñas y adolescentes registrados en protección estatal: cifras totales y tipo de asunto	55
4.2	Análisis sobre causas de la pérdida del cuidado parental desde diferentes actores del Sistema	74
4.3	Una mirada a las causas desde el ICBF	79
4.4	Resumen de causas pérdida del cuidado parental	81
5	PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEPARACIÓN FAMILIAR	82
5.1	Introducción	83
5.2	Contexto colombiano	83

5.3	Prevención de la separación familiar: leyes, políticas, y programas:	__84
5.4	Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias	__88
5.5	Programas	_____89
5.6	Opinión de los actores	_____95
6	PROTECCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR	___98
6.1	Sistema Nacional de Bienestar Familiar	_____99
6.2	Agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar	_____101
6.3	Protección en el SNBF	_____105
6.4	Autoridades competentes para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.	_____108
6.5	Competencia territorial de la autoridad administrativa	_____116
6.6	Modalidades de atención para niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo	_____116
6.7	Ubicación inmediata en medio familiar o familia extensa	_____119
6.8	Centro de emergencia	_____122
6.9	Hogar de paso	_____123
6.10	Hogar sustituto	_____126
6.11	Internado	_____129
6.12	Casa hogar	_____131
6.13	Casa de acogida.	_____133
6.14	Casa universitaria	_____134
6.15	Supervisión de los servicios	_____136
6.16	Forma de operar los servicios	_____139
6.17	Costo de las modalidades de restablecimiento de derechos	_____140
7	CUIDADOS ALTERNATIVOS	___142
7.1	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)	_ 143
7.2	Niños, niñas y adolescentes que bajo el PARD ingresan en acogimiento alternativo: número, edades, sexo, distribución según territorios, según modalidades	_____143
7.3	Cuidados alternativos: la mirada de otros actores	_____150
7.4.	Cuidados alternativos informales	_____169
8	REINTEGRO FAMILIAR Y ADOPCIÓN	___172
8.1	Reintegro Familiar	_____173
8.2	Adopción en Colombia	_____186

9	VIDA INDEPENDIENTE	200
9.1	Introducción	201
9.2	Preparación para la vida independiente	202
9.3	Soluciones de alojamiento independiente y tutelado: casas universitarias	204
9.4	Índice de preparación para la vida independiente y autónoma (VIA)	207
9.5	Preparación para la vida independiente: percepciones	209
10	CONCLUSIONES GENERALES	212
10.1	Análisis de la aplicación de las directrices de modalidades de cuidado alternativo en el contexto colombiano	213
10.2	Conclusiones del panorama general de niñez y adolescencia	219
10.3	Conclusiones sobre las causas de la pérdida del cuidado parental	222
10.4	Conclusiones y comentarios sobre prevención de la separación	225
10.5	Conclusiones sobre la Protección en el SNBF	227
10.6	Conclusiones sobre cuidados alternativos	230
10.7	Conclusiones sobre reintegro	235
10.8	Conclusiones sobre adopciones	236
10.9	Conclusiones vida independiente	237
11	RECOMENDACIONES	239
12	REFERENCIAS	245
ANEXOS		249



1 INTRODUCCIÓN

La vida de los niños y niñas debe transcurrir con su familia, siendo esta un entorno seguro y protector. Los adultos en su mayoría podemos dar cuenta de lo importante que fue contar con una familia durante nuestra niñez a pesar de las dificultades que hayamos enfrentado, y reconociendo el rol que la familia tiene aún en la adultez. En Colombia miles de niños, niñas y adolescentes pierden anualmente el cuidado de su familia. Si bien algunas de las situaciones ameritan decisiones que generan la separación familiar, es cierto también que las condiciones de la niñez y de las familias son complejas, y que la respuesta del Estado colombiano podría haber sido ofrecer apoyo familiar para evitar la separación del niño o niña de su familia. Frente al derecho de los niños y niñas a crecer en familia y a no ser separados de ella, Aldeas Infantiles SOS ha analizado el funcionamiento del Sistema de Protección en Colombia, para encontrar que el Estado requiere una institucionalidad articulada y efectiva que genuinamente se centre en el interés superior de la niñez y garantice sus derechos.

Prevenir la separación familiar con el suministro de apoyos adecuados y a tiempo es el eje de las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas en el documento Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado (2010)¹². El elemento fundamental de las directrices es el derecho

12 A/RES/64/142 Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. 24 de febrero de 2010.

de los niños y niñas a tener una familia y a no ser separados de esta, excepto cuando en el marco del interés superior la separación sea el último recurso y lo más adecuado. Estas directrices son una compilación de orientaciones para apoyar a los Estados en la formulación de políticas, programas y servicios, así como en su implementación. El documento se constituye en referencia para la defensa de los derechos de los niños y niñas y su funcionalidad está en que sean acogido por las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales de cada país, que sirva como marco de trabajo para organizaciones defensoras de derechos humanos y prestadoras de servicios a la niñez, oficinas de abogados y profesionales, medios de comunicación y la sociedad en general.

Para que los Estados puedan efectivamente garantizar los derechos de los niños y niñas que han perdido el cuidado de su familia o están en riesgo de perderlo, existe la necesidad de contar con un marco político y práctico que gire en torno a dos principios: necesidad e idoneidad; el primero establece la exigencia de elementos objetivos y precisos para saber si es necesario separar al niño, niña o adolescente de su familia; en el segundo se determina cuál es el servicio más idóneo para ellos, incluyendo la capacidad del acogimiento alternativo a su familia. Estos dos principios deben ser tenidos en cuenta de forma constante para validar la situación actual de los niños y niñas que fueron separados de sus familias al considerarse que estas viven condiciones cambiantes que modifican sus capacidades de cuidado y crianza, de manera que las decisiones que motivaron la necesidad de separación familiar y los criterios para definir la idoneidad del cuidado alternativo no son estáticas.

Los Estados convocados por el interés superior del niño como criterio determinante para establecer las medidas de protección para quienes están privados del cuidado parental o están en riesgo de perderlo, deben contemplar el calibre de las decisiones que tomarán sus funcionarios en el marco de los sistemas de protección, por lo cual se hace perentorio resaltar la participación como elemento fundamental para garantizar derechos contemplando siempre el derecho del niño a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad (Directrices ONU, pág. 3)¹³. Las necesidades familiares y el interés superior de los niños y niñas implican que los sistemas de protección a la niñez se vean enfrentados de modo cotidiano a actuar en contextos complejos para garantizar derechos, por lo cual, su estructura operativa debe ser flexible y capaz de reaccionar a condiciones cambiantes. Solo un sistema de protección robusto puede garantizar todos los derechos de la niñez, lo que incluye el derecho a crecer en familia.

13 Ibidem pág. 3

El documento Evaluación de la aplicación de las directrices del cuidado alternativo en Colombia¹⁴ elaborado por Aldeas Infantiles en los años 2012 y 2013, reveló que el Estado colombiano desconocía tales directrices como también que en el proceso de restablecimiento de derechos los defensores separaban a los niños y niñas como una medida preventiva, dejándolos en los servicios de protección del Estado o contratados con organizaciones de la sociedad civil por tiempos prolongados. El estudio evidenció, entre otras cosas, que para tales años las causas de pérdida del cuidado parental eran principalmente las siguientes: "Adicciones en la familia; falta de empleo; ausencia de recursos económicos; dificultades en el acceso a servicios públicos e inadecuadas condiciones de las viviendas y problemas de salud mental"¹⁵, siendo las mismas situaciones los motivos que impedían el reintegro de niño o niña a su familia. Con posterioridad las observaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Estado colombiano establecieron que el país había avanzado en apoyo a las familias con condiciones precarias, pero seguían presentándose dificultades con respecto a la separación de los niños de su familia debido a pobreza y desplazamiento, y por tanto, recomendó que el Estado colombiano "proporcione un mayor apoyo a las familias con el fin de evitar la separación o el abandono de niños" (Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, p.11, 2015)¹⁶.

Aldeas Infantiles SOS Colombia ha venido posicionando las directrices como marco conceptual y de trabajo con el Estado de Colombia desde el año 2013. Para ello ha realizado acciones de divulgación (foros nacionales e internacionales, publicación y distribución de las Directrices, campaña #SoySuVoz¹⁷) y ha apoyado al Estado, en particular al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para su ejecución mediante acciones como las que se detallan: i) realización de talleres con la institucionalidad en los ámbitos nacional y regional; ii) con la identificación de recomendaciones para mejorar los lineamientos de protección de la niñez y del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD); iii) con la proyección de estudios sobre las percepciones de las familias y de los niños y niñas que han sido separados de sus padres, y sobre las condiciones de jóvenes que salen del

14 "Evaluación de la Aplicación de las Directrices del Cuidado Alternativo en Colombia". Aldeas Infantiles SOS Colombia, 2013.

15 Duran Strauch Ernesto y colaboradoras "Situación de los derechos de la infancia de niños y niñas que han perdido el cuidado de sus padres o están en riesgo de perderlo". Aldeas Infantiles SOS Colombia, 2008, actualizada en 2013

16 Naciones Unidas Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/COL/CO/4-5 Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia 6 de marzo de 2015, pág. 11, numeral D. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado

17 <https://sos.aldeasinfantiles.org.co/SoySuVoz/> página consultada 11/05/2022

cuidado del sistema de protección¹⁸; iv) con la puesta en marcha de pilotajes de servicios de prevención de separación y de promoción del reintegro, y, v) ha continuado en la innovación y ejecución de modelos de acogimiento familiar alternativos para apoyar en el avance hacia la desinstitucionalización.

El Estado colombiano ya ha adoptado algunas medidas en coherencia con este compromiso, como la inclusión de las Directrices de las Naciones Unidas en el marco conceptual de los distintos Lineamientos del ICBF para Servicios de Protección, particular y recientemente en el denominado "Lineamiento técnico para la implementación del modelo de atención, dirigido a niños, niñas y adolescentes, en las modalidades de restablecimiento de derechos" y en la reforma del Código de la Infancia y la Adolescencia¹⁹ mediante la Ley 1878 de 2018 que incluye acciones para que las autoridades administrativas puedan evitar la separación familiar y lograr la reintegración mediante la provisión de apoyos a las familias.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022²⁰ del gobierno del presidente Iván Duque Márquez se planteó: "El ICBF diseñará e implementará un nuevo esquema de atención a la niñez en el subsistema de protección, de manera que se garantice su desarrollo integral y se generen eficiencias en la atención, dado su carácter de servicio público esencial. En este se transformarán los servicios de apoyo y fortalecimiento a las familias, con el fin de avanzar hacia la desinstitucionalización de las niñas, niños y adolescentes, y (...) el ICBF promoverá la desinstitucionalización de la niñez, en particular: (1) evitará la institucionalización de los 0 a 3 años; (2) mediante la identificación de familias en riesgo y fortaleciéndolas; (3) la ubicación en medio institucional, únicamente cuando esa sea la última opción; (4) fortaleciendo las familias que han perdido el cuidado de sus hijos para que logren recuperarlo; (5) a través de la generación de lineamientos para organizaciones que desarrollen modalidades de institucionalización de la niñez, de manera que transiten a modalidades de acogimiento familiar" (CNP, 2019).

De tal forma, el Estado colombiano se comprometió a avanzar con efectividad en garantizar todos los derechos de los niños y las niñas, en especial, el derecho a la familia. Sin embargo, la implementación de estos compromisos ha sufrido retrasos significativos, incluido el fortalecimiento y apoyo a las familias más fragilizadas o vulnerables, por lo que se necesitará



18 Aldeas Infantiles. Niños, niñas y adolescentes en fase de acogimiento e intervención Percepciones de las y los jóvenes sobre su preparación para la vida independiente (Autoría Beatriz Céspedes, 2019); Las familias ante la pérdida del cuidado de sus hijos e hijas menores de 18 años, (Autoría Leonor Isaza, 2019).

19 (Ley 1098 de 2006).

20 "El Plan Nacional de Desarrollo es un pacto por la Equidad. Este PND busca alcanzar la inclusión social y productiva, a través del Emprendimiento y la Legalidad. Legalidad como semilla, el emprendimiento como tronco de crecimiento y la equidad como fruto, para construir el futuro de Colombia". <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

que tal gestión continúe como prioridad en la agenda de administraciones posteriores a la de Duque para llegar a cumplir la ruta establecida a favor de los derechos de los niños y de las niñas del país. En la actualidad las constantes revisiones a los lineamientos de atención del ICBF logran concretar avances técnicos y conceptuales para mejorar la protección a la niñez, que garantice un cuidado de calidad. Aun así, y como se verá en este documento, algunas organizaciones que trabajan con el ICBF y parte de sus funcionarios todavía desconocen las Directrices de las Naciones Unidas o no se han percatado del beneficio de las reformas de la legislación ni de los lineamientos técnicos de atención. Por su parte, autoridades locales y departamentales consideran que no tienen ninguna responsabilidad por los niños y niñas que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo, mientras que algunos funcionarios del ICBF y operadores de servicios declaran que no hay estrategias concretas soportadas en presupuestos para lograr la ejecución de las reformas necesarias en el sistema de protección.

Para apoyar a los países a mejorar sus Sistemas de Protección y Acogimiento Alternativo, Aldeas Infantiles SOS Internacional, junto con varias organizaciones²¹ se unieron en la "Iniciativa para avanzar en la implementación de las Directrices", mediante la aplicación de una herramienta (Tracking Progress Initiative, TPI) que incluye los siguientes temas: 1. Análisis de los factores que pueden llevar a la necesidad de un servicio de cuidado alternativo. 2. Desalentar el uso de cuidados alternativos formales, a menos que sea el último recurso. 3. Garantizar que el cuidado alternativo formal cumpla con estándares mínimos. 4. Garantizar que el cuidado alternativo formal cumpla con el interés superior del niño, niña o adolescente. Aldeas Infantiles SOS Colombia se propuso analizar el panorama nacional sobre el estado de implementación de las Directrices mediante el uso como metodología principal, la herramienta internacional TPI, para que, con el apoyo del ICBF, el país cuente con información actualizada que permita identificar brechas y defina acciones concretas para garantizar los derechos de los niños y niñas en riesgo de perder el cuidado de sus familias, o de quienes ya lo han perdido, con los siguientes cuatro objetivos dispuestos:

- ▶ Generar información accesible para diferentes públicos del Sistema de Protección Infantil.
- ▶ Generar una línea de base sobre las condiciones del cuidado alternativo para niños y niñas.
- ▶ Definir una ruta de acción para mejorar las condiciones del Sistema de Protección

21 Better Care Network, Celsis, SOS Children's Villages, Save the Children, World Vision, OAK Foundation, Family for every child, Unicef, Hopes and Homes for Children, International Social Service, Relaf

- ▶ Convocar a todos los actores responsables del cuidado de niños y niñas que han perdido a su familia o están en riesgo.

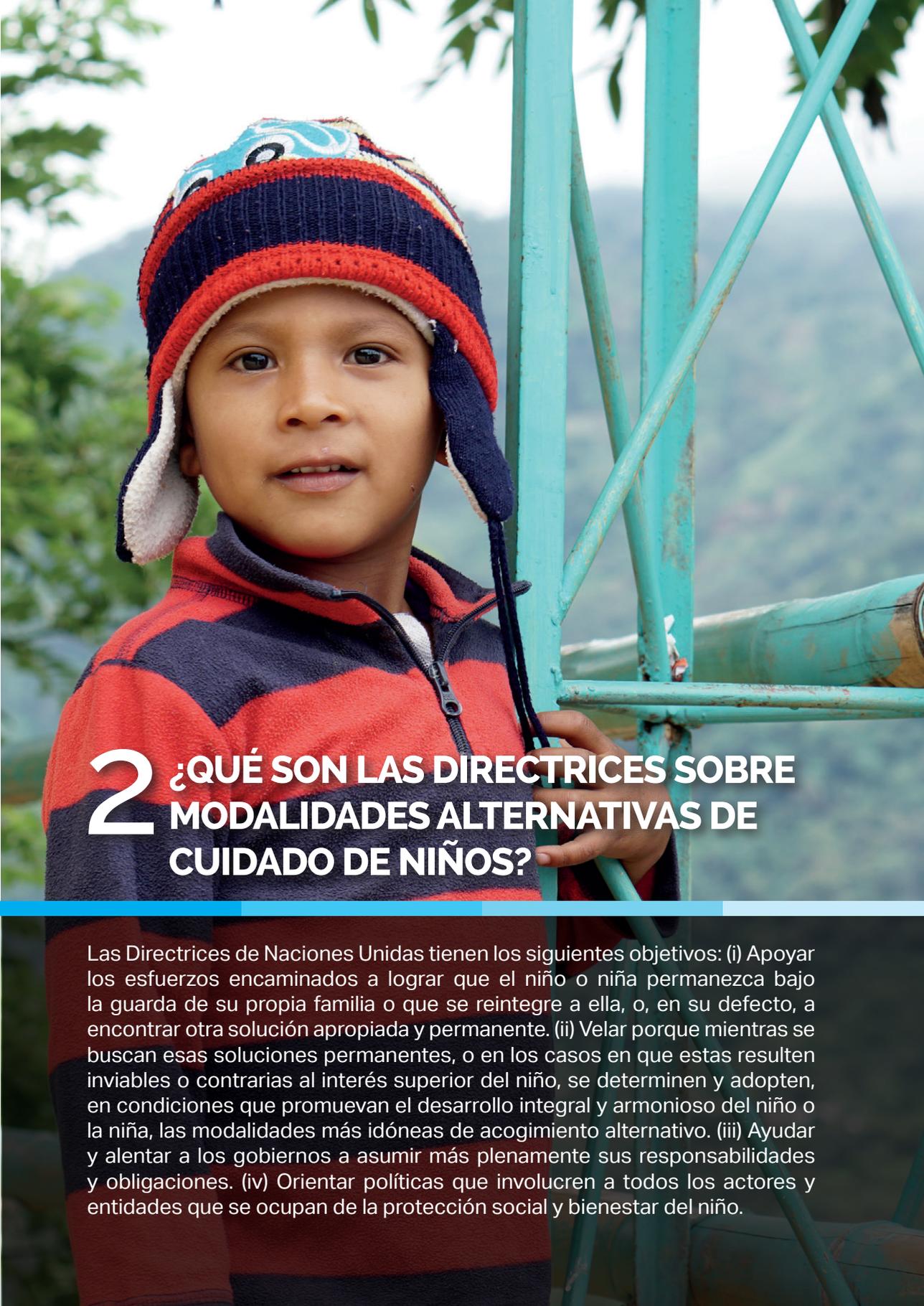
El documento presente contiene los hallazgos principales resultantes de la implementación de dicha herramienta²², identificados mediante talleres territoriales, nacionales, presenciales, virtuales y entrevistas a diferentes personas, incluidos los niños, niñas y adolescentes que tienen un PARD a su favor, servidores públicos y colaboradores de organizaciones de protección.

Aldeas Infantiles SOS Colombia espera que los resultados de este estudio sean de valor para que el país tenga un sistema de servicios sociales para la niñez y las familias que contemple aspectos preventivos de la separación familiar, y atienda de forma adecuada, a las familias en riesgo, ofrezca soluciones de acogimiento de calidad para aquellos niños, niñas, adolescentes y jóvenes que perdieron el cuidado parental y desarrolle acciones efectivas para lograr la reintegración familiar en los casos en que ello sea posible. La perspectiva que tienen los niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre el Estado y la posibilidad de sentirse respaldados por la institucionalidad, depende en gran medida de la capacidad de protección y apoyo que ellos, ellas y sus familias reciban.

Trabajar y fortalecer el sistema de protección de un país no es cuestión solamente de una entidad del Estado o de aquellas organizaciones que trabajan por la infancia; es un asunto que permea la ciudadanía, el respeto y la dignidad humana. Es de interés de todas las comunidades construir un sistema de protección centrado en los derechos, justo y eficiente, que estará atento a apoyar en los momentos de vulnerabilidad y que atenderá con justicia los temas de mayor sensibilidad. De la manera en la cual el Estado colombiano responda a sus ciudadanos en los asuntos que les afectan en lo más profundo y esencial, como es la protección cuando se es niña o niño, dependerá el respeto y la confianza que ellas y ellos tengan en su país.

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

22 Si bien se utilizó la estructura y preguntas de la herramienta no se logró trabajarla en su versión virtual por lo cual el contenido del informe ha sido estructurado por el equipo de Aldeas Infantiles SOS Colombia a partir de la información obtenida en documentos, talleres y entrevistas.



2 ¿QUÉ SON LAS DIRECTRICES SOBRE MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE NIÑOS?

Las Directrices de Naciones Unidas tienen los siguientes objetivos: (i) Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño o niña permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella, o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente. (ii) Velar porque mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño o la niña, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo. (iii) Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones. (iv) Orientar políticas que involucren a todos los actores y entidades que se ocupan de la protección social y bienestar del niño.

El acogimiento alternativo está orientado a: (i). Mantener al niño/a lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social. (ii). Garantizar a los niños un hogar estable y satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, en lo que la permanencia por lo general es un objetivo esencial. (iii). Garantizar trato digno y respetuoso y la protección contra el abuso, abandono y explotación por parte de los acogedores y terceros (iv). La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. También señalan las Directrices que los Estados deben apoyar el cuidado prestado en entornos familiares cuya capacidad resulte limitada por numerosos factores y que las dificultades económicas deben convertirse en un indicio de la necesidad de brindar el apoyo apropiado a la familia. Este apoyo a las familias en riesgo debe ser integral, articulando la intervención interinstitucional.

Uno de los temas prioritarios establecidos en las Directrices tiene que ver con la aplicación de dos principios clave, el primero que permite asegurarse de que la decisión de un cuidado alternativo solo se toma cuando es apropiada y necesaria para el niño o niña. Para ello, en primer lugar, es fundamental hacerse dos preguntas específicas sobre el cuidado:

DIAGRAMA 1

LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD E IDONEIDAD



Sin lugar a duda la aplicación del principio de necesidad incorpora un análisis en dos niveles. Por un lado, la existencia de programas y acciones enfocadas en la prevención de las causas principales que generan la separación de los

niños y niñas de sus familias; como son los servicios para la superación de la pobreza, los servicios de fortalecimiento familiar, los servicios de cuidado diario de niños y niñas para apoyar a las familias que lo requieran, consultar con la familia y el niño o niña opciones de ser acogido por su familia extendida u otros miembros afectivos de la red vincular del niño o niña. Y por el otro, el nivel más enfocado en el sistema de protección como tal, en donde si es robusto, estará en capacidad de desalentar la entrada de niños y niñas para garantizar que la separación sea la última opción. Al tiempo, se debe orientar y asesorar a las familias que presenten dificultades sobre los recursos a disposición que les permitan resolver las necesidades y evitar la separación. El principio de idoneidad se enfoca en que de requerirse como último recurso la separación familiar, el lugar a dónde va el niño o la niña sea apropiado a su desarrollo, madurez y necesidad.

2.1 NIVELES DE PREVENCIÓN

Con base en lo anterior, las Directrices tienen una evidente implicación para las políticas públicas que se relacionen con el sistema de protección, para lo cual se proponen tres niveles de prevención diferentes:

Primer nivel

Abarca la garantía de acceso a servicios básicos, justicia social y protección de los derechos humanos sin lugar a discriminación. En otras palabras, garantizar la existencia y el acceso a servicios para el fortalecimiento familiar debe ser una prioridad de las acciones estatales y no estatales que incluyan programas de robustecimiento de habilidades parentales, y apoyo a madres/padres solos o adolescentes. De esta manera, las Directrices convocan a priorizar esfuerzos para evitar que los padres o cuidadores principales se sientan en incapacidad de asumir el cuidado de sus hijos, 'renuncien' a hacerlo o les abandonen. Se trata de abordar las raíces de las causas de la separación, como parte de la política pública social existente.

Segundo nivel:

Incluye brindar programas de apoyo a las familias para prevenir el abandono y la separación. Dado que el primer nivel guarda relación con los aspectos de índole social que derivan en la pérdida del cuidado parental, en este segundo nivel el enfoque es individualizado y adaptado a las necesidades de las familias. En este nivel las acciones son complementarias al primer nivel, pero sin duda, presentan mayores retos para su desarrollo en razón a la necesidad de contar con mayores recursos, tanto humanos como financieros. Algunas

de las medidas mencionadas en las Directrices son: i) apoyos económicos y generación de medios de vida; ii) visitas a los hogares; iii) apoyos para familias con hijos o hijas en situación de discapacidad y iv) servicios de cuidado de niños y niñas, entre otros.

Los niveles 1 y 2 implican un sistema integral de prevención del ingreso al sistema de protección (gatekeeping), o sea, cuando hay riesgo por la situación fragilizada en que se encuentra la familia o comunidad del niño o niña.

Tercer nivel

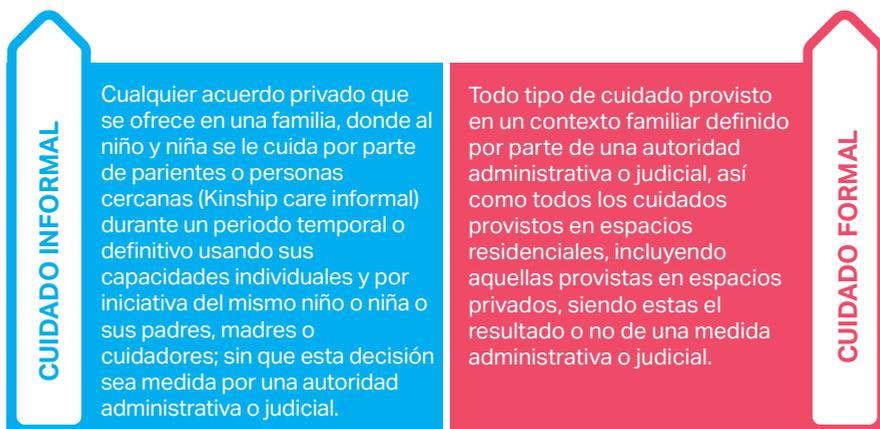
Cuando las acciones del primer y segundo niveles no han tenido éxito, se presenta el escenario en el cual la entrada del niño o la niña al Sistema de Protección es inevitable. En este nivel los esfuerzos deben centrarse en asegurar las condiciones adecuadas de cuidado para cada niño y niña en la modalidad alternativa a su familia, un reintegro oportuno y exitoso y prevenir el retorno del niño o niña al sistema.

2.2 TIPOS DE ACOGIMIENTO

Con relación al tercer nivel, ya que el niño o niña ha ingresado al Sistema de Protección, se deberá hacer un análisis individual riguroso de cuál es la modalidad adecuada para su caso particular (principio de idoneidad). Según lo establecido en las Directrices existen dos tipos de acogimiento como se ve en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 2

TIPOS DE ACOGIMIENTO



Para el cuidado de tipo formal las Directrices establecen condiciones generales a tomarse en cuenta para su correcto funcionamiento y garantía de protección integral a los niños y niñas. En la siguiente tabla (1) se resumen los principales aspectos mencionados en las Directrices (Sección VII, numeral 2):

TABLA 1

CONDICIONES REQUERIDAS EN LAS DIRECTRICES EN LA PROTECCIÓN INTEGRAL

DESARROLLO DEL NIÑO Y NIÑA Y SU PROTECCIÓN	LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS CONOCEN Y ENTIENDEN SUS DERECHOS	EXISTENCIA DE MECANISMOS DE QUEJA O INQUIETUDES
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Satisfacción de las necesidades materiales del niño o niña. ▷ Acceso a la educación, enseñanza y formación profesional. ▷ Protección adecuada contra el secuestro, tráfico, venta y cualquier otra forma de explotación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Fomentar y facilitar el contacto con la familia del niño y otras personas cercanas o acceso a información, si el contacto no es posible. ▷ Poder ejercer libremente su vida religiosa y espiritual. ▷ Ser alentados para elaborar y tomar decisiones con conocimiento de causa, acorde a la edad y desarrollo de cada niño o niña. 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Los niños acogidos deberían tener acceso a una persona de confianza en cuya absoluta reserva pudieran confiar. Esa persona tendría que ser designada por la autoridad competente con el acuerdo del niño interesado. ▷ Los niños acogidos deberían tener acceso a un mecanismo conocido, eficaz e imparcial mediante el cual puedan notificar sus quejas o inquietudes con respecto al trato que se les dispensa o las condiciones de acogida.
PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA Y EL CASTIGO FÍSICO	SOBRE LOS CUIDADORES O ACOGEDORES	EVITAR LA SOBRE PROTECCIÓN DEL NIÑO O NIÑA O SU ESTIGMATIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> ▷ Todas las medidas disciplinarias y de control del comportamiento que constituyan tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluidas las medidas de aislamiento e incomunicación o cualesquiera otras formas de violencia física o psicológica deben ser prohibidas estrictamente. ▷ Desautorizar el uso de la fuerza o de medidas de coerción de cualquier tipo, a menos que sean estrictamente necesarias para salvaguardar la integridad física o psicológica del niño o de otras personas y se apliquen de conformidad con la ley y de manera razonable y proporcionada y respetando los derechos fundamentales del niño o niña. 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Velar porque los niños que tienen a su cargo reciban una alimentación sana y nutritiva, acorde al contexto. ▷ Promover la salud de los niños y niñas a su cargo. ▷ Comprender la importancia de su función en el desarrollo de unas relaciones positivas, seguras y formativas con los niños y niñas, y estar en condiciones de cumplirla. 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Respeto al derecho de todos los niños y niñas (con discapacidad o con necesidades especiales) a desarrollarse mediante el juego y actividades de esparcimiento. ▷ Los Estados, las agencias y los centros de acogida, las escuelas y otros servicios comunitarios deberían adoptar medidas apropiadas para que los niños en acogimiento alternativo no sean estigmatizados durante o después del período de acogida

2.3 MODALIDADES DE CUIDADO ALTERNATIVO

En relación con el entorno el cuidado alternativo puede ser provisto y clasificado como se indica a continuación:

- a Kinship care o acogimiento por familiares: cuidado basado en la familia extensa del niño o niña o con sus parientes o personas de referencia cercanos a la familia, y conocidos por el niño o niña.
- b Foster care o acogimiento en hogares de guarda: cuando los niños y niñas son ubicados por parte de una autoridad competente en un cuidado alternativo en un entorno doméstico perteneciente a una familia distinta de su propia familia, que ha sido seleccionada, declarada idónea, aprobada y supervisada para ejercer ese acogimiento.
- c Otras formas de acogida en un entorno familiar o similar a una familia
- d Acogimiento residencial: acogimiento ejercido en cualquier entorno colectivo no familiar, como los lugares seguros para la atención de emergencia, los centros de tránsito en casos de emergencia y todos los demás centros de acogimiento residencial a corto y largo plazo, incluidos los hogares institucionales.
- e Soluciones de acogimiento en viviendas independientes y tuteladas, como alternativas de acogimiento para grupos de hermanos y adolescentes y jóvenes en proceso de independización.

2.4 RESOLUCIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA: NIÑOS CARENTES DE CUIDADO PARENTAL

Desde la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño²³, el tercer comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta una resolución anual que evalúa el progreso en el cumplimiento de los derechos de los niños

23 "En 1989 (...) en un contexto de cambio en el orden mundial, líderes de numerosos países se reunieron y asumieron un compromiso histórico en favor de los niños de todo el mundo. Se comprometieron a proteger y hacer cumplir sus derechos, adoptando un marco jurídico internacional: la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Tratado que establece que los niños no son simplemente objetos que pertenecen a sus padres y en favor de los cuales se toman decisiones, ni adultos en proceso de formación. Son seres humanos e individuos con sus propios derechos. La Convención dice que la infancia es independiente de la edad adulta, que termina a los 18 años, y que es una etapa especial y protegida durante la cual se debe ayudar a los niños a crecer, aprender, jugar, desarrollarse y prosperar con dignidad. La Convención es el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado de la historia y ha permitido transformar las vidas de los niños. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/la-convencion>

y niñas. Cada año se pone foco en un grupo de niños y niñas hacia los cuales se plantean compromisos específicos.

Durante el año 2019 Aldeas Infantiles SOS Internacional y otras organizaciones abogaron por centrar la resolución del año 2020 en los niños y niñas sin cuidado parental, siendo estos uno de los grupos poblacionales más vulnerables en todo el mundo, y en el marco de la conmemoración del décimo aniversario de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado. La Asamblea General de Naciones Unidas expidió la Resolución A/RES/74/133 de diciembre 2019, en su septuagésimo cuarto período de sesiones, referida al tema "Promoción y protección de los derechos de la infancia", centrada en los "niños carentes del cuidado parental" analizando los avances hechos y el refuerzo de lo ya planteado en las Directrices.

La resolución constituye un acuerdo internacional por el cual los gobiernos del mundo reconocen la situación grave en la que crecen miles de niños y niñas. Presenta un conjunto de soluciones y compromisos para establecer los mecanismos, dedicar las inversiones públicas adecuadas y generar sistemas robustos para proteger los derechos de la niñez.

Entre otras orientaciones y recomendaciones "insta a todos los Estados parte a que intensifiquen sus esfuerzos para cumplir las obligaciones que les impone la Convención sobre los Derechos del Niño de proteger a los niños en cuestiones relativas al registro de nacimientos, las relaciones familiares y la adopción de modalidades alternativas de cuidado, reconociendo que el objetivo tiene que ser permitir que el niño permanezca o vuelva a estar rápidamente bajo el cuidado de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos; y que cuando sea necesario el cuidado alternativo, se priorice el cuidado por la familia o la comunidad anteponiéndolo al internamiento en instituciones".

Las prioridades definidas en esta resolución son las siguientes:

- a** **El derecho de los niños y las niñas a crecer en una familia**, por lo cual los Estados se deben comprometer a prevenir la separación innecesaria y a ofrecer servicios de reunificación y reintegración familiar para quienes estén creciendo separados de sus familias.
- b** **La prevención de la separación familiar**, para lo cual los Estados deben poner en marcha acciones que atiendan las causas principales que generan la separación familiar y evitar a toda costa la separación por causa de la pobreza, la exclusión social, la discapacidad, la migración, las crisis humanitarias, el desplazamiento y el conflicto armado y las afectaciones por el cambio climático.

Para lograr lo anterior se deberá apoyar a los cuidadores y jefes de familia y brindar atención a las situaciones de pobreza social, garantizándoles el acceso a oportunidades educativas y su vinculación a actividades productivas que garanticen su acceso a servicios sociales, a atención en salud (incluye la salud mental), a recibir apoyo de autoridades judiciales y de servicios a la niñez con la garantía también de brindar formación constante de los funcionarios y profesionales de los servicios sociales para evitar la separación familiar innecesaria.

- c** **Garantizar la calidad en los servicios de cuidados alternativos** para lo cual los Estados se comprometen a tener una amplia gama de servicios que estén en capacidad de responder a las situaciones particulares de cada niño y niña, con la necesidad de adelantar un análisis por cada caso de manera periódica. Para ello se requerirá que los Estados mejoren la financiación de los sistemas, cuenten con el número adecuado de funcionarios y tomen las acciones legislativas y administrativas que sean necesarias; así como que se supervise la calidad en los servicios de cuidados alternativos para garantizar la protección de los niños y las niñas. Se incluye la reducción paulatina de servicios institucionalizantes para priorizar servicios familiares y de tipo familiar, que contengan un enfoque diferencial e inclusivo para la niñez en condición de discapacidad, con perspectiva de género y adaptado a la situación particular de cada niño y niña.
- d** **Proteger a la niñez frente a la violencia**, para lo cual la resolución reconoce el especial grado de vulnerabilidad de los niños y niñas que crecen sin su familia. La Resolución resalta la necesidad de garantizar la protección de la niñez en todos los servicios de cuidados alternativos, mediante el apoyo a las víctimas y la mejora en los mecanismos de denuncia y respuesta frente a incidentes de violencia.
- e** **Apoyar a los jóvenes en sus procesos de independencia**, para lo cual en la resolución se establece la recomendación a los Estados de garantizar el acceso de las/los jóvenes a oportunidades educativas, entrenamiento laboral y acceso al empleo, así como la provisión de servicios psicológicos y reforzar en los casos en que sea posible, sus relaciones familiares. La resolución resalta la necesidad de mantener servicios disponibles luego de que las/los jóvenes han salido del sistema de protección, como son los apoyos sociales, legales, de salud y financieros.
- f** **Garantizar la participación infantil**, por lo cual la resolución enfatiza en la necesidad de que todos los Estados garanticen la participación de los niños y niñas en todas las decisiones que afectan su vida, tanto en acciones individuales como en acciones colectivas.

Los Estados, incluyendo a Colombia, a través de esta resolución, reafirman su compromiso de implementar acciones clave sistemáticas, tales como la capacitación de autoridades que trabajan con niños y niñas; desarrollar acciones orientadas a fortalecer las capacidades parentales y mejorar la situación económica de las familias para evitar la separación innecesaria; mejorar los sistemas de información para que se conozca de la situación de la niñez sin cuidado parental y se generen datos para las políticas públicas y los programas destinados a este grupo de niños y niñas, e implementar una variedad de servicios para aplicar de forma adecuada los principios de necesidad e idoneidad en cada situación individual, asegurando que cada niño y niña reciba una solución adaptada a su interés superior.

Esta resolución se constituye en un segundo marco de referencia de los Estados para priorizar la atención de los niños y las niñas en riesgo de perder el cuidado familiar o que lo han perdido temporal o definitivamente, para que se incluya esta perspectiva en las políticas, programas y proyectos para la niñez y las familias.



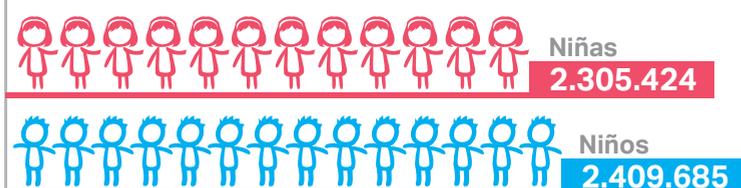
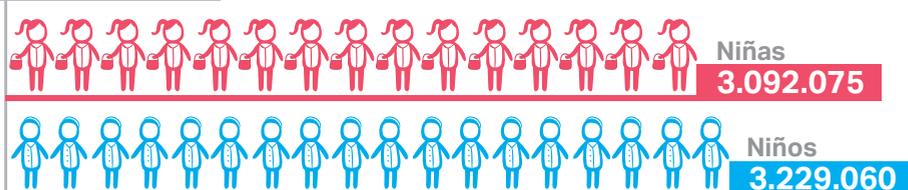
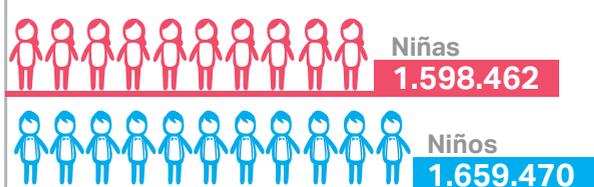
3 PANORAMA GENERAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

3.1 CONTEXTO

Para comprender los retos específicos que tiene Colombia para una adecuada implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y las niñas, resulta importante conocer las condiciones en las que vive esta población en el país. El presente capítulo realiza una revisión de los principales indicadores y situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes tomando los años 2019 y 2020 como años principales de referencia. A la fecha de cierre del presente informe, algunas cifras oficiales no estaban actualizadas, razón por la cual se mantienen algunos datos anteriores, no obstante, debido al impacto profundo que ha tenido la pandemia por el COVID-19 se incluyen los datos disponibles en 2021 y primer trimestre de 2022 al respecto.

Con una población estimada de **50.372.424** millones de personas en 2020, según los datos del último Censo poblacional realizado en 2018 (DANE, 2019a), Colombia es el segundo país más poblado de Sudamérica y uno de los que más contrastes en cuanto a equidad, geografía, etnias presenta. Si bien en el transcurso de los últimos diez años el país ha avanzado de manera positiva, en particular en términos de desempeño macroeconómico y progreso en desarrollo humano, por ejemplo, escalando del puesto 90 en 2009 al 83 en 2019 en la lista de países según el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2020), aspectos como la desigualdad social, las brechas entre zonas rurales y urbanas, la exclusión social de grupos étnicos indígenas y afrocolombianos y la persistencia de la violencia, son factores que imposibilitan que el país mejore sus indicadores sociales en la población en general.

Según los últimos datos del censo poblacional, el 28.3% de los colombianos (14 millones aproximadamente) tienen entre 0 y 17 años, y son ellos quienes más se enfrentan a condiciones de pobreza, violencia y constante vulneración de derechos (DANE, 2020c). (ver distribución por edades en gráfico 1). De ellos, el 51 por ciento corresponde a hombres y el 49 por ciento a mujeres. Asimismo, el 72 por ciento reside en cabeceras municipales, mientras que el 38 por ciento lo hace en centros poblados rurales dispersos. El 6.6 por ciento de la población censada en 2018 se auto reconoció como población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera. De esta población, el 26.9 por ciento era menor de 14 años. Con relación a la población indígena o nativa, el 4.4 por ciento se auto reconoce como perteneciente a uno de los 115 pueblos indígenas, con una gran población infantil que alcanza el 33.8 por ciento menor de 14 años. La mayoría de esta población habita zonas de difícil acceso en resguardos ubicados en los departamentos de Arauca, Cauca, Chocó, Guainía, Guajira, Magdalena, Nariño, Vaupés y Vichada. En el país, del grupo gitano o Rrom se censaron 602 niños, niñas y adolescentes menores de 14 años.

GRÁFICO 1:**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS,
POR EDAD Y SEXO****De 0 a 5 años****De 6 a 13 años****De 14 a 17 años**

FUENTE: DANE, INFORMACIÓN PARA TODOS (INTERNET). ELABORACIÓN PROPIA

Colombia ofrece a los niños y las niñas un contexto sociocultural en donde la violencia como forma de disciplina está aún normalizada. Con frecuencia se considera a los niños y niñas como 'objetos' de protección y no como sujetos de derechos, pese a la ratificación de la Convención sobre Derechos del Niño (1991) y a que la Ley de Infancia y Adolescencia confirmó en 2006 que son sujetos de derechos. Luego de múltiples intentos por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, principalmente en el marco de la Alianza por la Niñez colombiana, hasta junio de 2021 se logró la aprobación de la ley que prohíbe los castigos físicos y tratos humillantes contra niños y niñas (Ley 2089 de 2021). Colombia se enfrenta ahora al reto de la implementación de esta ley, con los respectivos apoyos familiares que esta definió para disminuir la violencia contra la niñez.

Décadas de conflicto armado, narcotráfico y ausencia del Estado en importantes zonas del país, son causas de la agudización en las condiciones de violencia, precariedad y desigualdad de ciertas poblaciones, sobre todo, en las zonas rurales y en territorios apartados del territorio nacional. En las zonas urbanas la situación es también crítica, pues varias dinámicas de violencia y pobreza se replican en las principales ciudades. Estas condiciones tienen un impacto directo en la situación de los niños, niñas y adolescentes, quienes son particularmente vulnerables.

Se agrega al contexto la migración proveniente de Venezuela, que en los últimos años ha demandado del Estado colombiano acciones específicas para la protección de niños, niñas y adolescentes que están expuestos a pobreza, abuso, trata, explotación y violencia. Asimismo, uno de los grandes desafíos es la cantidad de niños y niñas no acompañados que cruzan la frontera y permanecen en el país sin ningún referente familiar.

A lo largo de este capítulo se hará un repaso por los principales indicadores y contextos que permiten tener un entendimiento de la situación de la niñez en Colombia, con énfasis en los derechos básicos y fundamentales, como son la salud, seguridad alimentaria, educación, participación, derecho a la vida, protección integral y no violencia.

3.2 NIÑEZ Y POBREZA

En Colombia el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad del Estado colombiano que realiza oficialmente las mediciones sobre pobreza de la población nacional. En el año 2020 se evidenció uno de los incrementos más sensibles en pobreza y pobreza extrema, las dos mediciones que el DANE realiza en el país con base en los ingresos de las personas. Avances en materia social y económica en Colombia se lograron a través de la implementación de políticas públicas sectorizadas y prioritarias, algunas de las cuales se enfocaron en la niñez, en específico, para la primera infancia. La reducción de la pobreza multidimensional pasó del 43 por ciento en 2008 al 17,5 por ciento en 2019, aunque en las zonas rurales este indicador es más alto al alcanzar el 34,5 por ciento de población en dicha condición (DANE, 2020a).

Sin embargo, a la fecha se observan efectos de la pandemia por la COVID-19 retrasando los progresos alcanzados. Según los datos más recientes del DANE 2022, en el año 2021 más de 3,5 millones de colombianos y colombianas entraron a la categoría de pobres desde la perspectiva monetaria. Esto llevó

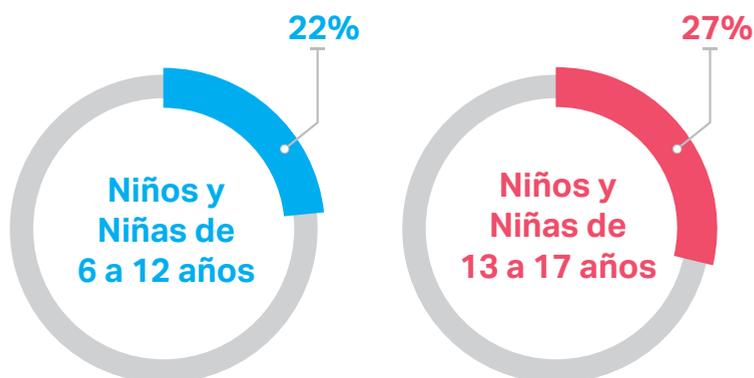
a que la incidencia de la pobreza se ubicara en 42,5 por ciento con 21,2 millones de personas en esta categoría en el ámbito nacional; la pobreza extrema se ubicó en 15,1 por ciento, lo que representa a 7,4 millones de personas viviendo en esta condición.

Las condiciones familiares bajo las cuales los niños y niñas del país nacen y crecen determinan sus oportunidades y realización efectiva de derechos, en términos de acceso a la educación, seguridad alimentaria, vivienda digna y salud, e inciden también en una mayor vulnerabilidad por riesgos asociados al conflicto armado, trabajo infantil o explotación. Las cifras más actualizadas están en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2019 en donde se resaltó que casi 3,5 millones de niños y niñas pertenecían a hogares en condiciones de pobreza multidimensional. El 39,8 por ciento de los hogares en Colombia tiene jefatura femenina, situación que se da principalmente en las cabeceras municipales, y el 37,9 por ciento de los jefes de hogar se consideran pobres (DANE, ECV 2019).

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional 2016 (IPM)²⁴ se evidenció que la mayor prevalencia de niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza multidimensional se encuentra en el rango etario de 13 a 17 años (Ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES POR RANGO DE EDAD (2016)



Fuente: Política Nacional de Infancia y Adolescencia. Elaboración propia

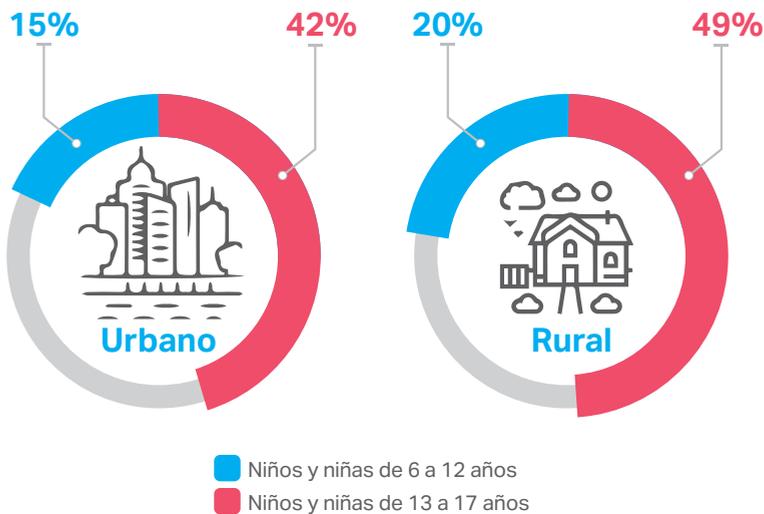


24 Este Índice permite identificar las privaciones de los hogares en relación con educación de la niñez y juventud, la salud y el acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda.

Lo mismo ocurre en ese rango etario en las zonas rurales de Colombia. La pobreza multidimensional en niños y niñas de 13 a 17 años de tales territorios es casi dos veces mayor que en las zonas urbanas. Ello no significa que los niños con edades entre 6 y 12 años tengan un panorama más alentador, pues la pobreza multidimensional en este rango etario es tres veces superior en las zonas rurales, en comparación con las urbanas (Ver gráfico 3).

GRÁFICO 3:

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES POR RANGO DE EDAD Y ÁREA (2016)



Fuente: Política Nacional de Infancia y Adolescencia. Elaboración propia

Las condiciones de pobreza multidimensional de los hogares determinan en gran medida la vida de niños y niñas pues ellas inciden en otros aspectos como acceso a la educación, cobertura de servicios básicos, nutrición, salud, y mayores riesgos a situaciones de violencia.

3.3 VIDA Y SALUD

En términos de salud la situación de niños y niñas en el país aún presenta desafíos significativos. Uno de los más importantes indicadores es la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez, mismos que han venido decreciendo de manera sustantiva en los años recientes. De todas maneras,

la mayoría de las muertes en niños y niñas menores de un año se da por causas evitables e innecesarias, lo cual, a su vez, evidencia la falta de calidad y accesibilidad a los servicios de salud, en especial a los de prevención e identificación del riesgo.

Según los datos del ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (2019), la tasa de mortalidad infantil es 10,7 por cada 1.000 nacidos vivos; mientras que, la tasa de mortalidad en la niñez fue de 13 por cada 1.000 nacidos vivos. Sin embargo, estas cifras tienden a aumentar de acuerdo con factores como la etnia y si la zona es rural o urbana. En Colombia el 82,5 por ciento de las muertes de niños y niñas ocurre durante el primer año de vida debido a malformaciones congénitas, trastornos respiratorios y otras afecciones como infecciones respiratorias. Los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés y La Guajira reportan las tasas más altas de mortalidad infantil, en ese orden.

De acuerdo con el reporte de Forensis 2018 en Colombia los sistemas de información Médico Legal Forense Colombiano, pertenecientes al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) registraron 3.075 casos de muertes ocasionadas por eventos accidentales; la tasa calculada para este periodo de tiempo es de 6,17 casos por cada 100.000 habitantes. Con respecto al escenario del hecho, se destaca la vivienda como el lugar donde se desencadena el mayor número de muertes accidentales (38,55%) con 1131 casos, en segunda y tercera instancia se encuentran los escenarios abiertos tales como espacios acuáticos al aire libre (17,31 %) con 508 casos y las vías públicas (11,21 %) con 329 casos.

En la tabla 2 se puede observar el número total de casos de muertes y lesiones por accidentes en el transporte y otros accidentes, según ciclo de vida en la niñez y adolescencia ocurridas durante el año 2019 en Colombia.

TABLA 2

MUERTES Y LESIONES ACCIDENTALES EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, COLOMBIA, 2019.

GRUPO ETARIO		MUERTES ACCIDENTALES	MUERTES TRANSPORTE	LESIONES ACCIDENTES	LESIONES ACC TRANSPORTE
PRIMERA INFANCIA	(0-5)	219	69	212	553
INFANCIA	(6-11)	92	76	228	951
ADOLESCENCIA	(12 -17)	132	309	216	1666
TOTAL		443	454	656	3170

Fuente: INMLCF, Forensis 2019. Elaboración propia

Un estudio realizado por Fasecolda, el gremio asegurador, estima que los accidentes de tráfico son la principal causa de muerte en niños de 5 a 14 años y jóvenes de 15 a 29 años en Colombia²⁵ El mayor número de muertes se presenta en el género masculino y el grupo de edad en el que más se reportan fallecimientos, en ambos géneros, es de 15 a 29 años (DANE).

Según el Informe Mundial sobre Prevención de las Lesiones en los Niños de la Organización Mundial de la Salud OMS (2018), las cinco causas principales de muerte por lesiones son: accidentes de tráfico, ahogamiento, lesiones cerebrales, quemaduras por fuego, caídas e intoxicaciones.

Con respecto a homicidios y violencia autoinfligida, incluidos los suicidios, se reporta que siete de cada 10 homicidios dejaron como víctimas a adolescentes entre 15 y 17 años, ocurriendo más del 80% en hombres. Así, en 2019 hubo una tasa de homicidios de 8.4 por cada 100.000 hombres menores de 18 años, mientras que, en el caso de las mujeres del mismo grupo etario, la tasa fue de 1 por cada 100.000. La siguiente tabla (3) resume las tasas de lesiones no fatales y muertes violentas (homicidios, accidentes de tránsito) por cada 100.000 habitantes, según el rango etario:

TABLA 3

CIFRAS DE LESIONES NO FATALES Y MUERTES VIOLENTAS DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN 2019

	LESIONES NO FATALES 2019		MUERTES VIOLENTAS 2019	
	TASA POR CADA 100.000 HABITANTES	TOTAL DE OCURRENCIAS	TASA POR CADA 100.000 HABITANTES	TOTAL DE OCURRENCIAS
EDAD 0 a 5 AÑOS	156,48	7.290	7,47	348
EDAD 6 a11 AÑOS	296,16	13.879	4,72	221
EDAD 12 a 17 AÑOS	575,82	27.596	27,74	1.347

Fuente: Forensis. Elaboración propia.

La Encuesta Nacional de Salud Mental incluyó por primera vez en el 2015 a niños y niñas con edad a partir de los siete años (Ministerio de Salud de Colombia, 2015). Según este estudio, los trastornos mentales más frecuentes están asociados a la depresión y a la ansiedad; los más afectados son los adolescentes (hombres y mujeres) y las mujeres. Algunos de los datos que arrojó la encuesta demostraron que los más recurrentes entre los siete y los 11 años se asocian al déficit de atención y a la ansiedad por separación;

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

25 Boletín Fasecolda, febrero 2022

en los adolescentes entre los 12 y los 17 años predominan la fobia social, la dificultad para comunicarse con otros y la depresión. En adolescentes de 13 a 17 años es preocupante el incremento de consumo de sustancias psicoactivas (SPA), pues de los casos diagnosticados de salud mental en 2018, el 22 por ciento correspondía a esa situación. De acuerdo con el boletín N° 4 de salud mental del ministerio de Salud y Protección Social actualizado a 2018, los problemas del lenguaje, los síntomas de ansiedad o depresión, el consumo de alcohol y el intento de suicidio son los problemas mentales más frecuentes en niños, niñas y adolescentes en Colombia. Asimismo, el trastorno de la atención e hiperactividad (TDAH), el trastorno de ansiedad y la fobia social se encuentran entre los trastornos mentales más frecuentes.

En cuanto a suicidios en niños, niñas y adolescentes se ha evidenciado que seis de cada diez actos han sido cometidos por adolescentes entre los 15 a 17 años, seguidos por niños y niñas de 10 a 14 años (Forensis, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020). Según cifras oficiales, los departamentos con mayor incidencia de suicidios son Antioquia, Bogotá D.C, Santander y Valle del Cauca.

Otro tema que genera preocupación es la prevalencia del embarazo adolescente. De acuerdo con el DANE en el país aumentó un 6.3 por ciento el embarazo de niñas y adolescentes entre los 14 y 19 años de edad en el 2021, pasando de 24.849 nacimientos a 26.405. Los nacimientos en niñas menores de 14 años se incrementaron en un 22,2 por ciento. Los datos del DANE muestran que en 2020 hubo 384 nacimientos con madres que no superan los 14 años y la mayoría de los padres eran hombres de más de 20 años.

En cuanto al acceso a salud el aseguramiento de niños, niñas y adolescentes según cifras del ministerio de Salud se ha incrementado de manera importante, cubriendo para 2021 a un total de 14.539.404 de ellos y ellas entre los 0 y 19 años si se cuenta también a niños, niñas y adolescentes afiliados al régimen contributivo y el subsidiado (Cifras de aseguramiento en salud, 2021).

Por otro lado, la seguridad alimentaria no está garantizada para la niñez colombiana. Se estima que en promedio nacional el 52 por ciento de hogares se encuentra en condiciones de inseguridad alimentaria. Esta situación es prevalente en las poblaciones pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes, en las cuales esa cifra podría llegar al 77 por ciento y 68 por ciento, respectivamente. A ello se suman los retos por falta de acceso a agua, saneamiento básico, atención médica, entre otros (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Además, solo en el año 2018, se registró un total de 209 muertes de niños y niñas por desnutrición, lo que significa que en promedio un niño o niña fallece por esta causa cada 1,7 días (Defensoría del Pueblo, 2018).

3.4 VIH /SIDA Y OTRAS ENFERMEDADES

El VIH (virus de la inmunodeficiencia humana) es el virus que causa el SIDA (síndrome de inmunodeficiencia adquirida). El VIH afecta las vidas de los niños, niñas y familias de todos los países del mundo, lo que trae como consecuencia que millones de niños y niñas hayan perdido a uno o a ambos de sus padres por causa del SIDA y otros tantos millones vivan con familiares enfermos y enfermos terminales.

El profundo trauma de perder a uno o a los dos progenitores tiene implicaciones devastadoras a largo plazo, no sólo para el desarrollo y el bienestar del niño, niña o adolescente, sino también para la estabilidad de algunas familias y comunidades. El SIDA no sólo mata a los padres; también a hermanos, hermanas, tíos, tías, vecinos, profesores y otros miembros de la comunidad. "El VIH y el SIDA acortan la infancia. Los niños dejan de ir al colegio para cuidar de sus padres moribundos o para ganar dinero. Muchos se quedan en la miseria cuando mueren sus padres. La terrible combinación de vergüenza y miedo que rodea el VIH y el SIDA alimenta una cultura de silencio que empeora el estigma y causa más daño. Estos niños y niñas, solos y hambrientos, sufren en silencio acosados por el miedo constante de saber que pueden ser los próximos o que su secreto puede hacerse público. El VIH y el SIDA comprometen el derecho de los niños a sobrevivir, a recibir educación y atención sanitaria. Ponen en peligro su derecho a estar protegidos frente a la discriminación, el abuso y la explotación sexual, el tráfico y la trata con niños y niñas, y el trabajo infantil. Privan a los niños y niñas de sus derechos a crecer en un entorno familiar y a desarrollar todo su potencial" (Unicef, 2020).

En Colombia los datos reportados a la Cuenta de Alto Costo (CAC)²⁶ han evidenciado un aumento en el número de personas con VIH/SIDA, al pasar de 35.000 en 2012 a 123.490 en el año 2020; y de este grupo, 12.528 fueron casos incidentes, lo que podría indicar un esfuerzo por parte de las entidades en la búsqueda de los casos, o también un aumento en la transmisión del virus,²⁷ en un 14.6 por ciento respecto al año anterior.

26 La Cuenta de Alto Costo (CAC), es un organismo técnico no gubernamental del Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia creado mediante el Decreto 2699 de 2007 que obliga a las EPS de ambos regímenes y demás EOC (Entidades Obligadas a Compensar) a asociarse para abordar el Alto Costo y opera como un Fondo autogestionado que contribuye a estabilizar el sistema de salud, garantizando la operación real de la solidaridad y desestimulando la selección y discriminación de la población mediante un ajuste de riesgo de la prima básica en función de los casos de alto costo. <https://cuentadealtocosto.org/site/quienes-somos/>

27 Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo, Cuenta de Alto Costo (CAC). Situación del VIH/SIDA en Colombia 2020; Bogotá D.C. 2021.

La CAC resalta que en esta cohorte de pacientes se evidencia una tendencia creciente que también ha sido identificada por otros organismos del sector salud como el Instituto Nacional de Salud que evidenció un incremento del 9 por ciento en la incidencia, reportando 15.908 casos para el 2019. El virus en Colombia afecta más a los varones que a las mujeres, según prevalencia.

En lo que respecta a niñas y jóvenes, entre 10 y 19 años, 131 estuvieron embarazadas con diagnóstico de infección por VIH en 2020, 14 de ellas fallecieron por esta causa. De los niños menores de 12 meses expuestos al VIH que estaban en seguimiento (hijos de madres con el virus), 14 fueron reportados en el periodo como casos confirmados con VIH, lo que corresponde al 1.24 por ciento de positividad entre los niños expuestos. El sexo que predominó en ese grupo fue el femenino. En la región Caribe se encontró el 71.43 por ciento de los menores de edad con diagnóstico positivo.

3.5 ACCESO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación de los niños y niñas en Colombia todavía presenta importantes brechas. Pese a los avances, los principales retos se encuentran en el acceso y disponibilidad de centros educativos, la deserción escolar, las diferencias en la cobertura rural y urbana, las desigualdades de género y la calidad de la educación.

De acuerdo con el DANE, en el año 2019 la matrícula nacional fue de 10.036.440 alumnos de los cuales, el 42.2 por ciento (4.236.886) corresponde a básica primaria y el 34.4 por ciento a (3.455.749) a básica secundaria. Una de las grandes preocupaciones sigue siendo la deserción escolar –abandono estudiantil en el transcurso del ciclo escolar-, que en Colombia alcanzaba el 15.79 por ciento en promedio de todos los niveles educativos para 2017 (ministerio de Educación, 2017a). La tasa de deserción escolar para el año 2018 fue del 3.2 por ciento con una mayor incidencia de hombres respecto a las mujeres.

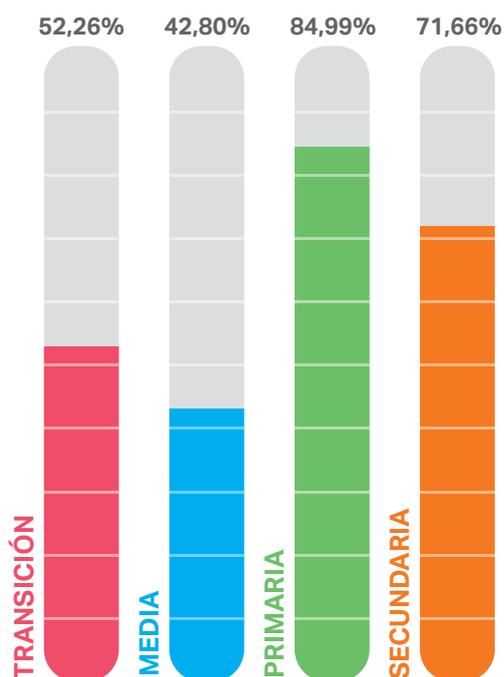
Las razones para ello son diversas, pero tienen que ver principalmente con la falta de calidad en la educación, la falta de oferta suficiente, en especial en las zonas rurales (El Tiempo, 20 de marzo de 2020).

Asimismo, uno de los grandes retos continúa siendo asegurar la cobertura en todos los niveles educativos. Pese a ello, en el país la educación primaria es la que cuenta con una de las mejores tasas de cobertura, si se la compara con

la media o secundaria. Los datos presentados por el ministerio de Educación (2017b) arrojaban que el nivel de primaria tenía una cobertura del 84.99 por ciento (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4

TASA DE COBERTURA NETA NACIONAL EN 2017 (POR NIVEL EDUCATIVO)



Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia

Para complementar, los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018 presentaban un alto porcentaje de niños y niñas que estaban estudiando. Los mayores logros se presentan en las edades de 5 a 16 años, en donde el 93.5 por ciento de los niños y niñas estudia. No obstante, las brechas persisten en los adolescentes y jóvenes de 17 a 24 años, pues solo el 4.7 por ciento se encontraba estudiando (DANE, 2019). Asimismo, estas cifras han disminuido ligeramente si se las compara con información 2016 y 2017, lo cual podría obedecer a diferentes factores que desalientan la permanencia o enrolamiento de los niños, niñas y adolescentes en la educación formal.

En términos de primera infancia solo el 52 por ciento de niños menores de seis años tenía acceso a atención pública o privada en jardines o preescolares o centros de cuidado y desarrollo infantil. Ello obedece principalmente a que en Colombia no existen suficientes centros educativos cerca a los hogares, pese a los progresos que se han evidenciado por las acciones gubernamentales en este campo. De igual forma, la terminación de la secundaria se mantiene como reto para Colombia. El país registra diez años promedio de educación para personas con edades entre los 15 y los 24 años, con departamentos como Chocó y La Guajira con ocho años en promedio. De acuerdo con los datos del ministerio de Educación Nacional (MEN), durante el primer año del confinamiento por la pandemia de la COVID-19 se cerraron 53.717 sedes educativas; 82 por ciento

(43.853) del sector oficial y 18 por ciento (9.866) del sector privado (citado por Ángel Pérez, en Razón Pública, abril 2021). En el apartado específico al tema de la pandemia se presenta un mayor análisis al respecto.

3.5.1. INTERNADOS ESCOLARES Y OTROS

El internado escolar hace referencia a la atención complementaria de la jornada escolar que incluye hospedaje, alimentación y cuidado del establecimiento educativo a los estudiantes durante el calendario académico. Según el Ministerio de Educación Nacional, “más de 35.000 niños y adolescentes de Colombia -que viven en zonas rurales de difícil acceso- reciben el servicio educativo bajo una modalidad que se denomina internados escolares. Las 569 sedes, que funcionan como internados escolares, están ubicadas en 23 departamentos: Meta, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Vichada, Casanare, Guaviare, Guainía, Amazonas, Arauca, Bolívar y La Guajira, entre otros. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las sedes no son adecuadas en infraestructura, dotaciones, vivienda, alimentación escolar, formación docente y otros espacios que les permitan a los niños desarrollar actividades cotidianas²⁸”.

El Ministerio reporta que durante el 2019 se realizó el diagnóstico de las residencias escolares para definir acciones de mejoramiento, con 23 residencias intervenidas en infraestructura por parte del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FIFE) y 40 sedes, recibieron acompañamiento en la cualificación de la oferta de la vida cotidiana mediante proyectos culturales, deportivos, de convivencia y participación con el apoyo de la Fundación Plan²⁹.

Al respecto del proceso de fortalecimiento de los internados, el MEN menciona que: «Es importante garantizar que el vínculo con las familias se fortalezca y bajo ninguna condición esta modalidad educativa se convierta en una forma de desconocer su responsabilidad en el cuidado, la crianza y educación de los niños y adolescentes³⁰”.

Sin embargo, las causas por las cuales las familias buscan este servicio no necesariamente se relacionan con la falta de oferta educativa cercana a la vivienda. Al notar las razones por las cuales las familias o personas desean internar a las niñas, niños y adolescentes se encuentran comentarios en



28 <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/541>

29 Convenio entre la Fundación PLAN y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para fortalecer el servicio de residencias escolares, que hacen parte de la estrategia de impulso de la educación rural y permanencia educativa para el desarrollo de los territorios. <https://www.plan.org.co/proyectos/convenio-1133526-de-2019/>

30 <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Especiales-Prensa/392063:Mejoras-a-internados-escolares>

los buscadores de internet, como los siguientes: “Buenas noches busco internado para niña rebelde”. “Tengo un hijo rebelde, no aprecia lo poco que tiene quisiera con el dolor del alma internarlo de pronto de esta manera cambie de comportamiento”. “Necesito saber de un colegio interno para un sobrino que es huérfano de mamá y papá”. Otras familias mencionan que los internados ayudan a garantizar el cuidado y la alimentación de sus hijos e hijas, resuelven asuntos prácticos y disminuyen temas de seguridad; siendo así una opción por considerar³¹.

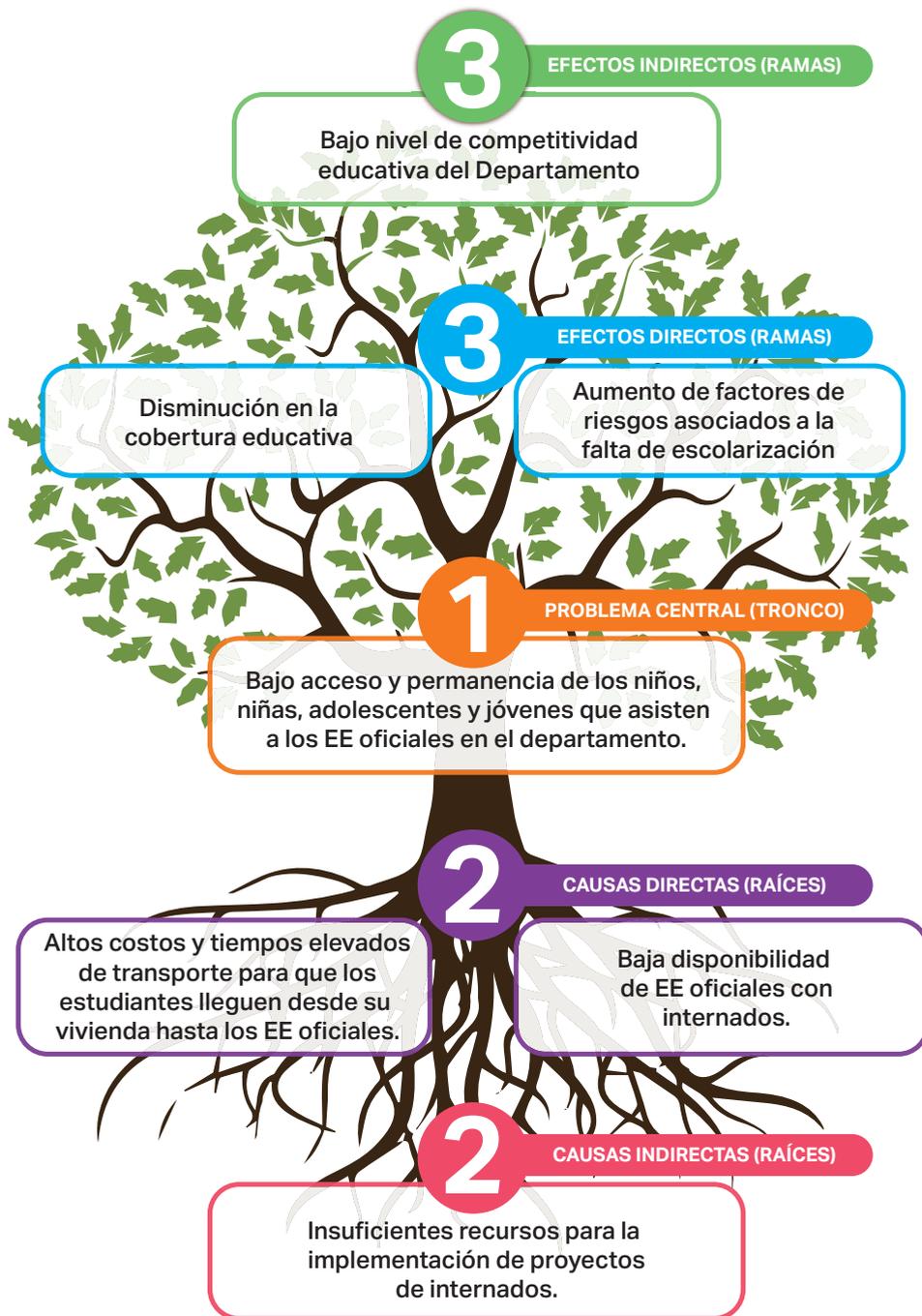
Por su parte, la oferta de los servicios de internado se presenta como un apoyo a la crianza de los hijos y una enseñanza basada en la disciplina. La oferta de algunas de los internados educativos menciona la ayuda a niños y jóvenes que estén viviendo situaciones relacionadas con padres separados, permanencia solos en casa, estudiantes con apatía o pereza por el estudio, o pertenecientes a entornos afectados por la violencia. Los niños y niñas normalmente recibidos en estas instituciones de educación bajo modalidad de internado tienen más de siete años de edad. Su tiempo con la familia se distribuye en los fines de semana y vacaciones (aproximadamente cinco semanas por año) y en ocasiones su disfrute depende de su comportamiento y rendimiento académico, en especial, en aquellos internados militares³².

En los lineamientos del MEN para los proyectos de internados se establece que, para definir la necesidad de un internado educativo, debe hacerse un análisis sobre el problema central netamente relacionado con la educación, y como recurso de ejemplo se cita el siguiente árbol de problema (ver gráfico 5)³³:

- 31 Ver: <https://educacionencolombia.com.co/internado/index.htm>; <https://hijosrebeldes.com/internados-para-jovenes-rebeldes-en-cali-una-opcion-real/> búsqueda Octubre 2021
- 32 Ver Redacción El Tiempo, El Tiempo, 26 de agosto 2001, <https://www.colegiomilitarrondondefunza.com/internado-masculino/>;
- 33 Lineamientos estándar para Proyectos de Internados, Ministerio de Educación Nacional, 2016. Ver: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357562_recurso_4.pdf

GRÁFICO 5:

ÁRBOL PARA ANÁLISIS DEL PROBLEMA CENTRAL PARA DEFINIR NECESIDAD O NO DE INTERNADO ESCOLAR, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL



El MEN ha invertido conocimiento y recursos en mejorar la calidad de la atención educativa en los internados, aunque la relación de estas intervenciones con los asuntos que generan el ingreso de los niños y niñas a este tipo de servicios no parece considerar las condiciones familiares o las consecuencias en el desarrollo de ellos y ellas al crecer separados cotidianamente de sus familias. No puede desconocerse que detrás de la oferta como también de la demanda de este tipo de servicios de educación, hay condiciones familiares y sociales relacionadas con los riesgos de pérdida del cuidado familiar, que deben ser atendidas por un sistema de protección debidamente articulado y financiado. Se requerirá una distinción de estos servicios que responden realmente a una oferta educativa, a la vez que considerar los riesgos de vulneración de derechos o la materialización de los mismos que originan la solicitud de este tipo de servicios. Asimismo, se necesitará articular los procesos formales del sistema de protección, como es abrir un PARD a favor del niño o niña, cuando ello sea necesario.

3.6 DISCAPACIDAD

De acuerdo con el ICBF “Los derechos de las personas con discapacidad como un grupo poblacional históricamente discriminado y maltratado, han tenido una evolución desde la perspectiva simplemente proteccionista del Estado y de aislamiento a una inclusiva, que los reconoce como sujetos de los mismos derechos que todas las demás personas y de unos especiales por sus particularidades. Se parte de ver a las personas en situación de discapacidad como dotadas de capacidades especiales y sujetos de medidas afirmativas que permitan el goce efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad”.

Uno de los derechos que son reconocidos por la Convención de los Derechos del Niño es el derecho a tener una familia y a la intimidad de la misma, el cual abarca los derechos a contraer matrimonio y fundar una familia sobre la base del consentimiento libre y pleno de las personas en situación de discapacidad; plenos derechos sexuales y reproductivos que se ejercen a través de mantener su fertilidad en las mismas condiciones que las demás personas; a decidir sobre el número de hijos y el acceso a la información sobre reproducción y planificación familiar.

Respecto de los derechos de crianza y educación de los hijos de personas en situación de discapacidad, la Convención establece que el Estado brindará apoyo en esta labor y prohíbe la separación de los niños contra su voluntad salvo orden de autoridad competente con base en un ‘examen judicial’ que determine como necesaria dicha separación en atención al interés superior

del niño. Finalmente, impide la separación del niño y sus padres con base en la discapacidad de este, de ambos padres o de uno de ellos³⁴.

La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2012 estimó un total de 48.208 niños y niñas menores de cinco años con alguna discapacidad, cuya incidencia sobre el total de la población en esta edad es del 1,2 por ciento. En las tablas 4 y 5 se puede observar la distribución por grupos de edad de niños, niñas y adolescentes, y según cabecera municipal, centro poblado y rural disperso.

TABLA 4

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL Y MENOR DE 18 AÑOS, POR EDAD Y SEXO CON ALGUNA DISCAPACIDAD, 2012 (ECV)

GRUPOS DE EDAD (AÑOS)	TOTAL			CABECERA MUNICIPAL		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	857.132	406.859	450.273	623.322	284.508	338.814
Menores de 3 años	10.497	5.780	4.717	7.447	4.112	3.335
De 3 a 4	12.507	7.055	5.452	8.998	5.072	3.926
De 5 a 9	43.090	24.796	18.294	30.682	17.624	13.058
De 10 a 14	52.232	29.358	22.874	37.608	21.010	16.598
De 15 a 19	43.279	23.646	19.633	31.301	16.989	14.312

34 Los Estados parte asegurarán que los niños y las niñas con discapacidad tengan los mismos derechos con respecto a la vida en familia. Para hacer efectivos estos derechos y a fin de prevenir la ocultación, el abandono, la negligencia y la segregación de los niños y las niñas con discapacidad, los Estados parte velarán por que se proporcione con anticipación información servicios y apoyo generales a los menores con discapacidad y a sus familias.

*Los Estados parte asegurarán que los niños y las niñas no sean separados de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, con sujeción a un examen judicial, determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que esa separación es necesaria en el interés superior del niño. En ningún caso se separará a un menor de sus padres en razón de una discapacidad del menor, de ambos padres o de uno de ellos.

*Los Estados parte harán todo lo posible, cuando la familia inmediata no pueda cuidar de un niño con discapacidad, por proporcionar atención alternativa dentro de la familia extensa y de no ser esto posible, dentro de la comunidad en un entorno familiar.

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 762 de 2002.

TABLA 5

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL Y MENOR DE 18 AÑOS, POR EDAD Y SEXO CON ALGUNA DISCAPACIDAD, SEGÚN CENTRO POBLADO Y RURAL DISPERSO 2012 (ECV)

GRUPOS DE EDAD (AÑOS)	CENTRO POBLADO			RURAL DISPERSO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	79.046	39.882	39.164	154.764	82.469	72.295
Menores de 3	1.105	607	498	1.945	1.061	884
De 3 a 4	1.222	679	543	2.287	1.304	983
De 5 a 9	4.119	2.387	1.732	8.289	4.785	3.504
De 10 a 14	4.848	2.777	2.071	9.776	5.571	4.205
De 15 a 19	4.050	2.211	1.839	7.928	4.446	3.482

En el año 2019 se identificaron 298.034 menores de 18 años con discapacidad, de los cuales, 25.139 eran menores de cinco años y 272.895 tenían entre seis y 17 años (Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, gobierno de Colombia).

No es posible comparar estas cifras que dependen de las definiciones sobre discapacidad que se consideren, y la diferencia entre estimar una población de manera estadística o identificarla censalmente. En cualquier caso, supone una importante población que requiere atención particular y que tiene un más alto riesgo de ser abandonada, ser sometida a maltratos, abusos y a ser institucionalizada.

Durante la vigencia 2019, en el marco de los servicios de Promoción y Prevención, el ICBF atendió a 2.743.769 niñas, niños, adolescentes y familias. De este total, 8.195 personas manifestaron presentar alguna discapacidad. El área misional del ICBF que registró al mayor número de atenciones a las personas con discapacidad (PcD) fue la Dirección de Familias y Comunidades, seguida de la Dirección de Primera Infancia³⁵.

De acuerdo con la categoría de discapacidad, el 35,4 por ciento (3.042) de las PcD atendidas aseguró tener discapacidad física; 20,6 por ciento (1.768) presentar discapacidad intelectual; 9,8 por ciento (845) con discapacidad



35 Infografía sobre Discapacidad, ICBF, 2020; tomado de www.icbf.gov.co sección Estadísticas, mayo 2022, Fuente: Sistema de Información Cuéntame. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2019. Grupo de Estadística y Gestión de la Información, Dirección de Planeación y Control de la Gestión, ICBF. Fuente: Sistema de Información Cuéntame. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2019. Grupo de Estadística y Gestión de la Información, Dirección de Planeación y Control de la Gestión, ICBF

visual y 9,7 por ciento (830) con discapacidad por voz y habla. Del total de la población atendida, el diez por ciento equivalentes a 261.412 personas se auto reconoció como indígenas, cinco por ciento (148.291) como población negra, afrocolombiana, raizal o palenquera, y el 0,03 por ciento (933) como población Rrom. El 73,2 por ciento de las PcD atendidas se reportó en el área urbana y 26,6 por ciento en el área rural dispersa³⁶.

3.7 PROTECCIÓN

Se entiende por protección de niños niñas y adolescentes, “el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”³⁷. Sin embargo, es preocupante que en Colombia aún muchos de sus derechos no se cumplen y situaciones como la violencia contra los niños y niñas continúa presentándose como una situación generalizada y, en muchas ocasiones, normalizada en ciertos contextos familiares, por ejemplo, con el castigo físico como forma de disciplina y crianza.

De hecho, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2019a) las cifras de niños, niñas y adolescentes muertos son preocupantes, como se mencionó en la sección sobre vida y salud del presente informe. En los últimos cinco años, de modo que, siete de cada diez homicidios cada año corresponden una persona entre las edades de 15 a 17 años, con una prevalencia mayoritaria de hombres (el 80% de los homicidios es cometido contra hombres).

Según el reciente informe de *Child Rights Now! - Joining Forces (2019)*³⁸ entre 2008 y 2017 fueron conocidos 118.794 casos de abuso en contra de niños y niñas. Asimismo, se señala que, si bien la tendencia de casos reportados ha ido disminuyendo, 2017 fue el año en el cual se presentó un ligero aumento del 3,01 por ciento respecto a 2016, equivalente a 303 casos, para un total de 10.385 casos. El informe también destaca que la violencia contra los niños representa el 37,7 por ciento de cantidad total de exámenes médicos y legales por violencia doméstica llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que establecen a los niños y niñas con edades entre los diez y 14 años como los niños más afectados.

³⁶ Ibidem

³⁷ Artículo 7 del Código de Infancia y Adolescencia de 2006, guía las acciones estatales y privadas que pretenden mejorar las condiciones de la niñez y adolescencia en Colombia

³⁸ Child Rights Now! – Joining Forces. (2019). Resumen de Informes Nacionales de Progreso.

Del mismo modo el abuso sexual en contra de niños, niñas y adolescentes continúa como un flagelo que no logra disminuir. Se estima que cada año, en promedio el 86 por ciento de los casos de presunto delito sexual ha sido en contra de niños, niñas y adolescentes; de ellos, el 73,8 por ciento fue sobre niñas y adolescentes. Solo en 2019 se reportaron 22.211 presuntos casos de delito sexual cometidos contra niños y niñas de 0 a 17 años (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2019b).

Se debe tener en cuenta que existe en el país un subregistro de los casos de vulneraciones de derechos de niños y niñas, a la par de una invisibilización de sus causas y problemáticas. Según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 la tasa de violencia es de 303,8 por cada 100.000 contra niños, niñas y adolescentes entre 0-17 años (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

En lo atinente a la violencia intrafamiliar, para el año 2018 se presentaron 77.303 casos, de los cuales, 58.931³⁹ se cometieron contra mujeres -lo que establece la ocurrencia de un promedio de 211 casos diarios; la misma fuente señala que para el año 2019 se reportaron 22.613 casos de violencia sexual y 10.468 casos de maltrato infantil⁴⁰.

A pesar de tal falta de reporte e invisibilidad, cada vez más niños y niñas entran al sistema de protección mediante un PARD, proceso que en la mayoría de las ocasiones puede durar años, hecho que incide de manera directa en el derecho de los niños y niñas a crecer en una familia. Puesto que este informe tiene interés particular en el grupo de niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental o se encuentran en riesgo de sufrirlo, en un próximo capítulo se realiza un análisis profundo de esta situación y de la respuesta dada a ella por el Estado colombiano y la sociedad civil.

Por otro lado, si bien el Estado colombiano ha tomado medidas para acabar con la discriminación contra los niños y niñas como ha sido la adopción de la Política de Infancia y Adolescencia que abarca todas las etapas de desarrollo de los niños, existe una discriminación estructural contra niños y niñas indígenas, afrocolombianos, desplazados, con discapacidad, niños LGBTI+ y aquellos que viven con SIDA. Para estos niños y niñas el impacto de esa discriminación afecta su derecho al estudio, a gozar de buena salud y los expone a violencia. La discriminación también persiste en función del género, pues niñas y adolescentes enfrentan mayor violencia y marginación.

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

39 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –FORENSIS 2020, junio de 2020

40 Ibidem

3.8 TRABAJO INFANTIL, EXPLOTACIÓN LABORAL Y EXPLOTACIÓN SEXUAL INFANTIL

La situación de trabajo infantil en el país aún persiste, pese a los esfuerzos realizados para contrarrestar esta práctica. Según el DANE (2020b), para 2019 se estima que el 5.4 por ciento de la población de 5 a 17 años trabaja en Colombia, es decir unos 586.000 niños y niñas. Esta cifra representa un gran avance si se compara con cifras anteriores a 2012, donde la tasa nacional alcanzaba el 10.2 por ciento.

Del mismo modo, las ciudades que registran mayor incidencia de esta problemática son las siguientes: Neiva, Sincelejo, Pasto, Armenia y Cali. El trabajo infantil es predominante en hombres y en el rango etario de 15 a 17 años. Las principales razones que se identificaron para trabajar son: i) necesidad de participar en la actividad económica de la familia; ii) trabaja para tener su propio dinero; iii) el trabajo es honroso y aleja de vicios, y, iv) debe ayudar con los gastos de la casa y los estudios. Se ha identificado que los sectores de la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura acoge el 41.6 por ciento de los niños, niñas y adolescentes que trabajan, seguido de los sectores de comercio, hoteles y restaurantes con un 29.8 por ciento (DANE, 2020b). El trabajo de niñas y adolescentes con frecuencia no se reconoce debido a que realizan labores domésticas en sus hogares o en los de terceros.

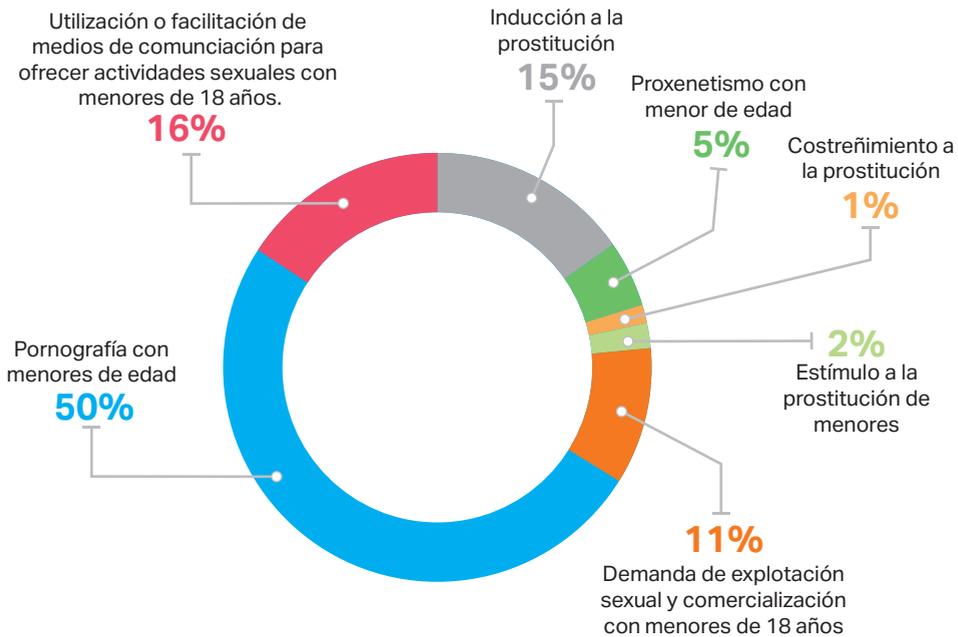
Es pertinente resaltar que según la normatividad colombiana los adolescentes entre 15 y 18 años, previa autorización del inspector de trabajo y en ausencia de éste el comisario de Familia o alcalde municipal, pueden realizar algunas actividades laborales, garantizando la protección y el desarrollo integral de los adolescentes autorizados (ICBF, s/f).

De otra parte, en Colombia aún existen grandes retos para garantizar que los niños y niñas no sigan siendo víctimas de explotación, principalmente, de explotación sexual. Dentro de esta categoría se debe tener en cuenta la persistencia de prácticas como el matrimonio infantil o las uniones tempranas, mismas que afectan con mayor prevalencia a las niñas y adolescentes. Al respecto, las últimas cifras oficiales datan de 2015 y están plasmadas en los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud; así, se estima que en el ámbito nacional el 13.3 por ciento de las niñas y adolescentes estaba en una unión conyugal. Sin embargo, esa cifra es superior si se traslada a las zonas rurales del país en donde puede llegar al 21.5 por ciento de niñas y adolescentes (ICBF, 2018).

De igual manera, según la información presentada por la Fiscalía General de la Nación, la Explotación Sexual Comercial de Niñas Niños y Adolescentes (ESCNNA) ver gráfica 6, incluye delitos como los siguientes:

GRÁFICA 6

INVESTIGACIONES POR PRESUNTOS DELITOS RELACIONADOS CON LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑAS NIÑOS Y ADOLESCENTES –CIFRAS A 2017-



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Elaboración propia

Al respecto vale la pena mencionar que desde que se inició el registro de la ESCNNA en 2005, cada año se ha incrementado el número de denuncias, imputaciones y condenas. Como se puede evidenciar en el gráfico 4, al menos el 50 por ciento de las investigaciones de delitos relacionados con ESCNNA tiene que ver con pornografía con menores de edad. Asimismo, según la información de la Fiscalía General de la Nación, las mujeres con edades que oscilan entre los 14 y 17 años son la mayoría de las víctimas de estos delitos de explotación (ICBF, 2018).

De manera preocupante el ICBF reporta también el incremento del número de niñas, niños y adolescentes que ingresan por motivos de explotación sexual o explotación sexual comercial a un PARD. Entre 2017 y 2019 se

reportaron 944 casos, con tendencia a aumentar año tras año (ICBF, 2020). De todas maneras se debe tener en cuenta que gran parte de los casos no son reportados o denunciados.

La Fiscalía General de la Nación en el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género reportó 82 casos de trata de personas entre 2019 y octubre de 2020; el 63.4 por ciento de estos se denunció en el año 2019. Ocho de cada diez casos ocurrieron en mujeres y el 35 por ciento correspondió a adolescentes entre 14 y 17 años. Con relación al lugar de ocurrencia, seis de cada diez delitos pertenecían al área urbana (Fiscalía General, 2021).

3.9 EFECTOS DERIVADOS DEL CONFLICTO ARMADO

En el contexto del persistente conflicto armado en el país, a pesar de la Firma de los Acuerdos de Paz (2016) y los esfuerzos realizados en el país para contrarrestar el reclutamiento forzado de niños y niñas y la violencia en contra de ellos, se evidencia que el riesgo permanece. Según la Unidad de Reparación Integral a Víctimas (2020), aproximadamente el 25 por ciento de víctimas del conflicto armado se relaciona con menores de 18 años (2.239.704), de las cuales, un 96 por ciento ha sufrido desplazamiento forzado con posibilidades casi nulas de retornar a sus lugares de origen.

Los esfuerzos realizados no han sido suficientes para que los niños y niñas puedan vivir libres del flagelo del conflicto armado. De forma alarmante, la violencia contra los niños está extendida y normalizada. No solo siguen siendo víctimas de torturas y tratamientos crueles y degradantes a manos de grupos armados irregulares, sino también están expuestos a hechos victimizantes como el impacto causado por minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) o artefactos explosivos (AEI), e inclusive, la orfandad como resultado de la violencia en contra de los padres o madres. Existe un subregistro de vulneraciones de derechos de los niños lo cual invisibiliza gran parte de la violencia pese a los esfuerzos estatales. Es una deuda pendiente con los niños y niñas la eliminación de todas las formas de violencia en su contra.

Si bien los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 representaron un gran avance hacia la desmovilización de niños, niñas y adolescentes reclutados forzosamente por el grupo irregular, eso no quiere decir que dicha práctica haya finalizado en el país. La Defensoría del Pueblo (2020) presentó un informe que recoge las diferentes dinámicas del reclutamiento forzado, uso, utilización ilícita y violencia sexual de niños,

niñas y adolescentes en el contexto del conflicto armado. Allí se menciona que, a partir de 2016, los actores armados irregulares responsables de este delito son el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las facciones disidentes de las FARC-EP, grupos armados del crimen organizado y grupos armados ilegales que surgieron de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) Estas últimas corresponden a grupo paramilitares.

El mismo reporte señala que los niños, niñas y adolescentes en mayor vulnerabilidad de reclutamiento forzado son aquellos que pertenecen a las comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, campesinos, población desplazada, las mujeres, población con orientaciones sexuales e identidades de género diversa y grupos socialmente estigmatizados, como son quienes consumen sustancias psicoactivas. De forma alarmante se ha visto el incremento de la utilización de niños y niñas en situación de movilidad humana (Defensoría del Pueblo, 2020).

Aparte de lo anterior, en Colombia se ha reclutado de vieja data y así continúa a adolescentes y jóvenes, estando reportados en riesgo de reclutamiento un total de 618 municipios⁴¹ y la COALICO⁴², señala, con corte a octubre 30 de 2020, que se han presentado 12.116 de episodios de reclutamiento en el país.

Finalmente, factores como la ausencia del Estado y fragilidad institucional, la persistencia de la violencia y los contextos socioculturales impiden que se ponga fin a esta grave situación que vulnera los derechos de los niños y niñas colombianos. En cuanto a cifras, ellas siempre son controversiales no es concluyente o no muestra la realidad de esta realidad social. Según el Observatorio de Niñez y Conflicto Armado (2021), en 2020 al menos 12.481 niños, niñas y adolescentes sufrieron hechos victimizantes en el contexto eventos de conflicto armado, lo cual incluye ataques, bloqueo de suministros y servicios básicos, desplazamiento forzado, violaciones e infracciones a la libertad sexual y el derecho a la vida e integridad personal, así como reclutamiento forzado, vinculación y uso por parte de actores armados. Con relación a estos últimos, ONCA⁴³ presenta la siguiente información, en el diagrama 3:



- 41 Línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual Contra Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO), Gobierno de Colombia, 2018.
- 42 La Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO)
- 43 Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la COALICO

DIAGRAMA 3

RECLUTAMIENTO FORZADO, VINCULACIÓN Y USO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR PARTE DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES, 2020

VINCULACIÓN Y RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	USO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (CAMPAÑAS CÍVICO MILITARES)
<p>Al menos 222 niños, niñas y adolescentes afectados en un aproximado de 79 eventos ocurridos</p> <p>Los departamentos con mayores casos reportados fueron Antioquia, Chocó, Nariño y Valle del Cauca</p>	<p>Al menos 351 niños, niñas y adolescentes afectados en un aproximado de 16 eventos</p>

Del mismo modo, a lo largo de 2020 se registraron varias masacres –homicidio intencional de tres o más personas- en el país. Según INDEPAZ (2021)⁴⁴, 381 personas fueron víctimas en 91 masacres perpetradas en Colombia, de las cuales 21 ocurrieron en Antioquia, constituyéndose así como el departamento con mayor incidencia de este crimen en el país, seguido de Cauca y Nariño. Lamentablemente esta estadística en 2020 incluyó un importante número de adolescentes y jóvenes.

3.10 DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

En Colombia el principio de valorar y escuchar la opinión de los niños y niñas está bien plasmado en el marco normativo nacional y en las regulaciones que refieren a procesos que involucran de una u otra manera a los niños y niñas. Pese a estar explícitamente manifestado, en la práctica ello no siempre ocurre, y menos aún se cuenta con su participación en los asuntos públicos y privados que los afectan.

Así, existen retos para la realización del derecho a la participación de niños y niñas. Se han identificado debilidades en los mecanismos de participación infantil y una limitada asignación de recursos estatales. De hecho, según una consulta nacional realizada por UNICEF (2018), cuatro de cada diez niños y adolescentes indicaron que sus ideas nunca o pocas veces son tomadas en cuenta en casa; mientras que ocho de cada diez niños, niñas y adolescentes manifestaron que nunca o pocas veces sus propuestas o ideas son tomadas en cuenta por los adultos de la comunidad.

44 INDEPAZ (2021). Informe de Masacres en Colombia durante 2020-2021. <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

Ello ocurre a pesar de que cada vez más los entes territoriales involucran a niños, niñas y jóvenes en espacios de coordinación y articulación para la política pública. Sin embargo, el aspecto cultural adulto centrista prevalece todavía, pues no siempre reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos y con capacidad de decidir y opinar sobre las situaciones que les afectan directamente.

En Colombia, una buena experiencia son precisamente las mesas de participación de niños, niñas y adolescentes que se conforman a nivel municipal, departamental y nacional, a más de las mesas sobre temas de infancia, adolescencia y familia, lo cual es un avance importante. Las mesas de participación deben ser entendidas como una instancia dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en el Consejo de política social y en general, en todo el ciclo de políticas públicas en el territorio. Estos espacios están diseñados para niños, niñas y adolescentes entre los 9 a 16 años, cualquiera que sea su condición, situación, etnia, género, con base al principio de no discriminación. Los niños y niñas que estén vinculados a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos son también parte de este mecanismo (ICBF & OIM, 2014).

De todas maneras, el reto persiste, por cuanto su presencia en dichas mesas debe ser significativa, autónoma, continua y participativa y no solo una formalidad. Por ejemplo, los adultos funcionarios a cargo de liderar dichas mesas han manifestado en varias ocasiones no contar con las herramientas pedagógicas para poder motivar la participación activa de los niños, niñas y adolescentes (ICBF, UNICEF, SNBF y Save the Children Colombia, 2017).

3.11 NIÑEZ EN MOVILIDAD HUMANA

Con una población estimada de 1,8 millones de venezolanos radicados en Colombia (Migración Colombia, 2020), la situación de la mayoría de los niños y niñas migrantes es precaria, pues no solo deben enfrentar los retos propios de la migración, sino también riesgos contra su integridad y desigualdades estructurales que les afectan doblemente por ser niños y por ser migrantes.

Según UNICEF (2019) más de 327.000 niños y niñas venezolanos residen en Colombia, muchos en condiciones de falta de acceso a salud, educación, protección y bienestar a pesar de los esfuerzos que ha hecho el Gobierno colombiano por ofrecer igualdad de oportunidades para dicha población. De ese total de niños y niñas, menos de la mitad cuentan con un permiso especial de permanencia (PEP), el cual les habilita a residir de forma regular en

Colombia. Existe una voluntad política del gobierno colombiano para avanzar hacia una legislación más integral que permita regularizar el estatus de los migrantes venezolanos, pese a que, sigue siendo una asignatura pendiente una ley migratoria integral. Así, en 2021, el gobierno nacional anunció la creación de un estatuto de protección integral para la población migrante venezolana, el mismo que está orientado a regularizar la situación migratoria de cerca de 1,8 millones de venezolanos y venezolanas que residen en el país y facilitar el acceso de dicha población a los servicios básicos y atención – ello, al considerar que el 52 por ciento cuenta al momento con una condición migratoria irregular-. El nuevo estatuto permite obtener una visa de residente durante diez años (Cancillería de Colombia, 2021).

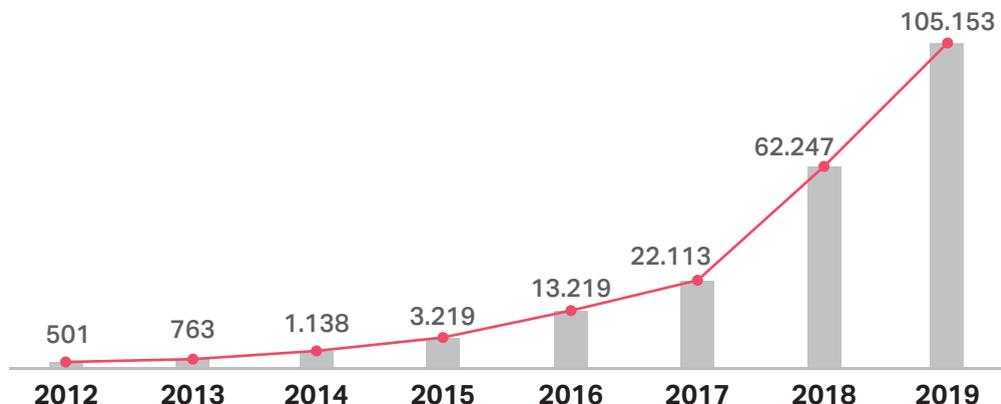
Pese a los esfuerzos de flexibilizar las regulaciones migratorias, se estima que solo el 50 por ciento de los niños y niñas venezolanos accede al sistema educativo, entre otras razones, porque sus familias no están en capacidad de asumir los costos adicionales, a pesar de que las matrículas sean gratuitas (Proyecto Migración Venezuela, 2020). En otros casos, los colegios de los territorios donde residen no cuentan con cupos o no se cumplen las disposiciones por temas de discriminación.

Los niños y niñas no acompañados y separados generan particular preocupación, debido a que las autoridades administrativas han presentado dificultades para garantizar su atención integral. Así, se ha vuelto casi imposible lograr la reunificación familiar, debido a que los cuidadores están en su gran mayoría en Venezuela y no hay respuestas consulares oportunas; también se encuentran en otros países de la región. Más alarmante aún es el hecho de que los niños y niñas migrantes están expuestos a violencia y explotación al cruzar la frontera, pues se ha evidenciado que la trata con fines sexuales o de explotación de migrantes está extendida en la frontera con Venezuela. (CONPES, 2018).

Así también, se ha podido evidenciar que el rol del ICBF se ha venido adaptando a las necesidades de los niños y niñas migrantes. Como ente rector del sistema de bienestar familiar del país, ha asumido un rol central en articular a todos los actores involucrados en asegurar la protección de los niños y niñas migrantes. En los últimos años se ha registrado un drástico incremento de la atención de niños y niñas y adolescentes venezolanos por parte del ICBF, ver gráfico 7, lo cual no solo se explica por el incremento de los flujos migratorios sino por también otras variables, como la decisión de permanecer en el país y la ampliación de las atenciones y servicios disponibles para niños y niñas migrantes por parte del Estado.

GRÁFICO 7

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NACIDOS EN VENEZUELA ATENDIDOS EN SERVICIOS DEL ICBF



Fuente: Estadísticas ICBF. Elaboración propia

Del gráfico anterior vale la pena señalar que al menos el 86 por ciento de la población atendida en 2019 corresponde a atenciones en programas de primera infancia, en comparación con un diez por ciento de atenciones en Infancia y Adolescencia y Nutrición (ICBF, 2019). Uno de los factores que incide en el porcentaje notable de niños y niñas de primera infancia es que el Estado colombiano se ha comprometido con la atención de los partos de las mujeres venezolanas que llegan al país (Caicedo, L., 2020) y que dispone de una cobertura mayor de estos servicios en el país.

Asimismo, solo en 2019 se registró el ingreso de 2.188 niños, niñas y adolescentes al sistema de protección del ICBF (2019), principalmente, por causa de violencia sexual y omisión o negligencia. Son esos niños y niñas no acompañados y separados de sus familias quienes se encuentran en una condición de riesgo doble: por su misma condición migratoria y su situación de vulnerabilidad ante la carencia de un referente familiar/afectivo protector.

3.12 EFECTOS DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 ha impactado al mundo en distintos niveles, más allá de los aspectos inherentes a salud pública y la pérdida de vidas humanas, la situación que ha generado está lejos de finalizar o mejorar. A manera de "efecto cascada", la contracción económica, el aumento del desempleo,

los confinamientos, el cierre de establecimientos educativos y centros de cuidado diario han impactado de manera directa en las condiciones de los niños, adolescentes y jóvenes en el mundo. Colombia no es una excepción a esta realidad, en donde la pandemia ha logrado profundizar aún más las condiciones de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes, aquellas que ya existían desde antes de 2020.

Como se menciona en el informe realizado por CEPAL-UNICEF (2020) sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes en tiempos de COVID-19, el panorama es poco alentador a nivel de América Latina y el Caribe. Así, se estima que la pobreza monetaria en niños y niñas aumentará, de modo que uno de cada dos niños se vería enfrentado a vivir en condiciones de pobreza. A ello se suma el incremento del riesgo de violencias en el hogar, explotación sexual, riesgos en el entorno digital y la deserción escolar. Cabe notar que, dentro del hogar y la familia, es donde se perpetra con mayor frecuencia la violencia contra ellos y ellas, sobre todo, al considerar que es donde pasan ahora la mayor parte del tiempo, y se pierde el control y denuncia que ejercen las maestras y otro personal de los Centro de Atención y Diagnóstico de Enfermedades (CDI) y escuelas en tiempos presenciales.

En Colombia los casos de abuso en contra de niños y niñas han incrementado aún más en el contexto de la pandemia por la COVID-19. Un agravante es que se vuelve más difícil identificar los casos de vulneración de derechos cuando los niños y niñas no asisten de manera presencial al colegio o centros de cuidado.

En zonas tradicionalmente afectadas por el conflicto armado, la pandemia ha exacerbado la situación de vulneración y violencia, lo cual se evidencia en mayores desplazamientos, confinamientos y violencia contra civiles. El problema del reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados irregulares se ha intensificado y agravado por el cierre de escuelas.

Los impactos económicos de la pandemia profundizan las condiciones de pobreza monetaria y pobreza multidimensional de las familias colombianas. Uno de los grupos poblacionales más afectados por esta realidad es el de los jóvenes por efectos del desempleo y limitado financiamiento para alternativas de medios de vida.

El derecho a la educación de los niños y niñas está en alto riesgo, pese a las progresivas flexibilidades que se han ido implementando para la alternancia escolar. Según el ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (2020), en un país de más de 50 millones de

habitantes hay 20 millones que no tienen acceso a internet de banda ancha, servicio cuya suscripción representa el 12 por ciento del salario promedio para el 40 por ciento de la población más pobre, casi el doble que Chile o México y cuatro veces mayor que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁴⁵. En las zonas rurales, solo el 17 por ciento de los estudiantes rurales tiene internet y computador. El Ministerio de Educación estimó que, durante 2020, más de 150.000 niños, niñas y adolescentes abandonaros sus estudios, y aunque esas cifras son previsibles cada año, el verdadero impacto de la deserción se evidenciará en el proceso de matriculación de los siguientes años.

*Las conclusiones de este capítulo
se encuentran en el CAPÍTULO 10*

45 Colombia se convirtió oficialmente en el 37º miembro de la OCDE el 28 de abril de 2020, concluyendo con éxito un proceso de adhesión que comenzó en 2013.



4 CIFRAS y CAUSAS DE LA PÉRDIDA DE CUIDADO PARENTAL

En el capítulo 3 se ha presentado el panorama de la niñez en Colombia con respecto a sus derechos. En esta sección con base en estadísticas gubernamentales y análisis cualitativos de diferentes actores de la protección de la niñez, señalaremos las causas por las cuales las niñas, niños y adolescentes son separados de sus familias y quedan a cargo de la protección estatal. Revisaremos cifras, tipos de causas, y analizaremos diversas situaciones.

La Ley de Infancia y Adolescencia⁴⁶ definió en su artículo 51 que “El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales”. Una vez verificado el estado de cada uno de los derechos, se dejará constancia expresa y se tomarán las medidas correspondientes (para una mayor comprensión de los aspectos jurídicos ver el capítulo Protección en el SNBF - 6).

4.1 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES REGISTRADOS EN PROTECCIÓN ESTATAL: CIFRAS TOTALES Y TIPO DE ASUNTO

En el módulo de beneficiarios del Sistema de Información Misional (SIM) del ICBF se indica que el acumulado de niños, niñas y adolescentes registrados en el subsistema de protección, 2020, alcanzaba la cifra de 129.696. De estos en asuntos procesales estaban 39.986 (31%) y en asuntos extraprocesales 89.710 (69%).

Los **asuntos procesales** hacen referencia a todos los niños, niñas y adolescentes atendidos en PARD en las diferentes modalidades de atención, ya sea en servicios como internado u hogar sustituto o con su familia recibiendo apoyo o intervenciones a su núcleo familiar.

Entre los motivos **extraprocesales** sobresalen los siguientes tipos de procesos: alimentos; orientación y asistencia a la familia; custodia y cuidado personal; reconocimiento; investigación paternidad; regulación de visitas, atención de apoyo a la familia; proceso patria potestad; impugnación paternidad/maternidad; permiso salida del país. Estos casos corresponden al 56 por ciento del total de la población atendida por tales motivos.

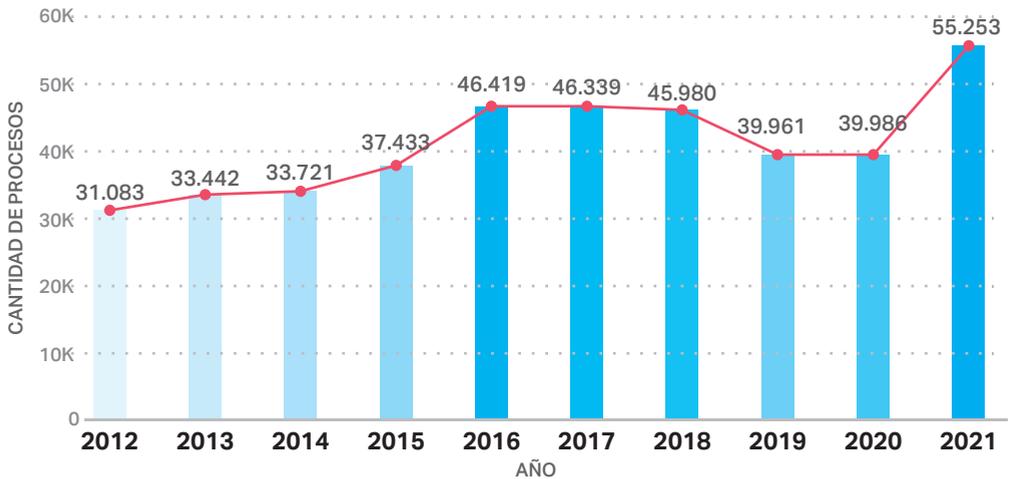
46 Ley 1098 de 2006

4.1.1. INGRESO A PARD DE NNA 2008 - 2021

Al PARD han ingresado 409.617 niños, niñas y adolescentes en el país desde 2012 hasta 2021, de acuerdo con cifras suministradas por el ICBF, febrero 2022 (Ingresos a procesos administrativos de restablecimiento de derechos 2012 - 2021, ICBF, public.tableau.com) Ver gráfica 8.

GRÁFICA 8

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS, EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2012 A 2021



Fuente: Sistema Misional de Información, ICBF, 2022

Una revisión del ingreso año a año de niños, niñas y adolescentes al PARD en el país, desde 2008 hasta 2021, indica un incremento anual significativo, pues mientras en el año 2008 el reporte es de 17.330, en 2009 es de 17.740, en el 2010 de 18.020 y en el 2011 se registraron 32.536 con un ascenso importante en los años 2016, 2017 y 2018, una leve disminución en los siguientes años y un incremento importante en el año 2021 alcanzando la cifra de 55.253, lo que muestra un aumento significativo de niños, niñas y adolescentes ingresados a PARD durante el último año.



Para este período reportado hay varias posibles explicaciones sobre el incremento, entre las cuales probablemente las consecuencias de la pandemia por la COVID-19 (orfandad, pobreza y aumento de la violencia intrafamiliar) figure en primer lugar asociado a una mayor cobertura del sistema, un mejor reporte desde las comunidades, y una herramienta de reporte más precisa. Cabe señalar que las cifras de ingresos hacen referencia a los procesos abiertos en esos periodos (para los años 2008, 2009 y 2010 la información es extraída del consolidado de ingresos de la herramienta TE-36 y la de 2011 a la fecha del Sistema de Información Misional (SIM) del ICBF).

Las siguientes gráficas (9, 10 y 11) detallan los ingresos a PARD de niños, niñas y adolescentes durante los últimos tres años, 2019/2020/ 2021 tomadas de la información estadística publicada por el ICBF, consultada en la web el 14/05 2022 ⁴⁷.

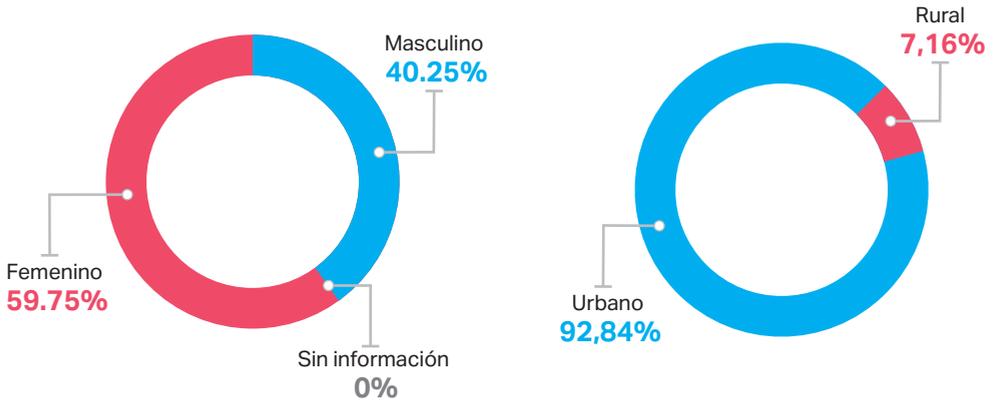
47 https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/INGRESOS_PARD_16280564609400/PARD?publish=yes

GRÁFICAS 9 – 10 y 11

INGRESO A PARD: CANTIDAD DE PROCESOS ANUAL Y POR MESES, AGRUPACIÓN ÉTNICA, ZONA Y NACIONALIDAD, AÑOS 2019, 2020, 2021

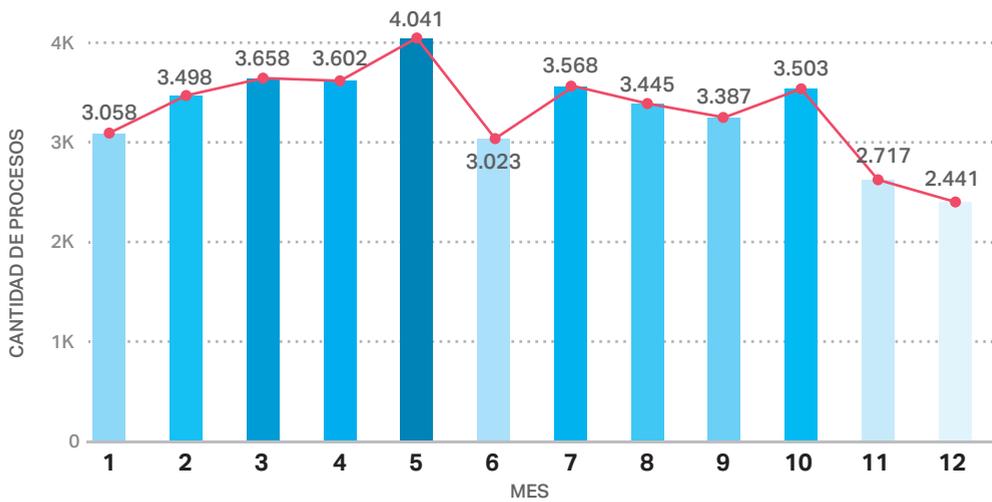
AÑO 2019

Cantidad de procesos: 39.961



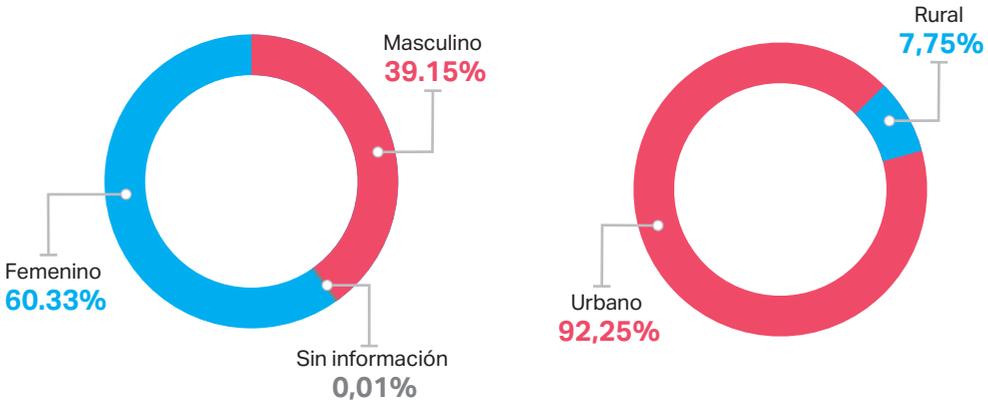
AGRUPACIÓN ÉTNICA	
Sin información	38.030
NARP	786
No se autoreconoce en ninguno	687
Indígena	458
Total general	39.961

NACIONALIDAD	
Colombiano	37.453
Venezolano	2.188
Otra	233
Sin información	87
Total general	39.961



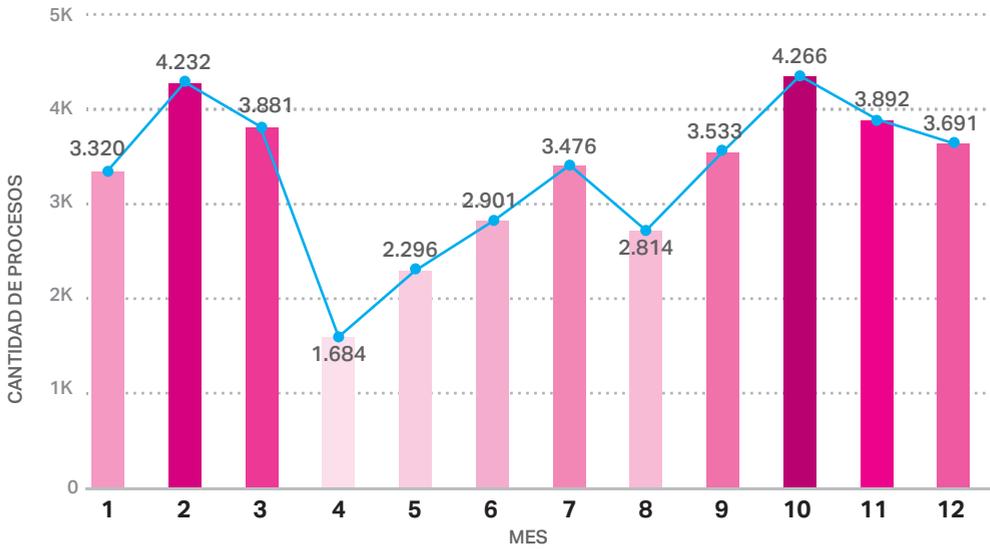
AÑO 2020

Cantidad de procesos: 39.986



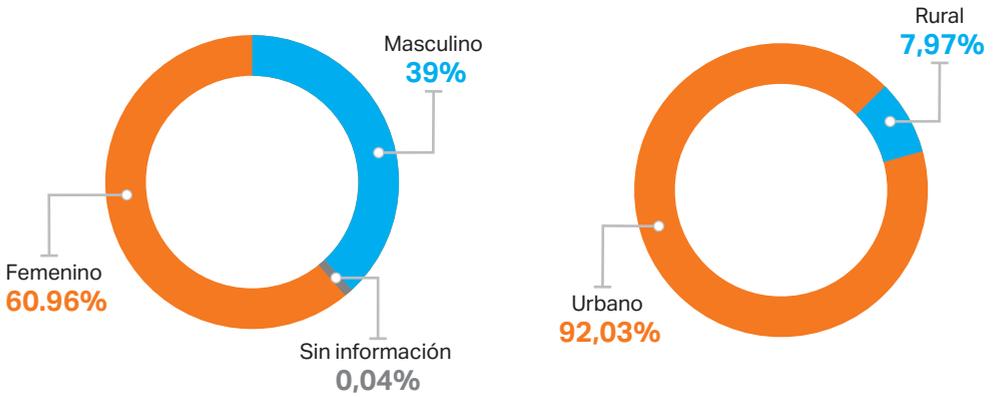
AGRUPACIÓN ÉTNICA	
Sin información	38.371
No se autoreconoce en ninguno	584
Indígena	517
NARP	513
Room/Gitano	1
Total general	39.986

NACIONALIDAD	
Colombiano	36.976
Venezolano	2.761
Otra	196
Sin información	53
Total general	39.986



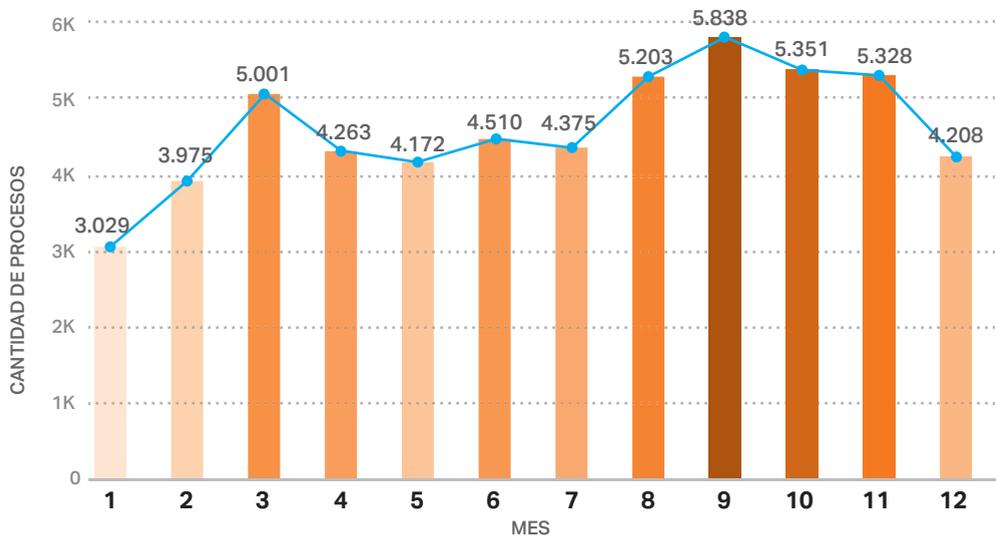
AÑO 2021

Cantidad de procesos: 55.253



AGRUPACIÓN ÉTNICA	
Sin información	52.926
Indígena	981
No se autoreconoce en ninguno	690
NARP	656
Total general	55.253

NACIONALIDAD	
Colombiano	51.497
Venezolano	3.609
Otra	106
Sin información	41
Total general	55.253



4.1.2. INGRESO A PARD SEGÚN GÉNERO Y GRUPO DE EDAD

Género

Al revisar según *género* (cifras 2017 a 2020) se observa que hay un número más alto de niñas y adolescentes, 101.091 en PARD que equivale al 58,6 por ciento del total (172.266), que, de niños y adolescentes, los cuáles son 71.160 correspondiendo al 41,4 por ciento del total. De manera adicional se refieren 15 niños o niñas de los cuales no se tiene información sobre su sexo (ver tabla 6). El año 2021 por ser atípico no se incluye, aunque en la gráfica anterior se observa que mantiene la tendencia con un leve aumento, en cuanto el 60.95 por ciento corresponde al sexo femenino y el 39.0 por ciento a sexo masculino.

TABLA 6

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS,

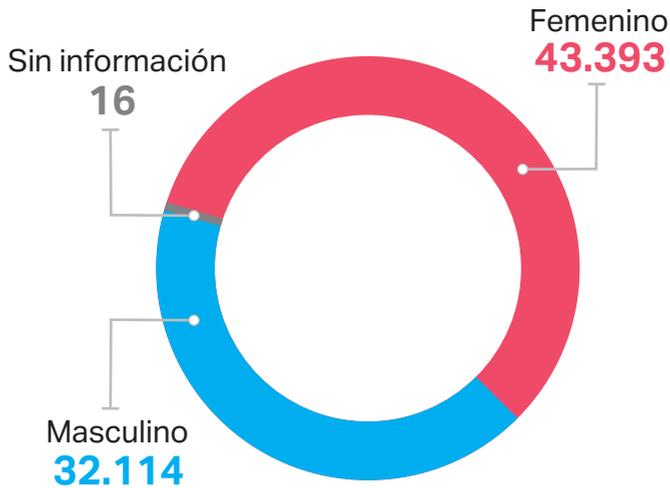
En el periodo 2017 a 2020 (Sistema de Información Misional ICBF)

SEXO	PERIODO				TOTAL
	2017	2018	2019	2020	
FEMENINO	26.392	26.497	23.877	24.325	101.091
MASCULINO	19.941	19.480	16.083	15.656	71.160
Sin Información	6	3	1	5	15
TOTAL	46.339	45.980	39.961	39.986	172.266

Por otra parte, de acuerdo con la información suministrada por ICBF, en la siguiente gráfica (12) se presenta el número de ingresos activos para final de 2021, en los cuales se presenta un total de 75.523 ingresos, 43.393 (57.45%) corresponden a niñas y adolescentes, 32.114 (42.52%) a niños y adolescentes varones y 16 de los cuales no se tiene la información.

GRÁFICA 12

DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCONTRABAN EN UN PROCESO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS PARD ACTIVO PARA FINALES DE 2021



Fuente: Ingresos a procesos administrativos de restablecimiento de derechos activos- 2021, ICBF, public.tableau.com febrero 2022

Grupo de edad

En la siguiente tabla (7) se muestra la distribución según *grupo de edad*, período 2017 a 2021 del ingreso a PARD. El grupo de 12 a 17 años es el mayoritario (103.375), seguido del de seis a 11 años (71.225), luego los menores de cinco años (51.277) y en último lugar los mayores de 18 años (1.032). Llama la atención el alto número de niños a los cuales no les figura la información sobre su edad (610).

TABLA 7

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, EN EL PERIODO 2017 A 2021

RANGOS DE EDAD		PERIODO					TOTAL
EN AÑOS	2017	2018	2019	2020	2021		
0 - 5	11.414	10.428	8.657	9.109	11.669	51.277	
6 - 11	13.773	14.575	13.356	12.788	16.733	71.225	
12 - 17	20.630	20.564	17.665	17.909	26.607	103.375	
MAYOR DE 18	343	279	193	82	135	1.032	
SIN INFORMACIÓN	179	134	90	98	109	610	
TOTAL	46.339	45980	39.961	39.986	55.253	227.519	

Fuente: Sistema de Información Misional, ICBF

Es preocupante el alto número de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a PARD en sólo cinco años (227.519), 51.277 de primera infancia, es un número exorbitante. Con certeza, de darse un mayor acompañamiento a las familias por parte del Estado, estas cifras disminuirían, en especial en lo referido a crianza, prevención de violencia, alimentación y posibilidades de cuidado de los niños mientras sus padres trabajan. También las cifras pueden estar reflejando el hecho de que la adolescencia es una época con riesgos que las familias no saben manejar, y en algunos casos, prefieren que el Estado se haga cargo de ellos y ellas. Si son declarados en adopción este grupo tiene poca probabilidad de serlo, en cuanto la mayoría de las familias desean adoptar niños o niñas pequeñas.

4.1.3. INGRESO AL PARD SEGÚN REGIONAL DEL ICBF

En términos de números absolutos los departamentos con un mayor número de niños, niñas y adolescentes en PARD en su orden son Bogotá D.C., Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca, Nariño, Atlántico y Caldas (ver tabla 8). No obstante, si se revisan estas cifras según la población menor de 18 años de las distintas entidades territoriales y se obtienen porcentajes es muy llamativo que las entidades territoriales menos pobladas con mayor población indígena tienen las tasas más altas, en su orden: Vaupés (2.79), Amazonas (2.75), Putumayo (1.86), Guaviare (1.85) y Guainía (1.79); la zona cafetera

registra tasas similares: Quindío (1.86) y Caldas (1.6). Los departamentos que presentan las tasas más bajas de niños, niñas y adolescentes en PARD en su orden son Antioquia (0.37), San Andrés (0.46) y Santander (0.49).

TABLA 8

REPORTE DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS, EN EL PERIODO 2017 A 2021, SEGÚN REGIONAL ICBF ENTIDADES TERRITORIALES

REGIONAL	2017	2018	2019	2020	2021
Amazonas	330	187	129	203	207
Antioquia	2778	2061	1900	2984	4073
Arauca	194	180	115	202	415
Atlántico	2074	1832	1985	1929	2410
Bogotá	8582	10321	9698	8054	11687
Bolívar	1340	1618	1168	1384	1746
Boyacá	1038	910	830	719	928
Caldas	1560	1540	1321	1709	2127
Caquetá	607	644	440	477	650
Casanare	470	315	242	312	530
Cauca	885	921	587	827	1190
Cesar	1067	1330	1405	1509	1810
Chocó	301	256	346	234	345
Córdoba	2317	2008	1248	941	1815
Cundinamarca	2947	2354	1248	941	2516
Guainía	115	68	69	61	79
Guaviare	139	132	185	121	126
Huila	1303	1164	1099	952	979
La Guajira	886	669	531	475	632
Magdalena	1683	1630	1591	1320	1816
Meta	1266	1348	765	1071	1530
Nariño	2447	2098	1626	1648	2344
Norte de Santander	852	901	929	747	1003
Putumayo	374	337	518	435	508

Quindío	706	985	1.081	789	942
Risaralda	910	901	720	812	990
San Andrés	44	23	18	18	88
Santander	944	1014	996	1365	1972
Sucre	644	718	549	412	501
Tolima	1143	1122	1129	1223	1832
Valle del Cauca	6266	6268	4829	5157	7103
Vaupés	9	42	48	39	64
Vichada	107	54	68	76	99
Sede nacional	11	29	20	8	7766
Total	46.339	45.980	39.961	39.986	55.253

El año 2021 requiere un análisis especial posiblemente debido a la pandemia de COVID-19 que afectó seriamente a niñas, niños y adolescentes y a sus familias. Se observa un alto incremento de ingresos a PARD respecto a todos los años anteriores, con 16 mil casos por encima del año 2020, lo que equivale a un aumento del 29 por ciento. En las regiones la capital merece atención especial pues el aumento de niñas, niños y adolescentes que ingresaron a PARD aumentó en 45 por ciento respecto al año anterior. Similar situación se observa en el Valle del Cauca donde el porcentaje de aumento alcanza la cifra del 37 por ciento; en todos los demás departamentos si bien las cifras son menores, los porcentajes de aumento de ingreso a PARD son igualmente altos.

4.1.4 REPORTE SITUACIÓN JURÍDICA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA) EN SISTEMA DE PROTECCIÓN-PARD

Con relación a su situación jurídica específica los casos reportados con Declaratoria de Adoptabilidad o sea que incluyen todas las etapas del proceso (fallo de adoptabilidad; adoptabilidad en firme; reporte a comité de adopciones y proceso de adopción) alcanzaron la cifra de 12.908; aquellos a los cuales no se les ha definido aún su situación jurídica, ascendían a 15.514 aunque se informó que se encontraban dentro de los términos que da la ley para hacerlo; finalmente los casos en que se realizó declaratoria de situación de vulneración de derechos ascendían a 34.716 (Dirección de Protección, ICBF, 2020).

4.1.5. CAUSAS DE LA PÉRDIDA DE CUIDADO PARENTAL - INGRESO A PARD

La gráfica 13 nos ofrece una mirada de los principales motivos de ingreso de niñas, niños y adolescentes al proceso de restablecimiento de derechos por un período de diez años. Como veremos se observa en este que la violencia sexual es la principal causa para todo el período, alcanzando la lamentable cifra de 109.723 casos a la cual puede sumarse los 1.049 NNA rescatados de la explotación sexual, los 9.854 casos de conductas sexuales entre menores de 14 años y 106 casos reportados como asalto sexual.

GRÁFICA 13

CAUSAS DE LA PÉRDIDA DEL CUIDADO FAMILIAR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PARD 2012 - 2021



Fuente: ICBF Acumulado de ingresos a procesos administrativos de restablecimiento de derechos activos desde 2012, ICBF, public.tableau.com febrero 2022

La categoría 'omisión o negligencia' alcanza la alta cifra de 56.509 ingresos por esta razón, lo que obliga a señalar la importancia de procederse con el análisis de las causas de esta situación para niños y niñas. ¿A qué se debe?, ¿en realidad padres y madres son negligentes con sus hijos e hijas?, ¿se trata de falta de oportunidades y pobreza que les impide desempeñarse adecuadamente con sus hijos e hijas? Si a esta cifra se suma el registro de los ingresos por los motivos de abandono (9.629), alta permanencia en calle (5.879) y vida en calle (10.278), la referencia sería a 82.295 niñas, niños y adolescentes que debieron entrar a un proceso de restablecimiento de derechos por causas posiblemente relacionadas con fallas en las habilidades parentales, o situaciones de imposibilidad de atenderlos y garantizarles sus necesidades básicas.

A esta situación podría sumarse la cifra de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a PARD en razón a trabajo infantil (12.633) sin olvidar el registro de 6.056 ingresos de niños, niñas y adolescentes por motivo o en estado de desnutrición.

Adicional a la violencia sexual encontramos varios motivos relacionados con la violencia contra ellas y ellos. Así, la violencia física suma 36.681 casos; por amenaza a la integridad son 22.111 ingresos; por violencia psicológica son 5811 y por violencia intrafamiliar son 1869 ingresos. Esto nos muestra que 176.195 NNA han ingresado a PARD en un período de diez años por razones conexas con la violencia en sus hogares o en los sitios donde se desenvuelve su cotidianidad.

El consumo de sustancias psicoactivas alcanza una cifra importante ya que han ingresado a PARD 28.080 NNA por ese motivo en el período 2012 a 2021.

Globalizando estas situaciones se podría afirmar que los NNA ingresan a PARD por motivos asociados a la pobreza y la violencia, que afecta a sus familias y comunidades y de manera grave.

En la siguiente tabla (9) observamos con detalle los motivos de ingreso a PARD entre los años 2017 y 2021. Es pertinente señalar que una serie de cambios en los lineamientos y otras normas del ICBF llevaron a cambios en la clasificación de motivos, por lo cual hay que ser cuidadosos al interpretar algunos de estos ítems, que en algunos casos desaparecieron como motivo de PARD y en otros se empezaron a registrar hace dos años.

TABLA 9

CAUSAS DE LA PÉRDIDA DEL CUIDADO FAMILIAR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS - 2017 A 2021

MOTIVO DE INGRESO	PERIODO					TOTAL
	2017	2018	2019	2020	2021	
Victima violencia sexual - abuso sexual	11332	12945	13594	14226	18616	70713
Omisión o negligencia	7677	6778	7096	9458	13629	44638
Condiciones especiales de cuidadores	7705	7723	3356	6	6	18796
Problemáticas del consumo de sustancias psicoactivas	4458	4306	1325	5	3	10097
Situación de amenaza a la integridad	3565	3693	1707	6	SD	8971*
Violencia física	2489	1971	1370	2482	3349	11661
Cond sexuales entre menores de 14 años	995	1344	1510	1116	1256	6221
Trabajo infantil	1110	1396	1119	1050	1183	5858
Abandono	1186	901	848	613	558	4106
Situación de vida en calle	953	947	788	273	288	3249
Violencia psicológica	573	520	541	1973	1973	5580
Desnutrición	932	816	142	1	SD	1891*
Alta permanencia en calle	0	0	337	2092	3241	5670
Violencia sexual - explotación sexual comercial.	286	242	360	161	9*	1058
Amenaza de reclutamiento por GAO48					120*	120*
Amenaza a la vida por GAO					143*	143*
Falta absoluta o temporal de responsables.				5419	7447*	12866
Huérfanos, hijos desaparecidos, secuestrados violencia armada.					104*	104*
Consentimiento para adopción					136*	136*
Otros motivos	2425	2065	1896	1395	1641	9422
Sin información	653	333	3972	1683	1362	

Fuente: Sistema de Información Misional – SIM- ICBF *49



48 Grupos Armados Organizados

49 Con asterisco datos de fuentes del ICBF con cambios en la clasificación https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/INGRESOS_PARD_16280564609400/PARD?publish=yes revisado 14 05 2022

Cuando se analiza el motivo de ingreso a PARD en los últimos cinco años, llama la atención los incrementos de algunos de ellos como violencia sexual, omisión o negligencia, violencia física, violencia psicológica, y la falta absoluta o temporal de responsables durante el año 2021. Como se ha mencionado, posiblemente relacionados con los efectos de la pandemia de la COVID-19.

Para finales del año 2021 el ICBF reportó tener bajo su custodia (casos activos) un total de 75.523 niños, niñas y adolescentes que aún se encontraban en PARD. De esta cifra nuevamente se observa que los siguientes motivos violencia sexual, omisión o negligencia, falta absoluta o temporal de responsables y violencia física corresponden al número más alto de los casos activos. Sería muy importante conocer con detalle el período que cada uno de estos niños, niñas y adolescentes se ha mantenido en la categoría de caso activo, los reingresos a PARD, y la situación de aquellos y aquellas que tuvieron procesos de reunificación y reintegración familiar o se independizaron del sistema de protección.

Es importante revisar estas cifras con relación a los resultados de la Encuesta sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes 2018 (EVCNNA), puesto que esta indagó a personas de 18 a 24 años y de 13 a 17 años si habían sido víctimas de violencia sexual, física o psicológica. En las personas de 18 a 24 años se preguntó por eventos de violencia ocurridos antes de los 18 años. Igualmente frente a los datos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

A continuación se presentan algunas condiciones de niños, niñas y adolescentes que se pueden relacionar con posibles causas de pérdida del cuidado parental:

Discapacidad

Un niño, niña o adolescente con discapacidad se vincula a un programa de protección del ICBF cuando el defensor de Familia, comisario de Familia o inspector de Policía una vez que ha verificado sus derechos, determina que este se encuentra en una situación de riesgo o vulneración de derechos y que por tanto, requiere ser protegido (a) por el Estado. Es de precisar que la discapacidad no es una vulneración, sino una condición de vida propia de cualquier ser humano; en tal sentido no todos los niños, niñas o adolescentes con discapacidad requieren ser vinculados (as) a un programa de protección del ICBF⁵⁰.

50

ICBF, página web, <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/proteccion/programas-especializados-y-otras-estrategias/discapacidad>, 28/10/2021

Existen las siguientes modalidades para atención de la discapacidad por parte del ICBF:

Modalidad de apoyo y fortalecimiento a la familia en la que se privilegia la permanencia del niño, la niña o el adolescente en su entorno familiar, dando atención los niños, las niñas y adolescentes con discapacidad y orientación a sus familias en los programas de intervención de apoyo - apoyo psicosocial, hogar gestor y externados de media jornada o jornada completa.

Las modalidades de apoyo y fortalecimiento a la familia son: intervención de apoyo-apoyo psicosocial, externado (media jornada y jornada completa) y hogar gestor.

Modalidad de atención en medio diferente a la familia o red vincular, en la que los niños, niñas o adolescentes son atendidos fuera de su medio familiar en programas de hogar sustituto e internados.

Las modalidades de apoyo y fortalecimiento en medio diferente al de la familia de origen o red vincular son: hogar sustituto e internado. En la tabla 10 se puede observar el reporte de niñas, niños y adolescentes con situación de discapacidad en PARD, según sexo, rangos de edad y grupo étnico.

TABLA 10

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD EN PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS, SEGÚN SEXO, RANGOS DE EDAD Y GRUPO ÉTNICO CON CORTE A 31 DE MAYO DE 2016

SEXO	TOTAL
Femenino	5.793
Masculino	6.974
Sin Información	5
TOTAL	12.772

Fuente: Sistema de Información Misional (SIM)

RANGOS DE EDAD	TOTAL
0 - 6 Años	1.666
6 - 12 Años	3.399
12 - 18 Años	3.825
Mayor de 18 Años	3.848
Sin Informacion	34
TOTAL	12.772

FUENTE: Sistema de Información Misional (SIM)

GRUPO ETNICO	TOTAL
Afrocolombiano (a)	443
Indígena	208
Raizal	165
Rom/Gitano	3
Sin pertenencia Étnica	11.953
TOTAL GENERAL	12.772

FUENTE: Sistema de Información Misional (SIM)

En la sección sobre adopciones se detalla la situación de este grupo respecto a la adopción por parte de familias extranjeras y nacionales.

Orfandad

UNICEF define a un huérfano como un niño o niña que ha perdido uno o ambos progenitores (2016). Se acuñaron los términos «huérfano de padre o madre» para quienes habían perdido un solo progenitor y «huérfano doble» para quienes habían perdido ambos. Esa interpretación puede dar lugar a respuestas que se concentren en la prestación de atención y cuidado individual de los niños y niñas en lugar de brindar apoyo a las familias y comunidades necesitadas que cuidan a los huérfanos.

En Colombia 845.410 niños y niñas vivían en el año 2012 en situación de orfandad. Un estudio realizado por Aldeas Infantiles SOS Colombia durante ese año identificó tres tipos de orfandad que permiten catalogarlos como huérfanos simples, que se refiere a la pérdida de uno de los padres; huérfanos dobles, aquellos que han tenido que afrontar la muerte del papá y la mamá,

y un tercer tipo relacionado con el fallecimiento de la persona a cargo del niño o la niña. Uno de los principales inconvenientes que presentó este estudio fue la escasa información que existía sobre el tema. De acuerdo con los investigadores, el tema de la orfandad era casi invisible para la opinión pública, y los pocos estudios sobre el tema carecían de rigurosidad.

La Ley 387 de 1997 estableció, en el artículo 19, que el ICBF debe dar prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, en especial, los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

A finales del año 2016, el ICBF expidió el Lineamiento Técnico para el restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integral de niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado. En este se señala: "El conflicto armado en Colombia ha tenido, entre muchos otros efectos, la muerte de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, por diversas circunstancias, ya sea por asesinato selectivo, masacre, acción bélica, acto terrorista, minas antipersona o desaparición forzada, o al declarar la muerte presunta por desaparición. Esta situación ha generado la existencia de un número significativo de niños, niñas y adolescentes huérfanos con ocasión del conflicto armado. Por esta razón la normatividad y la jurisprudencia han debido ir progresivamente visibilizando este hecho victimizante en esta población".

Asimismo, este lineamiento reconoce que "De acuerdo con la experiencia del ICBF en la atención para el restablecimiento de derechos a los niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado, se puede señalar que estos se han visto afectados en su desarrollo integral, ya sea por la débil confianza en el medio en el que crecen, o por la ausencia de seguridad y protección que proporcionan los cuidados de familiares responsables y competentes. De igual manera experimentan vulnerabilidad y sensación de abandono, debido a que se producen reestructuraciones para enfrentar la ausencia de su padre o madre, o de ambos, cambios en los roles y en los proyectos de vida, así como presión económica relacionada con la ausencia del ser querido".

El lineamiento está organizado en tres capítulos. El primero contiene la contextualización y orientaciones para la comprensión del hecho victimizante. El segundo da cuenta del marco normativo vigente, y el tercer capítulo, hace referencia al proceso de atención para el restablecimiento de derechos y acompañamiento a la reparación integral, corresponsabilidades, roles, actores y ruta de atención. Este último capítulo también presenta cada una de

las modalidades de atención definidas para el restablecimiento de derechos y acompañamiento a la reparación integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de orfandad como consecuencia del conflicto armado.

Recientemente, 2021, la revista The Lancet ha publicado un estudio de modelización en el que hace estimaciones mínimas mundiales de niños que han quedado en la orfandad, lo cual está asociado a la COVID-19 y a la muerte de los cuidadores primarios de los infantes. El estudio ha enfatizado que, la "pandemia de la orfandad" ha dado cuenta de cifras de más de cuatro millones de personas que fallecieron a causa de la COVID-19 en el ámbito mundial. Se ha estimado que 1,5 millones de niños y niñas perdieron a uno de sus padres o cuidadores principales. Seth Flaxman, uno de los investigadores de dicho estudio, ha resaltado que «la pandemia oculta de la orfandad es una emergencia global y no podemos permitirnos el lujo de esperar hasta mañana para actuar. Las epidemias por COVID-19 fuera de control alteran abrupta y permanentemente las vidas de los niños que quedan atrás». Los investigadores han advertido que, aunque los niños y niñas son menos susceptibles a sufrir la enfermedad de la COVID-19 con síntomas graves, los infantes podrían tener consecuencias peligrosas, debido a la posibilidad de presentar traumas o problemas psicológicos y socioeconómicos por la pérdida de sus padres o parientes cercanos. En el ámbito mundial, desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 30 de abril de 2021, el estudio estimó que 1'134.000 niños y niñas (intervalo creíble del 95 por ciento, 884.000-1'185.000) experimentaron la muerte de sus cuidadores principales, incluido al menos uno de los padres o abuelos con custodia. Entre los países con las tasas más altas de niños que perdieron a su cuidador principal se encuentra Colombia (dos niños por cada 1.000, con un total de 33.293 niños).⁵¹ Para el 12 de octubre de 2021 la estimación para Colombia llegó a 86.100 niños y niñas que perdieron sus abuelos, padres o cuidadores, de los cuales 51.300 perdieron a uno o ambos padres.



51 La investigación e Innovación ha sido efectuada en el Reino Unido, a través del Fondo de Investigación de Desafíos Globales, Consejo de Investigación de Ingeniería y Ciencias Físicas, Consejo de Investigación Médica, y el Instituto Nacional de Investigación en Salud del Reino Unido, Institutos Nacionales de Salud de EE. UU. e Imperial College London. <https://www.edicionmedica.com.co/>

4.2 ANÁLISIS SOBRE CAUSAS DE LA PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL DESDE DIFERENTES ACTORES DEL SISTEMA

La **observación cualitativa** de los diferentes actores e interesados en el cuidado parental obtenida a través de entrevistas, grupos focales y talleres nos muestra que hay un buen entendimiento de las distintas causas por las cuales las niñas y niños ingresan al subsistema de protección del estado (ICBF). La violencia en sus diferentes expresiones es citada por todas las personas entrevistadas, relacionada con la familia y los modelos de crianza.

Si bien, como lo plantea el informe de Aldeas Infantiles SOS para América Latina y el Caribe (2015), el núcleo familiar es considerado como el grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el desarrollo y bienestar del niño, muchos niños y niñas han perdido o corren el riesgo de perder el cuidado de sus familias, debido a que sus padres o los adultos responsables de su crianza se ven a veces imposibilitados de proporcionar un cuidado adecuado para que el niño o la niña se desarrolle física, intelectual y emocionalmente. Diferenciando dos situaciones: aquellos niños sin cuidado familiar, cuyos padres se encuentran ausentes o no les es posible, por diversas circunstancias, brindar un cuidado seguro y adecuado; y por otro, los niños en riesgo de perder el cuidado de sus familias, quienes, viviendo en el hogar con sus familias biológicas, éstas tienen factores de riesgo que limitan su capacidad para proporcionarles un cuidado protector y de calidad. Estas situaciones responden a diversos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. La compleja interacción entre factores externos e internos a la familia, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, entre otros, exponen a los niños a una situación de mayor vulnerabilidad.

Para un mayor entendimiento de las opiniones y percepciones de las personas y organizaciones participantes del estudio, a continuación, transcribimos varias de esas respuestas indicando el tipo de organización o grupo que la dio:

“Los principales factores que llevan los niños a instituciones de cuidado alternativo son factores sociales como la exclusión, la discriminación, situaciones de violencia, el maltrato y el trabajo infantil. Unido a esto, la pobreza es otro de los principales factores que influyen en la situación de los niños, puesto que conlleva a desatar otros factores de desprotección infantil como el maltrato físico, el abuso sexual” ... Una alta afluencia de familias desplazadas, que además de encontrarse la mayoría de veces en pobreza extrema al no contar con empleos estables, cuentan con bajas

posibilidades y condiciones para ofrecer un cuidado de calidad a los niños, niñas y adolescentes, pues no cuentan con redes de apoyo en el territorio, viéndose obligadas a dejar sus niños solos para poder trabajar, bajo el cuidado de hermanos mayores, exponiéndolos a los factores de riesgo antes mencionados, entre los que también aparece el trabajo infantil. En el grupo también se mencionan como otros factores para la ocurrencia de esta realidad, el embarazo a temprana edad, la baja escolaridad de los padres y madres y las condiciones de exclusión social de grupos étnicos como afro, indígenas y recientemente migrantes venezolanos⁵².

“Hay diferentes razones como los diversos tipos de violencia, doméstica, intrafamiliar, al interior del hogar, pero también diferentes tipos de abuso, sexual, físico y psicológico y el maltrato. Colombia tienen una cifra muy alta de cifras de violencias contra los niños, niñas y adolescentes, muy tristemente si es comparada con otros países. Es muy fuerte, pero la verdad es que las familias en lugar de ser un lugar protector, en casos puede convertirse en el lugar más peligroso para el niño. La mayoría de las causas está en su propia casa”⁵³.

“Principalmente, los niños que nos ingresan a nosotros por la modalidad institucional son por situaciones de maltrato, violencia física, sexual, negligencia emocional, generadas por su entorno familiar, ese es el motivo de ingreso que nosotros tenemos. Cuando empezamos a hacer ese trabajo con la familia, efectivamente, encontramos falta de mucha competencia desde lo personal, son familias que han estado tan expuestas a entornos vulnerables, a entornos hostiles, que han considerado que el ciclo de maltrato es la forma pertinente de criar. No hay conciencia de que esto no es la forma, así me ha castigado mi papá, y a él mi abuelo, es un ciclo dañino de relación” ... “Crear que los niños ingresan a las medidas de restablecimiento por pobreza, te puedo decir que eso no pasa; las situaciones que nos llegan son porque se requiere un restablecimiento de derechos. Uno a veces encuentra, y te lo señalo en comillas, es una “pobreza emocional” en estas familias”⁵⁴.

“Lo que nos ha mostrado la experiencia en general, es que es una mezcla enorme de diferentes causas; mucho tiene que ver con la negligencia, con

52 Relatoría Grupo ONG participantes estudio Valle del Cauca

53 ONG internacional entrevista a directiva, 2020

54 ONG nacional

el abandono, con la falta de cuidado. Hay un corto circuito con desempeñar el mejor rol parental de la mejor manera posible. Tiene que ver con temas de maltrato, de abuso en diferentes niveles. Es una mezcla compleja, por lo que es difícil atribuir una sola causa. Lo que sí muestra la historia y los indicadores que se tienen y que son levantados por Medicina Legal, el tema de abuso sexual en menores de edad es que hay una precariedad enorme en ese desempeño del rol parental. Hoy en día donde más corren riesgo los niños y niñas es en su hogar”⁵⁵.

“Una de las causas más fuertes es que las familias no están preparadas para ejercer el maternaje y el paternaje⁵⁶. Lo cual considero que es una de las situaciones más importantes para la prevención. Si pudiéramos mirar una prevención del embarazo no deseado y la protección de esta madre embarazada, podríamos estar previniendo mucho esa deserción del cuidado infantil. Y también, la preparación de la persona para tener un niño que nazca con discapacidad. A veces los padres se ven sobrecargados, desbordados. Primero, no saben hacer un maternaje o paternaje, no están preparados para llevar esa maternidad, y después tienen un niño con discapacidad, los padres huyen, porque tú sabes que la discapacidad aumenta el cuidado, aumenta los costos, aumenta el estrés. Muchas veces las parejas se echan la culpa el uno al otro porque el niño salió con discapacidad” ... “No hay ningún control para el número de niños que se tiene en una familia, entonces son demasiados niños los que tiene una misma familia, y si les nace un niño con discapacidad es el que sacan de la casa; como que “con todo podemos, menos con el que tiene discapacidad. Y siento que la discapacidad sí marca el abandono”⁵⁷.

“Los motivos más recurrentes para que los niños entren al sistema, creemos que hay un problema en la familia, un problema aparte de la pobreza, que también genera maltrato, abuso, cuando hay hacinamiento, la cantidad de embarazos en adolescentes, donde se tienen niñas criando niños, donde tampoco los muchachos se hacen responsables, no solamente las niñas que se embarazan, eso trae pobreza. Eso es concomitante a la pobreza, pues eso es como lo que yo veo. Tenemos muchos niños con trato negligente, muchos niños con abuso, trabajo infantil, esos son como los mayores motivos de ingreso que tenemos”⁵⁸.

55 Ibidem

56 Término genérico que se ha acuñado en la psicología y psiquiatría, y que es aplicable tanto a la función paterna como a la materna, que implica la disposición para estar ampliamente presente en tempranas etapas del proceso de crecimiento del hijo (ya sea biológico o adoptivo) y, luego dispuesto y disponible, pero a una distancia creciente en forma paralela al proceso de desarrollo del niño o niña.

57 Ibidem

58 Ibidem



“Desde la experiencia y la estadística que manejamos, las situaciones de riesgo de los padres, fundamentalmente, se convierten en uno de los primeros factores de riesgo, el tema de consumo de SPA, el tema diagnóstico de base relacionados con salud mental, componente del espectro psicosocial que hace que no tengan las condiciones adecuadas; temas económicos que impulsan a la familia a dedicarse a la búsqueda de recursos y, en ese sentido, no garantizar el cuidado de los niños y niñas, entonces, los niños permanecen solos en casa; o, no cumplir con los elementos necesarios para el desarrollo de los niños, van afectando la capacidad de cuidado y van poniendo a los niños en situaciones de riesgo. La falta de redes de apoyo, el desconocimiento del sistema y de cómo se pueden activar ayudas. También, efectivamente, la falta de acciones intencionadas frente a la población que tenemos en riesgo de perder el cuidado parental, y las características de las familias colombianas, que uno también diría como sociedad y como país tenemos una serie de realidades complejas, las mismas que se conjugan para generar unas condiciones poco favorables en lo que tiene que ver con el cuidado de los niños y las niñas”⁵⁹.

“Las causas son pautas de crianza o ambientes sociofamiliares deteriorados. La familia busca responder a las necesidades de sus hijos, pero el entorno social no es un apoyo, la escuela no aporta a que los niños se adhieran al sistema, el padre lucha por dejar al niño en una institución educativa que logre responder, o alguna entidad que le brinde apoyo, hasta que llega a un internado. La necesidad de un cuidado alternativo se debe a la falta de redes de apoyo. Para las familias esto es muy importante, ya que hay familias que trabajan y

59 (ONG nacional)

no tienen con quien dejar a sus hijos, por lo cual lo dejan con vecinos u otros familiares. También es causa el desplazamiento de las familias de lo rural a lo urbano, que durante el proceso de desplazamiento dejan de brindar elementos de protección y se generan situaciones de desprotección. El Estado no está presente en la zona rural, olvida las familias de ese contexto, y solo hace presencia cuando hay vulneraciones. Pareciera que el sistema no llega a lo rural, no hay un sistema de protección para los niños en esas zonas”⁶⁰.

Desde las familias se considera: “A veces nosotros los padres nos enfocamos en trabajar y ya. Hemos visto muchas historias que se enfocan en el trabajo. Acostumbrados a que esa familia es una rutina, y se mezcla lo laboral con lo familiar y ya. Y digamos yo soy una mamá que llega cansada del trabajo, que hiere a los hijos, sin uno pensarlo o quererlo. En muchas familias cogen el cargo del trabajo y lo llevan a la casa. Muchas veces es culpa de los padres. O los problemas de la pareja se mezclan con los hijos”⁶¹.

Los grupos de jóvenes coincidieron en que los factores que pueden llevar a la necesidad de un servicio de cuidado alternativo son situaciones universales como lo es el abandono, acoso, maltrato, los padres que deben trabajar por largas jornadas y, la situación de desplazamiento forzado a partir del contexto de guerra; sin embargo, algunas de las problemáticas son más graves que otras. Una de las jóvenes destacó que en el momento en que ella ingresó al sistema de protección, las condiciones económicas de los padres eran una causal para el retiro del grupo familiar, en lugar de realizar un acompañamiento, lo cual considera que no debería ser un motivo de ninguna manera, puesto que este es un factor social⁶². Adicionalmente, en otro grupo, consideraron que los factores principales son las situaciones familiares, el autoritarismo, la violencia física y psicológica, dificultades económicas, la inestabilidad de las figuras de cuidado, el ambiente relacional, el abuso sexual, el trabajo infantil, la desescolarización, la negligencia de los padres, la mala comunicación y el consumo de sustancias psicoactivas⁶³.

La mirada desde niños que se encuentran bajo la custodia del Estado, las causas son: “Desde el caso de otras personas que he visto, una es por maltrato o porque no hay las herramientas en el hogar para poder cuidar a los niños. En mi caso, yo estoy aquí porque vivía con mi mamá y tenía mi hermano, pero

60 (Relato grupo de organizaciones sociedad civil)

61 Madre de niña en cuidado sustituto en Bogotá

62 Relatoría taller Valle del Cauca

63 (Relatoría grupo jóvenes Antioquia)

me dejaron a cargo del Bienestar” (niña en acogimiento formal) ... “Las razones por las que ICBF separa a los niños de sus familias es cuando se vulneran sus derechos. Los niños tienen derecho a la educación, a tener un hogar con amor, la alimentación. Cuando esos derechos se vulneran, entonces entra ICBF o las entidades de protección a ayudar para que esos derechos se vean o se cumplan” (joven en acogimiento formal) ... “Porque algunos casos no tienen apoyo de la figura paterna o materna, y en mi caso no fue así. Pero bueno. Varias veces toman decisiones que no son las más correctas y ahí interviene el Bienestar Familiar y se separan. Y de ahí viene Aldeas Infantiles para ayudar a crear ese vínculo familiar que se rompió” (niña en acogimiento formal).

“Los riesgos de maltrato, abuso, violencia, pobreza son la causa, el no poder cubrir las necesidades básicas (alimentación, educación, salud), que el estado no genere los recursos para los NNAJ y la negligencia y abandono por parte de los padres”⁶⁴.

Estas opiniones no difieren de otras concernientes a otros países, como la de la Unión Parlamentaria Europea instancia que también ha reconocido y documentado que la violencia contra los niños ejercida por los padres y otros miembros cercanos de la familia —física, sexual y psicológica, así como la desatención deliberada— es un fenómeno corriente. Desde la infancia temprana hasta los 18 años de edad, los niños y niñas son vulnerables a variadas formas de violencia en sus hogares. Los agresores son diferentes de acuerdo con la edad y madurez de la víctima, y pueden ser los padres, madres, padrastros y madrastras, padres y madres de acogida, hermanos y otros miembros de la familia y cuidadores.

4.3 UNA MIRADA A LAS CAUSAS DESDE EL ICBF

A continuación, se transcribe las causas de la pérdida del cuidado parental desde la mirada de una de las colaboradoras de la Dirección de Protección del ICBF, en entrevista con Aldeas Infantiles SOS.

“El principal motivo de ingreso es la violencia sexual⁶⁵; la mayoría de los casos el presunto agresor, lamentablemente, está en el medio familiar. El segundo factor es omisión o negligencia, muy asociado a temas de descuido total en temas de higiene, alimentación, niños sin estudio, niños sin vinculación

64 (Relatoría grupo jóvenes Bolívar)

65 Se escribe en cursiva para resaltar cada una de las causas motivo de ingreso, con base en la experiencia y conocimiento de una persona dedicada a la protección de la niñez desde el ámbito nacional del Estado

a salud. Pero también toda esa negligencia afectiva que tiene que ver con ese abandono en la figura del cuidado de los niños (el tercer factor). Hay una falta absoluta o temporal de responsables de cuidado, son los niños que dejan solos, entonces los vecinos reportan que escuchan que el niño está llorando o que la mamá se va y no llega. Esta causa se encuentra asociada con la anterior, la negligencia, así la falta absoluta o temporal de responsables con la negligencia, suman el segundo y tercer lugar. También hay temas de violencia física, en las que el agresor es miembro del grupo familiar, y en la mayoría de los casos, los cuidadores. Otro también es alta permanencia en calle, violencia psicológica, conductas sexuales entre menores de 14 años, desafortunadamente, también en el mismo grupo familiar. Abandono, ya en este uno podría ver, que en este hay una voluntariedad, intención manifiesta del cuidador de llevar al niño a un centro zonal porque ya definitivamente no quiere continuar con el niño. Situación de vida en calle ya son los que están pernoctando en calle, a diferencia de los de alta permanencia en calle, que son los que pasan la mayoría del tiempo en la calle, sin vinculación al estudio, mientras los de alta permanencia ya pernoctan en la calle.

La mayoría de estos casos se relaciona con niños con consumo de sustancias psicoactivas. Tenemos otro motivo de ingreso que se nos han ido incrementando, que son los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Luego viene trabajo infantil y mujeres o adolescentes en gestación o lactancia en riesgo. En este último debemos tener en cuenta que tenemos mujeres mayores de 18 años en gestación o una lactancia en riesgo. Estos son los motivos por los cuales ingresan los niños y niñas" ... "Aunque seguimos trabajando para que el ingreso al PARD no signifique la separación de los niños y niñas de sus familias, desafortunadamente, lo que vemos es que las causas implican una amenaza inminente en el medio familiar, por lo que debemos retirarlo inmediatamente porque el presunto agresor está en el medio familiar. Hay otras causas que uno podría decir que no están en las diez primeras, que están en otros motivos de ingreso, como, por ejemplo, víctimas de conflicto armado y deben salir de la zona porque hay amenazas contra la integridad personal; que el niño está siendo víctima de reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley, esas sí se nos salen de las manos porque hay una connotación de seguridad que desborda el alcance y el peligro es inminente". .. "Todos ingresan por vulneración de derechos, pero, aunque se registra una causa principal, entran con otras problemáticas y situaciones asociadas, como discapacidad, permanencia de vida en calle, madres gestantes y lactantes, víctimas de trata, conflicto armado, trabajo infantil, consumo de sustancias y víctimas de violencia. Pero la realidad es que el niño puede llegar con varias de esas situaciones"⁶⁶.

4.4 RESUMEN DE CAUSAS PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL

Un resumen de causas de pérdida del cuidado parental desde las miradas subjetivas de los distintos participantes del estudio es el siguiente:

Exclusión, discriminación, situaciones de violencia -el maltrato y el trabajo infantil- la pobreza- violencia intrafamiliar y abuso infantil – desplazamiento forzado y falta de redes de apoyo- embarazo a temprana edad, la baja escolaridad de los padres y madres y las condiciones de exclusión social de grupos étnicos como afro, indígenas y recientemente migrantes venezolanos – ciclos de ‘institucionalización’ obligando a los niños y a las niñas a retornar a un entorno que no está listo para recibirlos.

“La psicologización de la pobreza también es causa de la pérdida de cuidado” (respuestas equivocadas – debieran ser respuestas estructurales), abandono, acoso, maltrato, los padres que deben trabajar por largas jornadas y, la situación de desplazamiento forzado - condiciones económicas de los padres - pautas de crianza o ambientes sociofamiliares deteriorados. -

Cuidadores sin capacidad para asumir su rol - entorno social no es un apoyo, la escuela no aporta a que los niños se adhieran al sistema - falta de redes de apoyo- desplazamiento de las familias de lo rural a lo urbano - el sistema no llega a lo rural - falta de una atención oportuna - salud mental en los internados sin respuestas adecuadas - vulneración y amenaza de derechos o la familia y personas cercanas o redes de apoyo no son garantes de derechos - existen factores diferenciales, características territoriales, características de los niños, hay que reconocer las particularidades. La tentativa de reclutamiento forzado, situaciones de ESCNNA dentro del hogar o miembros de su familia, migración al interior y entre países- desnutrición.

*Las conclusiones de este capítulo
se encuentran en el capítulo 10*



5 PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEPARACIÓN FAMILIAR

5.1 INTRODUCCIÓN

En las Directrices para el Cuidado Alternativo de Niños y Niñas se describe la necesidad de la existencia de un marco político y práctico con respecto a dos principios básicos: necesidad e idoneidad; en el primero demanda la exigencia de elementos objetivos claros para saber si es necesario separar al niño, niña o adolescente de su familia y en el segundo, se definen una serie de opciones de acogimiento alternativo idóneo para la situación que presenta cada niño, niña o adolescente.

Estos principios demandan un análisis previo de la situación y contexto de la familia, para identificar las causas y poder prevenir que las separaciones ocurran. En ese sentido es necesario señalar que las Directrices apuntan y traen herramientas para fortalecer a las familias y evitar que sus hijos o hijas sean separados de estas, herramientas estas que, si los gobiernos cumplieran, no habría una sociedad con niños o niñas con tan altas cifras de maltrato, violencia física y/o sexual, abandono, negligencia, deserción escolar, explotación sexual y ahora reclutamiento forzado.

Este capítulo recoge lo que existe en el ámbito nacional en términos de prevención para evitar la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias, compilando un resumen legislativo, programático de las estrategias que existen para apoyar y fortalecer a las familias y atacando las causas que generan la separación familiar. Vale advertir que las altas cifras de niños en sistema de protección y en pobreza no se compadecen con la cobertura de las estrategias existentes, situación esta, que se ha demostrado de manera apodíctica, con la actual situación de pandemia por la COVID-19, la cual ha puesto la lupa en las situaciones sociales y de vulnerabilidad existentes desde hace varias décadas, como quiera que no se cuenta aún con un buen avance en la implementación de la Convención de Derechos del Niño.

5.2 CONTEXTO COLOMBIANO

En el capítulo 3 se presentó la situación de la niñez y adolescencia en el país. Ese contexto muestra un panorama preocupante para evitar la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias, pues los factores exógenos son los que más afectan la permanencia de los hijos o hijas en sus familias, las cuales, muchas veces por situaciones de pobreza, falta de educación, de oportunidades terminan vulnerando los derechos de sus propios descendientes, sin que existan políticas o programas serios y continuos para evitar las causas de la separación familiar.

5.3 PREVENCIÓN DE LA SEPARACIÓN FAMILIAR: LEYES, POLÍTICAS, Y PROGRAMAS:

5.3.1. LEYES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 42 señala que “La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. (...). El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia”.

5.3.1.1. Ley 1098 de 2006

Esta ley denominada de Infancia y Adolescencia, en su artículo 39 y siguientes plasmó sendas obligaciones para la familia, la sociedad y el Estado en torno a la garantía de los derechos para la infancia y la adolescencia.

Conforme al objetivo de este capítulo nos detendremos en las obligaciones establecidas para el Estado, frente a la familia, sumando 37, de las cuales destacamos: i) promover la convivencia pacífica en el orden familiar y social; ii) investigar y sancionar con severidad los delitos en los cuales los niños, las niñas y las adolescentes son víctimas, y garantizar la reparación del daño y el restablecimiento de sus derechos vulnerados; iii) resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos; iv) formar a los niños, las niñas y los adolescentes y a las familias en la cultura del respeto a la dignidad, el reconocimiento de los derechos de los demás, la convivencia democrática y los valores humanos y en la solución pacífica de los conflictos; v) apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual, por lo menos hasta que cumplan los 18 años de edad; vi) asegurar los servicios de salud y subsidio alimentario definidos en la legislación del sistema de seguridad social en salud para mujeres gestantes y lactantes, familias en situación de debilidad manifiesta y niños, niñas y adolescentes y vii) buscar y ubicar a la familia de origen o las personas con quienes conviva a la mayor brevedad posible cuando sean menores de edad no acompañados.

5.3.1.2. Ley 1232 de 2008

Esta ley establece una serie de acciones y apoyos para la mujer cabeza de familia, entendiéndose por tal, conforme al artículo 1º, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva,

económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.

Esta ley estableció en su artículo 3º una especial protección al ordenar la creación de mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales; procurando establecer condiciones de vida dignas; promoviendo la equidad y la participación social con el propósito de ampliar la cobertura de atención en salud y salud sexual y reproductiva; el acceso a servicios de bienestar, de vivienda; el acceso a la educación básica, media y superior incrementando su cobertura, calidad y pertinencia; el acceso a la ciencia y la tecnología, a líneas especiales de crédito y a trabajos dignos y estables.

Para garantizar el funcionamiento de estos mecanismos, esta ley – artículo 4º- le *dio la opción* al gobierno de crear un fondo especial adscrito al ministerio de Salud y Protección Social para el apoyo a planes, programas y proyectos, que permitan la incorporación a la política económica y social del país y a la consolidación de las organizaciones sociales de las mujeres cabeza de familia que se encuentran en situación de pobreza manifiesta, o que bajo determinadas circunstancias, hayan tenido que asumir la carga socioeconómica del grupo familiar.

Esta ley ordenó al gobierno ofrecer planes y programas de capacitación gratuita y desarrollo de microempresas industriales, comerciales y artesanales; empresas familiares, empresas de economía solidaria y proyectos emprendedores, con los cuales la mujer cabeza de familia pueda realizar una actividad económicamente rentable. También creó una serie de incentivos para el sector privado que cree, promocióne o desarrolle programas especiales de salud, educación, vivienda, seguridad social, crédito y empleo para las mujeres cabeza de familia. De igual forma creó un proceso de formación de organizaciones sociales y comunitarias de mujeres que les faciliten el acceso a la vivienda de interés social, proceso destinado también a las entidades territoriales y de las instituciones que efectúen labores para el trámite de subsidios familiares de vivienda de interés social, que en alguna forma reciban recursos para vivienda del Presupuesto General de la Nación o del Fondo Nacional de Vivienda. Por último, ordenó al gobierno diseñar instrumentos y estrategias que faciliten y permitan el acceso a las madres cabeza de familia, a los servicios financieros brindándoles acompañamiento y capacitación permanente a fin de reducir la feminización de la pobreza.

5.3.1.3. Ley 1361 de 2009

Esta ley plasmó en su artículo 1º como objeto: fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad. Asimismo, establecer las disposiciones necesarias para la elaboración de una política pública para la familia.

Resulta interesante el hecho de que esta ley plasmó 19 derechos en favor de las familias entre los que se destacan: i) el Estado y la sociedad deben garantizar a la familia el ejercicio pleno de los siguientes derechos: derecho a una vida libre de violencia; derecho a la participación y representación de sus miembros; derecho a un trabajo digno e ingresos justos; derecho a la salud plena y a la seguridad social; derecho a la educación con igualdad de oportunidades, derecho a la recreación, cultura y deporte; derecho a la armonía y unidad; derecho a recibir protección y asistencia social; derecho a vivir en entornos seguros y dignos; derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos; derecho al respeto recíproco entre los miembros de la familia; derecho a una alimentación que supla sus necesidades básicas y derecho a recibir apoyo del Estado y la sociedad para el cuidado y atención de personas adultas mayores, entre otras.

Para contribuir a la garantía de los derechos de las familias, la ley, en su artículo 11 ordenó la creación de una Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a la Familia, dejando la elaboración de esta política en cabeza del ministerio de Salud y Protección Social. Señala la norma que esta política debe responder a los siguientes objetivos:

- 1 Formular una política pública direccionada al fortalecimiento de la familia, reduciendo los factores de riesgo.
- 2 Mejorar las condiciones de vida y entorno de las familias
- 3 Fortalecer la institución de la familia como núcleo fundamental de la Sociedad
- 4 Generar espacios de reflexión y comunicación de los miembros de la familia
- 5 Dar Asistencia y atención integral a las familias en situación especial de riesgo
- 6 Brindar apoyo y asistencia a la transición de la maternidad y la paternidad
- 7 Fortalecer la relación de pareja hacia la consolidación de la familia

- 8 Direccionar programas, acciones y proyectos del Estado y la sociedad de acuerdo con las necesidades, dinámicas y estructuras de las familias.

Se indica en este mismo artículo, en su párrafo: “El Gobierno nacional **podrá** incluir las asignaciones de recursos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, en los proyectos anuales de presupuesto, el marco fiscal de mediano plazo y el Plan Nacional de Desarrollo” (la negrilla es nuestra).

El artículo 12 de la misma ley señala: “En la elaboración de la Política Nacional de Apoyo a la Familia, se tendrán en cuenta las siguientes líneas de intervención: **VIVIENDA, EDUCACIÓN, PRODUCTIVIDAD Y EMPLEO, SALUD, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE**”.

Lamentablemente esta política no se expidió sino hasta el año 2012 con alcance hasta el año 2022 y nunca se implementó, por lo cual el ministerio de Salud y Protección Social, como responsable de esta obligación legal, volvió a diseñar una política en el año 2018.⁶⁷

5.1.3.4. Ley 1878 de 2018

Reformatoria de la Ley de Infancia y Adolescencia estableció en su artículo 2º que cuando se verifiquen derechos de un niño, niña o adolescente, paso previo al proceso de protección o de separación de estos de su familia, y se desprenda que la familia carece de recursos económicos necesarios para garantizarle el nivel de vida adecuado, la autoridad competente informará a las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para que le brinden a la familia los recursos adecuados mientras ella puede garantizarlos.

Si de falta de servicios se trata, el artículo 3º de esta misma ley, señaló que, en los casos de inobservancia de derechos, la autoridad administrativa competente deberá movilizar a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, dictando las órdenes específicas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de manera que se cumplan en un término no mayor a diez (10) días.

67 Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, Ministerio de Salud <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-apoyo-fortalecimiento-familias.pdf>

5.4 POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE APOYO Y FORTALECIMIENTO A LAS FAMILIAS

Tardíamente más que vencido el año establecido en la Ley 1361 de 2009 y luego del fracaso de la política creada en el año 2012 que regía hasta 2022, pero que por compromisos políticos no fue implementada, en el año 2018 y liderada por el ministerio de Salud y Protección Social, nació la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias; en principio hay que decir que este documento no fijó temporalidad alguna, pero dentro de las orientaciones para gestionar los programas para alcanzar los objetivos planteados, señaló el de integrar y armonizar a las políticas, planes, programas y servicios dirigidos a las familias los objetivos, metas e indicadores acordados por el país para el cumplimiento de la Agenda a 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶⁸.

Esta Política adoptó como objetivo general: “Reconocer, promover y fortalecer las capacidades de las familias como sujetos colectivos de derechos y protagonistas del desarrollo social, precisando en tres sus Objetivos Específicos así: 1. Reconocer a las familias en su diversidad y pluralidad en condiciones de equidad e inclusión. 2. Promover relaciones democráticas en las familias como agentes de transformación social. 3. Gestionar a nivel nacional y territorial, las capacidades institucionales para garantizar los derechos de las familias”.

Para cumplir con los objetivos señalados, la Política diseñó tres ejes estratégicos que apenas enunciaremos, pues, como lo diremos más adelante, esta Política solo quedó en un escrito de buenas intenciones. Los Ejes, estrategias y líneas de acción, son:

- Eje 1.- Reconocimiento y protección social;**
- Eje 2.- Convivencia democrática en las familias y**
- Eje 3.- Gobernanza.**

Como se señaló en el acápite correspondiente a las leyes, la Ley 1361 de 2009 dejó a la buena voluntad del gobierno asignar recursos por medio de

⁶⁸ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Los 17 ODS están integrados: reconocen que la acción en un área afectará los resultados en otras áreas y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Los países se han comprometido a priorizar el progreso de los más rezagados.

los proyectos anuales de presupuesto, el marco fiscal de mediano plazo y el Plan Nacional de Desarrollo.

En el texto de la política, y en coherencia con la falta de imposición de la ley en esta materia, se dejó en el capítulo de Orientaciones para gestionar los programas de fortalecimiento de las familias, la labor de identificar y analizar de forma permanente las fuentes de recursos públicos y privados para el logro de los objetivos de la política nacional de las familias y promover su crecimiento y sostenibilidad⁶⁹.

5.5 PROGRAMAS

5.5.1. PROGRAMA Más FAMILIAS EN ACCIÓN

Inicialmente denominado Familias en Acción, fue creado mediante la Ley 1532 de 2012; este programa consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y educación de los menores de 18 años.

5.5.1.1. Población objetivo

- ▶ Familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad
- ▶ Familias en situación de desplazamiento o
- ▶ Familias indígenas en situación de pobreza de acuerdo con los procedimientos de consulta previa y focalización establecidos por el programa.
- ▶ Familias afrodescendientes en pobreza extrema de acuerdo con el instrumento validado para tal efecto.

Este programa está administrado y liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el ICBF, entidades que cuentan con un procedimiento para la inclusión y permanencia de los beneficiarios.

Este programa fue reformado mediante la Ley 1948 de 2019, la cual amplió la cobertura a familias con hijos que requieran finalizar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres

⁶⁹ Gobierno de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, Numeral 7.4. orientación 9. Bogotá, 2018.

promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

5.5.1.2. Objetivos

5.5.1.2.1. Objetivo general

Contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano mediante un complemento al ingreso condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación, y la articulación de acciones complementarias.

5.5.1.2.2. Objetivos específicos

- Impulsar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de seis años.
- Incentivar la asistencia y permanencia escolar en los niveles transición, básica primaria, básica secundaria y media de los niños, niñas y adolescentes entre cuatro y 18 años.
- Promover la participación de las familias en las acciones complementarias focalizadas sobre esta población.
- Contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales urbano-rurales y centro-periferia⁷⁰.
- Según cifras del gobierno nacional, a diciembre del 2018 fueron beneficiarios de estos subsidios un total de 2 millones 386 mil hogares⁷¹.

5.5.1.4. Componentes e incentivos

El programa ejecuta sus acciones por medio de dos componentes⁷².

5.5.1.5. Entrega de incentivos

Más Familias en Acción (MFA) otorga dos tipos de incentivos a las familias participantes: el incentivo de salud y el incentivo de educación. Este componente cuenta con un ciclo operativo que incluye los procesos de focalización, inscripción, verificación de compromisos, novedades, liquidación y entrega de incentivos.



70 https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/co_3165_-_manual_operativo_mas_familias_en_accion.pdf

71 <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190208-Gobierno-entrego-subsidios-por-327-000-millones-a-mas-de-2-millones-de-beneficiarios-del-programa-Familias-en-Accion.aspx#:~:text=El%20Gobierno%20nacional%2C%20a%20trav%20C3%A9s,noviembre%20y%20diciembre%20del%202018.>

72 Ibidem

A. Incentivo de salud

El incentivo de salud se otorga a las familias con niños y niñas menores de seis años con el fin de complementar el ingreso familiar dirigido a mejorar la salud de estos menores durante la etapa crítica de su crecimiento. Se entrega un solo incentivo por familia independiente del número de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en este rango de edad.

B. Incentivo de educación

Es un incentivo que se otorga a las familias con niños, niñas y adolescentes en edad escolar que cursen los grados de transición a undécimo, con el fin de estimular la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción escolar. Se entrega un incentivo por cada niños, niñas y adolescentes, con un máximo de tres niños, niñas y adolescentes beneficiarios por familia. Así también, todos los NN que cursan grado transición y los niños, niñas y adolescentes escolarizados en condición de discapacidad son potenciales de la entrega del incentivo escolar, independiente del número de niños, niñas y adolescentes del grupo familiar.

Los niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad beneficiarios del programa deben: i) ser miembros de las familias actualmente participantes de MFA; ii) estar vinculados al sistema escolar e identificados con discapacidad registrada en el Sistema de Matricula Estudiantil de Educación Básica y Media-SIMAT del ministerio de Educación Nacional, con edades entre cuatro y 20 años; iii) estar inscritos en el Registro de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (RLCPCD) del ministerio de Salud y Protección Social.

C. Bienestar comunitario

Las acciones de este incentivo se encaminan a: i) impulsar procesos que fortalezcan las capacidades individuales y colectivas de los participantes de MFA; ii) promover el acceso y cobertura de la oferta educativa y de salud, así como la oferta complementaria que mejore las condiciones de vida de las familias participantes del programa y, iii) estimular la participación ciudadana y el fortalecimiento de la comunidad.

5.5.2. PROGRAMA MI FAMILIA

Este programa ha sido creado por el ICBF en el marco delo 2018–2022: “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad”, siendo el eje central del Pacto por la equidad la apuesta por una política social moderna centrada en la familia”; el programa Mi Familia tiene como propósito el fortalecimiento de capacidades en las familias y comunidades, a través del acompañamiento psicosocial, para promover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes⁷³.

El Programa Mi Familia ha sido concebido como una modalidad de prevención de riesgos de amenaza o vulneración de derechos de los niños, niñas o adolescentes. “El carácter preventivo de la intervención consiste en disminuir los factores de riesgo y promover factores protectores. Por un lado, busca contribuir a reducir los factores de riesgo tales como las condiciones socioeconómicas. Y por el otro, busca fortalecer las capacidades, habilidades o competencias de las familias para afrontar las situaciones de estrés o dificultades y consolidar su generatividad⁷⁴ para enfrentar las transiciones propias del ciclo de vida de sus miembros o eventos inesperados, de tal manera que no se afecte su función de cuidado y de protección de los niños, niñas y adolescentes”⁷⁵.

La modalidad plantea como objetivo general: “Fortalecer a las familias para promover la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y contribuir a la prevención de violencia, negligencia o abusos en su contra”.

5.5.2.1. Modalidades

Las modalidades del programa plantean intervención en lo urbano y lo rural y señalan como objetivos específicos los siguientes:

5.5.2.1.1. Mi Familia Urbana

Este componente del Programa Mi Familia se adelanta según los siguientes objetivos:



73 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Lineamiento Técnico Administrativo Modalidad “MI FAMILIA”, 2019. Pág. 7.

74 De acuerdo con la teoría del desarrollo de Erik Erikson (1950), la generatividad es el reto al que la persona se enfrenta en la mediana edad. Se define como el interés por guiar y asegurar el bienestar de las siguientes generaciones y, en último término, por dejar un legado que nos sobreviva. https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-97282013000300029#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20teor%C3%ADa,un%20legado%20que%20nos%20sobreviva.

75 Ibídem, Pág.24.

- ▶ Promover el fortalecimiento de capacidades parentales, relacionales y de resiliencia en familias urbanas con niños, niñas y adolescentes que se encuentren en alto riesgo o con vulneración de derechos.
- ▶ Fortalecer el tejido social a través del intercambio de experiencias entre las familias y con otros actores o referentes comunitarios.
- ▶ Promover la convergencia de oferta de inclusión social y productiva para las familias urbanas.

5.5.2.1.2. Mi Familia Rural

Por su parte, este componente del Programa Mi Familia se ha constituido con el fin de lograr las siguientes metas:

- ▶ Promover el fortalecimiento de capacidades parentales, relacionales y de resiliencia en familias rurales con niños, niñas y adolescentes que se encuentren en alto riesgo o con vulneración de derechos.
- ▶ Fortalecer el tejido social a través del intercambio de experiencias entre las familias y la gestión de redes en espacios comunitarios.
- ▶ Promover la convergencia de oferta de inclusión social y productiva para las familias rurales⁷⁶.

5.5.2.1.3. Población objetivo

- ▶ Familias con necesidades de acompañamiento familiar, considerado este acompañamiento como intencionado para prevenir y disminuir los riesgos de vulneración de derechos.
- ▶ Familias con niños, niñas y/o adolescentes con alto riesgo de vulneración de derechos que estén o hayan sido atendidos por modalidades de las direcciones de Primera Infancia, Niñez y Adolescencia o Nutrición:
- ▶ Familias vulnerables con integrantes con discapacidad
- ▶ Familias vulnerables que requieran acompañamiento y fortalecimiento para la garantía de derechos y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes⁷⁷.

También son destinatarias las familias con necesidades de acompañamiento familiar intensivo: familias con niños, niñas y/o

76 Ibídem, Pág. 44.

77 Ibidem, Pág.45.

adolescentes que estén o hayan estado en las modalidades priorizadas del PARD y/o adolescentes y jóvenes que estén o hayan estado en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

5.5.2.1.4. Componentes del programa

El programa para su desarrollo integra los siguientes tres componentes:

- i. Capacidades familiares, a través del cual se desarrollarán sesiones con las familias que permiten el fortalecimiento de capacidades parentales, relacionales y de resiliencia a partir de visitas domiciliarias, encuentros familiares y acompañamiento no presencial.
- ii. Convergencia de oferta y gestión de redes, con la intención de facilitar el acceso a servicios sociales y promover la participación de las familias en espacios sociales y comunitarios.
- iii. Capacidades comunitarias, es componente exclusivo para Mi Familia Rural. Busca fortalecer a la comunidad como agente y garante de derechos, a través de encuentros comunitarios y conformación de redes locales⁷⁸.

Según cifras del ICBF, con corte a diciembre de 2020, son 60.000 familias las que han sido beneficiadas del programa.

5.5.2.2. Asistencia y asesoría a la familia en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Este programa o servicio lo plantea el ICBF⁷⁹, siendo potestativo solicitarlo en los casos en que por la verificación del estado de cumplimiento de derechos se establezca que no es necesario dar apertura al PARD⁸⁰ toda vez que, "la Autoridad Administrativa, con el apoyo del equipo técnico interdisciplinario, deberá determinar la necesidad o no, de fortalecer a la familia en aras de prevenir posibles situaciones que pongan en riesgo los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes"⁸¹.

En este contexto se debe seguir la ruta que se indica a continuación:

78 Ibídem.

79 Lineamiento Técnico Administrativo de Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes con sus Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados, Aprobado mediante Resolución No.1526 de 23 de febrero de 2016.

80 Significa ingresar al niño, niña o adolescente al sistema de protección

81 Ibídem, Pág. 33.

- a Prestar la atención requerida a través de profesionales psicosociales del centro zonal que brinden la atención, orientación y apoyo en las áreas psicológica, nutricional y social a los niños, niñas, adolescentes y sus familias, en procura de lograr una mayor vinculación del niño con su red familiar y su comunidad, contribuyendo a restablecer y garantizar el ejercicio de sus derechos, si tal acción es pertinente a la situación en específico.
- b Identificar la entidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y remitir al programa o servicio ofrecido por la misma: luego de prestada la atención ya indicada, y si se requiere de acciones adicionales, en el marco del SNBF, la autoridad administrativa, con base en el informe de los profesionales psicosociales identificará y remitirá a la entidad del SNBF que ofrezca el programa o servicio que responda a las necesidades que presenta el núcleo familiar.
- c Debe recalcar que además de todos los programas que brinden u ofrezcan las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Nacional (SNBF), el ICBF cuenta con diferentes modalidades de atención como oferta institucional del área de Prevención y Protección, desde programas que van enfocados a la primera infancia, pasando por niñez y adolescencia, nutrición, familia y comunidades hasta los atinentes a los de protección propiamente dichos.

Es importante registrar que en coherencia con lo plasmado en la Ley de Infancia y Adolescencia, el lineamiento señalado predica: "Si de la verificación del estado de cumplimiento de derechos del niño, niña o adolescente del que se trate, se desprende que la familia carece de recursos económicos necesarios para proporcionarle el nivel de vida adecuado, la Autoridad Administrativa informará a las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para que le brinde a la familia la oferta institucional adecuada de acuerdo con las necesidades que presente"⁸².

5.6 OPINIÓN DE LOS ACTORES

Como quiera que en el ejercicio de esta investigación se realizaron entrevistas a actores del gobierno y de la sociedad civil, se ha considerado pertinente señalar sus opiniones en relación con el aspecto de prevención.

Un actor de la sociedad civil, de cara a la suficiencia en servicios de prevención opina que el Estado colombiano y la ciudad de Bogotá tienen

82 Ibidem, Pág. 35.

muy buenos programas. La persona narra experiencias que ha realizado en otros municipios, en los cuales existen modelos de atención a familias, buenos y eficaces; en particular, cita el caso del municipio de Anapoima, por el desarrollo que allí efectuaron de un programa de fortalecimiento familiar exitoso cumpliendo con sus principales objetivos⁸³.

Otra mirada interesante y crítica la expone una organización no gubernamental (ONG) al señalar que el error está en separar al niño o niña de su familia para protegerlo/a; indica que el secreto está en trabajar con las familias a través del fortalecimiento familiar, para lo cual la cooperación internacional y la sociedad civil deben acompañar el Estado, para que entre todos se contribuya a cambiar los factores que inciden en la separación de los niños y niñas de sus familias. Esto debe hacerse de manera especial, en situaciones de emergencia y migratorias⁸⁴.

Otra organización de las consultadas para el informe presente tuvo un convenio con el ICBF, ente que les remitió familias en riesgo, en las cuales aún no era necesaria una medida de protección para sus hijos o hijas: de esta manera esta ONG acompañó y fortaleció a las familias para evitar la medida de protección. Este programa no pudo continuar por unos lineamientos expedidos por el Instituto, bajo los cuales consideraron que era imposible operar⁸⁵.

Otra organización que trabajó con niños, niñas y adolescentes, cuenta con un programa de prevención por el cual trabaja con las familias de niños que atiende en jornada alterna, apuntando a que las familias les cuiden y no les maltraten, apoyan a las familias para que no se produzca la separación⁸⁶.

Por su parte, una funcionaria del ICBF indica que se puede prevenir la separación si en el marco de la Política Integral de Primera Infancia se hiciera un acompañamiento 'de contención' a la familia durante los primeros cinco años de vida del niño o la niña; las familias reciben apoyo estatal de prevención y cuidado. La funcionaria afirma también que existen bastantes mecanismos de prevención para evitar que la familia entregue al niño o la niña, pero que debe primar el acompañamiento familiar⁸⁷.

A *contrariu sensu*⁸⁸, otra funcionaria del ICBF señala: "Para mí, básicamente, prevención no hay y es de allí de donde viene todo" señala que el Instituto



83 Fundación CRAN

84 BETHANY CHRISTIAN SERVICES

85 Fundación Chiquitines

86 Hogares Club Michin

87 Subdirectora de adopciones. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

88 En sentido contrario

tenía un semillero de familias a través del Centros de Desarrollo Infantil y de los Hogares Comunitarios, pero no se trabaja con familias y a estas no se les fortalece solo dándoles la alimentación a sus hijos o hijas, sino que se debe mirar con la familia todo el tema de maltrato, de violencia, de abuso, y eso no se hace; las familias terminan maltratando y los chicos terminan descuidados⁸⁹.

Otra funcionaria de la misma Institución señala que hay una alternativa de servicios de prevención para aquellas familias que ingresan a los servicios por asuntos conciliables (solicitud de alimentos, guardas, visitas), y en ese marco si hay alguna manifestación o evidencia de maltrato o abuso, las familias se remiten a estos programas⁹⁰.

La misma funcionaria indica que también hay oportunidades de servicios de prevención en los jardines infantiles, en los centros de desarrollo integral, incluso programas como "Generaciones" que trabaja con enfoque diferencial; los [programas] fuertes son esos, están también los programas de promoción de derechos. Esos serían los programas que buscan realmente trabajar con las familias antes de que realmente se generen situaciones de vulneración o amenaza.

Aunque el ICBF desarrolla estrategias para apoyar el fortalecimiento familiar, sus coberturas de atención son bajas, como ocurre por ejemplo con el programa Mi Familia que no tiene la cobertura suficiente para las poblaciones vulnerables que requieren ser atendidas por este, como tampoco poder disponer de oportunidades para la inclusión laboral. De otra parte, este programa no articula con el Departamento de la Prosperidad Social para priorizar subsidios económicos de apoyo a las familias más vulnerables que estén cobijadas por el programa.

Una situación similar se presenta en Bogotá y Medellín, ciudades en las cuales hay programas de buena calidad para el fortalecimiento familiar pero la cobertura es insuficiente para atender toda la demanda de las familias vulnerables. Las estrategias de fortalecimiento familiar se presentan en especial en familias con niños o niñas menores de cinco años, esto porque existe una ley de primera infancia que aun cuando les protege, se ha quedado corta en lograr la obligatoriedad de trabajar en el fortalecimiento familiar de los padres y madres de esos niños, de manera que esto lo hacen algunas ONG que trabajan en esos temas, pero como algo complementario y no subsidiado por el Estado, sino por ellas mismas.

Las conclusiones de este capítulo se encuentran en el capítulo 10



89 Coordinadora Grupo de Protección Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá.

90 Asesora Grupo de Protección Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bogotá.



6

**PROTECCIÓN EN EL
SISTEMA NACIONAL DE
BIENESTAR FAMILIAR**

6.1 SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

Sea lo primero señalar que no podemos afirmar que en Colombia existe un sistema de protección para los niños, niñas y adolescentes, pues teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁹¹, esta ha afirmado que los “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” deberían constituir el andamiaje fundamental y las estructuras operativas necesarias para la efectiva vigencia, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin los cuales los marcos normativos que reconocen estos derechos devienen inaplicables e inefectivos en la práctica, y los derechos irrealizables. De esta manera la CIDH ha señalado que no basta con un conjunto de leyes que conforma un todo destinado a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sino que deben existir:

- ▶ Las políticas públicas, programas y servicios;
- ▶ Los mecanismos institucionales de articulación para la planificación, diseño, aprobación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, considerando los diversos niveles territoriales (institucionalidad);
- ▶ Sistemas de acopio de datos y análisis de la información;
- ▶ Mecanismos independientes de vigilancia;
- ▶ Sistemas de difusión y sensibilización respecto de los derechos de la niñez;
- ▶ Recursos humanos especializados y en número adecuado;
- ▶ Recursos económicos suficientes para financiar las políticas, programas y servicios; y,
- ▶ Protocolos y estándares de actuación y prestación de los servicios, así como la gestión y tratamiento de casos y remisión de los mismos.

Todo ello además en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y de los mismos niños, niñas y adolescentes. Estos son los componentes que de manera usual se destacan como partes de lo que por lo general se conoce en los países de esta región como los “sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez” (en adelante los “sistemas”, los “sistemas nacionales” o los “SNP”).

⁹¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 5 “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)”, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, 34 periodo de sesiones.

No obstante lo anterior, debemos señalar la importancia que reviste para Colombia la existencia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual, tiene como propósito la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar⁹².

6.1.1. ORIGEN

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar, fue creado mediante la Ley 7 de 1979, reformada por los Decretos 2388 de 1979, 1137 de 1999 y 936 de 2013, es concebido como un servicio público a cargo del Estado

6.1.2. DEFINICIÓN

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar “es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal”⁹³.

6.1.3. OBJETIVOS

Se establecen como objetivos los siguientes⁹⁴:

- ▶ Lograr la protección integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia y promover el fortalecimiento familiar a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con la familia y la sociedad.
- ▶ Promover la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas de primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional y territorial con enfoque diferencial.
- ▶ Lograr que la primera infancia, la infancia y la adolescencia y el fortalecimiento familiar sean una prioridad social, política, técnica y financiera en los ámbitos nacional y territorial.
- ▶ Mejorar el ejercicio de la participación y movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar en lo nacional y territorial.

92 Decreto 936 de 2013

93 Decreto 936 de 2013, artículo 2°.

94 Idem, art. 5°.

- ▶ Evaluar y hacer seguimiento del estado de realización de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- ▶ Esquema de operación: la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar la realizará el ICBF apoyándose en las siguientes instancias de operación: Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (nacional) y mesas de infancia, adolescencia y familia de los Consejos Territoriales de Política Social en los ámbitos departamental, distrital y municipal.

6.2 AGENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

Los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar son aquellas entidades que ejecutan acciones relacionadas con la protección integral de niños, niñas y adolescentes definida en el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006 y el fortalecimiento familiar⁹⁵.

6.2.1. AGENTES EN EL ÁMBITO NACIONAL

En el país son las entidades que componen el poder ejecutivo, tales como las siguientes: departamentos administrativos; altas consejerías y programas presidenciales cuyas competencias se relacionen con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar; Policía Nacional; ICBF; Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Registraduría Nacional del Estado Civil; Autoridad Nacional de Televisión; Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollen líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

6.2.2. EN EL ÁMBITO DEPARTAMENTAL

El Sistema en el ámbito departamental está conformado por instancias como las que enseguida se listan: departamentos; direcciones regionales del ICBF; defensorías de familia; entidades del orden nacional o departamental,

95 dem, art. 8°.

descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias en los departamentos asociadas a la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar; aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias que ejerzan actividades inherentes a dicho sistema en el esfera de lo departamental y las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollen líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

6.2.3. ÁMBITO MUNICIPAL Y DISTRITAL

En estos territorios el Sistema está conformado por municipios o distritos; centros zonales del ICBF presentes en su jurisdicción; Defensorías de Familia; Comisarías de Familia; Inspecciones de Policía, en municipios donde no haya Defensoría de Familia o Comisaría de Familia; entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias en los municipios asociadas a la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar; aquellas entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que ejerzan actividades inherentes a dicho sistema en el ámbito de un distrito o municipio y las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollen líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

6.2.4. INSTANCIAS DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

Instancias concebidas para la articulación y coordinación, el Sistema funciona a través de las siguientes instancias de decisión y orientación, de operación, de desarrollo técnico y de participación:

6.2.4.1. En el ámbito nacional

Consejo Nacional de Política Social, máxima de decisión y orientación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; su secretaría técnica la realiza el ICBF.

6.2.4.2. Instancia de operación

Es una instancia de planificación, coordinación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. En el ámbito nacional el Comité Ejecutivo es la instancia de operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; su secretaría técnica la realiza el ICBF.

6.2.4.3. Instancias de desarrollo técnico

Espacios de coordinación, articulación concertación y asesoría en la formulación y ajuste de políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a la infancia y la adolescencia. El desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar estará a cargo de las mesas, comités y comisiones interinstitucionales bien sean poblacionales o temáticas del propio Sistema Nacional de Bienestar Familiar o de otros sistemas administrativos siempre y cuando aborden la situación de la infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

6.2.4.4. Instancias de Participación:

Son espacios que propician la participación y movilización de los niños, niñas y adolescentes como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a ellos.

6.2.5. EN EL ÁMBITO DEPARTAMENTAL, LAS INSTANCIAS SON

6.2.5.1. Instancia de decisión y orientación

La instancia máxima de planificación, decisión, orientación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito departamental es el Consejo Departamental de Política Social.

6.2.5.2. Instancia de operación

La coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar estará a cargo de la Mesa Departamental de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces. La coordinación técnica de estas mesas la realizará el ICBF como ente rector, articulador y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

6.2.5.3. Instancias de desarrollo técnico

El desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar estará a cargo de las mesas poblacionales, mesas temáticas, y las estructuras de operación regional de otros sistemas administrativos siempre que aborden la situación de la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar.

6.2.5.4. Instancias de participación

Cada departamento deberá definir la mesa de participación de niños, niñas y adolescentes correspondiente, con el liderazgo de la Mesa de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces.

6.2.6. INSTANCIAS EN LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS

6.2.6.1. Instancia de decisión y orientación

La instancia máxima de decisión, orientación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito distrital o municipal son los Consejos Distritales o Municipales de Política Social.

6.2.7. INSTANCIA DE OPERACIÓN

La coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está a cargo de la Mesa Distrital, Municipal de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces. La coordinación técnica de estas mesas la realizará el ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

6.2.8. INSTANCIAS DE DESARROLLO TÉCNICO

El desarrollo técnico del Sistema Nacional de Bienestar Familiar está a cargo de las mesas poblacionales, mesas temáticas y las estructuras de operación distrital o municipal de otros sistemas administrativos siempre que aborden la situación de la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familiar.

6.2.9. INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

Cada municipio/distrito deberá definir la mesa de participación de niños, niñas y adolescentes correspondiente con el liderazgo de la Mesa de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar como encargados de las funciones de inspección, vigilancia y control consagradas por la Constitución y la ley.

6.3 PROTECCIÓN EN EL SNBF

Colombia no cuenta propiamente con un sistema de protección, se puede decir que se cuenta con una suma de acciones y funciones que asumen algunos actores que tienen competencia para conocer y decidir respecto de los derechos de niños, niñas o adolescentes.

La anterior conclusión se hace teniendo en cuenta lo que ha indicado el Comité de los Derechos del Niño:

“El mero reconocimiento legal de los derechos de la niñez es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia y para transformar las realidades de los NNA.

A partir de la Observación General número 5 del Comité de los Derechos del Niño se ha extendido y generalizado la concepción de que para la protección de la niñez y de sus derechos se requiere de un conjunto de elementos, además de las leyes, que conforman un todo destinado a garantizar los derechos de los NNA, destacándose entre ellos:

- ▶ Las políticas públicas, programas y servicios;
- ▶ Los mecanismos institucionales de articulación para la planificación, diseño, aprobación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, considerando los diversos niveles territoriales (institucionalidad);
- ▶ Sistemas de acopio de datos y análisis de la información;
- ▶ Mecanismos independientes de vigilancia;
- ▶ Sistemas de difusión y sensibilización respecto de los derechos de la niñez;
- ▶ Recursos humanos especializados y en número adecuado;
- ▶ Recursos económicos suficientes para financiar las políticas, programas y servicios; y,
- ▶ Protocolos y estándares de actuación y prestación de los servicios, así como la gestión y tratamiento de casos y remisión de estos.

Todo ello además en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y de los mismos niños, niñas y adolescentes. Éstos son los componentes que usualmente se destacan como partes de lo que usualmente se conoce en los países de esta región como los "sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez"⁹⁶.

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que el marco para la existencia de un sistema de protección para los niños, niñas y adolescentes debe contener lo siguiente:

- a Contar con un cambio de paradigma: los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos
- b La existencia de unos deberes de respeto, protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- c La existencia de una política nacional para la niñez que debe contar con carácter integral, multifacético, multisectorial y participativo. Además, debe ser universal y con focalización de las políticas y vinculando la Política Nacional para la Niñez con el resto de las políticas nacionales.
- d El diseño de la institucionalidad: este debe comprender: a. La obligación de organizar el aparato estatal para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; b. Órganos o mecanismos de deliberación, concertación y formulación de las políticas y programas; c. Institucionalidad implementadora de las políticas y de atención directa de casos; d. Órgano o ente coordinador o rector; e. Estructuras participativas de niñas, niños y adolescentes.
- e Un sistema de protección de los derechos de la niñez a nivel local.
- f Un subsistema de protección frente a la violencia, abuso, explotación y negligencia.
- g Un sistema de justicia relacionado con el sistema de protección de la niñez.
- h Prestación de servicios por entidades privadas.
- i Actores no-estatales y estructuras comunitarias.

De todo lo anterior tenemos que señalar que, en la Ley de Infancia, expedida desde el año 2006 -1098- se incluyen muchos de los aspectos indicados en

96 Comité de Derechos del Niño, Observación general No 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5 27 de noviembre de 2003.

este marco y que en el año 2018 se expidió la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 a 2030, política a la que no se le asignaron recursos económicos. También carecemos de una institucionalidad que responda a lo que demanda la garantía de estos derechos y de un gasto público que permita que estos derechos universales se hagan realidad.

Lo que sí existe con precisión, es la definición de responsabilidad para la atención de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados o que tienen sus derechos amenazados, esto con fundamento en el artículo 51 de la Ley 1098 de 2006, el cual reza: “El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales”.

Sumado a lo anterior, se cuenta con una reciente reforma al Código de Infancia, cambio plasmado en la Ley 1878 de 2018, la cual establece que en caso de vulneración o amenaza de los derechos de un niño, niña o adolescente el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, debe garantizar su vinculación a los servicios sociales.

Como quiera que estas normas hablan no de un sistema de protección, sino que direccionan las acciones de los procesos de restablecimiento de derechos hacia las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, nos detendremos en este sistema para una mejor comprensión de lo que en Colombia hace parte de la protección de niñas, niños y adolescentes, con las salvedades ya señaladas

6.4 AUTORIDADES COMPETENTES PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

El artículo 96 del Código de Infancia y Adolescencia señala como autoridades competentes a los defensores de familia y comisarios de familia para procurar y promover la realización y restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política de Colombia y en el Código de Infancia y Adolescencia.

6.4.1. DEFENSORÍAS DE FAMILIA

El Código de Infancia y Adolescencia en su capítulo III señala en primer lugar a la Defensoría de Familia como autoridad relacionada para tal acción. Es dependencia del ICBF, de naturaleza multidisciplinaria, encargada de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes⁹⁷.

Composición: las Defensorías de Familia cuentan con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista⁹⁸. El defensor de Familia debe ser un profesional en Derecho, no tener antecedentes penales ni disciplinarios, contar con un título de posgrado en Derecho de Familia y/o Derecho Civil y/o Derecho Administrativo y/o Derecho Constitucional y/o Derecho Procesal, en derechos humanos o en ciencias sociales siempre y cuando en este último caso el estudio de la familia sea un componente curricular del programa.⁹⁹

6.4.1.1. Deberes de defensor de Familia

Este funcionario debe cumplir con los siguientes deberes¹⁰⁰:

- ▶ Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal.
- ▶ Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso
- ▶ Prevenir, remediar y sancionar por los medios que señala la ley, los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad, probidad y buena

⁹⁷ Artículo 79 Ley 1098 de 2006.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ídem, art. 80.

¹⁰⁰ Ídem,

fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal.

- ▶ Emplear las facultades pertinentes en materia de pruebas
- ▶ Guardar reserva sobre las decisiones que deban dictarse en los procesos.

6.4.1.2. Funciones del defensor de Familia

En cuanto a sus funciones, el defensor debe cumplir con las siguientes¹⁰¹:

- ▶ Adelantar las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
- ▶ Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
- ▶ Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas
- ▶ Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
- ▶ Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos.
- ▶ Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.
- ▶ Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente
- ▶ Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.
- ▶ Se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos diferentes de los suscitados en el contexto

101 Ídem, art. 82.

de la violencia familiar¹⁰². Este funcionario será competente respecto de cualquier forma de violencia sexual, sin distinción de quien cometa la vulneración. En caso de existir dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor o la defensora de familia asumirá competencia frente a todos ellos.

6.4.2. COMISARÍAS DE FAMILIA

Esta autoridad competente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar es concebida como entidad distrital, municipal o intermunicipal de carácter administrativo e interdisciplinario cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley¹⁰³.

El Código de Infancia establece que todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio, correspondiendo su creación, composición y organización a los Concejos Municipales.

6.4.2.1. Composición

Las Comisarías de Familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de Comisario; por un psicólogo, un trabajador social, un médico y un secretario en los municipios de mediana y mayor densidad de población. En los municipios en donde no fuere posible garantizar el equipo mencionado, la Comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del ICBF.

Para ser comisario de Familia se requieren las mismas calidades que para ser Defensor de Familia.

6.4.2.2. Funciones del comisario de Familia

Se le asigna a los comisarios de familia las siguientes funciones¹⁰⁴:

- ▶ Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.



¹⁰² Ley 2116 de 2021, artículo 5o.

¹⁰³ Íbidem, art. 83.

¹⁰⁴ Ídem, art. 86.

- ▶ Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.
- ▶ Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.
- ▶ Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar
- ▶ Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.
- ▶ Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.
- ▶ Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales.
- ▶ Prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se presenten vulneraciones o amenazas de derechos dentro del contexto de la violencia familiar, excepto cuando se trate de cualquier forma de violencia sexual¹⁰⁵.
- ▶ En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto familiar contra el niño, niña o adolescente se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes adultos de su núcleo familiar, la competencia será asumida por el comisario o la Comisaría de Familia¹⁰⁶.

Es importante señalar que en la Ley 2126 de agosto de 2021 por la cual “se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”, establece que las “Comisarías de Familia son las dependencias o entidades encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y/o víctimas de otras violencias en el contexto familiar”. Por tanto, “los comisarios y comisarías de familia serán competentes para conocer la violencia en el contexto familiar que, para los efectos de esta ley, comprende toda acción u omisión que pueda causar o resulte en daño

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

105 Ley 2116 de 2021, Idem

106 Ibidem



o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros del núcleo familiar, contra uno o más integrantes del mismo, aunque no convivan bajo el mismo techo”.

“Cuando en un mismo municipio concurren Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, la competencia se determinará así: 1. El comisario o la comisaria de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando se presenten vulneraciones o amenazas de derechos dentro del contexto de la violencia familiar, excepto cuando se trate de cualquier forma de violencia sexual. 2. El defensor o la defensora de familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las circunstancias de vulneración o amenaza de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia familiar. 3. El defensor o la defensora de familia será competente respecto de cualquier forma de violencia sexual, sin distinción de quien cometa la vulneración. En caso de existir dentro del mismo núcleo familiar otros niños, niñas y adolescentes víctimas de violencias distintas a la sexual, el defensor o la defensora de familia asumirá competencia frente a todos ellos. 4. En aquellos casos en los cuales además de la violencia sexual en el contexto familiar contra el niño, niña o adolescente, se hayan presentado hechos de violencia contra uno o varios de los integrantes adultos de su núcleo familiar, la competencia será asumida por el comisario o la comisaria de familia”.

Esta Ley asigna al ministerio de Justicia y del Derecho el carácter de ente rector y la responsabilidad de construir los lineamientos técnicos para el desarrollo de sus actividades. Determina que “las Comisarías continuarán haciendo parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, creado por la Ley 7 de 1979, bajo la dirección del ente rector propio definido en la presente ley. El ICBF como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, definirá los lineamientos técnicos que las Comisarías de Familia deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y adolescentes, y asegurar su restablecimiento”.

Con relación a las Directrices y su aplicación, se resalta un párrafo¹⁰⁷ de esta ley que determina: “Cuando el niño, niña o adolescente se encuentre con una medida de restablecimiento de derechos de ubicación en una modalidad de apoyo y fortalecimiento en medio diferente a la familia, los equipos de las Comisarías y Defensorías de Familia deberán realizar visitas presenciales mínimo una vez al mes. El acompañamiento deberá iniciar desde que la autoridad administrativa adopta esta medida de restablecimiento de derechos, en el auto de apertura, antes del fallo o en las etapas de seguimiento y entre tanto se encuentre en esta ubicación”.

Finalmente se señala: “La presente ley rige a partir de su promulgación, salvo el párrafo 1 del artículo 5, los artículos 6, 8, 9, 11, 22, 25, el inciso 1 del artículo 27, el artículo 28, el artículo 29 a excepción de su párrafo 30 y el capítulo VII, que entrarán a regir a partir de los dos (2) años de su entrada en vigencia, esto corresponde a las funciones de defensores y comisarios cuando ocurra concurrencia entre ellos; la creación y reglamentación; la composición del equipo interdisciplinario; las calidades de este equipo; la naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal; la creación de una estampilla y de un fondo departamental para proyectos; la obligatoriedad de seguridad por parte de las alcaldías; la gestión del sistema de seguridad y salud; las instalaciones, infraestructura y transporte que deben tener y, lo pertinente a inspección, vigilancia y control de las comisarías de familia, que entrarán en vigencia en agosto del 2023”.

6.4.3. POLICÍA NACIONAL

La Policía Nacional es una entidad que integra el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Su misión como miembro del Sistema, es garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes en el marco de las competencias y funciones que le asigna la ley, tiene como cuerpo especializado a la Policía de Infancia y Adolescencia¹⁰⁸.

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

107 Artículo 46, párrafo 1

108 Ídem, art. 88.

6.4.3.1. Funciones de la Policía Nacional en especial la Policía de Infancia y Adolescencia

Las funciones asignadas a esta autoridad competente son las siguientes:

Diseñar y ejecutar programas y campañas de educación, prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en todo el territorio nacional.

Brindar apoyo a las autoridades judiciales, los defensores y comisarios de Familia, personeros municipales e inspectores de Policía en las acciones de policía y protección de los niños, las niñas y los adolescentes y de su familia, y trasladarlos cuando sea procedente, a los hogares de paso o a los lugares en donde se desarrollen los programas de atención especializada de acuerdo con la orden emitida por estas autoridades.

- ▶ Realizar labores de inteligencia para combatir las redes dedicadas a la producción, tráfico o comercialización de sustancias psicoactivas ilegales que produzcan dependencia, a la distribución y comercialización de pornografía infantil a través de internet o cualquier otro medio, al tráfico o a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, o a cualquier otra actividad que atente contra sus derechos.
- ▶ Adelantar acciones para la detección de niños, niñas y adolescentes que realicen trabajos prohibidos, cualesquiera de las peores formas de trabajo infantil o que estén en situación de explotación y riesgo, y denunciar el hecho ante la autoridad competente.
- ▶ Recibir las quejas y denuncias de la ciudadanía sobre amenazas o vulneraciones de los derechos del niño, niña o adolescente, actuar de manera inmediata para garantizar los derechos amenazados y para prevenir su vulneración cuando sea del caso, o correr traslado a las autoridades competentes.

6.4.3.2. Calidades de la Policía de Infancia y Adolescencia

El personal de la Policía de Infancia y Adolescencia deberá tener estudios profesionales en áreas relacionadas con las Ciencias Humanas y Sociales; tener formación y capacitación en derechos humanos y legislación de la infancia y la adolescencia, en procedimientos de atención y en otras materias que le permitan la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes¹⁰⁹.

109 Ídem, art. 92

6.4.4. MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público está integrado por la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las personerías distritales y municipales¹¹⁰.

6.4.4.1. Funciones

Las funciones del Ministerio Público son las siguientes:

- ▶ Promover, divulgar, proteger y defender los derechos humanos de la infancia en las instituciones públicas y privadas con énfasis en el carácter prevalente de sus derechos, de su interés superior y sus mecanismos de protección frente a amenazas y vulneraciones.
- ▶ Tramitar las peticiones y quejas relacionadas con amenazas o vulneraciones de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar, y abogar en forma oportuna, inmediata e informal porque la solución sea eficaz y tenga en cuenta su interés superior y la prevalencia de los derechos.
- ▶ Hacer las observaciones y recomendaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En cuanto a las personerías distritales y municipales estas deberán vigilar y actuar en todos los procesos judiciales y administrativos de restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, en aquellos municipios en los que no haya procuradores judiciales de familia.

Asimismo, deberán inspeccionar, vigilar y controlar a los alcaldes para que dispongan en sus planes de desarrollo, el presupuesto que garantice los derechos y los programas de atención especializada para su restablecimiento.

Los procuradores judiciales de familia obrarán en todos los procesos judiciales y administrativos, en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y podrán impugnar las decisiones que se adopten.

110 Ídem, art. 95

6.5 COMPETENCIA TERRITORIAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

En relación con este aspecto la ley¹¹¹ establece lo siguiente: " será competente la autoridad del lugar donde se encuentre el niño, la niña o el adolescente; pero cuando se encuentre fuera del país, será competente la autoridad del lugar en donde haya tenido su última residencia dentro del territorio nacional".

6.5.1. COMPETENCIA SUBSIDIARIA

En los municipios donde no haya defensor de Familia las funciones que el Código de Infancia y Adolescencia le atribuye serán cumplidas por el comisario de Familia y en ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de Familia corresponderán al inspector de Policía.

6.6 MODALIDADES DE ATENCIÓN PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CUIDADO ALTERNATIVO

El Código de Infancia y Adolescencia para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes establece las siguientes cinco medidas¹¹²:

- ▶ Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico
- ▶ Retiro inmediato del niño, la niña o el adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
- ▶ Ubicación inmediata en medio familiar
- ▶ Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.
- ▶ La adopción

¹¹¹ Ídem, art. 97

¹¹² Ley 1098 art. 53

Además de estas medidas, el Código de Infancia y Adolescencia trae otras en las que, por el tema objeto de este documento, nos centraremos en las medidas que implica el cuidado del niño, niña o adolescente en un medio diferente al de su familia nuclear:

- ▶ Ubicación inmediata en medio familiar
- ▶ Ubicación en centros de emergencia
- ▶ Ubicación en hogar de paso
- ▶ Ubicación en hogar sustituto
- ▶ Internado
- ▶ Casa hogar
- ▶ Casa de acogida
- ▶ Casa de protección
- ▶ Vinculación a programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados

Es de anotar que de conformidad con la reforma realizada al Código de Infancia y Adolescencia plasmado en la Ley 1878 de 2018¹¹³, se establece que en caso de vulneración o amenaza de los derechos de un niño, niña o adolescente, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar debe garantizarles la vinculación a los servicios sociales y además ordenar a las personas a cuyo cargo se encuentre el niño o la niña el cumplimiento de algunas de las siguientes actividades:

- ▶ Asistencia a un programa oficial o comunitario de orientación o de tratamiento familiar
- ▶ Asistencia a un programa de asesoría, orientación o tratamiento de alcohólicos adictos a sustancias que produzcan dependencia.
- ▶ Asistencia a un programa de tratamiento psicológico o psiquiátrico
- ▶ Cualquiera otra actividad que contribuya a garantizar el ambiente adecuado para el desarrollo del niño, niña o adolescente.
- ▶ De acuerdo con las actividades que se pueden ordenar por parte de la autoridad administrativa, esto demanda que las entidades que componen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar deben crear los

113 Ley 1878 de 2018, art. 7°

113 Ley 1878 de 2018, art. 7°

cuatro servicios para las familias y comunidades con el fin de prevenir que las situaciones de vulneración de derechos se repitan y el niño, niña o adolescente regrese al Sistema sin que su familia haya contado con los apoyos y los servicios que le permitan fortalecerse.

Al ICBF se le ha asignado la obligación de expedir los Lineamientos Técnicos para las Modalidades de Cuidado Alternativo y en esa tarea, en reciente reforma (julio de 2021), modificó los lineamientos técnicos anteriores y adoptó importantes medidas derivadas de las Directrices para el Cuidado Alternativo de Niños, Niñas y Adolescentes y de la Resolución 74/133 adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2010. Derechos del Niño.

*Con base en estos documentos y en leyes y lineamientos nacionales que cumplían en especial con las mencionadas Directrices, se creó un "componente estratégico el modelo de administración de casos MAC, el cual se centra en las necesidades de un niño, niña o adolescente y su familia, de modo adecuado y sistemático, a partir del principio de interés superior y su resiliencia natural, a través del enfoque ecológico pretende describir los conceptos fundamentales y normas definidas que orientan la comprensión, desarrollo y gestión del modelo de atención para el restablecimiento de derechos, asegurando que las intervenciones consideren las condiciones existentes a lo largo de todos los niveles de atención"*¹¹⁴.

Como parte de estas importantes modificaciones se destacan las siguientes:

- 1 Se condicionó la edad de los niños, niñas y adolescentes en modalidad internado¹¹⁵ en edad superior a seis años.
- 2 A través del Modelo de Administración de Casos (MAC) se reforzaron las medidas para lograr el fortalecimiento familiar, para garantizar el derecho del niño a crecer en una familia.
- 3 Para el posible reintegro este se condiciona al cumplimiento de las exigencias señaladas en las Directrices para el Cuidado Alternativo de Niños, Niñas y Adolescentes.

De esta manera las modalidades desarrolladas en los lineamientos son los que se indican enseguida.

114 Lineamiento técnico para la implementación del modelo de atención, dirigido a niños, niñas y adolescentes, en las modalidades de restablecimiento de derechos 2021 aprobado mediante Resolución No. 4199 de 15 de julio de 2021. Pág. 11

115 Modalidad de acoger un grupo grande

6.7 UBICACIÓN INMEDIATA EN MEDIO FAMILIAR O FAMILIA EXTENSA

6.7.1 DEFINICIÓN

Es la ubicación del niño, niña o adolescente con sus padres o parientes de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Código Civil, cuando estos ofrezcan las condiciones para garantizarles el ejercicio de sus derechos y atendiendo su interés superior.

6.7.2 REQUISITOS

6.7.2.1 Consanguinidad

De acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Código Civil, la familia extensa en la que se pretende ubicar al niño, niña o adolescente deben ser:

Los ascendientes legítimos, padre, madre, abuelos, bisabuelos y tatarabuelos.

El padre y la madre naturales que hayan reconocido voluntariamente al hijo, o este a falta de descendientes o ascendientes legítimos.

El padre y la madre adoptantes, o el hijo adoptivo a falta de parientes de los literales a y b.

Los colaterales legítimos hasta el sexto grado (hermanos, primos, tíos y sobrinos, a falta de parientes de los literales a, b y c.

Los hermanos naturales, a falta de los parientes expresados en los literales anteriores

6.7.2.2 Legales

La familia de origen o extensa, debe ser vinculada en los todos los casos en donde se ponga en conocimiento la presunta vulneración o amenazada los derechos de un niño, niña y adolescente.

6.7.2.3 Valoraciones

La familia nuclear o extensa debe ser objeto de valoración inicial psicológica y emocional, esto para verificar que esta ofrezca las condiciones para

garantizarles a los niños, niñas o adolescentes el ejercicio de sus derechos. Asimismo, debe ser valorado el entorno familiar, redes vinculares e identificación de elementos protectores y de riesgo para la garantía de los derechos.

6.7.2.4 Objeto de las valoraciones

Los profesionales del equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa, en el marco de la verificación de estado de cumplimiento de derechos, deben realizar las valoraciones iniciales, de acuerdo con su área, las cuales se incluyen en cada descripción de las funciones de los distintos profesionales.

6.7.3 PROFESIONAL EN PSICOLOGÍA

Este debe realizar una entrevista inicial y realización del examen mental a los niños, niñas, adolescentes y a los miembros de su familia o de la red vincular, con el fin de valorar, entre otras cosas, el estado de salud psicológica, los indicadores de vulneración, inobservancia o amenaza encontrados y formulación de hipótesis¹¹⁶.

6.7.4 PROFESIONAL EN TRABAJO SOCIAL

Deberá identificar los recursos, herramientas protectoras y estratégicas de las familias y las redes que eventualmente puedan constituirse en solidarios potenciales para las personas menores de edad. De igual forma, deberá iniciarse la elaboración del perfil de vulnerabilidad/generatividad con la participación de toda la red familiar y del equipo técnico interdisciplinario que apoya a la Autoridad Administrativa competente Social¹¹⁷.

Este profesional, además, debe "establecer o identificar la situación problemática que está atravesando las personas menores de edad, los hechos desencadenantes, problemáticas asociadas, y antecedentes familiares. Asimismo, se debe identificar tipología, estructura familiar, conformación, ciclo vital, roles, eventos significativos, procedencia, rasgos culturales, entre otros, igualmente y a través del genograma, se deben identificar referentes significativos del niño, la niña o adolescente e implementando estrategias de comunicación e información a través de los antecedentes de atención¹¹⁸.

116 Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, aprobado mediante resolución no.1526 de 23 de febrero de 2016. Pag. 73.

117 Ibidem, pág. 68

118 Ibidem

6.7.5 PROFESIONAL EN NUTRICIÓN

La verificación de derechos desde esta área se orienta¹¹⁹ a determinar el estado de salud física y el estado de nutrición y vacunación, así como a apoyar de manera conjunta con el área psicosocial la revisión de la vinculación al sistema de seguridad social en salud. Este profesional debe elaborar historia alimentaria y nutricional con la información disponible, verificar el carné de vacunación y el cumplimiento del esquema de vacunación establecido en el Plan Ampliado de Inmunizaciones del ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la edad del niño, niña o adolescente. Debe también verificar estado fisiológico y zonas endémicas, y verificar los soportes disponibles en salud (diagnósticos médicos, odontológicos y de especialistas, según sea el caso). De igual manera este profesional está obligado a verificar la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), régimen al que se encuentra vinculado como también la Entidad Prestadora de Salud (EPS).

Una vez verificado todo lo anterior y realizadas las evaluaciones del caso, la nutricionista debe realizar un concepto e informar a la autoridad administrativa las alternativas que dentro del SNBF podrían articularse en lo relacionado con el estado nutricional del niño, la niña o adolescente, con el objetivo de que esta efectúe las remisiones para valoraciones y atención a que haya lugar.

6.7.6 FINANCIACIÓN

Para el pago de los alimentos que requiere la supervivencia de los niños, niñas o adolescentes que se ubiquen en familia extensa, la ley dispone como obligación del Estado "Asegurar alimentos a los niños, las niñas y los adolescentes que se encuentren en procesos de protección y restablecimiento de sus derechos"¹²⁰. En virtud de ello, dispone que el defensor de familia¹²¹ y el comisario de familia¹²² deben definir la cuota de alimentos correspondiente.

De otra parte, la ley permite que se demande a los padres, madres y abuelos para que cumplan con la cuota alimentaria¹²³, carga que normalmente asumen los abuelos al ser la familia extensa a la que de forma recurrente le ubican los niños o niñas y a quienes las autoridades administrativas no les asignaron una cuota de sostenimiento para el niño, niña o adolescente.

119 Ibidem

120 Ley 1098 de 2006, art. 41, numeral 31

121 Ibidem, art. 82, numeral 13

122 Ibidem, art. 86, numeral 5

123 Código civil, art. 411

Lo ideal sería que, ubicando el niño, niña o adolescente en la familia extensa, se tuviera impuesta la cuota alimentaria a cargo del padre o la madre y que, si estos no pueden aportar, se identifique claramente la institución del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que debe aportar para los alimentos del niño, niña o adolescente¹²⁴, mientras la familia puede garantizar los recursos de sostenimiento.

6.8 CENTRO DE EMERGENCIA

6.8.1 DEFINICIÓN

Es una modalidad de atención que se ofrece de manera inmediata a los niños, niñas y adolescentes de seis a 18 años, con PARD como medida de urgencia, cuando han sido remitidos por la autoridad administrativa¹²⁵.

6.8.1.1 Requisitos

Para el Centro de emergencia el Lineamiento señala que debe cumplir, en lo pertinente, con los requisitos del hogar de paso y, además:

El centro de emergencia atiende a los niños, niñas y adolescentes con las edades ya indicadas y que tengan sus derechos amenazados o vulnerados. Se deben mantener juntos los hermanos o hermanas.

La familia de origen o extensa, debe ser vinculada en todos los casos en donde se ponga en conocimiento la presunta vulneración o amenaza de los derechos de un niño, niña y adolescente.

La familia nuclear o extensa debe ser objeto de las mismas valoraciones establecidas para la familia nuclear, también por parte de los profesionales el Psicología y Trabajo Social, en la forma y términos establecidos en los requisitos del apartado Ubicación en familia.

¹²⁴ Ley 1878 de 2018, art. 2º

¹²⁵ Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, aprobado mediante Resolución No. 1520 de febrero 23 de 2016, pág. 12.

6.8.1.2 Financiamiento

El centro de emergencia es financiado en conjunto por el ICBF con el 70 u 80 por ciento y por la entidad que opera esta modalidad a la cual le corresponde el 20 o 30 por ciento restante. Los centros de emergencia en este momento solo funcionan en los centros zonales de Bogotá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, La Guajira, Norte de Santandver, Quindío, Risaralda y Tolima (nueve de 33 territorios).

6.8.1.3 Recurso humano

El recurso del equipo humano de trabajo en un centro de emergencia está integrado como mínimo por los siguientes profesionales: psicólogo, trabajador social y nutricionista dietista para realizar las acciones del proceso de atención para cada niño, niña y adolescente establecidas en el lineamiento del modelo de atención y en este lineamiento¹²⁶. Este equipo está llamado también a realizar visitas de seguimiento para verificar la correcta operación y el cumplimiento de los lineamientos por parte de los hogares de paso, y llevar el registro de los hogares de paso departamentales en el formato establecido para tal fin¹²⁷.

6.9 HOGAR DE PASO

6.9.1 DEFINICIÓN

La ubicación en hogar de paso¹²⁸ es una medida transitoria cuya duración no podrá exceder de ocho días hábiles, término en el cual la autoridad competente debe decretar otra medida de protección¹²⁹. Allí son atendidos niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años dependiendo de la capacidad operativa del hogar, debiéndose mantener a hermanos o hermanas juntos. Es un servicio que se presta durante las 24 horas al día.

126 Ibidem, pág. 79

127 Ibidem.

128 Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, Aprobado mediante Resolución No. 1520 de febrero 23 de 2016, Modificado mediante Resolución No. 5863 de junio 22 de 2016, Modificado mediante Resolución No. 7960 de agosto 10 de 2016, Modificado mediante Resolución No. 13366 de diciembre 23 de 2016, Modificado mediante Resolución No. 244 de enero 20 de 2017, Modificado mediante Resolución No. 1261 de marzo 2 de 2017, Modificado mediante Resolución No. 7399 de agosto 24 de 2017, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Pág. 10.

129 Ley 1098 de 2006, art. 57.

El hogar de paso es un servicio operado por medio de la Red de Hogares de Paso conformada por el grupo de familias registradas en el programa de protección de los niños, las niñas y los adolescentes con la disposición de acogerlos de manera inmediata y voluntaria y subsidiada por el Estado, para brindarles el cuidado y atención necesarios¹³⁰.

6.9.2 REQUISITOS

La familia que desee prestar el servicio como hogar de paso, de forma libre, espontánea y sin ánimo de lucro, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- i) El rango de edad de los cuidadores al momento de la selección es entre los 23 y 50 años;
- ii) para los municipios que se encuentran clasificados en categoría 6¹³¹, la edad de ingreso de la persona responsable del hogar será de 23 a 55 años. La edad máxima de la persona responsable para el funcionamiento del hogar es de 65 años;
- iii) tener escolaridad al momento de la selección como es la básica secundaria (novenno grado) aprobado y certificado o capacitaciones o cursos que lo habilitan para atender niños, niñas y adolescentes;
- iv) para municipios clasificados en categoría 6 y territorios indígenas, si no se encuentra el perfil de escolaridad requerido, se aceptará el de básica primaria;
- v) desde el momento que se apruebe como hogar de paso la familia, el ente territorial o el operador gestionará lo pertinente para apoyar al responsable del hogar de paso a continuar su formación académica.



¹³⁰ Ibidem, art. 58.

¹³¹ La Ley 617 de 2000 en su artículo 6 así categoriza los municipios en Colombia así: Categoría especial: Primera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 100.001 y 500.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 100.000 y hasta de 400.000 salarios mínimos legales mensuales. Segunda categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 50.000 y hasta de 100.000 salarios mínimos legales mensuales. Tercera categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 30.001 y 50.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 30.000 y hasta de 50.000 salarios mínimos legales mensuales. Cuarta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 20.001 y 30.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 25.000 y de hasta de 30.000 salarios mínimos legales mensuales. Quinta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 salarios mínimos legales mensuales. Sexta categoría: Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales.

En cuanto a salud, los requisitos que aplican para quien o para quienes ejerzan como cuidadores son los siguientes:

- i) tanto el responsable directo del servicio como su cónyuge o compañero y los demás miembros de la familia deben contar con buenas condiciones de salud física y mental, certificada por parte de un médico debidamente registrado;
- ii) la persona responsable del hogar debe tener disponibilidad de tiempo completo con el fin de poder brindar cuidado y atención a los niños, niñas y adolescentes;
- iii) tener experiencia en crianza o trabajo con niños, niñas o adolescentes. Sin embargo, la falta de experiencia no es criterio excluyente, pero se dará prelación a quienes sí la tengan;
- iv) ninguno de los miembros del hogar debe tener antecedentes de ninguna de las autoridades competentes para para tal efecto (Policía Nacional, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación) ni medidas correctivas; constancia de residencia en el municipio no inferior a dos años, debidamente certificado por la autoridad competente;
- v) certificaciones de trabajo o constancias de la actividad laboral desempeñada por el cónyuge, compañero o del proveedor económico del grupo familiar;
- vi) afiliación de la familia al Sistema de Seguridad Social en Salud;
- vii) el aspecto de capacitación es otro requisito fundamental pues "la familia debe haber sido capacitada, por lo menos siete horas en temas como lineamientos, enfoque de derechos, protección integral, pautas de crianza, afecto positivo, salud, nutrición y saneamiento ambiental, entre otros;
- viii) debe manejar en sus dinámicas actividades pedagógicas que permitan identificar y fortalecer roles de liderazgo, trabajo en grupo y asertividad en la atención del niño, niña o adolescente¹³².

132 Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, Aprobado mediante Resolución No. 1520 de febrero 23 de 2016, Ídem, pág. 76.

6.9.3 FINANCIACIÓN

Se establece como obligación del departamento relacionado con el proceso participar en la financiación de la operación de los hogares de paso de los municipios que no cuenten con los recursos suficientes y articular la red departamental, mediante la operación y administración de la central de cupos de los hogares de paso creados en el territorio departamental, de forma permanente y continua¹³³.

La modalidad hogar de paso se desarrollará en su totalidad con aportes de los entes territoriales municipal o departamental o por cofinanciación, según los estudios de conveniencia y oportunidad que se realicen.

Los recursos se destinarán para: Alimentación, adecuadas condiciones ambientales, cama individual y un armario o mueble para ubicar sus pertenencias, suministro de elementos de dotación personal y ropa.

6.9.4 RECURSO HUMANO

En este tópico es necesario señalar que el ICBF contrata los servicios de una entidad privada que tiene por tarea administrar los hogares de paso, la cual debe contar con el siguiente talento humano:

- ▶ Un (a) coordinador (a) por cada 100 niños, niñas o adolescentes
- ▶ Un (a) auxiliar administrativo (a) de medio tiempo de trabajo por cada 50 niños, niñas o adolescentes.
- ▶ Un (a) profesional en Psicología, uno (a) en Trabajo Social o desarrollo familiar y uno (a) en nutrición por cada 50 niños, niñas o adolescentes¹³⁴.

6.10 HOGAR SUSTITUTO

6.10.1 DEFINICIÓN

El hogar sustituto es una modalidad familiar de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en "La ubicación del niño, la niña o adolescente, en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios

133 Ibídem, pág. 76.

134 Ibidem, pág. 79

en sustitución de la familia de origen¹³⁵". El hogar sustituto funciona las 24 horas del día, los siete días de la semana, para niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años de edad y para mayores de 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, que al cumplir la mayoría de edad se encontraba en proceso administrativo de restablecimiento de derechos¹³⁶. La capacidad de atención por hogar sustituto es de uno a máximo tres niños, niñas o adolescentes.

Su tiempo de duración se establece en un período máximo de seis meses, permanencia que puede prorrogarse por el tiempo que sea indispensable, de acuerdo con el concepto de la autoridad administrativa¹³⁷.

En el Manual operativo modalidad de acogimiento familiar–hogar sustituto. Restablecimiento de derechos, aprobado en 2021, los hogares sustitutos han sido clasificados de la siguiente forma¹³⁸:

- ▶ Tradicional
- ▶ Tutor
- ▶ Directo con ubicación excepcional
- ▶ Tutor transitorio
- ▶ Transitorio de emergencia
- ▶ Directo cualificado
- ▶ Agrupado
- ▶ Múltiple
- ▶ De fin de semana
- ▶ Étnico de transición
- ▶ Para transición del cuidado

135 Ley 1098 de 2006, art. 59

136 Lineamiento Técnico del Modelo para la Atención de los Niños, las Niñas y Adolescentes, con Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados, aprobado mediante Resolución No. 1519 de febrero 23 de 2016, modificado mediante Resolución No. 5864 de junio 22 de 2016, modificado mediante Resolución No. 7959 de agosto 10 de 2016, modificado mediante Resolución No. 13367 de diciembre 23 de 2016, modificado mediante Resolución No. 245 de enero 20 de 2017, modificado mediante Resolución No. 1262 de marzo 2 de 2017, modificado mediante Resolución No. 7398 de agosto 24 de 2017, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Pág. 51.

137 Ibidem

138 Manual operativo modalidad de acogimiento familiar–hogar sustituto restablecimiento de derechos, aprobado Mediante Resolución No. 4201 del 15 de julio de 2021. Págs. 14 y 15

Las licencias de funcionamiento y la contratación de los servicios se clasifican en la actualidad como hogar sustituto vulneración, hogar sustituto discapacidad o enfermedad de cuidado especial y hogar sustituto tutor para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados, organizados al margen de la Ley.

6.10.2 REQUISITOS

La persona responsable y quién representa¹³⁹ a la familia sustituta ante el ICBF es la madre sustituta, madre tutora o el padre sustituto o tutor, de acuerdo con quien haya surtido el proceso y esté constituido como familia sustituta.

En la situación de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, se prioriza la atención a través de hogares sustitutos étnicos, ubicados en lo posible, cerca del territorio de donde son procedentes los niños, niñas o adolescentes a ubicar.

En los casos de discapacidad o enfermedad de cuidado especial, de los niños, niñas o adolescentes en el hogar sustituto, se debe tener en cuenta las habilidades, actitudes y experiencia de la familia sustituta para atenderlos, además del concepto médico emitido por la entidad de salud. Para ello la familia debe estar capacitada.

Se deben ubicar en el mismo hogar grupos de hermanos, sin que ello implique ubicar más de cinco niños, niñas o adolescentes en un mismo hogar sustituto y ello no atente contra la integridad de estos. Se debe privilegiar la atención del niño, niña o adolescente en su contexto socio cultural (urbano, rural, étnico).

No se debe ubicar a la población titular de atención, en familias sustitutas cercanas a la vivienda de la familia biológica o red vincular del niño, niña o adolescente, exceptuando aquellos casos donde los niños, niñas o adolescentes pertenezcan a una comunidad étnica y con ello se facilite su proceso.

Los niños, niñas y adolescentes ubicados en hogares sustitutos con problemas de comportamiento, discapacidad o necesidad de atención psicológica especializada, deben ser remitidos a las modalidades de externado, programas de recuperación nutricional o programas de la oferta del ICBF o del SNBF, entre otras alternativas, según el criterio y sustentación técnico legal de la autoridad competente.

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

139 Ibidem, pág. 55, 56 y 57

6.10.3 FINANCIACIÓN

Los hogares sustitutos son financiados por el ICBF que debe pagar a la madre sustituta el valor de un salario mínimo legal vigente a título de beca¹⁴⁰. Adicional a lo anterior, se paga una cuota de sostenimiento correspondiente a medio salario mínimo mensual, por niño, niña o adolescente. Si estos sufren alguna discapacidad o enfermedad de cuidado especial, la cuota de sostenimiento mensual será de 75 por ciento del salario mínimo mensual por cada uno.

6.10.4 RECURSO HUMANO

Los hogares sustitutos, cuentan con la Madre Sustituta al interior de Hogar. En este tópico es necesario señalar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contrata los servicios de una entidad privada que tiene por tarea administrar los Hogares Sustitutos, la cual debe contar con el siguiente talento humano: i) un (a) coordinador (a) por cada 100 niños, niñas o adolescentes que se encuentren en los hogares sustitutos a supervisar; ii) un (a) auxiliar administrativo por medio tiempo de trabajo por cada 50 niños, niñas o adolescentes que se encuentren en los hogares sustitutos a supervisar; iii) un (a) profesional en Psicología; iv) uno (a) en Trabajo Social o Desarrollo Familiar y v) uno (a) en Nutrición por cada 50 niños, niñas o adolescentes que se encuentren en los hogares sustitutos a supervisar.

Es importante indicar que estos administradores son supervisados por otra entidad particular, la cual apunta a la protección y un buen funcionamiento de los hogares sustitutos mediante una supervisión adelantada como mínimo por cuatro profesionales, uno (a) por cada área de las siguientes: Psicosocial, Pedagogía o Terapia Ocupacional, financiera y en Nutrición.

6.11 INTERNADO

6.11.1 DEFINICIÓN

Consiste en la atención a niños, niñas y adolescentes para quienes la autoridad administrativa identifica que la familia o la red vincular no es garante del cuidado, atención y protección que requieren, o que por la situación de vulneración se necesita de una intervención por fuera del ámbito familiar¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ley 1607 de 2017, art. 36

¹⁴¹ Lineamiento Técnico del Modelo para la Atención a Niños, Niñas y adolescentes, Ídem, pág. 41

6.11.2 REQUISITOS

Está establecido que el internado debe funcionar 24 horas del día en los siete días de la semana; la permanencia de los niños, niñas o adolescentes es de seis meses, pudiéndose prorrogar por el tiempo que sea indispensable, de acuerdo con el concepto de la autoridad administrativa.

Bajo esta modalidad se atiende a niños, niñas y adolescentes de seis a 18 años a través del PARD; gestantes y/o en periodo de lactancia (contemplado como los dos años de lactancia materna complementaria); niñas y adolescentes menores de 18 años gestantes y/o en periodo de lactancia con y sus hijos (contemplando los dos años de lactancia materna complementaria), con PARD, y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años. Así también, son atendidas mujeres mayores de 18 años embarazadas con derechos amenazados y/o vulnerados y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años; niñas y niños mayores de siete años y adolescentes, en situación de discapacidad intelectual con PARD; niñas y niños mayores de siete años y adolescentes, con discapacidad psicosocial con PARD; niñas, niños y adolescentes de dos a 18 años con discapacidad con PARD; niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años con PARD y, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y/o víctimas de trata.

6.11.3 FINANCIACIÓN

Esta modalidad de atención es financiada, en parte por el ICBF y por la entidad que opera esta modalidad; el porcentaje de financiamiento oscila entre el 70 y el 80 por ciento de parte del Instituto y el 20 o 30 por ciento según el caso, es financiado por la entidad que lo opera.

6.11.4 RECURSO HUMANO

El Lineamiento¹⁴² señala que esta modalidad debe contar con el siguiente recurso humano:

- ▶ Un (a) coordinador (a)
- ▶ Un(a) auxiliar administrativo(a) por cada 100 niños, niñas o adolescentes
- ▶ Un (a) profesional en Psicología
- ▶ Un (a) en Trabajo Social o en desarrollo familiar

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

142 Ibídem, Pág. 44.

- ▶ Un (a) nutricionista
- ▶ Un (a) profesional de área (social)
- ▶ Un (a) instructor (a) de taller
- ▶ Un (a) auxiliar de Enfermería
- ▶ Un (a) formador (a) diurno
- ▶ Una persona de servicios generales
- ▶ Un (a) cocinero (a) por cada 50 niños, niñas o adolescentes
- ▶ Dos formadores (as) nocturnos para esta atención

6.12 CASA HOGAR

6.12.1 DEFINICIÓN

Modalidad en la cual los niños, las niñas, adolescentes y gestantes o en período de lactancia, cuentan con el acompañamiento de profesionales, orientado a propiciar una convivencia similar a la vida familiar y con la atención e intervención familiar requerida para el restablecimiento de sus derechos¹⁴³.

6.12.2 REQUISITOS

La atención debe proporcionarse a máximo 12 niños, niñas o adolescentes; cuando la casa hogar atiende primera infancia (0 a 5 años) solo podrá recibir niñas, niños y adolescentes de 0 a 18 años, adolescentes mayores de 15 años en situación de discapacidad declarados en adoptabilidad y mayores de 18 años también en esta condición, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban con un PARD, bajo la protección del ICBF y continúan bajo la responsabilidad de una autoridad administrativa.

La casa hogar también puede atender niñas y adolescentes menores de 18 años gestantes y/o en periodo de lactancia (contemplando los dos años de lactancia materna complementaria), con PARD, y sus hijos e hijas acompañantes menores de 18 años. Así también, mujeres mayores de 18 años embarazadas con derechos amenazados y/o vulnerados y sus hijos

143 *Ibidem*, pág. 12.

e hijas acompañantes menores de 18 años; adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley que han permanecido más de un mes en alguno de estos grupos.

Esta modalidad de atención debe funcionar las 24 horas durante los siete días de la semana y es para niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, mayores de 18 años con derechos amenazados o vulnerados que al cumplir la mayoría de edad se encontraban en PARD, también a adolescentes y mayores de 18 años, gestantes y/o en periodo de lactancia y sus hijos e hijas bajo cuidado temporal menores de 18 años; asimismo, a adolescentes próximos a cumplir su mayoría de edad y jóvenes mayores de 18 años, con medida de adoptabilidad o a finalizar su proceso de atención, en etapa de preparación para una vida independiente que se encuentren adelantando estudios de formación para el trabajo y el desarrollo humano o de educación superior¹⁴⁴.

6.12.3 FINANCIACIÓN

Esta modalidad de atención es financiada, en parte por el ICBF y parte por la entidad que opera esta modalidad; el porcentaje de financiamiento oscila entre el 70 y el 80% de parte del Instituto y el 20 o 30% según el caso, es financiado por la entidad que lo opera.

6.12.4 RECURSO HUMANO

El Lineamiento señala que esta modalidad debe contar con el siguiente recurso humano:

- ▶ Un (a) coordinador (a) por medio tiempo por cada unidad de atención
- ▶ Un profesional la psicología medio tiempo por cada 12 niños
- ▶ Se exigen profesionales en psicóloga, Trabajo Social o profesional en Desarrollo Familiar, Nutrición, Auxiliar diurno, formador nocturno y un cocinero, uno por cada por cada 12 niños, niñas o adolescentes, además de una nutricionista por 48 horas por unidad atendida, por mes.

144 Ibídem, pág. 19.

6.13 CASA DE ACOGIDA

6.13.1 DEFINICIÓN

Modalidad de atención en medio institucional para adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, víctimas del reclutamiento ilícito, cuyas condiciones familiares o de seguridad no permiten que permanezcan en su familia o en su red de vincular de apoyo que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley¹⁴⁵:

6.13.2 REQUISITOS

La atención debe ser prestada las 24 horas al día, los 7 días de la semana, se establece como permanencia entre 30 y 60 días, está dirigido a adolescentes, mayores de 15 años y menores de 18 años, sin discapacidad o enfermedad de cuidado especial, que no requieran tratamiento especializado por presentar consumo problemático de sustancias psicoactivas o trastornos mentales graves. Se pueden ubicar 30 hombres y mujeres por casa de acogida.

6.13.3 FINANCIACIÓN

Esta modalidad de atención es financiada, en parte por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y parte por la entidad que opera esta modalidad; el porcentaje de financiamiento oscila entre el 70 y el 80% de parte del Instituto y el 20 o 30% según el caso, es financiado por la entidad que lo opera.

6.13.4 RECURSO HUMANO

El Lineamiento respectivo señala que debe haber:

- ▶ Un (a) coordinador (a) por medio tiempo por cada unidad de atención
- ▶ Un (a) profesional en Psicología medio tiempo por cada 12 niños
- ▶ Un (a) profesional en Trabajo Social o profesional en Desarrollo Familiar
- ▶ Un (a) profesional en Nutrición
- ▶ Un (a) auxiliar diurno, formador nocturno

¹⁴⁵ Lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral, Aprobado mediante Resolución No. 1525 de febrero 23 de 2016. Pág. 18.

- ▶ Un (a) cocinero (a), por cada por cada 12 niños, niñas o adolescentes, además de una nutricionista por 48 horas por unidad atendida, por mes.

6.14 CASA UNIVERSITARIA

6.14.1 DEFINICIÓN

La casa universitaria es una modalidad de atención que propone generar espacios y ambientes adecuados para los jóvenes que se adelantan estudios de formación para el trabajo y el desarrollo humano o de educación superior¹⁴⁶.

Esta modalidad tiene como eje principal el desarrollo en los adolescentes y jóvenes de las capacidades, habilidades y competencias necesarias para asumir la vida autónoma e independiente.

La población objetivo son jóvenes considerados como adoptables que cumplieron 18 años bajo protección, que cuenten con un PARD abierto y que se encuentren adelantando estudios de formación para el trabajo y el desarrollo humano o de educación superior.

6.14.2 REQUISITOS

Los requisitos para acceder a esta atención son los siguientes:

- ▶ Encontrarse bajo protección del ICBF como adoptables, con PARD abierto o encontrarse vinculado al SRPA.
- ▶ Estar vinculado al SRPA cursando un programa académico con duración menor o igual al tiempo de su sanción.
- ▶ Ser mayor de 18 años Estar cursando estudios de formación para el trabajo y el desarrollo humano o de educación superior
- ▶ Los jóvenes pueden solicitar el ingreso a la modalidad de casa universitaria; para esto deben hacer la solicitud frente al equipo interdisciplinario de la modalidad en la que se encuentra, al igual que a la autoridad administrativa o judicial. En caso de que el joven sea

¹⁴⁶ Lineamiento Técnico del Modelo Para la Atención de Adolescentes y Jóvenes Adoptable, Vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal, en preparación para la vida autónoma e independiente del "proyecto sueños, oportunidades para volar. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Pág. 72.

postulado por el equipo interdisciplinario y/o el operador, este debe estar de acuerdo con su traslado a la modalidad de casa universitaria.

- ▶ Los jóvenes que se postulan o sean postulados a la modalidad de casa universitaria, pueden haber estado vinculados a cualquiera de las modalidades de atención para restablecimiento de derechos anteriormente.
- ▶ Los adolescentes o jóvenes que demuestran madurez y autonomía por medio de comportamientos responsables y consistentes con su proyecto de vida de acuerdo con el concepto del equipo interdisciplinario.
- ▶ Al momento del ingreso se debe aplicar el formato de medición del índice de vida independiente y autónoma (VIA), que dará un diagnóstico de las condiciones de ingreso del adolescente o joven a la modalidad. Así también, el formato debe aplicarse al iniciar el último ciclo de su programa académico (seguimiento) y al momento de egreso del adolescente o joven de la modalidad (verificación).
- ▶ Haber tenido un acompañamiento por parte del equipo psicosocial del operador en el que ha estado ubicado y del equipo de la defensoría, con el fin de preparar al joven para el inicio de su formación académica y facilitar su adaptación a las nuevas condiciones de vida¹⁴⁷.

6.14.3 FINANCIACIÓN

Esta modalidad de atención es financiada, en parte por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y parte por la entidad que opera esta modalidad; el porcentaje de financiamiento oscila entre el 70 y el 80% de parte del Instituto y el 20 o 30% según el caso, es financiado por la entidad que lo opera.

6.14.4 RECURSO HUMANO

- ▶ Profesional en Psicología y mayor de 30 años
- ▶ Trabajador social o profesional en desarrollo familiar, mayor de 30 años
- ▶ Profesional de área, en la que el operador determine que se requiere para la prestación del servicio, de acuerdo con las características de la población que atiende y el Proyecto de Atención Institucional.
- ▶ Asistente de vida comunitaria: equivalente al formador diurno; debe tener como mínimo formación técnica, mayor de 30 años.

147 Ibidem. Pág. 73

147 Ibidem. Pág. 73

- ▶ Auxiliar de vida comunitaria
- ▶ Está compuesto por el talento humano que desarrolla los servicios de aseo y limpieza, cocina, portería. Debe ser mayor de 30 años.
- ▶ Formador nocturno
- ▶ Nutricionista dietista: profesional mayor de 30 años
- ▶ Coordinador: profesional mayor de 30 años
- ▶ Asistente de coordinación (opcional): técnico o tecnólogo de las ciencias administrativas

6.15 SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS

6.15.1 OBJETO

El ICBF cuenta con una Guía operativa para la supervisión de contratos de aporte de protección, cuyo objeto¹⁴⁸ es: establecer las acciones que deben desarrollar los supervisores y sus equipos de apoyo para realizar la supervisión de los contratos de aporte de los servicios de protección, con el fin de verificar el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales por parte de las entidades contratistas y unidades de servicio que atienden a los niños, las niñas y adolescentes en PARD; en las medidas y sanciones del proceso judicial y en las medidas complementarias y/o de restablecimiento en administración de justicia y aportar insumos para la formulación de los planes de asistencia técnica para el mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio y para el ajuste a los lineamientos técnicos, a partir de los resultados del ejercicio de la supervisión.

6.15.2 RECURSO HUMANO

La Guía de supervisión señala el talento humano con el que se debe ejercer la fiscalización de los operadores que prestan el servicio de protección.

En la siguiente tabla (11) se indica el talento humano establecido para el ejercicio de la supervisión, en cada una de las modalidades arriba estudiadas¹⁴⁹:

¹⁴⁸ Guía Operativa Para La Supervisión De Contratos De Aporte De Protección, Instituto Colombiano De Bienestar Familiar CECILIA, Bogotá, 2020, Pág.5.

¹⁴⁹ Ibidem, pág. 15.

TABLA 11

TALENTO HUMANO DEFINIDO PARA SUPERVISIÓN SEGÚN MODALIDADES

MODALIDAD	CANTIDAD DE PROFESIONALES	PERFIL DEL PROFESIONAL
HOGAR SUSTITUTO (ratio por 50 NNA)	2	Profesional psicosocial Profesional el apoyo financiero
CENTRO DE EMERGENCIA CASA HOGAR CASA DE ACOGIDA CASA DE PROTECCION CASA UNIVERSITARIA	4	Profesional psicosocial Profesional el apoyo financiero Profesional en nutrición Profesional en terapia ocupacional

Con base en las modalidades de cuidado alternativo establecidas en las Directrices, en la siguiente tabla (12) se hará un ejercicio comparativo con las modalidades existentes en Colombia. Sin embargo, el detalle de funcionamiento de cada modalidad es abordado en el Capítulo “El sistema de protección en Colombia”:

TABLA 12

EJERCICIO COMPARATIVO DE LAS MODALIDADES DE CUIDADO ALTERNATIVO

MODALIDAD DE CUIDADO ALTERNATIVO	LO QUE DICEN LAS DIRECTRICES	EN COLOMBIA
KINSHIP CARE	Cuidado de tipo familiar con la familia extendida del niño o niña, o con amigos cercanos a la familia conocida del niño, formal o informal en su naturaleza. En muchos países, esto se da en ambientes informales.	UBICACIÓN INMEDIATA EN MEDIO FAMILIAR O FAMILIA EXTENSA Es la ubicación del niño, niña o adolescente con sus padres o parientes de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Código Civil, cuando estos ofrezcan las condiciones para garantizarles el ejercicio de sus derechos y atendiendo su interés superior.
FOSTER CARE	Debe existir un sistema oficial, que cuente con personal calificado para identificar las necesidades del niño o niña y para preparar a las familias sustitutas para el acogimiento. Debe existir un grupo de familias sustitutas en cada localidad al cual se puede recurrir para ofrecer cuidado a los niños y niñas, a la par de mantener sus vínculos familiares, culturales y comunitarios. De forma permanente, existe preparación especial, apoyo y consejería a las familias sustitutas.	HOGAR SUSTITUTO Es una modalidad familiar de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en la ubicación del niño, la niña o adolescente, en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

<p>FOSTER CARE</p>	<p>Las familias sustitutas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e influencian la política pública relacionada con el cuidado.</p>	
<p>CUIDADO RESIDENCIAL</p>	<p>Las instalaciones que proveen cuidado residencial son pequeñas y deben estar organizadas con base en las necesidades y derechos de los niños.</p> <p>Las adecuaciones se hacen para que el cuidado residencial sea lo más parecido posible a una familia o a una situación de grupo pequeño.</p> <p>Su objetivo es brindar cuidado temporal y contribuir a la reintegración familiar o a asegurar un ambiente de tipo familiar, cuando sea oportuno.</p> <p>La autoridad competente establece rigurosos procedimientos de supervisión y monitoreo.</p> <p>La autoridad garantiza que existen suficientes cuidadores para garantizar atención individualizada del niño o niña y la posibilidad de generar vínculos afectivos.</p> <p>Existen leyes y normativas que prohíben el reclutamiento de niños y niñas para ser ubicados en el cuidado residencial, ya sea por parte de agencias o individuos.</p>	<p>CASA HOGAR</p> <p>Modalidad en la cual los niños, las niñas, adolescentes y gestantes o en período de lactancia, cuentan con el acompañamiento de profesionales, orientado a propiciar una convivencia similar a la vida familiar y con la atención e intervención familiar requerida para el restablecimiento de sus derechos.</p>
<p>OTRAS FORMAS DE CUIDADO BASADAS EN LA FAMILIA O EN CONTEXTOS DE TIPO FAMILIAR</p>	<p>Cuidados basados en la familia:</p> <p>Una familia asume el rol de cuidado, similar al de Foster care, pero no opera en ese servicio.</p> <p>Se puede asumir el cuidado de un niño o niña a manera de transición al salir de un cuidado residencial.</p> <p>Se puede asumir el cuidado a manera de "guardas" para niños o niñas con necesidades de cuidado alternativo a largo plazo.</p> <p>Cuidados de tipo familiar:</p> <p>Se refieren más a cómo el cuidado está organizado, y no a un estatus de familia pre-existente.</p> <p>Cuidado de tipo familiar que se brinda en pequeños grupos con bastante autonomía y en condiciones que se parecen lo más posible a una familia.</p> <p>Los cuidadores pueden ser uno o más "padres", pero no están a cargo de sus familias propias.</p>	<p>LOS ACOGIEMIENTOS DE TIPO FAMILIAR</p> <p>ofrecidos por Aldeas Infantiles SOS Colombia, los cuales no están incorporados en los lineamientos del ICBF, pero se desarrollan en el marco de la atención.</p>
<p>VIVIENDAS INDEPENDIENTES SUPERVISADAS PARA NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y JÓVENES</p>	<p>En ciertos casos se deben ver estos hogares como grupos familiares que requieren apoyo, guía y protección, en lugar de ser considerados niños y niñas sin padres que requieren cuidado alternativo.</p> <p>Con esta perspectiva, los jóvenes tienen agencia y capacidad de tomar decisiones.</p>	<p>CASA UNIVERSITARIA</p> <p>Es una modalidad de atención que propone generar espacios y ambientes adecuados para los jóvenes que se encuentran adelantando estudios de formación para el trabajo y el desarrollo humano o de educación superior.</p>
<p>¿OTRAS MODALIDADES EN COLOMBIA?</p>	<p>n/a</p>	<p>INTERNADO 0-8 AÑOS. INTERNADO</p> <p>Se desarrolla el proceso de atención interdisciplinario con el niño, niña o adolescente y su familia o red de apoyo para superar las situaciones de vulneración de derechos. La atención de los niños, niñas, adolescentes se presta las veinticuatro (24) horas del día, siete (7) días de la semana.</p>

<p>¿OTRAS MODALIDADES EN COLOMBIA?</p>	<p>n/a</p>	<p>CASA DE ACOGIDA</p> <p>Modalidad de atención en medio institucional para adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, víctimas del reclutamiento ilícito, cuyas condiciones familiares o de seguridad no permiten que permanezcan en su familia o en su red de vincular de apoyo que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley.</p> <p>CASA DE PROTECCIÓN</p> <p>Es una modalidad de atención para continuar el restablecimiento de derechos y la reparación integral de los/las adolescentes y no cuentan con familia y/o red vincular de apoyo, o esta no es garante de derechos, y/o reporta factores de riesgos para la protección del adolescente.</p> <p>HOGAR DE PASO.</p> <p>Es una ubicación inicial y provisional mientras la autoridad administrativa competente toma decisiones con respecto al caso, el cual es administrado por la entidad territorial</p>
--	------------	---

Fuente: Directrices de Modalidades de Cuidado Alternativo de Niños / Sitio web ICBF. Elaboración propia.

6.16 FORMA DE OPERAR LOS SERVICIOS¹⁵⁰

La operación se realiza a través de organizaciones diversas que el ICBF denomina 'operadores', con los cuales celebra un contrato de aporte realizando una tercerización del servicio. El ICBF no hace atención de manera directa, salvo algunos casos excepcionales.

En 2020 contaban con 321 operadores que tenían contrato para una sola modalidad de servicio; 41 para dos modalidades; ocho para tres modalidades y dos operadores tenía contrato para cinco modalidades diferentes. Los operadores deben cumplir los requisitos legales, financieros, técnicos y administrativos para que se les otorgue una licencia de funcionamiento, que por determinación de la Ley 1098 lo hace el ICBF.

Las Direcciones Regionales del ICBF realizan la supervisión de los distintos contratos y deben efectuar la asistencia técnica requerida. El operador debe dar cumplimiento a lineamientos establecidos para las modalidades, allí es donde se definen las normas de la atención.

150 Esta información fue obtenida en entrevista a una de las asesoras de la Dirección de Protección del ICBF, 2020

6.17 COSTOS DE LAS MODALIDADES DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS

De acuerdo con información del ICBF, 2022 los valores destinados a protección de la niñez (modalidades de restablecimiento de derechos) en 2021 ascendieron a \$561.748.317.234, de esta cifra, para externados se dedica \$40.702.779.784 lo que equivale al 7.24 por ciento; para hogares sustitutos el valor ascendió a \$220.749.704.450, equivalente al 39,24 por ciento; para internados alcanza la cifra de \$275.939.905.523 lo que representa el 49,12 por ciento; para casa hogar el valor fue de \$5.158.419.983 el cual corresponde al 0.91 por ciento; para casa universitaria se destinó la cifra de \$3.423.706.305, representando el 0.60 por ciento; para hogar tutor se destinaron \$2.445,780.349, alcanzando un porcentaje de 0.435 por ciento y para casa de protección el valor fue de \$1.637.355.799, con un porcentaje de 0.29 por ciento (ver tabla No 13).



TABLA 13

**VALOR MENSUAL DEL CUPO Y BECA SEGÚN SERVICIO
CONTRATADO POR EL ICBF EN 2022**

SERVICIO	VALOR CUPO MENSUAL 2022	VALOR BECA MENSUAL 2022	VALOR TOTAL MENSUAL 2022 (CUPO + BECA)
Centro De Emergencia	\$ 1.794.493		\$ 1.794.493,00
Externado Media Jornada	\$ 547.492		\$ 547.492,00
Externado Jornada Completa	\$ 791.604		\$ 791.604,00
Hogar Sustituto ICBF – Vulneración	\$ 680.756	333.333,33	\$ 1.014.089,33
Hogar Sustituto ICBF – Discapacidad	\$ 867.155	500.000,00	\$ 1.367.155,00
Hogar Sustituto ONG – Vulneración	\$ 972.507	333.333,33	\$ 1.305.840,33
Hogar Sustituto ONG – Discapacidad	\$ 1.238.793	500.000,00	\$ 1.738.793,00
Internado - Gestantes y/o en Período de Lactancia	\$ 1.515.588		\$ 1.515.588,00
Internado Discapacidad Intelectual	\$ 1.718.639		\$ 1.718.639,00
Internado Discapacidad Psicosocial	\$ 2.484.506		\$ 2.484.506,00
Internado	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00
Internado - Violencia Sexual	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00
Internado 0 a 8 años	\$ 1.625.475		\$ 1.625.475,00
Internado Preparación para la Vida Independiente	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00
Casa Hogar	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00
Casa Hogar Gestantes y/o Período de Lactancia	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00
Casa Hogar - Discapacidad	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00
Casa Universitaria	\$ 1.615.397		\$ 1.615.397,00
Hogar Sustituto Tutor	\$ 1.232.562	500.000,00	\$ 1.732.562,00
Casa de Protección	\$ 1.875.766		\$ 1.875.766,00
Casa Hogar - Víctimas	\$ 1.498.116		\$ 1.498.116,00

Fuente: ICBF Lineamientos de Programación, vigencias 2021 y 2022, febrero 2022

**Las conclusiones de este capítulo
se encuentran en el capítulo 10**

7 F

7 CUIDADOS
ALTERNATIVOS

7.1 PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS (PARD)

En Colombia como se indicó en el capítulo sobre protección en el SNBF, verificada la situación de riesgo o vulneración de derechos de una niña, niño o adolescente, las autoridades administrativas, o sea, Defensorías de Familia, Comisarías de Familia, o las Inspecciones de Policía en los municipios en los cuales no existe la presencia de ninguna de las dos autoridades nombradas, conforme al resultado de las valoraciones iniciales, una vez realizada la evaluación integradora, se decide si se debe dar apertura o no a un PARD. Si en este se considera, los niños o niñas pueden ser separados de sus familias y enviados a alguna de las modalidades alternativas de cuidado; otros pueden seguir con su familia, pero bajo una serie de reglas definidas por los defensores de Familia.

7.2 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE BAJO EL PARD INGRESAN EN ACOGIMIENTO ALTERNATIVO:

NÚMERO, EDADES, SEXO, DISTRIBUCIÓN SEGÚN TERRITORIOS, SEGÚN MODALIDADES

En la siguiente tabla (No 14) se observa que en el período 2017 hasta julio de 2020 ingresaron a acogimiento alternativo un total de 30.205 niñas, niños y adolescentes, de los cuales, 17.576 fueron ubicados en instituciones de atención especializada modalidad internado, y 12.629 en hogares sustitutos. Del total, 50.3 por ciento pertenece al sexo femenino y 49.7 por ciento al sexo masculino. En promedio cada año se acogen por fuera de su medio familiar alrededor de 8.700 niñas, niños y adolescentes, lo que nos lleva a establecer un promedio de 24 de ellos y ellas ingresados al Sistema por día.

TABLA 14

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PARD, BAJO MEDIDA INTERNADO Y HOGAR SUSTITUTO Y DISTRIBUCIÓN POR SEXO EN EL PERIODO 2017 A 2020 (Julio 31)

MEDIDA	PERIODO				TOTAL
	2017	2018	2019	2020	
ATENCIÓN ESPECIALIZADA INTERNADO	5.137	5.459	4.791	2.189	17.576
MEDIO FAMILIAR HOGAR SUSTITUTO	3.305	3.846	3.486	1.992	12.629
TOTAL	8.442	9.305	8.277	4.181	30.205

SEXO	PERIODO				TOTAL
	2017	2018	2019	2020	
FEMENINO	4.136	4.637	4.203	2.220	15.196
MASCULINO	4.306	4.667	4.074	1.961	15.008
SIN INFORMACION		1			1
TOTAL	8.442	9.305	8.277	4.181	30.205

Con relación a la distribución según sexo, lo llamativo es la diferencia en esta distribución casi equitativa y la que se observa en el ingreso a PARD global, donde las niñas y adolescentes son el 60 %.

En la siguiente tabla (No 15) se observa la edad de los niños, niñas y adolescentes, según grupos de edad:

TABLA 15

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON AL PARD, ACOGIMIENTO SEGÚN GRUPOS DE EDAD EN EL PERIODO 2017 A 2019

RANGOS DE EDAD EN AÑOS	PERIODO			TOTAL
	2017	2018	2019	
0 - 5	1.913	2.265	2.097	6.275
6 - 11	1.586	1.828	1.696	5.110
12 - 17	4.820	5.140	4.433	14.393
Mayor de 18	106	58	41	205
Sin información	17	14	10	41
TOTAL	8.442	9.305	8.277	26.024

Fuente: Sistema Misional de Información ICBF

El número mayor corresponde al grupo de adolescentes al alcanzar la cifra de 14.393, seguido de los más pequeños (primera infancia, que son 6.275), y finalmente los de seis a 11 años que son 5.110 en el período aludido.

Como se mencionó con anterioridad, estas cifras pueden estar reflejando el hecho de que la adolescencia es una época con riesgos que las familias no saben manejar y por lo cual, en algunos casos, prefieren que el Estado se haga cargo de sus hijos e hijas. Si tales son declarados en adopción, quienes lleguen a hacer parte de este grupo tienen poca probabilidad de ser adoptados (as), en cuanto a que la mayoría de las familias desea adoptar niños o niñas pequeños.

De otra parte, el número de niños y niñas menores de tres años que ingresaron a PARD con alguna de las medidas de acogimiento en el período 2017 a 2021 asciende a 1.836, cifra que es elevada y nuevamente hace pensar en la necesidad del fortalecimiento familiar, de la prevención de la violencia contra niñas y niños, del apoyo requerido para la crianza y para apoyar a padres y madres en el cuidado diario de sus hijas e hijos pequeños. En la siguiente tabla 16 encontramos el reporte desagregado para los años 2017 a 2021.

TABLA 16

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS MENORES DE 3 AÑOS QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS, BAJO MEDIDA INICIAL INTERNADO, CASA HOGAR Y CENTRO DE EMERGENCIA, EN EL PERÍODO 2017 A 2021

MEDIDA	PERIODO					TOTAL
	2017	2018	2019	2020	2021	
Atención especializada internado	216	318	255	283	320	1392
Ubicación atención especializada casa hogar	12	17	11	14	19	73
Ubicación en centro de emergencia	81	64	81	67	78	371
TOTAL	309	399	347	364	417	1.836

Fuente: Sistema de Información Misional ICBF, 2022

Observamos que la mayoría de los niños y niñas se encuentra en la modalidad denominada atención especializada internado, lo cual es llamativo e iría en contra de lo planteado en las Directrices de Naciones Unidas pues según la opinión predominante de las personas expertas indica que el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, en especial, los niños y niñas de menos de tres años debería ejercerse en un ámbito familiar. La necesidad de vinculación permanente a un acogedor determinado es una de las principales atenciones que se deben dar a los niños y niñas menores de tres años. Las excepciones están relacionadas con mantener unidos a los grupos de hermanos, y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo.

A continuación, en la tabla 17 se presenta un reporte nacional de niños, niñas y adolescentes en PARD en modalidad de acogimiento alternativo, separados de sus familias de origen, por regionales del ICBF, período 2017 a 2021.

Se puede observar que en dicho período 47.353 niños, niñas y adolescentes se encontraban en acogimiento y la ciudad y departamentos con mayor número de acogimientos a estos grupos etarios son los siguientes: Bogotá con 11.537, Antioquia con 4.986, Valle del Cauca con 4.772, Risaralda con 2.692, Cundinamarca con 2.595 y Caldas con 2.584. En general estas zonas del país se corresponden con mayor población; es de importancia revisar las

tasas o proporciones frente a la población total de cada zona, porque como se mencionó en el capítulo 4 sobre cifras y causas, departamentos como Putumayo, Guaviare, Cauca y La Guajira presenten tasas más altas. Otro aspecto que llama la atención es el gran incremento de casos en casi todos los territorios del país en el año 2021, lo cual como se ha mencionado, podría tener explicación en las situaciones que se vivieron durante la pandemia por la COVID-19 pero también, con el aumento de la violencia externa y el incremento de la pobreza de las familias. Casos especiales son los departamentos de Boyacá, Sucre y Vichada en los cuales el número de casos disminuyó en el año 2021, y San Andrés y Providencia con el reporte máximo de tres casos. En estos últimos habría que revisar las causas o circunstancias para el bajo reporte, como podría ser un mejor trato a los niños y niñas o si corresponden con una baja respuesta de las entidades encargadas de su identificación y atención.

TABLA 17

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PARD, EN MODALIDADES DE ACOGIMIENTO, SEGÚN ENTIDAD TERRITORIAL / REGIONAL ICBF, EN EL PERIODO 2017 A 2021

REGIONAL	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Amazonas	3	4	15	19	44	85
Antioquia	909	705	787	1123	1462	4986
Arauca	39	33	12	45	110	239
Atlántico	241	297	315	320	383	1556
Bogotá D.c.	2116	2528	2213	2008	2672	11537
Bolívar	158	225	154	177	201	915
Boyacá	139	160	143	176	168	1701
Caldas	372	484	455	545	728	2584
Caquetá	75	126	99	131	197	628
Casanare	167	60	72	109	121	529
Cauca	165	193	115	178	278	929
Cesar	63	126	113	111	143	556
Chocó	29	38	43	54	77	241
Córdoba	144	134	152	144	234	808
Cundinamarca	457	511	463	516	648	2595
Guainía				8	19	
Guaviare	15	29	34	42	32	152

Huila	154	163	131	167	161	776
La Guajira	35	50	66	80	140	371
Magdalena	136	176	144	144	202	802
Meta	323	331	226	320	415	1615
Nariño	215	266	258	357	439	1535
Norte De Santander	139	172	186	196	212	905
Putumayo	51	45	65	73	90	324
Quindío	187	247	224	238	221	1117
Risaralda	355	479	392	470	996	2692
San Andrés/Providencia	2	1			3	6
Santander	236	112	121	313	439	1221
Sucre	63	89	68	71	72	363
Tolima	258	374	345	381	553	1911
Valle del Cauca	1156	1096	813	719	988	4772
Vaupés	5	8	9	12	22	56
Vichada	17	7	18	24	9	75
Sede Nacional	11	27	18	8	7	71
TOTAL	8.442	9.305	8.277	9.282	12.047	47.353

FUENTE: Sistema de Información (SIM)

Por la importancia que guarda para el acogimiento formal la modalidad de hogar sustituto, se presenta a continuación el reporte del número de niños, niñas y adolescentes bajo esta medida para los años 2020 y 2021. Ver tabla No 18.

TABLA 18

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PARD, BAJO MEDIDA INICIAL HOGAR SUSTITUTO, EN EL PERIODO 2020 Y 2021

REGIONAL	PERIODO		TOTAL
	2020	2021	
Amazonas	19	43	62
Antioquia	477	606	1.083
Arauca	39	98	137
Atlántico	241	291	532
Bogotá	286	379	665

Bolívar	88	111	199
Boyacá	112	85	197
Caldas	227	261	488
Caquetá	130	196	326
Casanare	107	116	223
Cauca	119	169	288
Cesar	90	99	189
Chocó	51	63	114
Córdoba	99	137	236
Cundinamarca	310	365	675
Guainía	8	19	27
Guaviare	41	30	71
Huila	128	133	261
La Guajira	42	74	116
Magdalena	142	195	337
Meta	309	360	669
Nariño	312	347	659
Norte De Santander	125	129	254
Putumayo	70	85	155
Quindío	106	101	207
Risaralda	142	154	296
San Andrés Y Providencia		3	3
Santander	231	301	532
Sucre	69	67	136
Tolima	168	229	397
Valle Del Cauca	197	220	417
Vaupés	12	22	34
Vichada	27	38	65
Total	4.524	5.526	10.050

Fuente: Sistema de Información SIM 2022

Observamos un incremento importante entre el año 2020 y el 2021, alcanzando a 1002 niños, niñas y adolescentes adicionales entre un año y el siguiente. Al comparar estas cifras con las referidas a ingreso a modalidad alternativa de cuidado, hay territorios nacionales en los que casi todos los niños, niñas y adolescentes se encuentran en hogares sustitutos como Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Cesar, Chocó, Guaviare, Huila,

Magdalena, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés y Vichada. Esta es la modalidad que se espera sea la más usada de acuerdo con las Directrices. Por ello, habría que analizar la razón para que estas regiones hayan desarrollado más esta modalidad de acogida, si se trata de ausencia de otras modalidades o del interés de los agentes del Estado y la sociedad civil por promoverla en tan sentido. Al mismo tiempo, debe ser evaluada tanto en sus lineamientos como en su operación, y sobre todo, en el progreso en crecimiento y desarrollo integral de los niños y niñas allí ubicados.

Un caso para estudiar por ser contrario a la realidad descrita son la ciudad de Bogotá D.C. y el departamento del Valle del Cauca al tener ambas regiones pocos hogares sustitutos dada la magnitud de niños y niñas a ubicar.

7.3 CUIDADOS ALTERNATIVOS: LA MIRADA DE OTROS ACTORES

A continuación, se recogen diversas opiniones y percepciones de las personas que participaron en talleres y entrevistas realizadas para este estudio durante 2019, 2020 y 2021.

7.3.1 PROCESO DE INGRESO

Sobre este proceso de ingreso a las modalidades de atención, consideran que el sistema de cupos para asignar la ubicación de un niño, niña o adolescente es inadecuado al igual que el tipo y forma de valoraciones realizadas: "Al existir una central de cupos para los niños, un defensor de Familia desde cualquier lugar del país puede tomar el cupo en una institución y enviar al niño o niña allí sin revisar si es la adecuada o no. Esto genera una pérdida de objetividad en el proceso de acogida, pues no se cumple con el principio de idoneidad y pertinencia para la ubicación del niño pues se convierte en un asunto de cupo y ubicación, más que en la vida de un niño. Sumado a lo anterior, el niño pasa por un proceso de valoraciones de más o menos un día, mientras se realiza la verificación de derechos; allí se toma la decisión de la medida y este equipo es el que busca el cupo. Pero en esta situación, los equipos son insuficientes y no se da una valoración integral para este niño, niña o adolescente lo cual la hace incompleta. En este proceso los niños viven la revictimización, pues pasan de valoración en valoración, esto hace que incluso lleguen en la noche a las instituciones,

donde posteriormente deben ser valorados nuevamente por otro equipo”¹⁵¹ (relatoría taller Valle del Cauca).

En general las organizaciones de la sociedad civil consideran que el ingreso, proceso y reintegro no es el mejor servicio: “Llegan los niños, niñas y adolescentes con dificultades, porque se solicita el cupo y hay demoras; en otras ocasiones, no se lleva un adecuado proceso y los reintegran de inmediato. La mayoría de las veces el trabajo articulado es poco entre los equipos interdisciplinarios, donde además no son escuchados los conceptos de los profesionales, y reintegran antes de los 18 meses, más por cumplir el tiempo de ley que por subsanar los motivos que originan el ingreso al Sistema de Protección. De todas formas, se requiere ingreso permanente al Sistema de Protección, ya que hay red familiar extensa que en ocasiones no es garante de los derechos de los NNAJ¹⁵² y, por el contrario, generan factores de riesgo. Este proceso tiende a ser asistencialista, ya que se toman decisiones por cumplir temporalidades de ley, sin tener en cuenta criterios en el proceso. En cuanto al restablecimiento de derechos, no está el concepto claro, y la tendencia es limitar contacto con red familiar, lo cual incrementa riesgo de conducta evasiva. (Relatoría Taller grupo Bolívar)

Los funcionarios consideran que el ingreso se hace de manera correcta: “Se realiza el proceso de verificación de los derechos del niño por medio del comisario, ICBF, policía de infancia y el niño o la niña es enviada a medicina legal cuando se requiere. La atención principal depende de la situación encontrada y se le brinda las orientaciones que se requiere”. (Relatoría Taller Bolívar)

En franca contradicción con el concepto anterior hallamos el de una defensora de familia: “El niño llega y se hace verificación de derechos, ósea preguntarle al niño si llega solo, si tiene papá y mamá. Pero no hay tiempo ni espacio, ¿qué haces tú en un centro zonal con un equipo de defensoría con 8 niños? El defensor no tiene trabajadora social, y si tiene, está prestada de otro equipo. La parte de salud es básica, la parte psicológica es básica. Aquí solamente se sienta al niño y se dice si comió o no comió, y “hágale y saquen”. Muchos casos se reintegran sin conocer las condiciones sociofamiliares de las familias. Muchos casos los reintegramos sin eso. La verdad cuando me llaman y me dicen que un cupo, salvo que tengan alguna situación de salud, de lo contrario... A ver, a veces hasta se presentan diagnósticos de salud mentirosos. Me dicen que “lo que pasa es que consume” y les digo, “me hacen el favor” y me lo mandan cuando tenga el certificado. Y me dicen “No y qué voy a hacer con este chino”. No, cómo voy a meter a un chico que es sano,



¹⁵¹ Relatoría taller Valle del Cauca, 2019

¹⁵² La J se refiere a jóvenes

que quizás tiene problemas de comportamiento, con chicos de SPA, ¡por favor! Son diagnósticos mentirosos, esos no son diagnósticos. Son como una primera información, no se alcanzan a hacer valoraciones. Primero, porque no hay equipos completos, por la cantidad de casos, porque no hay interés por parte del equipo, la verdad es esa, aunque hay profesionales excelentes, que dan unos conceptos excelentes". (Entrevista Defensora Familia, Regional Bogotá).

Mención especial es el ingreso a centros de emergencia u hogares de paso, a los cuáles pocas personas mencionan, y que requieren ser analizados cuidadosamente: "Hay otro elemento transitorio que termina convirtiéndose para muchos niños en permanente y son los hogares de paso o los centros de emergencia. En Bogotá creo que funcionan como centros de emergencia, en Cali son hogares de paso. A veces te das cuenta de que un niño en un hogar de paso puede pasar meses sin una atención adecuada e idónea. ¿Por qué? Porque no hay cupo en las modalidades donde podrían remitirlos" (ONG Nacional)

"Tenemos unas poblaciones con condiciones adicionales a la vulneración de derechos por la que ingresan los niños. Entonces, sí ingresan por vulneración de derechos, pero además entran con otras problemáticas y situaciones asociadas, como discapacidad, permanencia de vida en calle, madres gestantes y lactantes, víctimas de trata, conflicto armado, trabajo infantil, consumo de sustancias y víctimas de violencia. Pero la realidad es que el niño puede llegar con varias de esas situaciones. Entonces, tenemos allí otro desafío del Sistema de Protección porque no tenemos unos operadores específicos para cada población, pues antes se pensaba que los niños llegaban por una sola situación y no por varias al tiempo, que es la realidad que tenemos hoy, llegan con consumo de sustancias, pero también como víctimas de violencia sexual, y también puede que tenga discapacidad. Esa es otra limitación que tenemos a nivel de Sistema de Protección (Asesora Dirección Protección ICBF sede nacional).

7.3.2. CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES MÍNIMOS

Hay opiniones diversas sobre este tema, así mientras algunos consideran que no se cumplen, otros piensan que son excesivos. "Frente al cumplimiento de los estándares mínimos se discutía que esto es relativo, pues depende del manejo que se brinde desde la fundación o entidad y el equipo de trabajo. Una opinión compartida es que en muchas ocasiones el proceso no se lleva a cabalidad y en lugar de proteger se termina vulnerando una vez más a la



persona. De este modo, algunos jóvenes destacaron lo que conocían de la modalidad del sistema de responsabilidad penal, refiriendo que, por ejemplo, en una institución consideraron que hay una serie de situaciones internas caóticas en donde no hay un cumplimiento de lo que se promete. Así también, tales jóvenes plantearon que algunas modalidades limitan el desarrollo del niño o niña o adolescente para el desempeño en la vida independiente. Relevaron la importancia de considerar a los jóvenes con condiciones especiales al ser una población especialmente vulnerable, puesto que requieren de un mayor acompañamiento y están prestos a quedarse toda la vida institucionalizados” (relatoría grupo jóvenes, departamento del Valle del Cauca).

Por su parte otro grupo de los entrevistados consideró que existen lineamientos y procedimientos, pero estos no responden a las necesidades de los niños y niñas: “Los estándares se cumplen en papel, pero no permiten responder con las necesidades; se evidencia el trabajo en las listas de chequeo, pero no con los niños y niñas. Se trabaja sobre el déficit. No hay una atención idónea para la discapacidad. Todo tiene un lineamiento y hay un procedimiento para evaluación, informes, pero no se cumplen como debiera ser (relatoría grupo ONG del Valle del Cauca).

No hay precisión en cuanto a los roles de las autoridades administrativas en relación con la vida cotidiana de los niños y niñas en protección, pues exigen que se les pida permiso para actividades normales/cotidianas como asistir a una piñata, ir al funeral de un pariente, ir a la piscina...La mayoría

de los NNA y los profesionales de los servicios de acogimiento consideran que estas decisiones deberían ser tomadas por quienes están al frente del cuidado directo de la vida cotidiana bien sea en acogimientos familiares o en instituciones (ONG operadora).

Otras opiniones al respecto consideran que no hay un balance adecuado entre la supervisión administrativa a las organizaciones operadoras y la supervisión a la atención directa que se da a los niños, niñas y adolescentes: "Hay procesos de supervisión frente a la vigencia del contrato. El personal de ICBF realiza verificación con un instrumento, además del envío de las acciones pertinentes que se manejan en las instituciones. Este proceso es en ocasiones subjetivo. Algo a favor, es que en las visitas de supervisión ahora dialogan más con los NNAJ sobre su sentir, lo cual es favorecedor, aunque las obligaciones administrativas aún tienen relevancia sobre el sentir de los participantes. La diversidad requiere más atención, ya que los estándares son generalizados y de ahí proviene la poca aplicación territorial, y, por ende, falencias en los resultados en la visita de supervisión, lo cual está relacionado con las medidas institucionalizantes. (rótulos, presentación de las camas, entre otros). Así también, consideran que se requiere un mayor tiempo de supervisión pues los trámites de orden administrativo (diligenciamiento de los formatos) restan tiempo significativo a la interacción directa con los participantes y responsables de la atención directa (relatoría grupo ONG de Antioquia). En Bolívar se comentó que "los estándares están descritos en los Lineamientos del ICBF los cuales cumplen con estándares de calidad, pero no sabemos si con los estándares de las Directrices" esto hace pensar que desconocen las Directrices (profesionales servidores públicos, relatoría del departamento de Bolívar).

"Digamos que hay diferentes modalidades en Colombia, lineamientos es lo que hay; es decir, el ICBF tiene lineamientos absolutamente para toda modalidad y para todo tipo de vulneración, entonces hay diferentes modalidades: modalidades de apoyo y fortalecimiento a la familia o red vincular; intervención de apoyo psicosocial y hogar gestor y un servicio complementario: apoyo psicológico especializado de internado, modalidades de acogimiento residencial; internado, casa hogar, casa universitaria y casa de protección y modalidad familiar; hogar sustituto como las instituciones a tiempo completo; hay externado, jornada completa, media jornada; digamos que hay dos categorías.

Una categoría corresponde a modalidades de cuidado institucional y modalidades de cuidado familiar. Los que son de cuidado familiar son la

modalidad de casa hogar y familias sustitutas, entre otras. El Estado intenta separar esos dos tipos de cuidado, pero tenemos una preponderancia del cuidado institucional a pesar de que el Código de Infancia y Adolescencia, de la Constitución Política de Colombia, de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y de que Naciones Unidas hable del cuidado alternativo en familia como que debe prevalecer y ser prioridad en la política pública a nivel general, lamentablemente, en Colombia, la primera respuesta es la institucionalización. Lo que quiero decir es que sobre la carta y sobre la mesa hay muchas cosas, pero la práctica es totalmente diferente" (entrevista ONG internacional).

Las opiniones sobre los lineamientos actuales (2020) en general señalaron inconformidad sobre ellos: "Las personas que elaboran los lineamientos tienen que ser mucho más acomodados a la realidad de las familias y de los niños y niñas. Soñar despiertos, pero tampoco irse al otro extremo, como te digo, un equipo para 50 niños. El tema económico es básico aquí, ya que estamos curando, sanando, no estamos previniendo, lamentablemente, y eso cuesta el triple. Mientras las personas que manejan los temas en la sede nacional [del ICBF] no hayan estado en lo operativo, es supremamente difícil que puedan dar línea ajustada a la realidad. Ellos sueñan despiertos, y no se trata de eso. Nos dan los lineamientos, para modificar y dar observaciones, y se le hacen las observaciones, nunca las toman en cuenta" (funcionaria directiva ICBF).

"Se deben revisar esos lineamientos nuevos, porque tampoco 30 niños por grupo van a ser una respuesta. El modelo de desinstitucionalización nos va a costar un poquito, porque esto es de talento humano, esto es de personas. A nosotros siempre nos critican que tenemos mucho talento humano, por encima del lineamiento, pero es que una persona no puede cubrir 50 niños, eso es imposible, ni a 30. ¿Cómo piensas que una persona va a estar día y noche y 365 días al año? No. Se necesita más personas. Yo siento que eso en el escritorio se olvida, todo se vuelve lineamiento y cuadriculado. Hay muchas cosas que trabajar y modificar".

"¿Quién se va a leer un lineamiento de 600 hojas? Nadie. Ya estamos cansados de hacerle aportes a los lineamientos, entonces la gente ya no cree en eso, porque no son tenidos en cuenta. Son documentos tan densos y complejos que uno se pierde en la lectura. Una persona recién entrada, imagínese. Flexibilizar los lineamientos, va a ser una respuesta muy larga, pero intentar hacerlo rápido. Hay una burocratización y unos lineamientos por cada situación, con este intento de regularizar todo con lineamientos de 1000 páginas, 500 páginas donde se privilegia más la estructura y superficialidad de los programas, sin ir más allá de las apariencias, los tecnicismos, hay que cambiar esos lineamientos

para los que estén más conscientes y más direccionados a como se está haciendo la actividad con los niños, más que los techos y la estructura física y los tecnicismos se pueda hablar de cómo están en verdad los niños y niñas en las modalidades de protección del Estado”.

“Se necesita flexibilizar esta máquina burocrática y pagar mejor a los profesionales, disminuir las cargas laborales, es decir, hay muchas sugerencias que se pueden hacer al Sistema de Protección para que sean más prácticas y menos teóricas, como a veces nos quedamos, con muchas teorías, palabras y frases muy bonitas, pero en realidad hay un error y un problema del Sistema como tal en la esfera administrativa. Eso puede ser un buen comienzo para mejorar el Sistema. El lineamiento en su interés de atender de manera especializada cerró la puerta a flexibilizar la atención de los niños y niñas, que generalmente tienen múltiples problemas que requieren ser atendidos en su integralidad. Se necesita brindar una atención integral y no sobre especializar las atenciones. La niñez vulnerada no llega con una especificidad, trae diversas condiciones de vulneración que deben ser atendidas”.

“Hay varias opciones, podría ser como en Brasil que tienen mesas técnicas de forma descentralizada y van haciendo la oferta en relación con la demanda, entonces hay organizaciones que tienen diferentes tipos de atención. Otra posibilidad es que se hagan atenciones/contratos de atención más flexible, en los que una organización pueda tener un apoyo a la familia como un externado y si es necesario ir teniendo un servicio de sus y otros servicios. La perfilación de un operador bajo una sola modalidad con un solo estándar es muy complicada”.

“Un elemento que parece menor, pero daría un giro importante, es diferenciar la representación legal de la tutela, la tutela se les da a los representantes del niño, en cambio aquí los defensores funcionan como ‘padrinos mágicos’, el sistema del defensor debería ser cambiado. Creo que es más en el sentido de la directriz, cómo construimos un proceso para que un niño vaya realmente al servicio que se requiere y no como aparentamos que cumplimos la directriz (ONG internacional)”.

“Hay mucha burocracia de los procesos. Existe mucho papeleo e incluso reprocesos al momento de atender los niños, niñas y adolescentes” (ONG operadora).

El propio ICBF reconoce las dificultades para la atención: “Los operadores manifiestan que se sienten muy solos a la hora de prestar un servicio, porque ellos deben gestionar salud, educación, documentos de identidad. Implica

otro trabajo adicional que se puede llevar el 70 por ciento del esfuerzo del operador y solo el 30 por ciento para la atención. Lo hacen de una manera excelente, pero a veces los desgasta" (asesora, Dirección de Protección ICBF, sede nacional).

"El lineamiento se debe humanizar y se debe revisar más frente a la necesidad de formación y crianza de los chicos; siento que el hecho de que todos tengamos el mismo lineamiento, un mismo PAI, un mismo todo, nos ha hecho perder la identidad. Tenemos que pensar mucho en qué soñamos como el país de nuestros niños; qué queremos como ICBF, como Colombia. Debemos tener una misión frente a nuestros niños. Porque a veces se nos va más en la parte legal, en la parte cupo-niño-mes, en los costos, en que pidamos una lista de ropa; claro que hay que tenerla, porque no falta el lugar donde no les den. Pero falta esa parte humana, qué queremos de nuestros chicos, cómo humanizar esa atención, que ellos tengan voz y voto en sus procesos. Obviamente sí hay necesidad de que se vuelva más personalizado el trabajo con la infancia, que nos dejen de ver como que la institución es un mundo de niñitos ahí, un conglomerado, no. Estas son personas que hay ahí dentro, y hay que unirnos en torno a ese desarrollo social, económico de los chicos. Hay muchos apoyos, situaciones alternativas diversas, situaciones múltiples que hablan de vivienda popular y otras cosas, entonces yo siento que los chicos pueden ser beneficiarios de todo esto para que salieran como un nivel de familia, y además como familia no solo es el lazo sanguíneo, sino el lazo de fraternidad y amistad que ellos han creado en la institución, pueden salir como familias y vivir como familias afuera, porque la soledad de ellos es muy fuerte. La protección se debe pensar más en la individualidad del ser (ONG operadora)".

7.3.3. UBICACIÓN DE HERMANOS Y HERMANAS

La mayoría de las personas entrevistadas considera que el Sistema de Protección trata de ubicar a los hermanos y hermanas en el mismo sitio, pero debido a que el Sistema funciona por cupos, esto no siempre es posible: "Hay situaciones particulares que hace que en ocasiones no sea posible ubicarlos juntos". "No sabemos si existen o no mecanismos que velen porque se ubiquen hermanos juntos y menos si existen planes para introducir o mejorar tales mecanismos" (Grupo atención directa, departamento de Bolívar). "A veces el sobrecupo hace que los separen". "Las autoridades propenden para que los hermanos estén juntos, como establece el lineamiento, pero a veces el lineamiento no se conoce". "Conforme a la ley y a los Lineamientos se ubican [los hermanos] juntos, pero a veces se separan por adoptabilidad". "Se hace conforme a la ley, pero por la poca oferta de hogares sustitutos a veces se separan los hermanos" (grupo servidores públicos, departamento de Bolívar).

7.3.4. CALIDAD DE LOS SERVICIOS

Hay diferencias importantes para calificar los servicios ofrecidos, algunas opiniones son muy críticas, incluso desde el propio ICBF: "Es el mismo Instituto el que se ha encargado de que las fundaciones no presten una buena atención, no hagan unas buenas intervenciones y no piensen de verdad que los niños deben regresar a su medio familiar. Ese es el mismo Instituto. ¿Por qué? Un equipo psicosocial para 50 niños. Un formador para 50 niños. A ver, es imposible. El PLATIN¹⁵³ que cada mes tiene que entregar información, entonces se dedica al papel y no al niño. ¡Ese es el Instituto! Es que de lo contrario Supervisión llama la atención al operador, ¡tienen toda la razón los operadores!" (entrevista directiva del ICBF).

"Es que son fundaciones, que aun cuando se hacen los contratos, se mira el equilibrio económico, se mira que tenga cierto soporte económico; a la hora de la verdad no es cierto. Porque todas las fundaciones viven de los contratos con el Instituto. Y el contrato del Instituto es un contrato de aporte, en donde el Instituto le da el 70 por ciento y el resto lo debe poner la fundación. En ese orden de ideas, los profesionales de las fundaciones son profesionales recién egresados que pasan de una institución a otra, formadores que no sé qué tanta capacitación y habilidad tengan para manejar niños, de los que nosotros atendemos, con tantas carencias y necesidades, que demandan tanto tiempo" (entrevista Directiva de Protección, Regional ICBF).

"No en el sentido positivo del cuidado, sino en atenciones muy básicas. Entonces, se les entrega la dotación, de repente se vinculan al colegio, pero no se resuelve de fondo la situación que llevó al restablecimiento de derechos, eso hace que el niño y la familia vuelvan al Sistema de Protección. No estamos llegando con atención especializada que resuelva de fondo el riesgo de la familia, entonces luego ingresa él u otro miembro de la familia, no estamos resolviendo de fondo".

"No todas las modalidades que les conté están en todas las regionales. Entonces, si tú llegas a Vaupés, seguramente la ubicación para el niño va a ser hogar sustituto, así se requiera otra. O si llegas a Cúcuta, de pronto solo hay internados y lo que el niño requería era un externado, pero resulta que, no hay esas opciones en esa regional. Entonces, al niño le toca lo que hay. A veces, puede ser que eres de Vaupés y necesitas atención especializada en consumo de sustancias y también de vulneración de derechos y solo hay cupo en Medellín, te vas para Medellín, te separan de tu familia y ahí se fractura el proceso de atención. Hay muchos niños que no ameritan una modalidad de

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

153 Plan de Acompañamiento Integral Familiar

protección, sino un buen programa de prevención, pero resulta que el territorio no lo hay, entonces el niño debe quedarse en el Sistema de Protección, en tanto no hay unos programas de acompañamiento de prevención de orden territorial que brinden la atención. Por ejemplo, el niño está en el internado en Pereira y ya está listo para salir, para su egreso, pero para que el niño no reingrese, se necesita un buen programa de acompañamiento en ocupación del tiempo libre, pero no lo hay; entonces, esa falencia hace muy posible que él vaya a reingresar" (entrevista asesora, Dirección Nacional de Protección ICBF).

"La canasta de modalidades es muy baja, un profesional para 200 niños para los CDI, en modalidad familiar uno por cada 150 niños y en modalidades alternativas de cuidado un equipo psicosocial por cada 50 niños. Es muy poco para brindar una atención de calidad. La principal medida que se debe tomar es una mayor contratación de personal.

Los tiempos establecidos para definir los procesos son muy cortos y conllevan a procesos inconclusos y poco integrales. El problema es que en el proceso se encuentran todos los vacíos, como que el defensor renunció, que la trabajadora social no está, que no cuenta con psicólogo, entonces hace que el proceso se alargue y no se cumplan los seis meses establecidos, y hagan uso del año y las prórrogas, y otros mecanismos" (ONG operadora).

"¿Cómo hacer para que el espacio sea más familiar, más cálido?, se han reducido las salidas pedagógicas, por la cantidad de permisos y gestiones que realizar. ¿Hasta qué punto llega la protección que se está brindado? Se le está alejando de la realidad.

Continuar la división de modalidades por acogimiento familiar y acogimiento residencial para ir convirtiendo el acogimiento residencial en acogimiento familiar o en casa hogar y hacer un mejor reconocimiento a ese valor-cupo.

Debe haber modalidades que piensen realmente en el restablecimiento de derechos de los niños. Hemos visto todas las modalidades, las de carácter preventivo, las de institución y de hogares, todas tienen sus bondades y retos. Una modalidad debe pensar en lo que se ajuste a la realidad de cada región y de cada necesidad. Eso te puede dar posibilidad de tomar decisiones oportunas, que tengas un talento humano calificado, las personas que trabajamos en el sector social necesitamos estar muy bien emocionalmente.

Ese tipo de modalidades debe pensarse para que sean realmente modelos sostenibles, con recursos suficientes. Aquí no se ha hecho un coste de la modalidad, cada uno dice una cosa diferente, pero aquí no se ha costado como una realidad el modelo" (ONG operadora).

7.3.5. PERSONAL QUE ATIENDE A LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS EN CUIDADOS ALTERNATIVOS

En general las respuestas reflejan aceptación por los grupos sobre la conformación de los equipos responsables de la atención directa a niñas y niños en cuidados alternativos: "El personal de atención en el cuidado alternativo es multidisciplinario pues hay profesionales en pedagogía, psicólogos, trabajadores sociales, administrativos, nutricionistas; y, para el caso de la Fundación San José: fisioterapeutas y deportólogos. La formación que cada uno debe tener se establece desde el lineamiento del ICBF, no obstante, parece ser reciente el interés en la capacitación y formación de estos, puesto que uno de los participantes del grupo alcanzó a vivenciar cuando a los cuidadores solo les exigían la culminación del bachillerato" (relatoría Grupo jóvenes departamento del Valle del Cauca). "El personal en nuestro departamento principalmente lo constituyen madres sustitutas, profesionales y defensores" (relato Grupo de Antioquia). "La atención la realizan los operadores que cumplen con los requisitos mínimos para la atención de acuerdo con cada modalidad, la formación que se ha dado a cuidadoras, auxiliares, profesionales y el personal administrativo es formación técnica, profesional y asistencia técnica permanente según el cargo" (Grupo del departamento de Bolívar de atención directa). De manera similar nos encontramos con un elemento que destaca la nutrición y la formación en este campo: "Las personas que atienden los NNA son de diferentes áreas: psicológica, trabajadora social, nutricionista, docentes, normalistas y cuidadores. La formación que se ha brindado está relacionada con la protección de los derechos de los niños, del manejo de la minuta" (relato Bolívar, grupo de profesionales). "En este departamento la atención la realizan los profesionales en psicología, trabajo social, desarrollo familiar y algunas veces pedagogos o terapeutas ocupacionales" (relato taller Bolívar, servidores públicos). Este es el grupo de profesionales mayormente mencionado en las distintas entrevistas y talleres realizados. Los temas que se mencionan como parte de la formación recibida: "Atención a la primera infancia, vínculos afectivos, crianza humanizada, primeros auxilios, manipulación de alimentos, formación en derecho". La existencia de diferencias entre entidades territoriales es mencionada por varios grupos: "Algunas entidades cuentan con equipos interdisciplinario si están en la ciudad, pero en los municipios se presenta mucha falencia en las autoridades administrativas" "No se cuenta con suficientes psicólogos, trabajadoras sociales ni nutricionistas que permitan hacer la valoración inicial de manera inmediata y los funcionarios no cumplen con las normas y lineamientos pertinentes (relatoría taller Bolívar).

Un asunto diferente e interesante lo observó una funcionaria de la Dirección de Protección del ICBF, según los siguientes términos: "El equipo de las defensorías o comisarias necesitan articularse con el equipo de modalidades

de atención. No es un obstáculo, pero es un desafío importante para que eso sea efectivo" (Entrevista a asesora Dirección Protección). Este planteamiento nos muestra como el interés superior del niño tendría que ser el verdadero eje de la actuación de todos los encargados de su protección, independiente del lugar desde el cual se desempeñan, sean servidores públicos o colaboradores de los llamados operadores, al igual que la integración entre servidores públicos de las entidades territoriales, como son los integrantes de las comisarías de familia y los del ICBF (que son nacionales, asignados a regionales).

7.3.6. ROTACIÓN POR DIVERSOS ACOGIMIENTOS

En general se considera que los niños y las niñas rotaban por varias instituciones u hogares sustitutos con mucha frecuencia, pero que eso ha cambiado desde las Directrices y lineamientos nuevos, aunque los tiempos legales se acortaron y por miedo a incumplir, a veces los defensores optan por trasladar a los niños o niñas.

"Yo le hablo de hace ocho años atrás, era fácil encontrar un niño ubicado hasta en cinco programas. Ahora, yo no permito eso. Que pidan cambio de cupo por mal comportamiento del niño, no. Solicito hacer estudio de caso y sentamos al operador también. Es que quitamos al niño de la familia y al que estamos perjudicando es al niño. Eso está controlado ahora" (entrevista defensora de Familia regional).

"Hay unos casos en los que simplemente no se reintegra la familia, porque definitivamente no hay manera de recuperar ese vínculo. Son niños que después de estos programas de protección, siguen a otra institución, o entran para adopción".

"Hay pocos niños que entran en proceso de adopción y por Comité no son, por así decirlo, 'adoptables', entonces después de que salen de Hogares Bambi, porque nosotros solo atendemos desde niños recién nacidos hasta máximo ocho años, lo que nosotros tratamos de ser es un hogar, más que una institución. Es un hogar, es darles esa sensación de hogar a esos niños, pero no encontramos a muchas organizaciones que tengan esa misma filosofía, aunque profesen serlo, y pasan estos niños de nuestro hogar a una fundación donde residen con niños mayores y pasan a otra. Son los hijos del Estado que pasan de institución en institución (ONG nacional).

"La dinámica de los operadores no garantiza permanencia. Los niños hacen carrera dentro de las instituciones pues rotan de un programa a otro. Lo

anterior debido a que los programas no ofrecen alternativas de crianza que den continuidad. Esto porque no hay suficientes recursos para asegurar la permanencia de los operadores y para contratar personal altamente cualificado y experto en la atención a los niños. En este sentido el personal es rotativo pues viven en condición de amenaza laboral, lo cual también pone en riesgo la calidad de la atención” (taller funcionarios públicos y ONG en el departamento de Antioquia).

7.3.7. HOGARES SUSTITUTOS

Según la Dirección de Protección del ICBF, “el hogar sustituto que es una modalidad de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en la ubicación del niño, la niña o el adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen (Art. 59 Ley 1098 de 2006). Se procura que sea hasta tres niños, por lo general hay niños en vulneración de derechos, con discapacidad o enfermedad de cuidado especial y los tutores que son víctimas de conflicto armado”. En general son administrados por terceros, pero en el caso de los departamentos de Vaupés, Guainía y Vichada, se encarga directamente el ICBF, ya que en territorios más pequeños por la baja cantidad de casos no les da punto de equilibrio a los operadores para mantener esta modalidad.

“El rol del Estado es primero flexibilizar las modalidades de cuidado alternativo, es muy difícil ser operador del Estado para de verdad colaborar, para cambiar un poco ese sistema basado en cuidado institucional y privilegiar el cuidado familiar. Lastimosamente la modalidad de hogares sustitutos que existe se creó desde 1976, fue el primer hogar sustituto en Colombia, nos decían del ICBF, es una modalidad antigua que no está financiada. ICBF no tiene recursos suficientes para seguir desarrollando esta modalidad de hogares sustitutos. Y sabemos que para los donantes es más fácil ver un orfanato, con una cama muy bonita, las cortinas, los niños que están bien, o sea, desde siempre, no solo pasa en Colombia sino en todo el mundo, es más financiable y rentable tener niños en instituciones. Entonces hay que cambiar el chip, con seguridad. El Estado debería poner más financiamiento, recursos humanos, económicos y de incidencia obviamente en esta modalidad de cuidado alternativo. Las casas hogares, nosotros no somos muy afines a eso porque nos parece una pequeña institución, es decir la modalidad familiar es familiar; nosotros nos distanciamos un poco de las modalidades ‘como familia’, porque como tal también puede ser peligrosa porque puede asimilarse a una pequeña institución. Nosotros respetamos otras organizaciones que lo quieran hacer; pero nosotros quisiéramos tener un modelo familiar como tal; hay muchas teorías sobre el ciclo negativo, intervención basada en la confianza, trauma y apego que demuestran que el niño se desarrolla mejor en una familia.

Nosotros pensamos que el Estado debe ser apoyado por la sociedad civil, por la comunidad, la cooperación internacional y por donantes para que esta modalidad se pueda desarrollar” (entrevista ONG internacional).

“Los hogares sustitutos requieren de mucho acompañamiento, porque ahí uno se va a las apuestas de cuidado alternativo con la opción de institución vs. hogar sustituto. Esta organización cuando fue constituida lo hizo con hogares sustitutos, la fundadora tenía lo que ella denominaba los hogares de crianza. Entonces tenía a los chiquitos en hogares de crianza, pero se requería mucho acompañamiento. Son procesos costosos, emocional y económicamente, porque si requieres un tema de desplazarte por toda la ciudad, requiere unos retos importantes de movilidad. Acompañar uno a uno es un tema costoso. Considero que muchas de las políticas que se han generado no tienen éxito o una sostenibilidad por eso; porque tú la costearas con lo que “a ojo yo creo”, o consiguiéndote un equipo técnico económico. Y no, lo social cuesta. Pero que los procesos sociales cuestan sí y mucho. Si nos vamos por hogares sustitutos, hay muchos costos y misionales, porque hacerte cargo las 24 horas y siete días de muchachos que tienen el Estado encima” (ONG nacional).

“Lo que uno entendería es que los niños, efectivamente, mientras más acompañados en un ambiente comunitario y familiar, es mejor; sin embargo, la forma en la que están organizados los hogares sustitutos en Colombia tiene oportunidades diversas de mejora. Te hace preguntarte qué tan favorable es ese proceso, tanto para los niños, como para las familias”.

“Si bien esta modalidad ofrece un entorno más familiar, ¿qué tan preparado está ese hogar para asumir el cuidado de ese niño? No podemos desconocer que en Colombia los hogares sustitutos también responden a una búsqueda de necesidades particulares de las familias que se ubican como hogares sustitutos; uno esperaría que hubiera hogares sustitutos con mejores condiciones de educación, de cuidado, de condiciones habitacionales para los niños. Pero vemos que hay un alto porcentaje de familias que se ubican en sectores de riesgo en la ciudad, en zonas que generan retos y que complejizan ciertos procesos. Si bien son los mismos entornos de los niños y familias, uno esperaría que hubiera mejores condiciones en tema de cuidado. Y si a eso le sumamos las dificultades que hay para el trabajo con familias y el fortalecimiento de esos niños que terminan en hogares sustitutos, uno termina sintiendo que hay que fortalecer más aún eso. Se concentran en la



atención del niño y eso es muy favorable. Pero para mí, uno de los grandes problemas del Sistema de Protección colombiano es que no ha entendido que la atención debe dirigirse a la familia y no al niño. Hay un lineamiento que te dice que te concentres en el niño y eso está bien porque el niño es el sujeto de protección inicial, pero no podemos desbordar nuestras acciones en el cuidado del niño, si estamos pensando en la transitoriedad de su atención, descuidando fortalecer a la familia” (ONG nacional).

“Los hogares sustitutos que se tienen en Colombia en su gran mayoría no son para nada positivos. Tuve 15 años de experiencia de trabajar con ellos, la idea de cómo están diseñados no es bueno. Porque no hay un proceso de selección de diferenciación y de fortalecimiento de esas familias. Lo niños que están en esos hogares sustitutos, tienen una posibilidad de perderse en el sistema, de que crezcan en el sistema. El tema es la arquitectura de la protección” (ONG del Valle del Cauca).

“En la actualidad hay mayor acogida para los hogares sustitutos, pero en general, en Colombia, las familias que están interesadas en su mayoría son de bajos recursos, no contamos con hogares sustitutos de clase media o estratos 3, 4 y 5¹⁵⁴ que quieran acoger a los niños y eso hace que sea más

154 La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área.

limitado. Hay una falta de sensibilidad social allí. ¿Qué pasa? Que las familias que nos acogen los niños son de bajos recursos, así que también ellas tienen problemas de pobreza y sostenibilidad económica. La calidad, a veces, no es la mejor, es decir, siendo sinceros, esta beca que reciben la mamá es lo único que recibe para el sostenimiento de su familia. El padre o madres sustitutos no cuentan con una formación profesional para la atención de casos bien complejos que deben atender. Como vimos, cuando son de atención directa, la situación es un poco compleja, porque, aunque el equipo de la Defensoría de familia haga todo su esfuerzo por hacer un buen acompañamiento, a veces no lo logra, y a la madre sustituta le toca unos desafíos bien interesantes en la atención, aunque lo hacen muy bien. La situación del país nos ha desbordado en todos los sentidos” (entrevista Asesora Dirección de Protección ICBF).

“La mayor dificultad que encontramos es en la operación y supervisión a un hogar que debería permanecer como tal, los lineamientos lo convierten en una micro institución, esto lleva a una serie de reglas que discriminan a las niñas o niños acogidos por la familia, y a perder el principal sentido de vivir en familia que es ser parte de un grupo y ser uno más mientras se encuentra bajo su cuidado” (ONG nacional).

7.3.8. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN

Las opiniones sobre este tema son bastante diversas, así hay quienes consideran que “las interventorías realizadas por ICBF se han convertido en rituales con unos mecanismos de respuesta muy específicos, en donde la entidad que está siendo visitada elige y envía a los niños y niñas que no tienen de qué quejarse a responderle a los funcionarios de ICBF, por lo cual siempre se van con las mismas estadísticas; así, “cuando llega la interventoría todo está bien” (Grupo jóvenes del Valle del Cauca). Y desde otra mirada: “El seguimiento lo realizan los equipos de supervisión de ICBF, con el instrumento que ellos disponen hacen asistencia técnica. Es un seguimiento que está con el Lineamiento, además está sujeto a la interpretación de la visita de supervisión, y algunas observaciones no quedan dentro del acta que realizan. En la evaluación se exige el cumplimiento de muchas acciones que terminan siendo prácticas institucionalizantes. Y se realiza con base en unos estándares que responden más a situaciones administrativas que a la calidad de atención y el proceso realizado con los chicos y las chicas” (Grupo ONG del Valle del Cauca). El seguimiento se hace a través de la supervisión de contratos, la renovación de licencias de funcionamiento, la valoración de PQRS¹⁵⁵ y de diferentes requerimientos y encuestas de satisfacción de los niños, niñas y adolescentes. La atención y supervisión hay que mejorarla.

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

155 Peticiones, quejas, reclamos y solicitudes

Para ello se requiere de un mayor desarrollo de capacidades de cuidadores y profesionales, un aumento de cupos, y modalidades e instituciones, y mayor cobertura a los diferentes municipios” (relatoría grupo profesionales de atención directa, departamento de Bolívar). Los servidores públicos de esta misma región consideran que el seguimiento se realiza de forma adecuada y según quien sea el responsable directo: “Los administradores de los hogares sustitutos hacen una supervisión permanente, esto es por el sector privado que presta estos servicios; el Estado el seguimiento lo hace por medio de otros entes privados a través de sus supervisores de contrato”.

Un aspecto que varios grupos mencionaron se refiere a la situación en municipios intermedios y pequeños en donde hay inexistencia de servicios de protección o son muy escasos y las personas no están formadas de manera adecuada: “No se cuenta con estándares mínimos en los municipios. Las mejoras se pueden iniciar realizando capacitaciones a las comisarías de familia y a su equipo interdisciplinario para que ejerzan su labor con calidad y mejorar los hogares comunitarios, las condiciones de infraestructura, contar con equipos idóneos para la atención y horarios flexibles” (relatoría taller de Bolívar). Es interesante que uno de los grupos de jóvenes mencionó las condiciones laborales del personal que inciden en su desempeño y en el servicio como un todo: “Mejoraríamos la estabilidad de los funcionarios y, que no existan sistemas rotativos en los equipos psicosociales”. Sorprende que uno de los grupos de servidores públicos al referirse a los servicios considera que: “Nos parece que están bien, lo único a mejorar es la cantidad de recurso humano que no es suficiente”.

Desde la sociedad civil se plantea una mirada integral: “Por mi parte creo que el seguimiento no solo debe hacerlo el Estado, sino todos los aliados que pudieran estar a favor de la niñez, de la adolescencia y de las familias en el país; es una responsabilidad de todos, hacer un seguimiento integral, de toda la población que tenga altos niveles de vulneración. Todos deberíamos ser partícipes” (ONG internacional).

7.3.9. OPINIÓN DE LOS PADRES O CUIDADORES EN LAS DECISIONES SOBRE EL ACOGIMIENTO DE UN NIÑO O UNA NIÑA, Y OPINIONES DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS SOBRE RELACIÓN CON LA FAMILIA DE ORIGEN

En general se considera que existen mecanismos para velar por que se tenga en cuenta la opinión de padres o cuidadores en las decisiones sobre el acogimiento de niños y niñas: “Existe el derecho a la participación en todas las modalidades de prevención y atención descritos en los Lineamientos”.

“La Ley y los Lineamientos establecen que se tomen en cuenta las opiniones de padres y cuidadores conforme al debido proceso; además el Ministerio Público puede ejercer la vigilancia especial. Cuando se da el caso de una amenaza a los derechos del niño/a interviene el Ministerio Público” (relatoría Taller Bolívar, grupo servidores públicos)”.

“El acompañamiento del niño con la familia no debe ser un obstáculo, no se le debe impedir al niño que tenga contacto con su familia. La familia debe tener un mayor protagonismo, no una sesión al mes, para que se convierta garante de derechos. En muchas ocasiones las familias no son conscientes del problema y en qué deben trabajar” (ONG operadora).

“Debería ser posible mejorar y mantener el contacto con los familiares. Mi hermano me decía el otro día que mi tía quería venir a verme y uno se deprime porque no los dejan visitarnos. Tampoco digo que hay que buscar a todos, yo no conozco a mi mamá, hay personas que, si los conocían, entonces conversar con ellos y ver qué pasó con ella, le queda a una incógnita y uno se asusta. El día de la madre, nunca he pasado esa fecha en mi casa; pero aquí en Aldeas me siento orgullosa de mi mamá (la mamá SOS) y es bonito darle un regalo y celebrar y que ella nos quiera, pero a veces me siento mal” (joven en PARD).

7.3.10. FRECUENCIA DE INSPECCIÓN Y LO QUE OCURRE CUANDO UN ACOGIMIENTO NO CUMPLE LAS NORMAS MÍNIMAS

“Una inspección en forma trimestral y es el área de aseguramiento de la calidad la que la realiza según la licencia. Si es licencia provisional se hace cada tres meses o una bianual cuando ya tienen licencia bienal y se hace una visita de seguimiento. Además, se hacen visitas no concertadas de supervisión, los organismos de control pueden también pedir visita”. Cuando no cumplen: “Se hacen los planes de mejoramiento, sino cumple se llama a incumplimiento por proceso sancionatorio y puede llevar a la terminación del contrato de aportes”. (relato servidores públicos de Bolívar).

7.3.11. DISCAPACIDAD

Existe acuerdo entre las diversas personas que los servicios de protección para niñas y niños en situación de discapacidad son los más débiles: “Los programas o servicios que están menos desarrollados son los de discapacidad” (grupo servidores públicos de Bolívar). No obstante, hay algunas acciones que se plantean como muy positivas: “Otra medida que tenemos y es maravillosa, es el hogar gestor, es para atender a los niños con

amenazas o vulneraciones de derechos, que asociada a estas vulneraciones presentan una discapacidad, entonces esta es otra medida maravillosa, los niños siguen en sus entornos familiares, puede ser con la familia nuclear, de origen o extensa. También se les brinda un auxilio económico para ayudarles a movilizar sus necesidades económicas, fuera de todo el acompañamiento psicosocial que se les brinda, porque la idea es que ellos puedan generar emprendimientos a través de estos apoyos, puedan cubrir las necesidades básicas y puedan atender a sus hijos, sin necesidad de separarse de ellos” (defensora Familia, Regional Bogotá).

7.3.12. APOYO A ADOLESCENTES Y JÓVENES PARA SEGUIR SU EDUCACIÓN

Existe el proyecto Sueños para aquellos adolescentes que están en protección y están declarados en adoptabilidad. Este proyecto les permite culminar sus estudios técnicos o superiores.

7.3.13. DESINSTITUCIONALIZACIÓN

“La dificultad la visualizo desde los niveles local, nacional y regional porque he estado en los tres entornos, en todo el campo de la ejecución de la norma, siempre ha sido la falta de servicios por parte de la comunidad. Y, a veces, las ofertas no son adecuadas y que no garantizan la calidad, tampoco podemos contratarlas. Es una debilidad, yo pienso que no hemos logrado una verdadera desinstitucionalización, pese a que tenemos el anhelo, tenemos súper claro el déficit que genera este tipo de servicios para la vida de un niño. Yo creo que ya no es falta de claridad, sino falta de opciones. Entonces, cuando estás frente a un niño de su vida en riesgo, de vulnerabilidad emocional, los temas invisibles, todos nos asustamos de una condición de riesgo para la vida cuando es física, como el maltrato, el abuso, pero cuando es abuso emocional, es como más invisible. En este tipo de situaciones nos vemos enfrentados a la hora de ofrecer los servicios, por la oferta. Necesitamos que la comunidad ofrezca servicios de calidad y pertenencia para apoyar a las familias, y pues en el caso de que no se pueda solo de apoyo, para acoger a los niños, pero que sean adecuados” (entrevista defensora, Regional Bogotá).

“Yo siento que a veces se ve a las instituciones como si fueran enemigas del cuidado alternativo, y lo que siento es que hay que trabajarle a la prevención para que los niños no lleguen a la institución. ¿Cómo se acaba con una institución? Cuando ya no hay con quien trabajar. Entonces yo siento que hay que trabajar mucho en la prevención para que no tengamos niños que llegan a institucionalización. Y dentro de las instituciones existentes, tenemos

que cambiar el modelo de atención, definitivamente” (entrevista defensora, Regional Bogotá).

“No puede ser que un niño viva en una bodega, perdóname. Treinta niños en una bodega, eso no puede ser. En el nuevo modelo y lineamiento que está sacando el Bienestar Familiar [ICBF] están hablando de 30 niños por persona; un ser humano no puede tener 30 niños a cargo, nunca, ni siquiera un profesor en aula. Hoy en día tenemos un educador por cada 50 y en un proceso de desinstitucionalización, Bienestar Familiar está soñando que tengamos uno por 30. No, me niego. Eso también tiene que llegar al costo; por ejemplo, tenemos hasta un educador por ocho niños porque son chiquitos y todos han tenido experiencias de abuso sexual previas, esos deben tener amor y vigilancia. ¿Usted se imagina 30 de niños de esos en un solo grupo? Pienso que hay que migrar hacia un modelo más personalizado, en donde el niño tenga, no solamente un espacio adecuado para su desarrollo, porque yo pienso que eso hace mucho bien en el desarrollo de un niño, sino también que se tenga una atención personalizada por el número de personas a su cargo. Un educador con 20 niños, ¿cómo personaliza?” (ONG nacional).

7.4. CUIDADOS ALTERNATIVOS INFORMALES

Los cuidados alternativos familiares pueden prestarse de manera temporal, o solo en el día o solo en la noche, o en fines de semana, incluso en hogares integrados y sin dificultades económicas. Ante la imposibilidad de hacerse cargo personalmente del cuidado de los hijos e hijas, las familias, en especial las madres, desarrollan diferentes estrategias que transitan desde su incorporación a una sala cuna cuando son bebés, jardín infantil, centro de desarrollo infantil público o privado, hasta dejarlo en casa al cuidado de un familiar o de otra mujer contratada para cumplir dicha tarea, opciones, estas últimas, que les pueden resultar más económicas y confiables. Es por ello por lo que la probabilidad de optar por dejar al niño o niña en casa depende de la presencia de otro familiar, en especial mujeres, que puedan estar pendientes mientras sus padres trabajan o se encuentran ausentes temporalmente. Incluso a este respecto, Compton y Pollack demuestran que la presencia y proximidad geográfica de las abuelas tiene un efecto positivo en la decisión de cuidado y participación laboral femenina.

Hay otra forma de cuidado denominado acogimiento informal y se define como toda solución privada adoptada en un entorno familiar, en virtud de la cual el cuidado del niño es asumido con carácter permanente o indefinido

por parientes o allegados, como es el acogimiento informal por familiares; o por otras personas a título particular, por iniciativa del niño, de sus padres o de otra persona sin que esa solución haya sido ordenada por un órgano judicial o administrativo o por una entidad debidamente acreditada (CELCIS, Comité de Derechos del Niño)¹⁵⁶.

Es probable que esta última forma de cuidado alternativo sea en Colombia la atención informal más frecuente. En general este tipo de cuidado está mayoritariamente indocumentado y no se encuentra regulado. La falta de información oficial implica que no es posible identificar los beneficios y desafíos que esta forma de atención ofrece a los niños, niñas y adolescentes, especialmente en un país en donde existe la separación innecesaria y la institucionalización en el Sistema de Protección. Cuando se pregunta a funcionarios de gobierno, suelen decir que ese tipo de cuidados no existe o no está autorizado, pero cuando se habla con las comunidades, se encuentra que miles de niños y niñas se encuentran viviendo con personas de su familia extensa o con amigos de la familia.

En las entrevistas y talleres se observó que los términos 'cuidado/atención informal' o 'cuidado de parentesco' no fueron utilizados por los participantes. En la mayoría de los relatos el término 'cuidado por la familia extensa' fue el más usado. Cuando se preguntó a los participantes si pensaban que la atención informal debía ser regulada por el Estado, hubo diversas respuestas, en algunos casos se considera que no es necesaria y que el Estado no tendría por qué normar ese tipo de relación, pero en otros casos se considera que muchas familias requieren apoyo financiero y orientación técnica y que se beneficiarían mucho de ser consideradas con una modalidad de atención similar a las familias sustitutas. Algunas personas se refirieron a casos en donde los niños y niñas en cuidado informal son explotados, se convierten en empleados domésticos sin pagos, o se abusa sexualmente sin tener a quien acudir.

Un representante de una organización de la sociedad civil comenta: "Hay una situación fundamental por atender, y es a los niños y las niñas que están en el Sistema de Protección con un PARD abierto ubicados en un medio familiar con su familia extensa, porque no reciben ningún acompañamiento por parte de nadie. No se puede asumir que solo por tener un lazo de consanguinidad con mi hermano tengo las condiciones para tener a mi sobrino bien, ni recursos económicos, o de crianza y de cuidado. Los equipos del ICBF, los psicólogos, los trabajadores sociales, son ellos quienes conocen esos procesos" (entrevista ONG internacional).

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

¹⁵⁶ Centre for excellence for children's care and protection. <https://www.celcis.org/>Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

PERSPECTIVA DEL ICBF SOBRE EL ACOGIMIENTO INFORMAL

“Es una medida que estableció el Código de Infancia y Adolescencia. No es una modalidad porque no tenemos operador, ni equipo que haga seguimiento a estos niños. No está dentro de nuestros servicios o modalidad” (asesora, Dirección de Protección ICBF).

“Donde si tenemos un alto número de niños es en familia extensa, que, desafortunadamente tienen menos acompañamiento, es el niño que se la abre el PARD, porque de repente su papá o su mamá están privados de la libertad, pero la abuelita nos dice, “por favor, no lo lleven, yo me hago cargo del niño”, entonces el niño es ubicado en familia extensa, pero aunque es una muy buena opción porque los niños no van a institución, no contamos con la capacidad de brindar acompañamiento psicosocial a las familias. Imagínate una abuelita de 70 años que se hace cargo de sus tres nietos porque su hija está privada de la libertad, eso se convierte en una exigencia económica y de cuidado para la abuelita que ya seguramente no está preparada o no va a dar respuesta. En muchos casos estos niños a futuro van a terminar en protección, porque terminan en calle o en abuso de sustancias”.

“Cuando estábamos haciendo una caracterización, vimos que la cifra de niños en esta medida es mayor incluso de la que tenemos en internado. Es algo que nos han dicho, si ustedes están apuntándole a la desinstitucionalización, trabajen allí, porque esos niños terminan llegando a internado o protección institución por falta de apoyo. Habría que constituirlo como un acompañamiento psicosocial en familia extensa. Lo que pasa es que es bastante dinero porque son bastantes niños. Necesitaríamos un operador muy extramural, que llegue a la casa. Esto no ha prosperado administrativamente; este es una de las recomendaciones que nos dejó PNUD tras la consultoría”. Nos dijeron: “Ustedes están preocupándose mucho por los de internado”, pero por lo menos ellos tienen a alguien a cargo del servicio del niño. En cambio, los de familia extensa están muy desprotegidos’. Incluso muchos de ellos no los tenemos en el registro de información” (asesora, Dirección de Protección ICBF).

**Las conclusiones de este capítulo
se encuentran en el capítulo 10**



**REINTEGRO FAMILIAR
Y ADOPCIÓN**

8.1 REINTEGRO FAMILIAR

8.1.1. LA NORMA

El Código de Infancia y Adolescencia (CIA), Ley 1098 de 2006 y Ley 1878 de 2018 (art. 22), establecieron el derecho de los niños, niñas y adolescentes a tener una familia y a no ser separados de ella, considerando que sólo podrán ser separados de ella cuando la familia no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos.

En el artículo 103 del CIA (art. 6 Ley 1878) se determina que “en los procesos donde se declare en situación de vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes, la autoridad administrativa deberá hacer seguimiento por un término que no exceda seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria del fallo, término en el cual determinará si procede el cierre del proceso cuando el niño, niña o adolescente esté ubicado en medio familiar y ya se hubiera superado la vulneración de derechos; el reintegro al medio familiar cuando el niño se hubiera encontrado institucionalizado y la familia cuente con las condiciones para garantizar sus derechos; o la declaratoria de adoptabilidad cuando del seguimiento se hubiera establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos.

En los casos excepcionales que la autoridad administrativa considere que debe superarse el término de seguimiento, deberá prorrogarlo mediante resolución motivada por un término que no podrá exceder de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término de seguimiento inicial. La prórroga deberá notificarse por escrito.

En ningún caso el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos con el seguimiento podrá exceder los dieciocho (18) meses, contados a partir del conocimiento de los hechos por parte de la autoridad administrativa hasta la declaratoria de adoptabilidad o el reintegro del niño, niña o adolescente a su medio familiar.

Cuando la autoridad administrativa supere los términos establecidos en este artículo sin resolver de fondo la situación jurídica o cuando excedió el término inicial de seguimiento sin emitir la prórroga, perderá competencia de manera inmediata y deberá remitir el expediente al Juez de Familia para que este decida de fondo la situación jurídica en un término no superior a dos (2) meses. Si la autoridad administrativa no remite el expediente, el director regional hará la remisión al Juez de Familia”. Esto ocurrirá, salvo

si el Defensor de Familia que conoce del proceso, no ha solicitado ante el director de Protección o al Coordinador Regional, la prórroga del proceso, esto cuando se trata de la atención de niños, niñas o adolescentes “con discapacidad, y se advierta que un proceso no puede ser definido de fondo en el término máximo establecido, por las situaciones fácticas y probatorias que reposan en el expediente. Cuando se trata de procesos administrativos de restablecimiento de derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad en los cuales se hubiere superado la vulneración de derechos, transitoriamente se continuará con la prestación del servicio de la modalidad de protección cuando se requiera, hasta tanto la entidad correspondiente del Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales. En los casos en que se otorgue el aval, la autoridad administrativa emitirá una resolución motivada decretando la ampliación del término y relacionando el acervo documental que soporta esta decisión”¹⁵⁷.

Cuando de las pruebas, conceptos y trabajo con la familia se establezca que con el niño, niña o adolescente aún no se han logrado el restablecimiento de sus derechos o que los miembros de aquella todavía no están preparados para asumir su cuidado y atención, garantizando de manera efectiva sus derechos, deberá confirmarse la medida a la que esté vinculado el menor de edad o adoptarse una distinta que responda a sus necesidades. En este caso el equipo técnico interdisciplinario y la AA deberán incrementar las intervenciones de todo orden.

Recién, con el cambio por parte del ICBF a los lineamientos de protección, se incluye en el modelo de atención la perspectiva de gestión de casos, que incluye tres hitos y momentos. El ICBF se enfrenta principalmente a lograr implementar el hito 3, Consolidación del cambio, y sus dos momentos como son reunificación, reintegración y cierre de caso (lineamiento técnico para la implementación del modelo de atención, dirigido a niños, niñas y adolescentes, en las modalidades de restablecimiento de derechos, 2021); aprobado mediante Resolución No. 4199 de 15 de julio de 2021. Los beneficios de incluir esta perspectiva deben materializarse en los manuales operativos y en la financiación de la atención.

8.1.2. LA REALIDAD EXPRESADA POR DIVERSOS ACTORES

En entrevistas y talleres realizados para este estudio encontramos opiniones que analizan la realidad, siendo en general críticos a este proceso, así:

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

157 Ley 1955 de 2019, art. 208.

“Los Lineamientos establecen unos estándares por fases que, si se alcanzan las etapas de las fases, se hace el reintegro, pero en la realidad estas fases casi nunca se cumplen entonces lo que termina pasando es que se hace el reintegro porque los tiempos legales se cumplen. Estas fases también exigen trabajo y fortalecimiento a las familias, pero esto es lo que menos se hace y entonces el niño o la niña vuelve posteriormente a protección” (taller en el departamento de Bolívar, 2019).

“Los defensores de Familia siguen un proceso de restablecimiento de derechos que tiene unos tiempos, sino se cumple en ese tiempo, el caso pasa a manos de un juez quien entra a investigar. En algunos casos, se hace un proceso rápido para cumplir con ese tiempo. Los casos nuevos se están atendiendo con celeridad, pero los casos viejos no tienen avances y no están declarados para adoptabilidad” (relatoría taller Valle del Cauca, 2019). Por su parte, los participantes de un taller en Antioquia consideraron: “Los reintegros, hay unos que se dan por cumplir la edad y otros se definen por el equipo determinante. En estas decisiones muchas veces no se tiene en cuenta la decisión u opinión del NNA, eso varía mucho según la voluntad del funcionario”.

Jóvenes participantes de los talleres consideraron que depende de la organización en la que se encuentren; así, hay algunas en las cuales “se hace muy bien, pues se realiza un proceso de acompañamiento a la familia en donde se les brinda capacitaciones en prevención y responsabilidad en su rol como padres, para que el niño o adolescente no vuelva a caer en situaciones de riesgo”. Y fueron enfáticos en decir que “en los procesos de reintegro es imprescindible las capacitaciones previas al grupo familiar, las cuales son importantes al brindarle una serie de herramientas, y es necesario fortalecer la continuación del acompañamiento una vez se hace el reintegro, al menos seis meses después, pues no siempre se realiza y muchas veces pasados solo siete meses el niño o niña regresa al Sistema de Protección” (taller jóvenes del Valle del Cauca). También plantearon: “En muchos casos los padres en el afán de tener de regreso a sus hijos pueden mostrar un panorama incorrecto, retornando fácilmente a las prácticas de desprotección y es ahí en donde el proceso fracasa”.

Este es uno de los procesos en que se encuentran más críticas, incluso por los mismos servidores públicos quienes en entrevistas expresaron: “No, el Instituto [ICBF] no hace seguimiento al reintegro, es una falla grandísima que tenemos. Lo otro que hay que mirar es el SNBF. Me da risa, no hay sistema, el sistema opera por relaciones. Si hay buenas relaciones con la alcaldía, con la secretaría fluye, de lo contrario no. Entonces, el estudio del niño ¿Dónde queda? Eso no le toca al Instituto, ¿quién obliga al Instituto como coordinador, como rector del SNBF? ¿Quién obliga a que las entidades para que de verdad

cumplan con los que les corresponde? Nadie”. (defensora de Familia). “Ahí sí tienen que estar todos los sectores presentes: educación, salud, deporte. Ahora que crearon ese Ministerio. Seguirle garantizando al niño su atención integral, hasta incluso vivienda. El rol del Instituto como coordinador del sistema, no se ve” (coordinadora de Protección Regional).

Por su parte, en el nivel nacional se expresaron así sobre este tópico:

“El tema del reintegro por el tiempo que nos da la ley es de menos de 18 meses, que incluye el seguimiento. Eso es bueno en el sentido de que ya tenemos un tiempo que nos da la ley. Estamos trabajando en mejorar la preparación del reintegro de los niños a sus familias”.

“Lo que hemos visto es que necesitamos fortalecer esa etapa porque el tiempo que tenemos en este momento es muy poco y es una parte vital del proceso. También vamos a trabajar en separar lo que es el reintegro de la reunificación, al entender que el reintegro es el momento cuando físicamente el niño vuelve a su familia y la reunificación es la etapa posterior al reintegro y que genera seguimiento y acompañamiento que se necesita hacer con las familias. Tenemos un vacío importante porque no alcanzamos a hacer el seguimiento después de que el niño se reintegra a su familia y eso a veces nos genera reintegros fallidos (profesional especializado, Dirección Protección, ICBF sede nacional).

Entre las organizaciones de la sociedad civil que atienden los niños, las niñas y adolescentes, también hay diversas opiniones, de las cuales señalamos que en general consideran que no hay suficientes servicios para reintegro y reunificación, los presupuestos son bajos, los tiempos que se definieron hacen que niños, niñas, y adolescentes permanezcan en el Sistema, o se entreguen sin criterios claros:

“Los recursos más grandes están en las modalidades en donde no se piensa mucho en la reunificación familiar, sino más bien en dividir y separar a los niños de sus familias, hay que tener un balance entre los recursos destinados a reunificación familiar y otras acciones, hay escasos recursos para reunificación familiar”. “Podría mejorarse el tema de presupuestos y organizarlos de mejor manera, hay otros factores relacionados. No obstante, ojalá se pudiera destinar un poco más de presupuesto a este tipo de programas destinados a la familia” (ONG internacional).

“Se decidieron los términos para que los niños se queden eternamente en el Sistema, no se dieron los recursos a las defensorías para que logren cumplir términos, lo que lleva a que se toman decisiones muy rápidas sin contexto, sin información; se entrega el niño a la familia porque hay una presión o una visión general de la familia o no entregándolo por las mismas razones. Las estadísticas refieren que muchos reintegros se realizan en épocas de Navidad, sin ningún criterio técnico, porque las familias hacen presión, no se ha dado un recurso técnico para el análisis y decisiones adecuadas” (ONG internacional).

“Había un testimonio de una persona en Cali a quien se hace el acompañamiento para reintegro, la señora decía que agradecía mucho el apoyo, porque trataba hace un año de reintegrar. Pero el ICBF le decía que hasta que no cambie de casa no podrían reintegrar a las niñas, entonces la señora decía que ella podía ubicar a sus sobrinas en la casa, que tiene buenas condiciones. Al momento de hacer reintegros, en vez de dar ayudas a las familias, se usa las condiciones de la familia para mantenerlos en el Sistema” (ONG internacional).

“Hacer seguimiento al reintegro es muy difícil. Después de la entrevista de egreso de la familia, hacemos otra entrevista a los seis meses. Después de los seis meses, somos una fundación pequeña y no nos dan los recursos y ya no hace más seguimiento”.

“Los recursos no son suficientes. Esta es una falencia que tenemos y que debemos trabajar más. Cada vez más los niños están institucionalizados y tenemos que ver de qué manera podemos romper esta tendencia (ONG de Cali, Valle del Cauca).

“En lo atinente a los reintegros muchos de estos ocurren por el vencimiento de los términos legales o incluso sin esto pues la mayoría de las veces estos reintegros se producen sin haber fortalecido las capacidades de las familias, sin que se hayan cumplido las recomendaciones de los equipos interdisciplinarios o logrado los servicios que ordenó la autoridad administrativa para los actores públicos del SNBF, de manera que la familia encuentre estrategias de fortalecimiento y apoyo. Muchos reintegros fracasan porque la familia no ha superado las situaciones de vulnerabilidad, olvidando que estas situaciones no son superadas por la falta de servicios de parte del Estado, lo que lleva a que la familia mantenga en la misma situación que se encontraba cuando su hijo o hija fue llevado a protección (ONG nacional).

“Estos servicios de protección son supervisados, pero la entidad que hace esta labor, que no es el mismo ICBF, realiza esta supervisión sin contexto, esto es muchas veces sin tener en cuenta la problemática del niño, niña o

adolescente, la razón por la que se llegó allá, ni los propósitos de esta ubicación, ni la situación de la familia del niño, niña o adolescente, de manera que este supervisor se limita a llenar formatos pero no atiende el interés superior del niño y se ocupa más de lo de forma que lo de fondo” (ONG internacional).

“Empezamos a hacer un trabajo en lo que es fortalecer a la familia para garantizar el desarrollo y protección de los niños. Para que el paso del niño y la familia por este espacio (organización) sea una cosa que los nutra a ellos, pero que les quede para el resto de la vida; que esa familia entienda, con el niño y otros niños que tenga en casa, qué cosas están al alcance de su mano para garantizar la protección de los niños. Intentamos que la familia pueda estar desde lo real, a partir de las dificultades que puede tener una mamita, a pesar de que tenga que irse a trabajar, pueda facilitar el acompañamiento del niño en sus temas escolares, hacerles las cosas sencillas y prácticas para que entiendan que el proceso se puede desarrollar en la medida que uno se disponga y tenga las ayudas necesarias; cómo se activan las redes de apoyo. Imagínate, que hay unas cosas que hemos intentado movilizar y que ha sido muy difícil con el ICBF y que el nuevo lineamiento lo pone de manifiesto, con relación a lo importante que sería que cuando un niño entra a una medida de protección en medio institucional u hogar sustituto, se pueda apalancar rápidamente con otro programa. Por ejemplo, con un programa de externado, con una intervención de apoyo, que eso pueda facilitar que el tiempo que esté en esta medida sea menor. Pero siempre se negaba eso, se decía que no se podía, porque es una concomitancia de modalidades. Entonces ahí hay como un quiebre que esperemos que el nuevo lineamiento pueda ayudar a que se entienda que el proceso de egreso paulatino tiene que permitir que la familia cuente con otros apoyos y acompañamientos cuando ya esté con el niño en casa, cosa que hoy no pasa de una manera coordinada por parte del ICBF. Las instituciones somos quienes finalmente intentamos acompañar ese acoplamiento de la familia y ese ajuste que necesitan, además de seguirle brindando los apoyos que necesitan para garantiza el bienestar y protección de los niños”. (ONG internacional).

Aldeas Infantiles Colombia realizó una serie de estudios entre 2017 y 2018 relacionada con el cuidado alternativo; uno de tales estudios fue “Las familias ante la pérdida del cuidado de sus hijos e hijas menores de 18 años” (Leonor Isaza Merchán)¹⁵⁸ al referirse al proceso de reintegro encontró que si bien las decisiones de los defensores estaban centradas en las transformaciones de



158 Psicóloga, magister en Desarrollo Educativo y Social de la Universidad Pedagógica Nacional en convenio con CINDE. Estudios en psicoanálisis en la Fundación de Psicoanálisis y Psicoterapias, hoy Sistemas Humanos. Ha sido docente universitaria e investigadora en temas de educación y de infancia, particularmente sobre la crianza y el desarrollo de los niños. Tiene experiencia en la atención clínica de niños, adolescentes y adultos. Trabaja actualmente como asesora en el (ICBF) en temas de familia y primera infancia y consultora con CINDE para valoración del desarrollo infantil.

las condiciones familiares así como en el avance que han hecho sus hijos e hijas, estas están mediadas por una serie de factores en su mayoría externos y no directamente relacionados con la capacidad de protección y garantía de derechos por parte de la familia, que hacen que el proceso de reintegro no se logre en corto tiempo. Entre ellas, cita el estudio, temor a reintegrarlos en mitad del año escolar y por tanto su proceso educativo se vea afectado; la presencia de personas que afectan la seguridad de niños y niñas, y en especial de los adolescentes, en los barrios que habitan las familias.

Así también, el mismo estudio consideró que un PARD con duración de un año afecta la memoria infantil de niños y niñas pequeños sobre los sucesos que llevaron a la separación de su familia, y los procesos de vinculación afectiva, conduciéndolos a establecer lazos fuertes con los cuidadores sustitutos, aún en los casos en que son visitados con regularidad por sus familiares, debido a la cotidianidad del compartir con otras personas que son afectuosas y les brindan seguridad.

Teniendo en cuenta la evidencia señalada en otros estudios, se afirma que entre más tiempo estén alejados los niños o niñas de su familia, más difícil será mantener el vínculo, y por tanto, más compleja será la reunificación. El estudio de Aldeas Infantiles SOS (2018) recomendó que en los reintegros debe tenerse en cuenta el acompañamiento como parte fundamental, antes y después del retorno a casa. Ese acompañamiento debe ser con apoyos pertinentes, continuados y de largo plazo para enfrentar la experiencia, y no solo la supervisión de la garantía de derechos.

8.1.3. ORIENTACIONES PARA EL REINTEGRO DESDE LA ATENCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Algunas organizaciones de protección, basadas en su experiencia y con recursos propios, han implementado servicios orientados al reintegro familiar. Se recogen los testimonios de algunas de ellas, a continuación:

Fundación Michín

Tenemos una metodología para trabajar con las familias biológicas, procurando que cuando los niños sean reintegrados, algunos factores de vulnerabilidad hayan sido superados, y la reunificación sea más armónica de alguna manera. Nosotros empezamos a trabajar en el reintegro desde el mismo día de que el niño ingresa (...), entonces, empezamos a hacer un trabajo intenso

con la familia, para que el momento en el que los niños sean reintegrados, algunos factores de vulnerabilidad hayan cambiado y se hayan instalado los de generatividad en la familia. Hacemos un seguimiento al reintegro de los niños. Trabajamos directamente en la casa de los niños, apoyamos desde psicología y trabajo social a estas familias para que se cumplan las metas que se pusieron al momento del reintegro. Esto lo empezamos a hacer desde hace 13 meses porque el instituto no nos daba permiso, porque no permitía que las mismas instituciones que habían hecho el reintegro lo hicieran, ahora ya lo tenemos, hemos tenido éxito. Solo una niña ha vuelto al Sistema de Protección, los otros se han mantenido y han mejorado muchísimo.

Hogares Bambi

"... Conjuntamente con el ICBF vemos con qué familias podemos trabajar para volver a reintegrar los niños a estas familias. El objetivo final es que los niños se mantengan con sus familias biológicas; nos dimos cuenta de que estamos haciendo un buen trabajo con los niños, pero las familias tenían las mismas condiciones; inauguramos este programa en el 2000, precisamente para ayudar a todo el núcleo familiar. Arrancamos con una serie de talleres para estos padres, la gran mayoría son madres cabeza de hogar; arrancamos con talleres en valores, en donde se les trabaja el tema de la autoestima, la importancia de la relación con su hijo, la importancia de decirle que lo quiere, la importancia de un abrazo, el efecto que pueden tener en sus hijos unas palabras bonitas, el manejo de la relación con su pareja, el manejo de duelo; son como 14 talleres diferentes que manejamos con estas familias. En paralelo, les ayudamos con la parte profesional. Si no han terminado colegio, les apoyamos para que concluyan sus estudios. Una vez que ello se da, o bien les ayudamos a ubicarlos laboralmente, o a los papás que tienen un espíritu de emprendimiento para montar un negocio, los ayudamos con el plan a fin de lograrlo. A través de estos talleres de valores, les enseñamos a estos padres que lo que venían haciendo no es la manera adecuada de criar a sus hijos; tratamos de romper ese ciclo y enseñarles una crianza adecuada, la idea finalmente es reintegrar a los niños y familias. Los recursos para reintegro no son suficientes. Esta es una falencia que tenemos y que debemos trabajar más. Cada vez más los niños están institucionalizados y tenemos que ver de qué manera podemos romper esta tendencia".

Fundación Niña María

"...Trabajamos por garantizar que los niños permanezcan el menor tiempo posible en el marco del sistema, en la medida que haya condiciones en su familia para poder pensar en reintegros exitosos, ya sea con su núcleo familiar o con sus redes extensas. A partir de esto empezamos a desarrollar un modelo que va a incrementar los momentos de atención con las familias, que

antes se hacían de una manera más escalonada; las familias tenían procesos quincenales de acompañamiento y orientación.

Aquí lo que ya empezamos a hacer es planes más individuales y mayor acompañamiento con el objetivo de ver resultados más rápidamente y cambios en la familia, con miras a ese reintegro. También se estructuró todo el proceso de activación de redes de apoyo, generación de capacidades en el componente nutricional, en el componente médico, en el componente de pautas de crianza y en el componente educativo. De tal manera entendimos que como está estructurado el modelo del ICBF, el Lineamiento, toda la atención se desborda en el niño cuando está en la medida de protección, y lo que queda de tiempo para trabajar con la familia casi que lo hace el equipo psicosocial. Así reflexionamos sobre todo lo que yo hago con el niño, claro, beneficia al niño, pero cómo garantizo yo que cuando el niño se vaya, él continúe con ese desarrollo y que la capacidad no quede solamente en la institución, sino en la familia. Claro, todos los profesionales están tan dedicados al niño, que la familia recibe unos acompañamientos específicos solamente del equipo psicosocial. Entonces empezamos a articular al área de nutrición, al área de estimulación, a la pedagoga, a la coordinadora del área de salud para que, en compañía fortalezcan el trabajo que hacía el equipo psicosocial, para empoderar a la familia también, en cómo hacer las gestiones en salud, cómo hacer que le garanticen el medicamento al niño, cómo sacar las citas, cómo desarrollar un proceso de derechos de petición y tutela, que tú sabes que ahora nos toca usar mucho eso para garantizar las atenciones, porque tenemos que decir a la EPS que el niño es prioritario, porque hay un código que lo avala, porque hay un principio de interés superior, porque hay una prevalencia de derechos, donde no me pueden decir que la cita del niño es hasta dentro de tres o cuatro meses. Es acompañar a la familia para empoderarla, entender la lógica nutricional, cómo ellos a pesar de las dificultades pueden organizar su economía, cómo pueden organizar sus alimentos para responder a las necesidades nutricionales de los niños, sin que ello implique tener que hacer la minuta que pide el ICBF, entre otras cosas (...).

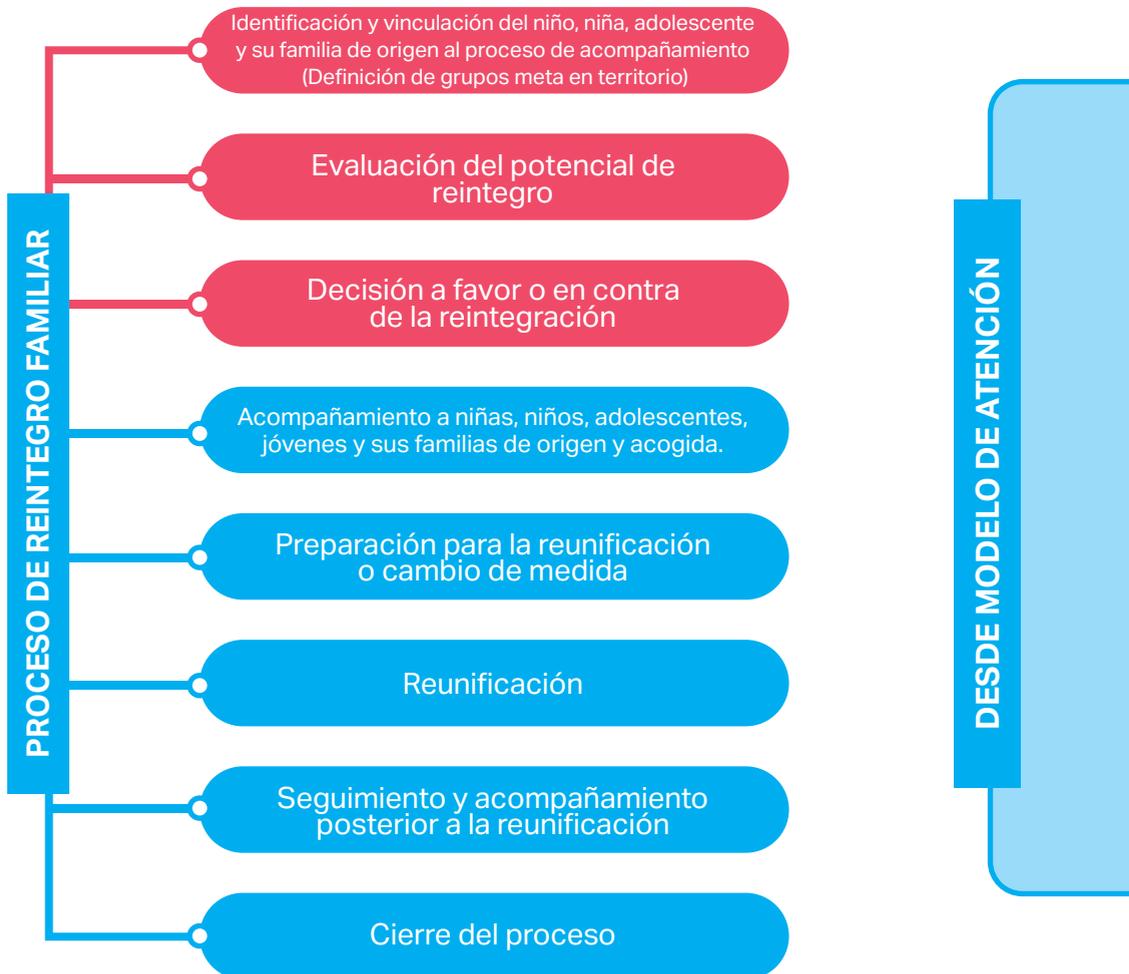
“Tenemos otros [niños, niñas], más pequeños, que aún tienen su familia, con estos pequeños y su familia, es trabajar para que vuelvan a su núcleo familiar más rápido, trabajar con la familia para enseñarles y hacerles una psico-orientación y un entrenamiento para que ellos sepan cómo manejar sus chicos, cómo es el diagnóstico, cómo es la medicación, cómo entrar nuevamente al proceso de restablecimiento de derechos, como abordarlos a ellos psicológicamente y también económicamente para que esos chiquitos puedan volver nuevamente a su hogar” (Fundación Niña María).

Aldeas Infantiles SOS Colombia

Para Aldeas Infantiles SOS el objetivo es hacer un acompañamiento exitoso para garantizar el reintegro, aportando a la protección y defensa del derecho de niñas, niños y adolescentes a crecer con sus familias. Esta estrategia de reintegración es parte del trabajo con familias de origen, que tiene dos perspectivas: i) trabajar con aquellas familias en riesgo de perder el cuidado de sus hijos e hijas, y, ii) trabajar con aquellas familias cuyos hijos ya están separados.

DIAGRAMA 4

ESQUEMA PROCESO DE REINTEGRACIÓN EN EL MODELO DE ALDEAS INFANTILES SOS COLOMBIA, 2022



La estrategia de reintegración familiar se enfoca en la atención a niños y niñas con un PARD abierto a su favor, que crecen en los servicios de Aldeas Infantiles SOS en familias SOS o en familias sustitutas, así como aquellos creciendo en servicios ofrecidos por otras organizaciones, y que son referidos por autoridades administrativas. La organización destina un promedio de COP \$600 millones anuales para adelantar los procesos de reintegración familiar, a través de los Centros de Desarrollo Familiar. En el contexto de la migración, junto con otros aliados, se ha logrado usar este conocimiento para la reunificación familiar de niños y niñas migrantes. En total, la organización trabaja con unos 300 casos de niños y niñas anualmente. A continuación, se presenta el esquema general del proceso de reintegro desde el marco organizacional:



Identificación de actores clave y su rol: en esta fase se reconoce que el proceso de reintegro involucra a actores más allá de la familia de origen y el niño o niña en proceso de restablecimiento de derechos, como son: las/os cuidadores actuales en modelos familiares o institucionales; la autoridad competente y su equipo técnico; actores locales y equipos técnicos de acompañamiento, entre otros. Uno de los propósitos de esta identificación es concretar previo y durante el proceso de reintegro, de manera formal, el alcance y responsabilidades de cada rol y definir contenidos y metodologías para el desarrollo capacidades con cada uno de ellos.

Protección infantil

Al ser la violencia (física, sexual, emocional, negligencia) una de las principales causas de la separación de un niño, niña y adolescente de su familia, una de las premisas para considerar su regreso a la guarda y cuidado de sus padres o cuidadores, es que estas causas se hayan resuelto. Sobre estas causales y otros factores de riesgo identificados en el diagnóstico elaborado a la familia, debe primar el trabajo con el niño, niña, adolescente, la familia y la comunidad para desarrollar capacidades de cuidado y fortalecer las prácticas protectoras de la familia y la comunidad. Estos objetivos deben hacer parte del plan de desarrollo familiar y articularse desde los planes locales de protección.

Se debe realizar una evaluación de riesgos para identificar posibles daños que puedan ser causados durante el proceso de reintegración, elaborando para ello medidas de mitigación, tanto para los niños y familias, como para el equipo a cargo del proceso. Adicionalmente, el consentimiento y el asentimiento informado se hacen para constar por escrito los objetivos, las tareas principales, estrategias y el apoyo. Cuando la seguridad y el bienestar del niño, niña o adolescente que ha sido reunificado con su familia se ve garantizada, puede considerarse el cierre del proceso de reintegración.

Niveles de actuación

La decisión de considerar la reintegración debe abarcar tres niveles de actuación, cuya implementación debe ser supervisada y evaluada cuidadosamente para asegurar la calidad y el éxito del proceso de reintegración familiar. Se cuenta con indicadores que permiten generar evidencia de los resultados, los aprendizajes y las buenas prácticas.

Se consideran tres niveles de actuación y diferentes procesos a realizar en cada uno:

NIVEL 1: trabajo con el niño, niña y/o adolescente y con la familia de origen

NIVEL 2: trabajo con la comunidad

NIVEL 3: trabajo de abogacía - modificación de políticas

Frecuencia del acompañamiento

Es importante lograr una clasificación general del grupo de familias según la frecuencia y requerimiento del acompañamiento.

TABLA 19

CARACTERÍSTICAS Y FRECUENCIA DEL ACOMPAÑAMIENTO A FAMILIAS EN EL REINTEGRO FAMILIAR

	CARACTERÍSTICAS	FRECUENCIA
Estándar	Familias que a pesar de la situación de amenaza o vulneración y de separación familiar, se encuentran estabilizadas y orientadas de acuerdo con un plan de trabajo que avanza según lo esperado.	Una vez al mes
Prioritario	Situaciones que requieren movilización o gestiones de urgente resolución para dinamizar la evolución positiva y el ajuste y estabilización familiar, para continuar con el proceso enfocado en el reintegro familiar.	Cada dos semanas
Intensivo	Situaciones actuales de crisis familiar a nivel individual o grupal, debido al impacto surgido por la situación de amenaza o vulneración y/o la separación familiar o el requerimiento de resolución de situaciones urgentes que impliquen la movilización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar o de acciones ante y en coordinación, con la autoridad competente.	Semanal o las veces que se requiera.

Para Aldeas Infantiles SOS Colombia se puede afirmar que una reintegración fue exitosa cuando se da la reunificación con las familias, y cuando se identifica que tienen un sentido de pertenencia y propósito en todos los ámbitos de la vida, desde lo individual y lo familiar¹⁵⁹. Para lograr una verdadera reintegración familiar, debe haber un Sistema de Protección articulado alrededor del niño o niña y su familia.

Las conclusiones de esta sección se encuentran en el capítulo 10

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

159 . Adaptado, con base en: Aldeas Infantiles SOS Colombia. Pautas orientadoras, pág. 11

8.2. ADOPCIÓN EN COLOMBIA

8.2.1. DEFINICIÓN

Se define como una medida “de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paternofilial entre personas que no la tienen por naturaleza”¹⁶⁰.

Con el fin de garantizar el derecho del niño, niña o adolescente a tener una familia, la ley estableció un programa de adopción, definiéndolo como el conjunto de actividades tendientes a restablecer el derecho del niño, niña o adolescente a tener una familia. Este programa es liderado por el ICBF a través del Comité de Adopción en cada regional y las instituciones autorizadas por este para desarrollar el Programa de Adopción. Los Comités de Adopción son la instancia responsable de la selección de las familias colombianas y extranjeras adoptantes y de la asignación de los niños, niñas y adolescentes adoptables. En la asignación de familia que realice el Comité de Adopción se dará prelación a las familias colombianas. Estos Comités están integrados por el director regional del ICBF o su delegado, el director de la institución o su delegado, un trabajador social, un psicólogo y por las demás personas que designen, según sea el caso, el ICBF o las juntas directivas de las instituciones.

La ley prohíbe las donaciones de personas naturales o instituciones extranjeras a las instituciones colombianas como retribución por la entrega de niños, niñas o adolescentes en adopción, señalando que el incumplimiento de esta prohibición llevará a la destitución del funcionario infractor, o la cancelación de la autorización para adelantar el programa de adopción si el hecho se hubiere cometido por una institución autorizada.

Además, se establece que todos los documentos y actuaciones administrativas o judiciales propios del proceso de adopción serán reservados por el término de veinte años a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial; solo se puede expedir copia de la solicitud que los adoptantes hicieron de forma directa, a través de su apoderado o del defensor de Familia o del adoptivo que hubiere llegado a la mayoría de edad, la Procuraduría General de la Nación; el ICBF a través de su Oficina de Control Interno Disciplinario, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para efectos de investigaciones penales o disciplinarias a que hubiere lugar. Se permite al adoptado acudir ante el Tribunal Superior

¹⁶⁰ Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), Resolución 3748 de 2010, Lineamiento Técnico Administrativo del Programa de Adopciones

correspondiente, mediante apoderado o asistido por el defensor de Familia, según el caso, para solicitar que se ordene el levantamiento de la reserva y el acceso a la información.

8.2.2. CLASES DE ADOPCIÓN EN COLOMBIA

Los Lineamientos Técnicos¹⁶¹ pertinentes expedidos por el ICBF han establecido la existencia de dos clases generales de adopción, la adopción determinada e indeterminada.

Adopción indeterminada

Esta la realiza un ciudadano colombiano o extranjero residente en territorio colombiano para la adopción de un niño, niña o adolescente indeterminado que se encuentre en situación de adoptabilidad.

Adopción determinada

Es la que se tramita a favor de un niño, niña o adolescente con el cual se tiene algún tipo de relación, vínculo o parentesco.

Dentro de esta clase se incluye la adopción de hijo de cónyuge, la adopción de un consanguíneo, esto es cuando uno o ambos padres consienten que un familiar (dentro del tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad con relación al niño, niña o adolescente) lo adopte.

También se clasifica en esta clase, la adopción del hijo de crianza, que se realiza cuando las personas desean adoptar a un niño, niña o adolescente que ha (n) tenido bajo su protección y cuidado de manera permanente, por alguna circunstancia no contraria a la ley, y en cuya convivencia continua es posible reconocer el cumplimiento del deber de solidaridad que ejerce una familia diferente a la de origen, esto porque quienes han cuidado del niño, niña o adolescente, le han brindado las condiciones adecuadas para su desarrollo armónico e integral, han garantizado sus derechos, han establecido vínculos afectivos, y es posible evidenciar el afecto, la protección, el auxilio y el respeto mutuos que consolidan núcleos familiares de hecho. Este es un avance importante que se ha determinado en sentencias dictadas por la Corte Constitucional, entre las que se destacan: T-606 de 2013, T-292 de 2016 y Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2015.

161 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Lineamiento técnico administrativo del programa de adopción. Aprobado mediante Resolución No. 0239 del 19 de enero de 2021, Bogotá D.

8.2.2.1. El enfoque diferencial en el Programa de Adopción

Los Lineamientos Técnicos del ICBF señalan la obligación de tomar en cuenta el enfoque diferencial, como quiera que reivindique la igualdad entre las personas como sujetos de derechos que busca remediar las formas de discriminación o exclusión de personas que como grupo humano comparten alguna característica en común.

La Organización Nacional Indígena de Colombia, para el año 2020 señala que en el país hay 102 comunidades indígenas y la Constitución Política de Colombia, obliga al respeto por estas comunidades y en ese entorno el Lineamiento citado establece este respeto y garantía para los niños, niñas y adolescentes de estas comunidades.

8.2.3. AUTORIDAD COMPETENTE

En Colombia la autoridad central en materia de adopción es el ICBF. La ley indica también que solamente podrán desarrollar programas de adopción este Instituto y las instituciones debidamente autorizadas por este.

En todo caso, una vez declarada la adoptabilidad de un niño, niña o adolescente debe acudirse ante el juez de Familia, con el fin de que emita el fallo respectivo. Una vez conocida la demanda por parte del juez de Familia respectivo, se debe agotar el siguiente procedimiento¹⁶²:

1 " Admitida la demanda se correrá el traslado al Defensor de Familia por el término de tres (3) días hábiles. Si el Defensor se allanare a ella, el juez dictará sentencia dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, contados desde la fecha de presentación de la demanda.

El juez podrá señalar un término de máximo diez (10) días, para decretar y practicar las pruebas que considere necesarias, las cuales no podrán versar sobre las decisiones judiciales o administrativas que declararon la situación de adoptabilidad cuando estas se encuentren en firme. Vencido este término, tomará la decisión correspondiente.

2 Suspensión del proceso. Se podrá solicitar la suspensión del proceso hasta por un término de tres meses improrrogables, siempre que exista causa justificada. Pueden solicitar la suspensión o reanudación del proceso los adoptantes o el Defensor de Familia.

¹⁶² Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF), Resolución 3748 de 2010, Lineamiento Técnico Administrativo del Programa de Adopciones Código de Infancia y Adolescencia. Colombia, 2006

- 3 Terminación anticipada del proceso. Cuando falleciere el solicitante de la adopción antes de proferirse la sentencia el proceso terminará.

Si la solicitud de adopción fuere conjunta y uno de los adoptantes falleciere antes de proferirse la sentencia, el proceso continuará con el sobreviviente si manifiesta su intención de persistir en ella, caso en el cual la sentencia que se profiera solo surtirá efectos respecto de este; en caso contrario el proceso terminará.
- 4 Notificación de la sentencia. Por lo menos uno de los adoptantes deberá concurrir personalmente al juzgado a recibir notificación de la sentencia, momento en el cual se entregarán copias auténticas de la sentencia y de los oficios dirigidos a la notaría o a la oficina del registro civil.
- 5 Contenido y efectos de la sentencia. La sentencia que decrete la adopción deberá contener los datos necesarios para que su inscripción en el registro civil constituya el acta de nacimiento y reemplace la de origen, la cual se anulará. Una vez en firme se inscribirá en el Registro del Estado Civil y producirá todos los derechos y obligaciones propios de la relación paterno o maternofilial, desde la fecha de presentación de la demanda. En todo caso, en la sentencia deberá omitirse mencionar el nombre de los padres de sangre.

La sentencia que decrete la adopción podrá ser apelada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial, de conformidad con el trámite establecido en el procedimiento civil vigente, en donde intervendrá el Defensor de Familia.”

8.2.4. PROCEDENCIA DE LA ADOPCIÓN

Conforme a la Ley la adopción procede en dos eventos:

- a Una vez que se haya declarado la apertura del PARD y realizadas las pruebas de rigor se evidencie la vulneración de derechos y “se haya desvirtuado la presunción a favor de la familia biológica como garante de sus derechos”.
- b Luego de la declaratoria de vulnerabilidad y una vez que la autoridad administrativa haya efectuado el seguimiento por un término máximo de 12 meses, contados desde la decisión la ejecutoria del fallo y se ha establecido que la familia no cuenta con las condiciones para garantizar los derechos del niño, niña o adolescente.

8.2.5. REQUISITOS PARA LA ADOPCIÓN

Para obtener la adopción de un niño, niñas o adolescentes la ley presenta dos clases de requisitos: De forma y otros de fondo:

8.2.6. REQUISITOS DE FORMA

Para tramitar la demanda de adopción se deben cumplir los siguientes requisitos de forma:

- a Se debe aportar el consentimiento para la adopción, si fuere el caso
- b La copia de la declaratoria de adoptabilidad o de la autorización para la adopción, según el caso.
- c El registro civil de nacimiento de los adoptantes y el del niño, niña o adolescente
- d El registro civil de matrimonio o la prueba de la convivencia extramatrimonial de los adoptantes
- e La certificación del ICBF o de una entidad autorizada para el efecto, sobre la idoneidad física, mental, social y moral de los adoptantes, expedida con antelación no superior a seis meses y la constancia de la entidad respectiva sobre la integración personal del niño, niña o adolescente con el adoptante o adoptantes.
- f El certificado vigente de antecedentes penales o policivos de los adoptantes
- g La certificación actualizada sobre la vigencia de la licencia de funcionamiento de la institución autorizada ante la cual se tramitó la adopción, si es el caso.
- h La aprobación de cuentas del curador, si procede.

"Cuando se trate de padres y/o madres adolescentes, podrán otorgar el consentimiento libre e informado, el cual tendrá validez si se manifiesta con el lleno de los requisitos establecidos en la ley, caso en el cual deberán ser asistidos por sus padres, o personas que los tengan bajo su cuidado y por el Ministerio Público"¹⁶³.

163 Código de Infancia y Adolescencia Colombia. Ley 1098 de 2006. Artículos 61, 62 y siguientes,

Es de anotar que, bajo el principio de la solidaridad familiar, la ley permite que: "Si alguna persona o pareja quiere adoptar al niño que está al cuidado de la familia distinta a la de origen y cumple con las condiciones de adoptabilidad, que exige el código, podrá hacerlo, a menos que la familia que tiene el cuidado del niño, niña o adolescente, decida adoptarlo"¹⁶⁴.

8.2.7. REQUISITOS DE FONDO

De conformidad con la exigido en el artículo 68 de la Ley 1098 de 2006 los requisitos de fondo exigidos son:

- a. Puede adoptar quien, siendo capaz, haya cumplido 25 años de edad, tenga al menos 15 años más que el adoptable, y garantice idoneidad física, mental, moral y social suficiente para suministrar una familia adecuada y estable al niño, niña o adolescente. Estas mismas calidades se exigirán a quienes adopten conjuntamente.
- b. Las personas solteras
- c. Los cónyuges conjuntamente
- d. Conjuntamente los compañeros permanentes, que demuestren una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos (2) años. Este término se contará a partir de la sentencia de divorcio, si con respecto a quienes conforman la pareja o a uno de ellos, hubiera estado vigente un vínculo matrimonial anterior.
- e. El guardador al pupilo o expupilo una vez aprobadas las cuentas de su administración
- f. El cónyuge o compañero permanente, al hijo del cónyuge o compañero, que demuestre una convivencia ininterrumpida de por lo menos dos años.
- g. Esta norma no se aplicará en cuanto a la edad en el caso de adopción por parte del cónyuge o compañero permanente respecto del hijo de su cónyuge o compañero permanente o de un pariente dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- h. La existencia de hijos no es obstáculo para la adopción. Si el niño, niña o adolescente tuviere bienes, la adopción se hará con las formalidades exigidas para los guardadores.

Si se trata de la adopción de una persona mayor de edad, los requisitos exigidos son:

- a Que el adoptante hubiera tenido su cuidado personal y haber convivido bajo el mismo techo con él, por lo menos dos años antes de que este cumpliera los dieciocho (18) años.
- b Adoptante y el adoptivo deben expresar su consentimiento
- c Para estos eventos el proceso se adelantará ante un juez de Familia

Para el caso de la adopción de niño, niña o adolescente indígena se exige:

- a Cuando los adoptantes sean miembros de su propia comunidad procederá la adopción de acuerdo con sus usos y costumbres.
- b Cuando los adoptantes sean personas que no pertenecen a la comunidad del niño, niña o adolescente indígena, la adopción procederá mediante consulta previa y con el concepto favorable de las autoridades de la comunidad de origen.

8.2.8. EFECTOS DE LA ADOPCIÓN

La adopción produce los siguientes efectos:

- 1 Adoptante y adoptivo adquieren, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo.
- 2 La adopción establece parentesco civil entre el adoptivo y el adoptante, que se extiende en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines de estos.
- 3 El adoptivo llevará como apellidos los de los adoptantes. En cuanto al nombre, sólo podrá ser modificado cuando el adoptado sea menor de tres años, o consienta en ello, o el juez encontrare justificadas las razones de su cambio.
- 4 Por la adopción, el adoptivo deja de pertenecer a su familia y se extingue todo parentesco de consanguinidad, bajo reserva del impedimento matrimonial del ordinal 9° del artículo 140 del Código Civil.
- 5 Si el adoptante es el cónyuge o compañero permanente del padre o madre de sangre del adoptivo, tales efectos no se producirán respecto de este último, con el cual conservará los vínculos en su familia."

- 6 Nadie podrá ejercer acción alguna para establecer la filiación consanguínea del adoptivo, ni reconocerle como hijo.

La ley colombiana establece la prelación para adoptantes colombianos. En caso de adopción Internacional, además de los requisitos arriba señalados, se establece que este tipo de adopción internacional se registrará por los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia sobre esta materia. También se establece que el ICBF como autoridad central, autoriza los organismos acreditados y agencias internacionales, previo el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley y los convenios internacionales ratificados por Colombia y teniendo.

TABLA 20

REPORTE NACIONAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESARON A PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS Y DECLARADOS EN ADOPTABILIDAD, EN EL PERIODO 2017 A 2021

AÑO	TOTAL
2017	959
2018	523
2019	431
2020	865
2021	466
TOTAL	3244

Fuente: Sistema de Información (SIM), ICBF 2022

De acuerdo con un informe reciente publicado en el periódico El Tiempo¹⁶⁵, desde hace una década, las adopciones de niños no aumentan en Colombia. Anualmente se registran entre 1.000 y 1.300 casos de adopción. Para la fecha, diciembre de 2021, había 4.236 niños y niñas declarados en adoptabilidad. Plantea el informe que debido a la Ley de Infancia y Adolescencia de 2006¹⁶⁶ y posteriormente una revocatoria de adopción que efectuó la Corte Constitucional y su insistencia en la búsqueda de parientes hasta el sexto grado de consanguinidad para asumir custodia, bajaron el número de adopciones y se incrementaron las altas permanencias.

165 www.casaeditorialeltiempo.pressreader.com 19 dic 2021), <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/adopcion-en-colombia-cifras-y-obstaculos-segun-el-icbf-637999>.

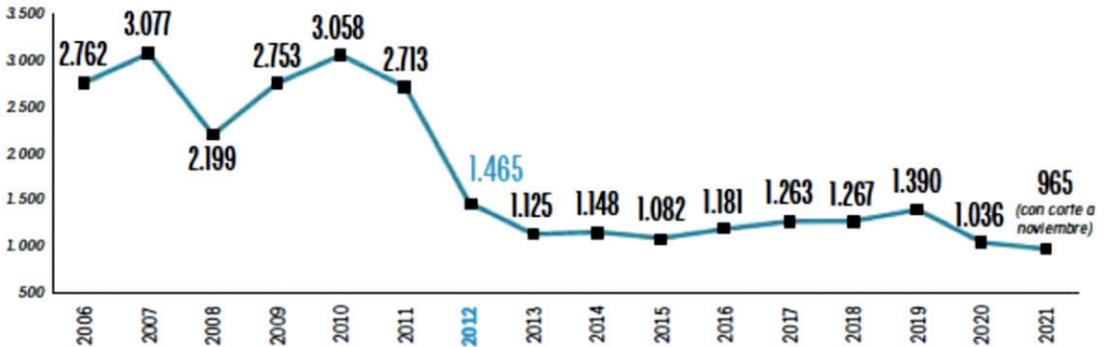
166 Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el código de la Infancia y la Adolescencia.

En 2015 dicha norma fue modificada y la búsqueda de allegados se hace según vínculos afectivos establecidos y no en la consanguinidad. Por otra parte, directivas del ICBF consideran en entrevista para el informe periodístico, que a partir de 2015 se aplica la resolución moratoria por la cual las solicitudes de adopción por parte de nacionales tienen prioridad sobre los internacionales, y ello hizo que bajara el número de adopciones, porque la mayoría de las solicitudes provenían del extranjero. También consideran que las situaciones que han vivido los menores de edad son muy complejas, como el abandono, la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas, tienen repercusiones que se convierten en obstáculos para la adopción. La mayoría de quienes quieren adoptar solicitan niños y niñas pequeños, sanos y sin antecedentes, lo cual casi nunca es posible. La mayoría de quienes son posibles de adoptar, son mayores de 10 años, con situaciones médicas o secuelas psicológicas.

GRÁFICA 14

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DADOS EN ADOPCIÓN 2006 A 2021, SEGÚN TIPO DE FAMILIA Y NÚMERO DE FAMILIAS EN LISTA DE ESPERA. EL TIEMPO, 2021

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DADOS EN ADOPCIÓN



NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DADOS EN ADOPCIÓN EN 2020



NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DADOS EN ADOPCIÓN EN 2021 (CON CORTE AL 30 DE NOVIEMBRE)



Niños, niñas y adolescentes en condición de adoptabilidad hasta la fecha **4.236**

Familias en lista de espera: **Total: 731**

Residentes en el exterior: **433**

Residentes en Colombia: **298**

En esta serie de gráficas se observa el número de niños y niñas dados en adopción de 2006 a 2021, cuya cifra más alta se encuentra en el año 2007 (3.077) y la menor en 2020 (1.036) y 2021 (965 corte a noviembre). En las otras gráficas se hace discriminación de las adopciones según el tipo de familia (colombiana o extranjera), observando que en el año 2020 fueron más las familias colombianas que adoptaron y por el contrario en el 2021 fueron más las extranjeras, familias en lista de espera que ascienden a 731, y si se adoptaron teniendo (680) o no necesidades y características especiales (356) en 2020.

El ICBF abrió al 2019 una página web denominada ADA¹⁶⁷, en la cual se encuentra la información necesaria para emprender la adopción de un hijo o una hija siguiendo las exigencias de ley. Se explica cuáles son los requisitos, cómo es el proceso, qué se debe tener presente antes de radicar la solicitud de adopción, qué debe hacerse en caso de que resida fuera de Colombia y cómo se evalúa la idoneidad de cada familia solicitante.

El ICBF expone en el portal el no cobro por ningún tipo de retribución en los procesos relacionados con el Programa de Adopciones y que además está totalmente prohibido para el Instituto y sus funcionarios recibir dinero por adelantar tareas en este sentido.

De igual forma, en ningún caso, podrá pagarse recompensa alguna a los padres por la entrega que hagan de sus hijos para ser dados en adopción. No obstante, autoriza que algunas instituciones cobren por talleres de información, sensibilización y preparación, sesiones con profesionales psicólogos y trabajadores sociales, procesos administrativos, honorarios de abogados, exámenes especializados, procesos de seguimiento post adopción y algunos costos relacionados con medicamentos y cuidado de niños con necesidades especiales. Las tarifas son diferentes para colombianos que para extranjeros (para el año 2021 oscilaban entre 7.5 y 14 millones de pesos, y alrededor de 5.000 dólares).

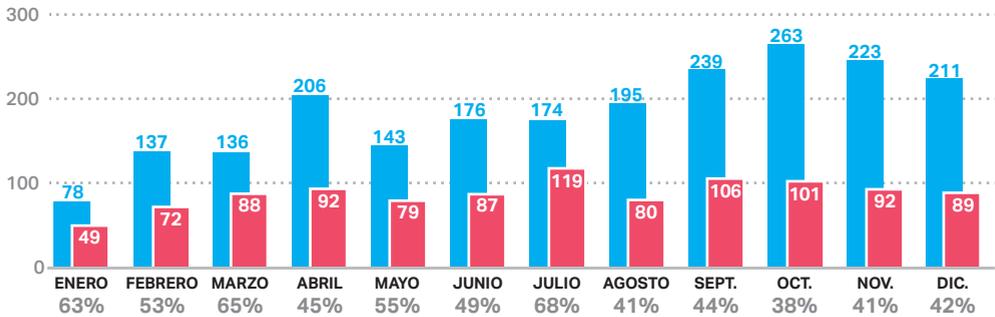
Durante el año en curso el ICBF ha presentado un informe interesante sobre la situación de adopciones en 2021. En la gráfica No 15 se muestra la relación entre los niños, niñas y adolescentes presentados al comité de adopciones y aquellos a quienes se les asignó familia en 2021. Se observa que de 2181 NNA al 48 por ciento le fue asignada familia.



167 Con la modernizada plataforma web Asistente de Adopciones (ADA), se simplificó y agilizó el trámite de adopciones. Las personas que quieren conformar una familia podrán realizar el proceso mediante este servicio que el ICBF puso en funcionamiento. <https://www.icbf.gov.co/mis-manos-te-ensenan/conoce-como-funciona-el-asistente-de-adopciones-ada>

GRÁFICA 15

NIÑOS PRESENTADOS A COMITÉ DE ADOPCIONES VERSUS NIÑOS CON FAMILIA ASIGNADA



Sobre la permanencia indica que el tiempo promedio total de permanencia en los servicios del ICBF es de 40 meses, aunque hay regionales con promedios mayores, como la Regional Valle que tuvo 59 meses en promedio, y cuatro centros zonales con 99 meses promedio. La permanencia de niños, niñas y adolescentes entre la fecha de apertura del proceso y la definición jurídica fue de 20 meses, aunque indican un caso con 165 meses (casi 14 años), y otros de 35 y 57 meses; finalmente el promedio de permanencia entre la fecha de la definición jurídica y la presentación al Comité de Adopciones fue de 18 meses, no obstante indican que tuvieron dos casos de 192 meses en promedio, un centro zonal con siete casos de 108 meses en promedio, y una regional con promedio de 29 meses.

El informe indica que hay 4251 niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años en situación de adoptabilidad con características y necesidades especiales sin familia adoptiva, y presenta un cuadro con la información relacionada al tipo de familias, según sean colombianas o extranjeras y su estado, bien sea lista de espera o en estudio. Se observa que hay más familias extranjeras en lista de espera que colombianas, pero en estudio las familias colombianas representan diez veces las extranjeras. Ver tabla No 21.

TABLA 21

FAMILIAS EN LISTA DE ESPERA Y EN ESTUDIO, SEGÚN SEAN COLOMBIANAS O EXTRANJERAS, ICBF 2021

FAMILIAS	LISTA DE ESPERA	EN ESTUDIO	TOTAL
Colombianas	295	*524	819
Extranjeras	465	51	516
TOTAL	760	575	1335

El informe revisa también los rangos de edad, el número con discapacidad o problema complejo de salud y la existencia de grupo de hermanos. Se puede resaltar que el 36 por ciento de los niños, niñas y adolescentes con características de salud complejas y/o discapacidad corresponde a menores de 12 años, alcanzando la cifra de 1.529, y siendo el grupo de 11 y 12 años el más numeroso. El grupo entre 13 y 18 años representa el 64 por ciento del total (ver tabla No 22).

TABLA 22

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ADOPTABILIDAD CON CARACTERÍSTICAS Y NECESIDADES ESPECIALES SIN FAMILIA ADOPTIVA DE 0 A 17 AÑOS, ICBF, 2021

RANGO DE EDAD	DISCAPACIDAD/ SALUD	EDAD	GRUPO HERMANOS	TOTAL
0 a 2 años	30	0	1	31
3 a 4 años	38	0	22	60
5 a 6 años	98	0	27	125
7 a 8 años	135	0	86	221
9 a 10 años	221	25	152	398
11 a 12 años	303	143	248	694
Sub total <12 años	825	168	536	1529
13 a 14 años	313	288	294	895
15 a 16 años	316	483	357	1156
17 < 18 años	178	322	171	671
Subtotal <18 años	807	1093	822	2722
Total de 0 a 17 años	807	1261	1358	4251

El documento aclara los conceptos del cuadro de la siguiente forma:

Discapacidad/salud: número de niños, niñas y adolescentes que no pertenecen a grupos de hermanos con alguna condición de discapacidad o enfermedad de cuidado especial.

Edad: número de niños, niñas y adolescentes sanos que tienen 10 años o más y que no pertenecen a grupos de hermanos.

Grupo Hermanos: número de niños, niñas y adolescentes que pertenecen a grupos de dos hermanos donde algunos de los integrantes tienen 10 años o más de edad, grupos 3 hermanos o más, o grupos de hermanos donde algún integrante presenta alguna condición de salud o discapacidad.

Un análisis interesante sobre adopciones en Colombia puede leerse en S. A. Matakazzo Büriani, "La adopción en Colombia: un proceso judicial, psicológico y emocional. Reflexión a partir de una experiencia personal", Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 31, julio-diciembre de 2016, 409-427. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01234366.n31.16>

8.2.9. OPINIONES SOBRE ADOPCIÓN DE PARTICIPANTES DEL ESTUDIO

"La otra medida ya radical es la adopción cuando ya definitivamente hemos investigado y agotado todo. Vemos que el reintegro y retorno a la familia va a constituirse en detrimento de sus derechos, digamos violación a su dignidad humana y finalmente, pues estaríamos en contravía de su interés superior" (defensora Familia Regional Bogotá).

"Hemos visto unas realidades de familias biológicas, familias adoptantes, y familias sustitutas. El hecho de que tú te constituyas como familia adoptante no significa que ya tengas todas las competencias. Estas familias hacen más proceso de preparación que las biológicas; duran un año preparándose; lo biológico se da por hecho. Por eso te decía al inicio, por amor se han cometido los peores errores en la vida" ... "Entonces, cuando tienes un niño se piensa que debe volver con su familia sea cual sea la circunstancia. No es así. Cuando se toma una medida de adoptabilidad, te puedo asegurar que, esos defensores arriesgan muchas veces sus vidas cuando lo deciden. No es que sea más fácil, es más fácil reintegrar. EL tema es que, efectivamente, tú logres hacer unos temas de cuidado alternativo con unos fortalecimientos reales" (ONG nacional).

“Otra medida es la de referentes afectivos, los “súper amigos”, que ya es cuando nuestros niños han sido declarados en adoptabilidad, y entonces lo que los buscamos es la opción de, ya que van a permanecer en institución, que al menos tengan un referente que sea significativo para ellos” (defensora de Familia Regional Bogotá).

**Unas breves conclusiones de esta sección
se encuentran en el capítulo 10**



9 VIDA
INDEPENDIENTE

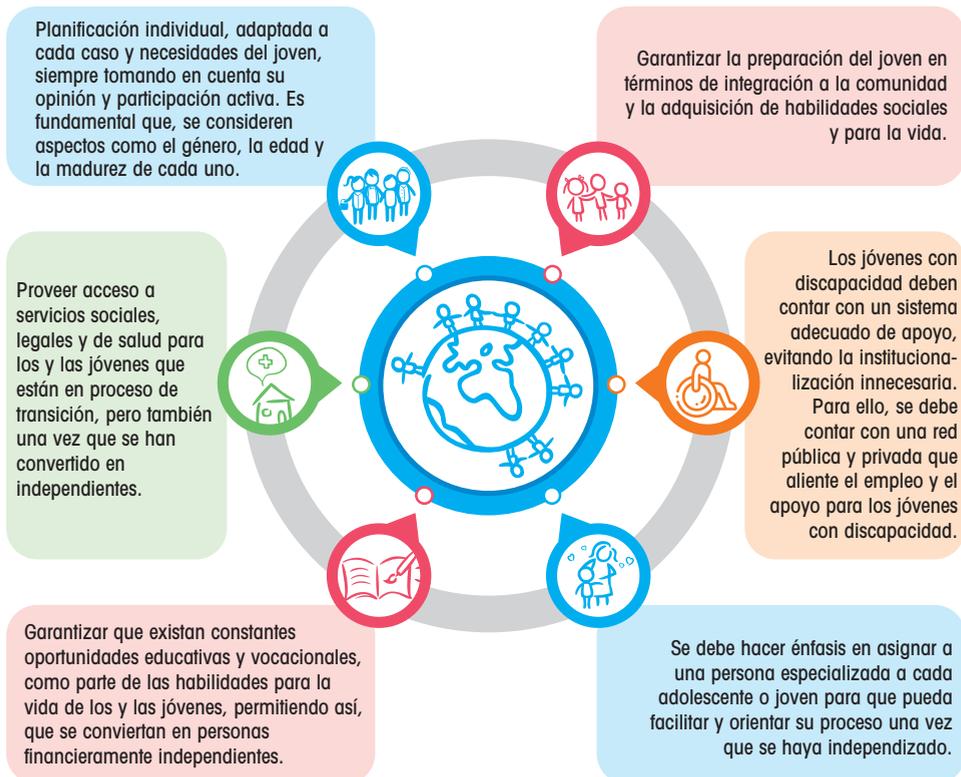
9.1 INTRODUCCIÓN

Las Directrices de Modalidades de Cuidado Alternativo dedican una sección al abordaje de la transición hacia la vida independiente, una vez que los y las jóvenes salen del acogimiento. Ello implica un adecuado proceso de preparación para dejar el acogimiento, pero también, se contempla la necesidad de apoyarlos cuando ya son independientes. Asimismo, se resalta la importancia que tiene dicho periodo de transición para un adolescente o joven, pues las consecuencias de un manejo inadecuado pueden ser irreversibles para su vida, entre ellas, se ha evidenciado casos de abuso de sustancias psicoactivas, vida en calle, cometimiento de delitos o inclusive, suicidios (CELCIS, 2012).

Para evitar que la transición hacia la vida independiente sea abrupta, las Directrices enfatizan en los siguientes aspectos diagrama No 5 (incisos 131 en adelante):

DIAGRAMA 5:

ASISTENCIA PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL, SEGÚN LAS DIRECTRICES



Fuente: Directrices de Modalidades de Cuidado Alternativo de niños. Elaboración propia.

En ese sentido, el presente capítulo busca analizar el contexto colombiano en dos diferentes momentos: i) preparación para la vida independiente y autónoma para los y las jóvenes que son parte del Sistema de Protección y, ii) proceso de transición e independización de jóvenes del Sistema de Protección. Para este fin, se hará relación con lo establecido por las Directrices con los programas y lineamientos que tiene el ICBF para este proceso.

9.2 PREPARACIÓN PARA LA VIDA INDEPENDIENTE

ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y PROYECTO SUEÑOS

El ICBF ha desarrollado en Colombia el Lineamiento de atención para el desarrollo y fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos en los servicios de protección (2020a). Dicho documento, dirigido a lo que el ICBF denomina 'operadores', es decir, las organizaciones o instituciones que realizan el acogimiento y atención a los niños y niñas, describe el modelo de atención desde los seis años en adelante para niños y niñas con o sin discapacidad, de cualquier tipo de procedencia étnica, religión, género o identidad sexual que se encuentran en alguno de los siguientes procesos:

- a) PARD
- b) Atención en las modalidades del subproyecto de Restablecimiento en Administración de Justicia.

Para los fines del presente capítulo se mencionará lo relacionado con el literal a).

Ante todo, debe considerarse que, mientras los niños y niñas se encuentran en los servicios de protección del Estado, la atención que reciben debe enfocarse, entre otras cosas, en el desarrollo de sus capacidades y competencias, de modo que se preparen para su vida independiente. En este contexto, ICBF ha desarrollado la iniciativa Alianzas Estratégicas y Proyecto Sueños (AEPS), cuyo objetivo es:

[...] poner en marcha planes, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo de competencias cognitivas, técnicas, laborales, académicas, así como las transversales y socioemocionales, para el fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con medidas de protección o vinculados al SRPA, directamente y con el apoyo de aliados (ICBF, 2020a, pág. 10).



De esta manera, con la finalidad de construir un proyecto de vida que sea coherente con los deseos, necesidades y capacidades de cada niño, niña, adolescente o joven, la iniciativa AEPS gestiona e implementa acciones dentro de seis componentes que constituyen el ser de una persona de manera integral: 1. identidad, 2. educación, 3. cultura, recreación y deporte, 4. empleabilidad, 5. emprendimiento y, 6. Voluntariado (ICBF, 2020a, pág. 23).

En términos de cifras, Alianzas Estratégicas y Proyecto Sueños tuvieron un alcance que superó los 25.000 niños, niñas, adolescentes y jóvenes en 2019 y un poco más de 20.000 en 2020 en los seis componentes mencionados con anterioridad (ICBF, 2019, pág. 193; ICBF, 2021, pág. 90). En 2020, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, se destinaron recursos para apoyos específicos para los y las jóvenes en términos de: provisión de equipos de cómputo para acceder a la educación virtual, oferta de formación virtual, entre otros.

Aunque en el marco normativo del Lineamiento no se ha incorporado a las Directrices (ICBF, 2020a, págs. 18-19), el documento sí relaciona aspectos relevantes de dicho instrumento, al hacer énfasis en que los componentes y las estrategias deben adaptarse a cada caso de manera individual. Así, para el acompañamiento por parte de las organizaciones de acogimiento se deberá tener en cuenta los siguientes cuatro momentos:

DIAGRAMA 6:

LÍNEA METODOLÓGICA PARA EL ACOMPAÑAMIENTO

RECONOCIMIENTO DE RECURSOS, POTENCIALIDADES, HABILIDADES, CAPACIDADES Y DESTREZAS PERSONALES

Se diseñan e implementan estrategias y actividades que propendan al reconocimiento de las particularidades de cada niño, niña, adolescente o joven. Incluye el reconocimiento de habilidades socioemocionales.

Se identifica los intereses que posee cada uno, con énfasis en las dimensiones del ser y su relación con el contexto.

IDENTIFICACIÓN DE INTERESES Y POSIBILIDADES**IDENTIFICACIÓN DE ESCENARIOS DE DESARROLLO**

Se hace la identificación y acercamiento a las redes y escenarios del contexto que representen oportunidades para el fortalecimiento de recursos del sujeto; esto se realiza en el marco de los intereses y posibilidades que se establecieron anteriormente.

Hace referencia a aquellas estrategias e intervenciones que desarrollan o fortalecen las competencias asociadas al tránsito hacia la vida adulta, con el desarrollo progresivo de la autonomía y el pensamiento crítico-reflexivo.

AUTOGESTIÓN AUTONOMÍA Y CORRESPONSABILIDAD

Fuente: Lineamiento de Atención para el Desarrollo y Fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos en los servicios de protección. Elaboración propia.

9.3 SOLUCIONES DE ALOJAMIENTO INDEPENDIENTE Y TUTELADO: CASAS UNIVERSITARIAS¹⁶⁸

En Colombia, la modalidad de acogimiento alternativo casa universitaria es aquella relacionada con lo establecido en las Directrices como soluciones de alojamiento independiente y tutelado. Con relación a las cifras, el porcentaje

168 En el lenguaje organizacional de Aldeas Infantiles SOS, las casas universitarias se denominan comunidades juveniles.

de jóvenes que se encuentra ubicado en esta modalidad aún es muy pequeño con relación al universo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el Sistema de Protección.

Así, para 2019 solo el 0,12 por ciento de jóvenes que forman parte del Sistema de Protección se encontraba ubicado en esta modalidad. Además, la oferta y disponibilidad de esta modalidad, relativamente nueva, pues opera desde 2018 en el país, está aún centralizada en las grandes ciudades y los principales departamentos del país como son: Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Santander y en la ciudad capital, Bogotá D.C.

De esta manera, con miras a seguir con la generación de procesos de desinstitucionalización en el Sistema de Protección colombiano, ICBF ha incorporado esta modalidad para que los y las adolescentes y jóvenes, con o sin discapacidad, que son parte del sistema, generen capacidades para su autonomía, mientras desarrollan una red de apoyo.

Con base en lo establecido en *el Lineamiento de Atención para el Desarrollo y Fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos en los servicios de protección*, la modalidad de casa universitaria es descrita como:

[...] modalidad de atención que propone generar un ambiente con lógicas, dinámicas y espacios físicos adaptados a las necesidades y requerimientos propios de la transición de los jóvenes hacia la vida adulta y autónoma. En la etapa previa a su independización e inserción social y laboral, se pretende, brindarles la oportunidad de tomar decisiones frente al manejo autónomo del tiempo, el dinero entre otros recursos, así como espacios idóneos para cumplir con sus compromisos académicos, tanto de manera individual como grupal, que requieren para el desarrollo de sus procesos educativos y la realización de sus proyectos, promoviendo la convivencia en comunidad. Esta modalidad tiene como eje principal el desarrollo de las capacidades, habilidades, destrezas y competencias necesarias en los adolescentes y jóvenes para asumir la vida autónoma (ICBF, 2020a, pág. 43).

De este modo, la modalidad está orientada a que los adolescentes y jóvenes cuenten con condiciones que les permitan realizar su transición hacia la vida autónoma e independiente. Son acogidos en casa universitarias los jóvenes que:

- ▶ Tengan una medida de restablecimiento de derechos vigente
- ▶ Sean con o sin discapacidad
- ▶ Hayan cumplido los 18 años dentro del Sistema de Protección
- ▶ Se encuentren realizando estudios (formación para el trabajo y desarrollo humano o de educación superior).

Así también, existe la modalidad de casa universitaria SRPA para jóvenes que se encuentran dentro de tal Sistema.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que, para que un o una joven sea acogido (a) en la modalidad de casa universitaria, debe manifestar su interés e iniciativa legítima de pertenecer a dicha modalidad, a través de una solicitud formal a la autoridad administrativa o judicial que esté a cargo de su proceso de restablecimiento de derechos. La solicitud también debe ser evaluada por el equipo interdisciplinario de la organización que está a cargo de su acogimiento, de modo que también se pueda evidenciar el nivel de responsabilidad, compromiso y autonomía del o la joven, previo a decidir sobre su ubicación en esta modalidad. Una vez más, el Lineamiento (ICBF, 2020a, pág. 46) establece la necesidad de contar con la opinión del joven respecto a este proceso.

Para que una autoridad administrativa o judicial dé por terminada la medida de restablecimiento de derechos de un joven en casa universitaria se han determinado los siguientes criterios (ICBF, 2020a, págs. 47-48):

- ▶ Que el joven cumpla 25 años y no se encuentre vinculado a un programa de formación académica. Si se cumpliera la edad de 25 años y el joven todavía se encuentra vinculado a un programa de formación académica, se realizará un estudio de caso respectivo, en el que se evalúe la trayectoria y desempeño académico.
- ▶ Que el joven haya terminado su formación académica o formación para el trabajo y desarrollo humano, o haber desertado de la misma.
- ▶ Por solicitud del joven donde manifieste su deseo de desistir de la modalidad
- ▶ Si el joven desiste de los servicios de protección
- ▶ Incumplimiento de las normas, incurriendo en faltas graves
- ▶ Cumplir con el perfil establecido para la finalización del acogimiento, según lo establecido en el Índice de preparación para la vida independiente y autónoma (VIA).

A más de lo examinado con anterioridad, el Lineamiento realiza un detallado repaso de las condiciones que debe tener la casa universitaria en términos de infraestructura, dotaciones, talento humano, entre otros. De cierta manera, se puede percibir que el documento reproduce las prácticas institucionalizantes de otras modalidades de acogimiento.

9.4 ÍNDICE DE PREPARACIÓN PARA LA VIDA INDEPENDIENTE Y AUTÓNOMA (VIA)

Como se mencionó con anterioridad, las Directrices hacen énfasis en que se debe evitar que un o una joven sea declarado independiente antes de tiempo, de manera que dejen el cuidado alternativo de manera temprana o abrupta, sin estar realmente preparados para esa decisión. Es por ello, que el período de transición debe ser gradual, durar el tiempo necesario para cada caso y contar con un acompañamiento profesional que se adapte a las necesidades de cada joven.

En Colombia, el ICBF se ha encargado de diseñar una serie de estándares que permiten hacer una evaluación de dicho proceso de transición hacia lo que el Estado denomina 'egreso'¹⁶⁹ del Sistema de Protección. Dichos estándares se encuentran recogidos en la *Guía para la utilización del formato de medición del índice de preparación para la vida independiente y autónoma*, documento que tiene como objetivo "establecer los parámetros y brindar las orientaciones referentes a la utilización del formato de medición del índice VIA, que evalúa las condiciones facilitadoras del proceso de egreso de los jóvenes que han sido atendidos en diferentes modalidades del sistema de protección del ICBF" (ICBF, 2020b, pág. 5).

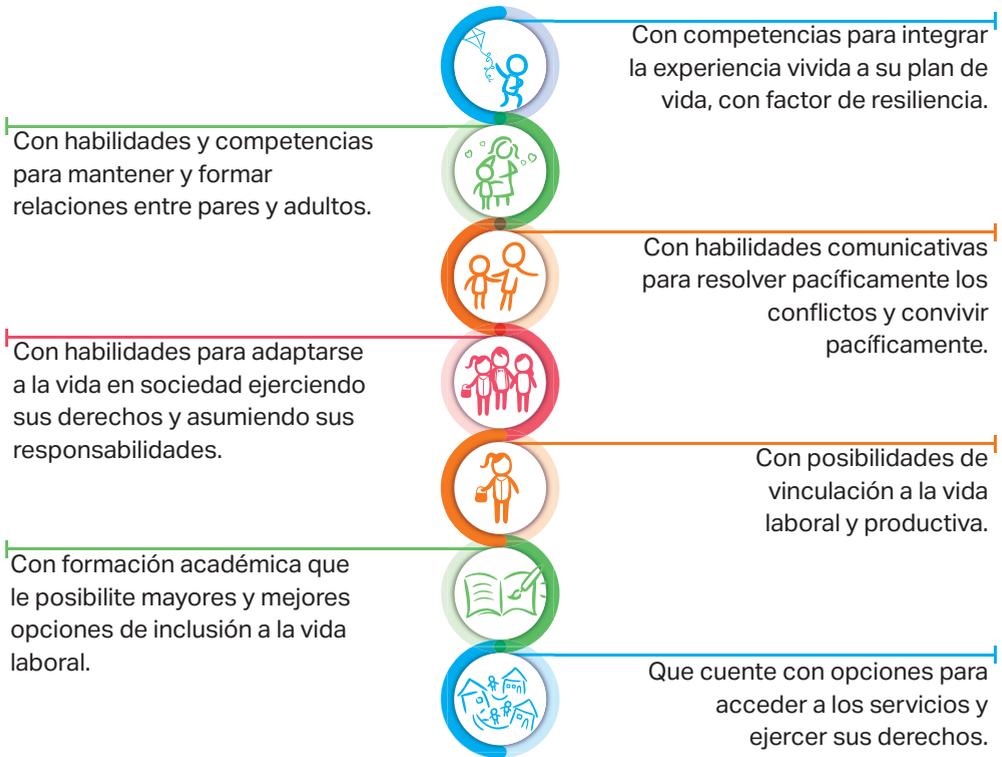
Ante todo, es importante resaltar el perfil que el ICBF propone para considerar a un joven como preparado para su vida independientes y autónoma, para lo cual plantea siete aspectos primordiales:

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

169 El lenguaje organizacional de Aldeas Infantiles SOS habla de proceso de independización, en lugar de "egreso".

DIAGRAMA 7:

PERFIL DE UN JOVEN PARA LA INDEPENDIZACIÓN



Fuente: Guía para la utilización del formato de medición del índice de preparación para la vida independiente y autónoma (VIA- ICBF). Elaboración propia.

En ese sentido, el índice VIA permite identificar si el/la joven cumple con el perfil idóneo para ser declarada/o independiente. En concordancia con lo establecido en las Directrices, se recalca que, para la aplicación de este índice se cuenta con un sistema de evaluación individual, lo cual permite tener en cuenta variables propias de cada caso, tales como: tiempo de permanencia en el proceso de atención, número de instituciones por las que pasó el joven, la formación académica alcanzada, los espacios de formación artística, cultural o deportiva que el joven disfrutó durante su permanencia en el ICBF, y, año de ingreso al ICBF (ICBF, 2020b, pág. 7).

Asimismo, el índice está compuesto por 13 criterios o indicadores que suman un total de 100 puntos, pero cada uno tiene una ponderación específica sobre el total del índice, al considerar su nivel de importancia para el proceso de transición del joven. Dichos indicadores se agrupan en tres áreas:

DIAGRAMA 8:

AGRUPACIÓN DE INDICADORES DEL ÍNDICE VIA



Fuente: Guía para la utilización del formato de medición del índice de preparación para la vida independiente y autónoma – VIA. Elaboración propia.

Un detalle de cada criterio es provisto en la Guía en mención, de modo que se pueda tener en cuenta las situaciones y aspectos de la evaluación, y de ser el caso, realizar análisis comparativos de una situación inicial vs una situación de progresos con cada joven. De hecho, el análisis del índice VIA permite identificar alertas, mediante la utilización de un sistema semáforo. Para poder realizar la medición del índice VIA los equipos interdisciplinarios hacen uso de: entrevistas individuales a los jóvenes, seguimiento a procesos de utilización de redes por parte de los jóvenes, informe de avances del proceso, entre otros.

9.5 PREPARACIÓN PARA LA VIDA INDEPENDIENTE: PERCEPCIONES

Los avances realizados por el ICBF en materia de preparación para la vida independiente son notables, al desarrollar criterios claros y adaptables a la individualidad de cada joven que está en transición. Además, como se ha podido ver en las secciones anteriores, el alcance de Alianzas Estratégicas y Proyectos Sueños va en aumento, a través de sus seis componentes.

Para complementar la información oficial, se apeló al uso de entrevistas a jóvenes independizados, pero también a los resultados obtenidos de un ejercicio similar con dicha población realizada en 2017, mismos que fueron recogidos y publicados en el documento intitulado *Documentación de casos emblemáticos: niños, niñas y adolescentes en fase de acogimiento e intervención. Percepción de las y los jóvenes sobre su preparación para la vida independiente* (Céspedes, 2017).

Al preguntarles a los jóvenes sobre la preparación recibida antes de la independización (Céspedes, 2017, pág. 62) las opiniones están divididas entre quienes manifestaron “haber estado preparados para el egreso” y quienes dijeron “no haber estado lo suficientemente preparados para el egreso”. Esas diferencias radican principalmente en aspectos como el acogimiento alternativo en el que estuvieron antes de su independencia y el tiempo que tuvieron para prepararse, una vez se les notificó de su salida.

Para BM, joven independizada, el sentimiento de incertidumbre y miedo, una vez fue notificada, es similar al de otros jóvenes independizados. Además, enfatiza en la necesidad de que los jóvenes estén en capacidad de entender la dimensión comunitaria y de realidad que se debe tener una vez “salen al mundo”, en el sentido establecido por las Directrices sobre las habilidades para la integración comunitaria:

En mi proceso, la verdad yo pedía más tiempo, quería tener más tiempo y oportunidades para ahorrar. Yo siento, y viendo otros procesos, que no han sido muy oportunos con ciertas cosas. La verdad, el contexto de los jóvenes en protección es que no nos dan a conocer muchas cosas que están en la comunidad y en el día a día, y algunas veces chocamos con esa realidad (BM, entrevista, 2020).

Uno de los puntos comunes para los y las jóvenes independizados es la importancia que tiene para ellos la culminación de sus estudios, pues se percibe como un hecho significativo para sus proyectos de vida; muchas veces ese aspecto es considerado como un ‘sueño realizado’. Además de ello, los y las jóvenes coinciden en su interés de conformar sus propias familias, tener una casa y un buen empleo (Céspedes, 2017, pág. 62).

No obstante, en algunos casos, el contar con una carrera finalizada no es suficiente al momento de lograr una ubicación laboral afín a su formación o profesión. En ese sentido se resalta la falta de experiencia laboral previa a la independización, pues ello daría cuenta de una falta de preparación para poder conseguir un trabajo afín a lo estudiado, o inclusive, de permanecer en el desempleo por algún tiempo.

Del mismo modo, al preguntarles a los jóvenes independizados su percepción sobre la existencia de una red de apoyo –pública, privada o ambas- para la empleabilidad, inclusión financiera, acceso a educación, vivienda y salud para favorecer los procesos de independización de jóvenes, se identificó que, por lo general, esa red es limitada:

En mí, sí tuve una red de apoyo en cuanto a mi trabajo [...] estando dentro de la organización [Aldeas Infantiles SOS], pude sacar un préstamo y me ayudaron. Con los otros jóvenes y con lo que he podido evidenciar, Aldeas ha sido la única organización que busca apoyar a los jóvenes que están independientes y necesitan apoyo. Les ofrecen apoyos académicos, algunas becas, pero por parte de la Aldea, siempre hace ese seguimiento de cómo están, cómo siguen, de si tienen alguna necesidad, los apoyan (BM, entrevista, 2020).

En mis casi 16 años que estuve bajo protección, realmente nunca vi un convenio o una estrategia, como, por ejemplo, que ICBF tuviera un convenio con una empresa, como un restaurante que le permita al joven estudiar y trabajar a la vez. Esa falta de convenios, no solamente con empresas que permitan la empleabilidad juvenil, sino también con instituciones financieras yo me di cuenta (MP, entrevista, 2020).

Otro aspecto importante señalado en las Directrices es la necesidad de contar con un apoyo posterior a la independización, por parte de un profesional del Sistema de Protección. Los jóvenes entrevistados señalaron que ese seguimiento ha sido muy escaso:

Considero que se acabó, ahí se termina con ICBF. Tengo contacto con personas que estuvieron en mi proceso, pero de manera muy personal porque se crearon vínculos, de pronto por el tiempo, pero se crean esos vínculos que hasta el momento siguen. Pero no porque sea trabajo del ICBF, quizás por la humanidad que tienen esas personas y que sí crean vínculos. No existe una política del ICBF para eso (MP, entrevista, 2020).

[...] Imagínate, el lunes pasado me llamaron de un número extraño y era la psicóloga de la Defensoría, te vamos a hacer un seguimiento, para saber de mí, y me dio a la idea de que era para llenar un informe y nada más, que no le interesaba como estaba. Son cosas, así como raras, creo que les falta muchas cosas por mejorar, porque fue como para entregar un resultado (BM, entrevista, 2020).

Las conclusiones de este capítulo se encuentran en el siguiente capítulo (10)

10 A

 ALDEAS
INFANTILES SOS
COLOMBIA

10 CONCLUSIONES GENERALES

10.1 ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE MODALIDADES DE CUIDADO ALTERNATIVO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

Pese a que, las Directrices se emitieron hace ya más de diez años, su aplicación e implementación en los contextos nacionales se ha vuelto un reto, tanto para hacedores de política pública como para las organizaciones que tienen a su cargo la implementación de los diferentes servicios de cuidado alternativo.

Con el objetivo de relacionar lo establecido en las Directrices y lo que ocurre en la actualidad en el contexto colombiano, esta sección hace un ejercicio comparativo, el mismo que pueda ser un insumo relevante para avanzar hacia una verdadera implementación de dichas directrices para garantizar que los niños, niñas y adolescentes en Colombia tengan garantizada su protección integral, y no sean institucionalizados, una vez que ingresen al Sistema de Protección.

Para el contexto regional e internacional, es importante mencionar que Colombia tiene leyes y normativas bastante completas e integrales con relación al cuidado formal. El ICBF ha hecho un esfuerzo importante por desarrollar lineamientos para cada modalidad de acogimiento, con base en los instrumentos internacionales de protección de niños y niñas, incluidas las Directrices. La brecha en la implementación se relaciona con la capacidad de hacer operantes dichos instrumentos, pues su sola existencia no garantiza que se tengan los suficientes recursos –humanos y financieros– para que estas normativas y desarrollos conceptuales se plasmen en la cotidianidad de los servicios de protección.

10.1.1. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD E IDONEIDAD

Para efectivamente aplicar los principios de necesidad e idoneidad de las Directrices, es necesario que exista un sistema de servicios sociales debidamente articulado, financiado y que sea ampliamente reconocido por la comunidad. En el marco de este sistema se contaría con una gama de servicios que permitan reconocer las condiciones de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y sus familias, sus necesidades particulares y conforme a éstas, articularles a las atenciones pertinentes, principalmente enfocados en el fortalecimiento familiar para prevenir la separación innecesaria.

En el caso de Colombia, la experiencia de las organizaciones que acogen a los niños y niñas que ingresan al Sistema de Protección arroja que las decisiones

de las autoridades administrativas aún son tomadas de forma apresurada, muchas veces sin información suficiente sobre el contexto familiar, y cuando las conocen, en razón a la falta de opciones para la remisión a servicios públicos del Sistema de Protección. Se considera que pocos serían los casos analizados con base en el principio de necesidad, pues no se cuenta con una valoración técnica apropiada. A ello, se suma la falta de personal suficiente que pueda dedicar su tiempo de trabajo a analizar cada caso con detenimiento (Grupo focal, Aldeas Infantiles SOS, noviembre 2020).

Así, según lo que se ha podido identificar en los espacios de entrevista con distintos actores de la sociedad civil, las decisiones aún se toman con base en aspectos como las condiciones de pobreza de la familia, la situación de desnutrición del niño o niña o si no asisten la escuela, los cuales se determinan como vulneraciones por negligencia de la familia. La prevención de la separación no se puede materializar debido a la falta de servicios de fortalecimiento familiar. Al no existir programas de apoyo o fortalecimiento para esas familias, los niños y niñas terminan siendo separados de sus madres / padres o cuidadores principales. Posteriormente, permanecen durante largos periodos, pues las familias no reciben servicios para resolver estas causas de separación. La ley establece claramente términos en los cuales las autoridades administrativas tienen que definir la condición legal del niño o niña, pero sin servicios que viabilicen la implementación de estos términos, los procesos no pueden reconocer el principio de necesidad. (Grupo focal, Aldeas Infantiles SOS, noviembre 2020).

En particular, en cuanto al principio de idoneidad, su aplicación requiere definir el acogimiento adecuado para las necesidades del niño o niña, una vez que ya se ha validado que es necesario separarlo de su familia de origen. Las Directrices señalan que el acogimiento formal debe ser elegido con base en el cumplimiento de al menos los estándares mínimos, a saber: cumplimiento de derechos, acceso a servicios básicos, personal adecuado y calificado, cumplimiento de las regulaciones y normativas existentes, mecanismos de supervisión regulares. A la par, se debe promover y facilitar el contacto de los niños y niñas con su familia. Es también importante considerar que las autoridades a cargo deben garantizar que su decisión sobre el medio elegido para el acogimiento esté basada en la situación particular de cada niño o niña, y que se haga un análisis periódico para verificar la pertinencia de la separación, según van cambiando las condiciones del niño o niña y de su familia.

En Colombia la aplicación del principio de idoneidad presenta retos, que, según lo reportado por profesionales de las organizaciones implementadoras de servicios de acogimiento, se evidencian en los casos de niños y niñas que son referidos a una modalidad de acogimiento sin que ésta sea la apropiada

para su caso. Igualmente, a lo largo del proceso de acogimiento, es posible que los niños y niñas requieran de un servicio especializado, al que no puedan ser remitidos por falta de capacidad de respuesta del Sistema de Protección. La razón fundamental de esta situación está en la conceptualización del sistema, su funcionamiento y financiación, el cual se orienta sobre el criterio de disponibilidad de la oferta, mediante la determinación de cupos de atención. En las diferentes regionales del ICBF, no existen todos los servicios ni hay una cantidad de cupos suficiente para atender las condiciones de los niños y niñas. El niño o la niña acceden al servicio que esté disponible y cuando lo esté. La premisa actual con la que funciona el Sistema no es la de ofrecer un servicio pertinente e idóneo en el momento en que cada caso se presente; sino responder a destajo con los cupos disponibles en las atenciones predeterminadas. La escasa financiación y articulación de los servicios de protección son uno de los determinantes explicativos de la falta de idoneidad.

10.1.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES EN COLOMBIA: LA PERSPECTIVA LOCAL

Sin duda uno de los grandes retos en Colombia no está solamente en la implementación de las Directrices si no en el conocimiento que tengan las autoridades y organizaciones que trabajan en la protección de niños y niñas. Así, al hablar con distintos actores estatales y no estatales, no solo se evidenció un desconocimiento, sino también una suerte de temor hacia las Directrices, por los efectos que pudiera tener su implementación en el día a día de su trabajo con los niños y niñas. En particular la reticencia se enfoca en la idea equivocada de que la implementación de las Directrices desconocerá la experiencia y conocimiento que tienen las organizaciones de trayectoria nacional y local, y que en consecuencia su futuro será su desaparición.

En la siguiente tabla No 23, se resumen algunas de las ideas manifestadas por las personas entrevistadas ante las siguientes preguntas:

**¿Qué conoce sobre las Directrices sobre modalidades alternativas de Cuidado de niños de la ONU? Si sí conoce, ¿cómo cree que los servicios existentes pueden alinearse a las Directrices?
¿Qué obstáculo principal hay que remover o trabajar?**

TABLA 23

CONOCIMIENTO Y OPINIONES SOBRE LAS DIRECTRICES DE NACIONES UNIDAS, SEGÚN RESPUESTAS DE PARTICIPANTES DE LOS TALLERES (2019 Y 2020):

LOS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DIRECTRICES	LA IMPORTANCIA DE LAS DIRECTRICES
<p>"Yo creo que se necesita una capacitación para la que la gente entienda que es esto. Lo que yo veo en las instituciones es que hay un miedo terrible, piensan primero es que se van a acabar las instituciones, cuando lo que tenemos que hacer es cambiar"(ONG nacional).</p> <p>"Hay que hacer unas jornadas muy grandes y profundas de capacitación, inclusive con los defensores de familia." (ONG nacional).</p> <p>"Para la implementación creo que nos falta bastante, se están implementando y desarrollando nuevas ideas por parte de las organizaciones y del ICBF, pero estamos lejos de dar un alcance a lo que deberían ser estas directrices, nos falta algo de investigación y también de aplicación de los proyectos, a veces por el tema de la burocracia pueden verse ciertas barreras" (ONG internacional).</p> <p>"Hay que averiguar cómo podemos monitorear la verdadera implementación de estas directrices, porque si lo vemos en el papel, puede ser que Colombia lo esté haciendo con las leyes internas y decretos, aunque hay fallas también en eso. Pero en la implementación está lejos de estas directrices y recomendaciones. (ONG internacional).</p> <p>"Es muy importante que estemos empezando a abonar el camino, pero lo que hemos sentido es que no hay un camino planificado, pareciera que las cosas se deben hacer y ya, pero no se sabe cómo; no hay un plan trazado de cómo progresivamente se va logrando este ejercicio" (ONG nacional).</p> <p>"Me encantaría hacer unas encuestas, a esos 1300 defensores de Familia y saber qué tanto conocen las Directrices. Ellos deberían ser quienes más las conocen. Mi hipótesis es que te vas a encontrar con que un 80 por ciento quizás no conoce las Directrices, no tiene idea" (ONG nacional).</p> <p>"En Colombia estamos atrasados más de diez años. Siento que estamos atrasados, pero que tampoco las podemos aplicar a rajatabla, por el tema cultural, económico, de recursos, esas son otras realidades muy diferentes a Colombia. Sí debe acatar todo lo que le están diciendo, pero también tiene que adaptarse al país y se debe tener en cuenta la voz de la experiencia de las instituciones, porque son entidades que llevan amasando experiencia durante mucho tiempo" (ONG nacional).</p> <p>"Se debería coger las directrices y no aplicarla de manera tan estricta, sino adaptarla a nuestra situación y establecer las diversas opciones" (defensora de Familia de ICBF).</p>	<p>"Yo rescato los lineamientos, las directrices, creo totalmente en eso, pero la aplicación se vuelve en algo particular, es el reto enorme que tenemos la sociedad civil y el Estado. Ahí sí el ejercicio real de corresponsabilidad, (...) Necesitamos información real" (ONG nacional).</p> <p>"De las Directrices, conocemos que la idea es que los Estados deben trabajar para prevenir la pérdida de cuidado parental; en los casos en los que esto efectivamente se dé, deben buscar las formas que menos violenten su desarrollo y bienestar para garantizar la protección y cuidado. Como país no estamos en unas condiciones para que eso ocurra" (ONG nacional).</p> <p>"Yo creo que las Directrices sobre el cuidado alternativo son importantes y válidas como contexto, como un ideal. En ese ideal difícilmente encontraría discusión (en el qué). Pero en el cómo sí encuentro discusión. Se debe entender ya en el contexto, la institucionalidad existente, la claridad que hay, la arquitectura institucional que tiene que ver con la protección, uno debiera revisarla muy bien porque si no, se pueden cometer peores errores, si no se tiene en cuenta esas experiencias y donde está la principal dificultad" (ONG nacional).</p>

Los retos claros en la implementación de las Directrices que se pueden identificar son:

- a) Determinar un funcionamiento de los servicios de protección que permitan atender las condiciones particulares de cada niño, niña y su familia, para lo cual se requiere consolidar un sistema de protección que cuente con una oferta de servicios suficiente, financiada y articulada.
- b) Desarrollar capacidades en tomadores de decisiones y funcionarios públicos para que cuenten no solo con conocimientos claros sobre las Directrices y los desarrollos técnicos reflejados en los lineamientos del ICBF, sino que tengan los criterios adecuados para la toma de decisiones en la gestión de los casos a su cargo.
- c) Ofrecer a las organizaciones que operan los servicios de protección, capacidades y opciones factibles para la transformación de los servicios institucionales, de manera que éstas mismas puedan ampliar la gama de atenciones para el fortalecimiento familiar, el cuidado alternativo familiar o de tipo familiar, el acogimiento en soluciones residenciales únicamente para los casos en que sea necesario, y la reintegración familiar. Para ello se requiere al menos, transformar los procesos de licenciamiento, contratación y supervisión del ICBF.
- d) Generar un verdadero entramado de servicios para la niñez y sus familias, que funcione como un sistema de servicios sociales del Estado. Actualmente existe una serie de servicios ofrecidos por el ICBF que no se articulan mediante la gestión del Estado, sino a través de las acciones que los operadores –y algunas veces los defensores de familia- hagan de los niños y niñas que tienen en su cuidado. Aunque se haga referencia a esta serie de servicios como el Subsistema de Protección, la realidad es que dependen, funcionan y son financiados únicamente bajo el liderazgo del ICBF, y no constituyen una oferta pública articulada producto de una arquitectura interinstitucional.

Frente a la experiencia de transformar la atención institucional hacia servicios en el marco de la desinstitucionalización, algunas organizaciones han asumido este reto sin lograr que su experiencia particular permee la lógica de los servicios de otras entidades o el funcionamiento del mismo ICBF. Las experiencias no logran ser transferibles dada la realidad y funcionamiento del Sistema de Protección actual.

Un ejemplo es el caso de FUNDAMOR, con el apoyo de LUMOS, que en el 2016 transformó sus servicios de modalidad internado cuidado especial para niños y niñas viviendo con VIH/SIDA, mediante la ubicación de ellos y

ellas a otras modalidades de atención del ICBF como hogares sustitutos o mediante la reintegración familiar; para iniciar posteriormente la prestación de servicios desarrollo integral a niños y niñas en la primera infancia, y la atención en externado media jornada de vulneración para quienes tienen una situación de amenaza o vulneración de sus derechos, trabajando con ellos/ellas y sus familias.

En el caso propio de Aldeas Infantiles SOS en Colombia, la cualificación de los servicios del ICBF mediante la implementación de soluciones de acogimiento alternativo de tipo familiar y basados en las familias, no es plenamente comprendida por algunos funcionarios del ICBF en las regionales. En ocasiones esta cualificación e innovación se entiende como un incumplimiento de los lineamientos, o son consideradas acciones adicionales que no tienen que ver con las licencias de funcionamiento, los contratos y los estándares de calidad determinados por el ICBF. En el ámbito de la asistencia técnica y acompañamiento a tomadores de decisión, las experiencias de pilotaje de servicios que avancen en la implementación de las Directrices difícilmente logran concretarse en servicios por falta de recursos públicos y porque el marco de trabajo de la entidad deja poco espacio para que los funcionarios puedan innovar, dadas las restricciones legales y contractuales.

Otras organizaciones de la Red de Protección a la Infancia REDPAI tienen experiencias valiosas de innovación y complementariedad a los servicios residenciales que no son conocidas y potencializadas por el ICBF. Las organizaciones del sector enfatizan que estas prácticas se logran gracias a la capacidad de gestionar recursos, proyectos y al conocimiento generado con la experiencia acumulada, sin que en la práctica se hayan podido capitalizar como avances en la implementación de las Directrices por parte del ICBF.

El funcionamiento del ICBF requiere acoger este tipo de iniciativas mediante la implementación de un plan de transformación de los servicios de protección que contenga pasos, recursos y desarrollos para que las organizaciones operadoras interesadas encuentren posibilidades reales de innovar en el cuidado alternativo e implementar las Directrices. Las metodologías internacionales de transformación de los sistemas de protección no logran ser ajustadas a la complejidad del sistema en Colombia, por lo cual sirven como referentes, pero se requerirá un diseño propio que se base en la experiencia de los funcionarios del ICBF y de los operadores expertos.

10.2 CONCLUSIONES DEL PANORAMA GENERAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Catorce millones de personas menores de edad en Colombia es una población de gran magnitud; son más que toda la población de Bolivia, dos veces la población total de Paraguay, ¡cuatro veces la población total de Uruguay!

En el año 2020 se evidenció uno de los incrementos más sensibles en pobreza y pobreza extrema, las dos mediciones que realiza en el país con base en los ingresos de las personas. Según los datos más recientes del DANE, en ese año más de 3,5 millones de colombianos y colombianas entraron a la categoría de pobres desde la perspectiva monetaria. Esto llevó a que la incidencia de la pobreza se ubicara en 42,5 por ciento, con 21,2 millones de personas en esta categoría en el ámbito nacional y la pobreza extrema se ubicó en 15,1 por ciento, lo que representa a 7,4 millones de personas viviendo en esta condición.

Esta exacerbación de la pobreza en el país con el consecuente aumento de hogares con niños, niñas y adolescentes en pobreza y pobreza extrema. Las mediciones indican que la pobreza afecta los hogares donde se concentra la niñez y adolescencia de modo mayoritario. Esta les puede privar de los derechos a la vida, a la alimentación, al agua potable, a la educación, a la protección y seguridad entre otros derechos; les expone al trabajo y explotación laboral, a la vida en calle, a la explotación sexual, a la separación familiar y a la pérdida del cuidado parental. Las consecuencias de la pobreza infantil son devastadoras.

La pandemia causada por la COVID-19 ha hecho que los niveles de pobreza y pobreza extrema alcancen niveles que no se habían observado en 12 y 20 años respectivamente, llevando a empeorar los índices de desigualdad y las tasas de ocupación y participación laboral, (Cepal, Panorama Social en América Latina 2020, 2021).

La revista "The Lancet"¹ publicó en 2022 un estudio en el que se hacen las estimaciones mínimas mundiales de niños y niñas que han quedado en la orfandad, asociado a la COVID-19 y a la muerte de los cuidadores primarios de los menores de edad. Los investigadores han considerado a Colombia como uno de los países con las tasas más altas de niños y niñas que perdieron a su cuidador principal: desde el 1° de marzo de 2020 hasta el 31 de octubre de 2021, 12.500 niños y niñas han quedado huérfanos de madre por el coronavirus y 42.800 son huérfanos de padre. Los datos señalaron que: 7.500 niños y

niñas entre los 0 y cuatro años quedaron en estado de orfandad, 11.700 de niños y niñas entre los cinco y nueve años perdieron a uno de sus padres y 36.100 niños y niñas entre los 10 y 10 años quedaron en esta condición. Estos investigadores recomendaron a todos los países brindar apoyo psicosocial y económico que puede ayudar a las familias a criar a los niños privados de sus cuidadores y ayudar a garantizar que se evite la institucionalización.

En términos de salud, la situación de niños y niñas en el país aún presenta importantes retos. La tasa de mortalidad, que podría ser de un solo dígito, aún es alta para un país con el desarrollo de Colombia. De igual manera, la tasa de mortalidad en la niñez que como se mencionó en el capítulo sobre Panorama fue de 13 por cada 1000 nacidos vivos. Así también, estas cifras tienden a aumentar dependiendo de factores como la etnia y de si la zona es rural o no. Los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés y La Guajira reportan las tasas más altas de mortalidad infantil. En la niñez y adolescencia observamos altas tasas de accidentes, homicidios, suicidios y lesiones, que son muy preocupantes y que en estricto sentido no deberían ocurrir.

Salud mental tema crítico, los problemas del lenguaje, los síntomas de ansiedad o depresión, el consumo de alcohol y el intento de suicidio son los problemas mentales más frecuentes en niños, niñas y adolescentes en Colombia, el trastorno de la atención e hiperactividad (TDAH), el trastorno de ansiedad y la fobia social se encuentran entre los trastornos mentales más frecuentes.

El aseguramiento en salud de niños, niñas, y adolescentes según cifras del ministerio de Salud y Protección Social se ha incrementado de manera importante, cubriendo para 2021 a un total de 14.539.404 entre los 0 y 19 años, sumando los afiliados por el régimen contributivo y el subsidiado (Cifras de aseguramiento en salud 2021).

Por otra parte, se estimó que en promedio nacional el 52 por ciento de hogares se encuentra en condiciones de inseguridad alimentaria. Esta situación es prevalente en las poblaciones pertenecientes a comunidades indígenas y afrodescendientes, en las cuales esa cifra podría llegar al 77 por ciento y 68 por ciento, respectivamente. A ello se suman los retos por falta de acceso a agua, saneamiento básico y atención médica, entre otros (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

En el campo educativo falta aún cobertura en educación inicial. La deserción escolar –abandono estudiantil en el transcurso del ciclo escolar se encuentra muy alta, y las brechas persisten para los adolescentes y jóvenes de 17 a 24 años, pues solo el 4,7 por ciento se encontraba estudiando (DANE, 2019). Sin duda, la pandemia de la COVID-19 incrementó todas estas cifras y amplió las

brechas entre zonas rurales y urbanas; zonas conectadas a internet y zonas donde la mayor conexión se hace a través de celulares en las que hay poca disponibilidad de equipos computadores y de conexión a la red.

El derecho a la protección contra todo tipo de violencias en uno de los derechos más vulnerados para estas poblaciones, con un incremento desorbitante de abusos sexuales, y la persistencia de explotación sexual, laboral, el reclutamiento forzado a grupos armados ilegales y los abusos físicos y emocionales. Este tema será tratado en detalle en otra sección.

La llegada de migrantes también es un tema de análisis especial pues son varios millones de personas quienes han decidido migrar hacia Colombia procedentes de Venezuela debido a las condiciones de mayor pobreza en el país vecino.

El contexto colombiano que rodea a las familias, presenta cantidad de situaciones de vulnerabilidad que ponen a sus hijos o hijas, no solo en riesgo de ser separados de sus familias, sino también, en riesgo de que resulten reclutados por los grupos armados al margen de la ley, situación que se agravó más en época de la pandemia de la COVID-19, pues muchas familias al no tener con que comer y sostener a sus hijos o hijas se ven obligadas a exponerlos a muchas situaciones que conllevan la vulneración de sus derechos, tales como mendicidad, habitabilidad en calle, trabajo infantil e incluso a explotación sexual comercial de niño, niña o adolescentes, sin que el Estado haya tomado suficientes medidas de ayuda económica y social para apoyar a las familias y menos aún, ampliando los servicios de protección familiar en el marco de lo señalado en las mencionadas Directrices.

Las familias experimentan situaciones de riesgo y si no se les identifica, no se les da soporte a su debido tiempo, y entonces estas familias llegan fácilmente a una situación de crisis. Cuando la crisis ocurre, puede ocurrir que las entidades responsables decidan intervenir separando a las niñas y los niños de sus padres, o que incluso éstos se sientan incapaces de proporcionar los cuidados y atención adecuados y prefieran que sus hijos e hijas queden bajo la protección del Estado.

Lo hasta aquí expuesto indica el apremio con que se requiere atender de manera diferencial la población urbana de la rural, tener en cuenta las diferencias étnicas, de género, las condiciones de discapacidad y la forma como todas estas situaciones pueden generar fragilidad en las familias, y en consecuencia múltiples requerimientos para fortalecerlas, acompañarlas y prevenir las posibles separaciones familiares.

Concluimos que la compleja interacción entre factores externos e internos a la familia, como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, entre otros, exponen a los niños, niñas y adolescentes a una situación de mayor vulnerabilidad, que debe ser un llamado a fortalecer las familias y al trabajo integrado entre las diferentes instituciones y sectores.

10.3 CONCLUSIONES SOBRE LAS CAUSAS DE LA PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL

Al revisar el número de niños, niñas y adolescentes que han ingresado a PARD, observamos que 129.696 niños, niñas y adolescentes registrados en el Subsistema de Protección en 2020 es un número inmenso. El 69 por ciento corresponde a los llamados motivos extraprocesales. Al revisarlos por una parte la pobreza parece ser un telar de fondo al igual que la necesidad de las familias de recibir orientación y asistencia, en especial los hombres por su dificultad para asumir la paternidad tanto económica como afectivamente, y para resolver conflictos de pareja cuando deciden separarse, alrededor del cuidado de los hijos e hijas, su custodia, regulación de visitas, permisos, patria potestad.

¡Casi 80 mil niños y niñas en PARD es alucinante! De inmediato surgen las preguntas sobre la prevención: ¿Qué se hizo y qué no se logró? ¿Por qué se llega tarde? ¿Quién apoya a las familias? ¿Por cuánto tiempo? ¿A cuántas?

Año a año en lugar de disminuir los casos aumentan: 172.266 NNA ingresando a PARD en cuatro años: 2017 a 2020! Y una cifra adicional de 55.253 para el 2021 ¿Qué quiere decir? ¿Mas familias ejerciendo violencia contra sus hijos? ¿Mayor capacidad del Estado para identificar los casos donde NNA pierden sus derechos? ¿O mayor pobreza, falta de empleo? ¿Qué lleva a las familias a no poder cuidar de manera adecuada a sus hijos? ¿Cuántos son reingresos? ¿Más adolescentes que escolares y primera infancia? ¿Por qué se registran menos los casos de NN que no pueden hablar y en consecuencia denunciar, contrario a lo registrado de manera internacional en países con mejores sistemas de protección?, ¿será que tienen menos oportunidad de visibilizarse y por tanto de contacto con sistema de cuidado y educativo?

Si se revisa por entidades territoriales encontramos que si bien Bogotá D.C. con 32.471, Valle del Cauca con 19.497, Cundinamarca con 7.875, Antioquia con 7787, Nariño CON 6.947 y Atlántico con 6.687 tienen mayor número de casos, las entidades territoriales menos pobladas con alta población indígena

tienen las tasas más altas: Vaupés (2.79), Amazonas (2.75), Putumayo (1.86), Guaviare (1.85) y Guainía (1.79); la zona cafetera registra tasas similares: Quindío (1.86) y Caldas (1.6). ¿Qué explicaciones habría? ¿Las tasas más altas es que hay mayor violación de derechos, o es un resultado de la exclusión las tasas más altas, o de la discriminación, o de culturas que no comprendemos? Los departamentos que presentan las tasas más bajas de niños, niñas y adolescentes en PARD son Antioquia (0.37), San Andrés (0.46) y Santander (0.49). Sin duda Antioquia sorprende.

Son 12.908 los niños y niñas que tienen su situación resuelta y pueden ser adoptados. ¿Nos preguntamos qué proporción real se adoptan? ¿Qué estrategias se realizan y evalúan para que las familias se resuelvan a adoptar a un niño o niña, en especial a los adolescentes, o a aquellos o aquellas que han pasado largos períodos en instituciones? ¿Qué pasa con los que no se les resuelve su situación (15.514 al momento de reunir los datos para este estudio) y siguen en PARD por años?, ¿cuál es el promedio de tiempo para resolver dicha situación?

En cuanto a causas la violencia sexual es abrumadora: 109.723 mil casos en diez años registrados como víctimas de abuso sexual/violencia sexual; ¡9.824 casos registrados como conducta sexual entre menores de 14 años, y más de 1.000 casos de explotación sexual! Y más abrumador es el hecho de que hay muchos otros niños, niñas y adolescentes que son víctimas de este tipo de abusos y explotación sin que se encuentren protegidos por el Estado, porque no se han identificado a través de verdaderas búsquedas activas.

La causa denominada negligencia siempre hay que mirarla con cuidado, porque si las familias no han tenido oportunidades de tener una vida digna, es difícil que puedan dársela a sus hijos e hijas. La pobreza no puede ser causal de separación; muchas veces se confunde lo uno con lo otro. Hay que recordar que la negligencia implica que teniendo los medios y recursos se descuidan los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los más de 56.509 mil casos reportados en diez años, entre los cuales se plantea que tienen que ver con "temas de higiene, alimentación, niños sin estudio, niños sin vinculación a salud. ... Negligencia afectiva que tiene que ver con ese abandono en la figura del cuidado de los niños", nos hacen pensar cuánta de esa negligencia le corresponde a la familia y cuánta a los que debieron proporcionarle apoyos específicos para una vida digna. De igual manera, los casos de desnutrición no deberían ser motivo de separación familiar sino de apoyo y fortalecimiento de las familias.

El consumo de sustancias psicoactivas por cuidadores es un tema crítico, se requiere hacer mayores análisis al respecto porque es posible que las peores situaciones estén asociadas al alcoholismo que tiene prevalencias muy altas

en el país y que se relaciona fuertemente con la violencia intrafamiliar y contra niños y niñas. Este asunto requiere una estrategia integral que incluya al sector salud en el trabajo en salud mental y adicciones, y busque la rehabilitación de los adictos. El consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes aparece también como una causa frecuente del ingreso a PARD, como en el caso anterior, requiere de un trabajo integrado de los sectores sociales y de salud para su recuperación. Debería ser uno de los aspectos de la prevención, incluida la adicción al alcohol a temprana edad.

En cuanto a los niños y niñas huérfanos en razón de la COVID-19 el estudio mencionado con anterioridad ha recalcado que, la orfandad y las muertes de cuidadores son una "pandemia oculta resultante de las muertes asociadas a la COVID-19. Por tanto, acelerar la distribución equitativa de vacunas es clave para la prevención". Los investigadores han estipulado que el apoyo psicosocial y económico puede ayudar a las familias a criar a los niños privados de sus cuidadores y ayudar a garantizar que se evite la institucionalización.

Referente al VIH/Sida al parecer hay una buena respuesta tanto en diagnóstico como en el tratamiento, y la transmisión materno fetal ha disminuido de manera importante; no obstante, el que se registren niñas embarazadas con esta enfermedad señala la existencia de violencia sexual a tempranas edades y fallas graves en su protección.

No hay que perder de vista que estudios recientes sobre la situación de los huérfanos y afectados por esta enfermedad evidencian una constante vulneración de los derechos en diferentes ámbitos y la opinión pública desconoce las actitudes discriminatorias contra niñas, niños y adolescentes infectados, que ocurren con frecuencia en la escuela, en los servicios de salud, en las comunidades e incluso en los servicios de protección.

EIICBF dispone de servicios para proteger a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, y en su normatividad se señala la inclusión como la orientación de base. A pesar de ello se ha señalado por diversos participantes del Estudio, la persistencia de la institucionalización inapropiada, lo cual significa aislar a los niños de su contexto, o permanecer por años en instituciones sin ningún tipo de integración a la vida cotidiana.

Sabemos que maltrato, abuso sexual y discapacidad se relacionan de una manera muy compleja. El maltrato severo puede llevar a la discapacidad, así mismo una discapacidad puede hacer del niño o la niña una persona a quien se le vulneran sus derechos, se maltrata con frecuencia e incluso se le abusa sexualmente

Los internados continúan siendo una realidad en el país, algunos con “buenas intenciones” pero igual constituyen una pérdida del derecho a vivir en familia. Son altamente riesgosos para pérdida de otros derechos de los niños, niñas y adolescentes como la protección frente al abuso sexual, se infringen castigos y se aplican normas excesivas en muchos de ellos.

10.4 CONCLUSIONES Y COMENTARIOS SOBRE PREVENCIÓN DE LA SEPARACIÓN

Hay consenso entre los participantes de este estudio al considerar que si bien Colombia tiene modalidades enfocadas en la prevención de la separación existe poca oferta en programas de fortalecimiento familiar, donde se brinden alternativas de cuidado a los niños mientras sus padres y madres trabajen y se prevenga la pérdida del cuidado parental.

Se considera que una parte importante de la primera infancia estaba accediendo a servicios (antes de la pandemia por la COVID 19), pero esta atención no solo debe ser para este grupo sino para la infancia y adolescencia cuyos padres y madres, o cuidadores principales, trabajen y no cuenten con redes de apoyo primarias para su cuidado y así la familia no quede desprotegida.

Los pocos programas de prevención de la separación y fortalecimiento familiar que existen reciben pocos fondos tanto en el presupuesto de ICBF como en el DPS¹⁷⁰ y son mínimos en la mayoría de los municipios y demás entidades territoriales.

La pobreza sigue siendo una preocupación que -directa o indirectamente- podría derivar en la separación familiar. Sin embargo, con frecuencia no se aborda ni se reconoce de forma adecuada y oportuna.

Se requiere el cumplimiento de la Ley 1878 de 2018 que ordena el fortalecimiento familiar, con servicios como: 1. Asistencia a programas oficiales o comunitarios de orientación o de tratamiento familiar. Asistencia a un programa de asesoría, orientación o tratamiento de alcohólicos o adictos a sustancias que produzcan dependencia. 3. Asistencia a un programa de tratamiento psicológico o psiquiátrico. 4. Cualquiera otra actividad que contribuya a garantizar el ambiente adecuado para el desarrollo del NNA. No

◆◆◆◆◆◆◆◆◆◆

170 Departamento de la Prosperidad Social

se han generado programas nuevos ni se han destinado recursos adicionales en profesionales o financiación para el cumplimiento de esta Ley.

En todo caso se recomienda dar mayor peso a los factores de generatividad que aquellos que se centran en la vulnerabilidad tanto de los niños, niñas y adolescentes como de sus familias e identificar y fortalecer sus redes de apoyo.

Un aspecto muy mencionado se refiere al rol de los hombres, en especial los jóvenes, que se considera requieren desarrollar sus habilidades de cuidado, iniciando por entender la responsabilidad que tienen al engendrar un hijo o hija. Se trata de fortalecer tanto el paternaje como el maternaje, la vinculación afectiva con sus familias, el conocimiento de derechos, necesidades de niños y niñas y sus etapas del desarrollo, herramientas de crianza positiva sin violencia ni abandono.

La prevención de la separación requiere un trabajo articulado entre las distintas entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, no es una tarea exclusiva del ICBF, y debe abordar las necesidades básicas de la familia como vivienda, alimentación, salud, trabajo, de manera que puedan cuidar a los niños y niñas en condiciones de dignidad.

Es necesario facilitar condiciones de acceso al ICBF, las familias piensan muchas veces que si esta entidad interviene es porque les van a 'quitar' los niños, la acción del Estado se percibe como negativa y las familias se vuelven herméticas para prevenir que se lleven sus hijos o hijas. La protección del Estado se concibe como amenazante, lo que no permite llegar a las familias, esto debe cambiar.

Esta situación puede ser aún más inquietante si las personas pertenecen a comunidades étnicas o son migrantes, viendo al ICBF como un ente amenazador. Lo ideal sería que el Estado sea percibido como alguien que protege, fortalece y apoya.

Otras estrategias preventivas se implementan con los recursos y mecanismos desarrollados por las organizaciones de la sociedad civil. Estas pueden ser demostrativas, pero no se puede depender sólo de ellas, entre otras porque no aseguran la continuidad y en algunos casos la calidad no ha sido evaluada.

La reciente aprobación de la Ley contra los castigos físicos y los castigos humillantes y degradantes es un paso importante para lograr el derecho a vivir sin violencia tanto de los niños y niñas como de sus familias, y por tanto, de prevenir otras violencias que llevan a la separación familiar. Es una oportunidad para apoyar a una mayoría notable de padres, madres y cuidadores en entender

el desarrollo infantil y juvenil, y aprender sobre prácticas de crianza positiva, afectuosa y humanizada. Igualmente, es oportunidad para incentivar en los CDI y otros jardines infantiles, y a las instituciones educativas el acercamiento a las familias y apoyar la crianza sin violencia.

En el campo de salud mental de los distintos miembros de la familia hay muy pocas acciones, y se requiere que, desde los distintos sectores, incluido salud bienestar y educación se fortalezcan acciones preventivas y de atención.

El Programa Mi Familia fue muy esperanzador pensando tanto en la prevención de la separación como en la reintegración de niños, niñas y adolescentes separados de sus familias, sin embargo, se observa hoy día mucha desarticulación entre el programa y los servicios de protección. En hogares sustitutos muy pocas familias son focalizadas por Mi Familia, pareciera que priorizan las familias de adolescentes en sistema de responsabilidad penal y las de aquellos que se encuentran en internados. Los tiempos de contratación son muy cortos y los equipos contratados para ello básicamente alcanzan a hacer caracterización y algunas actividades, en detrimento de verdaderos procesos con las familias, esto se suma a que tienen en el siguiente período que empezar con nuevas familias. Se podría decir que los operadores se limitan a cumplir estrictamente el lineamiento y son más asistenciales que de desarrollo de capacidades, centrándose en la familia sin hacer el vínculo con el reintegro del niño o niña.

El país cuenta con algunos procesos interesantes como las Unidades de Vida Articulada de Servicios (UVAS) de la alcaldía de Medellín que tiene mucha demanda por parte de las familias. Sería importante analizar como articular mejor y buscar que tanto las gobernaciones como los municipios planteen programas de mediano y largo alcance que fortalezcan efectivamente a las familias.

10.5 CONCLUSIONES SOBRE LA PROTECCIÓN EN EL SNBF



Pareciera que si bien se puede considerar que hay una serie de elementos para constituir el Sub-Sistema de Protección específica dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, subsiste una serie de dificultades en la articulación y coordinación de las partes de este, la rectoría misma en donde se confunde si el SNBF equivale al ICBF, o si este último solo es parte del mismo. El nivel del ente rector que se encuentra por debajo de otras partes del sistema como los

Ministerios, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, y los entes de control; la relación con la sociedad civil organizada es deficitaria, pues su representación es escasa, e incluso no existe al más alto nivel (Consejo Nacional de Política Social).

Un aspecto que complejiza al Sistema es la relación de contratación con las organizaciones sociales, puesto que el ICBF opera a través de contratos con organizaciones sin ánimo de lucro a quienes obliga con lineamientos administrativos estrictos sobre los cuales se valora el cumplimiento de los contratos.

Las entidades territoriales tanto en el ámbito municipal como en el ámbito departamental, con excepción del Distrito Capital y Medellín y su área metropolitana, y otros pocos municipios, cuentan con muy bajos recursos o ninguno para acciones preventivas, acogimiento de niños y niñas en modalidades alternativas de cuidado, atención especializada, fortalecimiento de las familias. Su representación máxima son las comisarías de familia que presentan también dificultades en la formación de sus profesionales, en recursos económicos, lo que termina en bajas cobertura y baja calidad. Éstas han sido reestructuradas recientemente por lo cual habrá que profundizar en los resultados de dicha acción y como se integrarán ahora al sistema, pues se ha incluido como nuevo actor al ministerio de Justicia y del Derecho.

Las personas que participaron de este estudio a través de entrevistas y grupos en talleres opinaron sobre la protección en el SNBF lo siguiente:

“No hay correcto funcionamiento del SNBF. Los servicios del ICBF no están articulados con otros programas sociales (a excepción del programa Mi Familia, cuya cobertura es muy bajita). El mismo lineamiento del ICBF señala que el 52 por ciento de los hogares de protección están por debajo del punto de corte de la Red Unidos, es decir son pobres extremos si se tiene en cuenta este indicador aproximado, lo cual representa que más de la mitad de los hogares de protección no cuenta con un ingreso suficiente para acceder a alimentación básica. Así mismo el 69 por ciento de los hogares en protección son potenciales beneficiarios de Mas Familias en Acción, mientras que el 96 por ciento se encuentra por debajo del punto de corte de los servicios de Primera Infancia del ICBF.

A partir de la aproximación al Sisbén III, se realizó una estimación de pobreza multidimensional de los hogares con NNA en protección. Para esta población se encontró que el 88 por ciento de los hogares con NNA en restablecimiento de derechos o en responsabilidad penal son multidimensionalmente pobres; las privaciones más frecuentes en estos hogares son: empleo formal (84.2%),

logro educativo (82.1%), rezago escolar (80.8%) desempleo de larga duración (73%) y aseguramiento en salud (63.55%). Se deja en responsabilidad de los operadores la obligación de articularlos a otros servicios del Estado, lo cual es responsabilidad de la autoridad administrativa y del mismo ICBF”.

“El Sistema de Protección está desfinanciado. Se calcula que el costo niño mes pagado por el ICBF en los servicios esta desfinanciado en al menos un 30 por ciento. Costo mensual pagado por Estado por adulto privado de libertad es mayor al costo promedio del ICBF por niño que perdió su familia”.

“Yo siento que hay dos cosas: la prioridad sería rediseñar la arquitectura y las instituciones a cargo de eso; mientras, ojalá pudiéramos hacer una red de buenas prácticas. A mí me sorprendió, cuando entré de lleno al sector social, me admiró la cantidad de dogmatismo, de la cantidad de personas que se sienten poseedoras de la verdad. Lo otro que me sorprendió es la dificultad que tenemos de reconocernos como colegas y ver lo positivo que hacemos uno y otro. Deberíamos lograr hacer una red para buscar que ese acogimiento sea positivo para los niños y de corto plazo. Con seguridad vamos a encontrar muchas formas diferentes de hacerlo en favor de los niños y las niñas”.

“El gobierno nacional en su Plan de Desarrollo se impuso avanzar en la desinstitucionalización de NNA y priorizar el cuidado familiar, pero luego de 2 años ha avanzado muy poco en dicho plan. Tampoco ha desarrollado programas o políticas para fortalecer a las familias, como se comprometió, para evitar la separación familiar”.

“El PARD considerado como un proceso administrativo, realmente es un proceso que puede afectar la garantía y cumplimiento de derechos de niños y niñas, pues con fundamento en éste se decide la pérdida del cuidado familiar, la separación temporal o definitiva del niño o niña de su padre o madre o de ambos, la necesidad de ser puesto en adopción; así como el tipo de servicios a los que accederá, algunos de ellos privándoles del ejercicio de su libertad y de vinculación con sus familias de origen. Es necesario prestar atención al poder y tipo de decisiones que tienen defensores de familia, su capacidad, su formación, algunas decisiones de las que toman son muy cuestionables”.

Un claro ejemplo de esta brecha se encuentra en la discrecionalidad de las autoridades regionales del ICBF al momento de implementar los lineamientos. A criterio de las organizaciones implementadoras de servicios de cuidado, ello ocurre porque a nivel regional, recién las autoridades están apropiando e identificando lo establecido en las Directrices, lo cual da cuenta de que aún falta mucho para alinear los servicios de cuidado con los lineamientos nacionales e internacionales. Es así como, en Colombia, el Sistema de

Protección debe ser ajustado para alinearse a las Directrices, tomando en cuenta las capacidades que se tienen, de lo contrario no se puede dar paso a una verdadera transformación.

10.6 CONCLUSIONES SOBRE CUIDADOS ALTERNATIVOS

Las cifras disponibles de acogimiento alternativo en el país son muy altas. Como se informó con anterioridad, en el período 2017 hasta julio de 2020 ingresaron un total de 30.205 niñas, niños y adolescentes a acogimiento alternativo, de los cuales 17.576 fueron ubicados en instituciones de atención especializada modalidad internado y 12.629 en hogares sustitutos. En promedio cada año se acogen por fuera de su medio familiar alrededor de 8.700 niñas, niños y adolescentes, lo que nos lleva a un promedio de 24 por día.

Esto nos lleva a plantear que se requiere un trabajo más amplio y fuerte en el campo de la prevención de las causas que llevan a que niños y niñas sean separados de su familia.

El ICBF informa que en atención especializada internado se localizó el 58 por ciento de quienes fueron acogidos y el resto en hogares sustitutos. Al parecer hay un esfuerzo por lograr un cambio en el cual prevalezca en acogimiento familiar sobre el residencial. Se debe continuar esa tendencia, y también analizar mejor el tipo de institución, porque no todas son iguales, y varias de ellas, tienen sistemas de acogimiento tipo familia, como es el caso de Aldeas Infantiles SOS (casa hogar).

Un promedio anual de 2000 niños y niñas menores de cinco años indica fallas en la educación para la maternidad y paternidad, y el hecho de que alrededor de 939 menores de tres años se encuentren ubicados en instituciones especializadas evidencia una falla grave en el Sistema. En la actualidad se sabe que para los más pequeños es obligatoria la ubicación en acogimiento familiar. Ese es un trabajo prioritario que debe hacerse, analizando las causas, el tipo de institución y la posibilidad real de terminar la institucionalización de menores de tres años.

El ingreso a PARD y en específico a las modalidades de acogimiento alternativo es una realidad que no fue bien calificada por las personas que participaron de este estudio, pues consideran que no se cumple con el principio de idoneidad y pertinencia para la ubicación del niño o niña, pues se

convierte en un asunto de cupo y ubicación, más que en el mejor sitio para restituir sus derechos.

Varios participantes expresaron preocupación por los sitios transitorios, hogares de paso y centros de emergencia que terminan convirtiéndose para muchos niños y niñas en sitios permanentes, donde pasan meses e incluso años. Otra preocupación expresada, incluso por personas directivas del ICBF, es que si bien la vulneración de derechos es la principal causa que lleva a la separación familiar, se presentan con condiciones adicionales como discapacidad, permanencia de vida en calle, madres adolescentes gestantes y lactantes, víctimas de trata, víctimas de conflicto armado, víctimas de explotación laboral, adictos a consumo de sustancias y víctimas de violencia, y el sistema está preparado para atender en la mayoría de los casos solo una problemática y no varias.

Otra de las preocupaciones expresadas es el no cumplimiento de la realización de las valoraciones iniciales de manera inmediata (art 1 ley 1878 de 2018) por falta de equipos psicosociales y demasiados casos de vulneración o amenaza. Esto resulta en separaciones del niño o niña de su familia que son innecesarias y en ocasiones arbitrarias. Cuando la autoridad administrativa emite la medida, no cumple las ordenadas para lograr el fortalecimiento familiar (art. 7 Ley 1878). Se generan separaciones por tiempos mayores al necesario, privando al NNA de su derecho a crecer en su familia. Adicionalmente no se logra el fortalecimiento de las capacidades de las familias y en consecuencia se genera el fracaso del reintegro familiar.

Sobre los estándares y procedimientos las opiniones son variadas, inclinándose por el hecho de que existen, y son necesarios, pero al mismo tiempo exceden en detalle, y pasa que termina siendo más importante el lineamiento que el niño o la niña y las evaluaciones se concentran en aspectos administrativos más que en las situaciones, avances o retrocesos en la vida de niños y niñas. Algunas personas consideran que partes de los lineamientos deben ser repensados porque vuelven incluso la atención en acogimiento familiar en prácticas institucionalizantes. El PLATIN que cada mes tiene que entregar información termina siendo una tarea dispendiosa que disminuye el tiempo dedicado a la atención de niños y niñas.

Se expresó de manera asidua en el presente informe que por cumplir con estándares se deja de lado la atención, y por tanto disminuye la capacidad de respuesta; consideraron que “al ICBF le interesa que se cumpla con el papel, pero ese cumplimiento no garantiza que la tarea se haga adecuadamente. Todo el tiempo las asistencias técnicas se enfocan en el cumplimiento de estándares, sobre temas administrativos y no sobre el tipo de familias que se reciben y se atienden, y los acompañamientos que requieren junto con sus familias”.

La expedición de la Ley 1878 de 2018, la cual modificó la Ley 1098 de 2006, eliminó la inobservancia como una de las causales por las cuales las personas menores de edad ingresaban a un proceso de protección, situación que permitía que muchas personas con situaciones de discapacidad estuvieran bajo una medida de protección; de esta manera las personas menores de edad con estas situaciones, fueron sacadas del Sistema de Protección, sin que hasta la fecha (2021) haya asumido el respaldo económico y terapéutico que el ICBF les otorgaba bajo la medida de protección conocida como hogar gestor.

Hay una gran preocupación por “los comisarios de familia, se observa poco conocimiento de los lineamientos que se establecen para la atención a la infancia. Se percibe una ‘instrumentalización’ de la atención a la infancia de parte de los comisarios y los inspectores de policía, no se encuentran formados en la ruta de restablecimiento de derechos. Aunque pueden cumplir todas las funciones de un defensor de familia, no conocen las rutas de atención”.

Los participantes de organizaciones no gubernamentales y de operadores consideran que procuran hacer muy bien su trabajo de atención a los niños y niñas, pero señalan que un equipo psicosocial para 50 niños y niñas y una persona formadora para 50 niños y niñas y otros estándares hacen que baje la calidad de la atención, o que los privados subsidien al Estado.

Estos operadores también se encargan de trámites de salud, educación, acompañamiento a donde lo requieran los niños y las niñas, así que hay un exceso de funciones para el personal de las organizaciones operadoras. Articulación y corresponsabilidad. Consideran que los profesionales deben enfocarse en el trabajo con los niños, niñas y sus familias, esa es la prioridad, y no únicamente el cumplimiento de estándares. Principio de la idoneidad.

La situación en municipios intermedios y pequeños, e incluso en capitales departamentales, en donde hay inexistencia de servicios de protección o son muy escasos, y las personas no están formadas adecuadamente fue puesta de relieve como uno de los obstáculos mayores para el Sistema de Protección.

Por otra parte, todos los jóvenes coincidieron en que, a los servicios de cuidado alternativo, les hace falta pensarse en cómo van a construir entornos lo más parecido posible a la familia, pero en espacios diferentes, dejando de imponer estilos institucionales de modelos de protección.

De este modo discutían que una de las situaciones que suceden actualmente en algunas instituciones que no están siguiendo un modelo de atención

alternativo, es que “el chico difícil”, es decir, el que no tiene un comportamiento adecuado, no es apoyado y empieza un salto de institución en institución en donde no logra establecerse emocionalmente y termina cumpliendo la mayoría de edad, sin haber logrado construir algo y quedando con una sensación de fracaso. En esta medida socializaron que cada entidad debe hacerse cargo de los procesos de sus niños, niñas y jóvenes; como también que deben dejar de estigmatizarse unas u otras instituciones, pues actualmente algunas entidades son nombradas como algo “malo” y terminan siendo utilizadas como una forma de amenaza, esperando que esto desencadene en un buen comportamiento del adolescente, pero termina ocurriendo lo contrario.

La desinstitucionalización es vista con temor por el Estado e inclusive por organizaciones de acogimiento de niños y niñas. En el caso de muchas de las ONG u organizaciones sociales que prestan servicios de atención, han declarado que temen la desinstitucionalización o que ven dicho proceso como una ‘amenaza’ para sus operaciones actuales.

La realidad del funcionamiento del Sistema de Protección varía mucho de una región a otra, en cuanto a los procesos de toma de decisiones, las modalidades disponibles, el tipo de institución que atiende. Las modalidades de cuidado alternativo siguen replicando las prácticas institucionales (por ejemplo, las familias de acogida). Los niños y las niñas suelen ser colocados en modalidades basadas en la disponibilidad, no en sus necesidades específicas o su idoneidad.



El éxito de la reintegración continúa como un aspecto preocupante que debe ser un tema prioritario para las autoridades administrativas. Se observan debilidades en los procesos de reintegro familiar, por lo que muchos procesos de niños y niñas que pasaron por modalidades alternativas de cuidado quedan inconclusos.

Respecto al enfoque diferencial se puede afirmar que los NNA en condición de discapacidad fueron sacados de los servicios de fortalecimiento familiar, de atención en salud, y se les retiró una prestación económica asignada. Estos servicios no fueron reemplazados por ningún ente violando la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad y el art. 36 de la Constitución. Es el SNBF el llamado a dar solución y cumplir con la garantía de derechos de este grupo de especial vulnerabilidad.

Hay un consenso al considerar que el ICBF debería ser ese lugar que la familia vaya a pedir ayuda, pero la familia lo ve desde el miedo, la vigilancia, la coerción la pérdida de los hijos e hijas. Un gran llamado se hace a que los defensores tengan instancias de supervisión, que sus decisiones puedan ser revisadas por otras personas en instancias superiores, y que la familia y los niños y niñas sepan a quien acudir si están en desacuerdo con las decisiones que se toman sobre sus vidas.

Por otro lado, las Directrices establecen con precisión las condiciones para los servicios de cuidado formal, también dedican un apartado para mencionar los cuidados de tipo informal, los que no están sujetos a las normativas y políticas que aplican para el cuidado formal o que, por lo general, no son tomados en cuenta. En ese sentido, se ha identificado que en varios países un gran número de niños y niñas son cuidados bajo acuerdos informales por abuelos, otros familiares o incluso, personas cercanas a la familia. No obstante, el alcance de las políticas estatales para este tipo de cuidado es limitado, pues no están directamente involucradas en su funcionamiento. Sin embargo, dependiendo del contexto, es obligación del Estado contar con un abordaje integral a los cuidados informal y formal, de modo que prevalezca el interés superior del niño o niña. En varios casos, es menester que las autoridades cuenten con información suficiente sobre el cuidado informal, y de ser el caso, desalentar la informalidad del cuidado, cuando esta característica sea distinta a una práctica tradicional, comunitaria o familiar, que opere fuera de los estándares y normativas para el cuidado adecuado.

En Colombia el acogimiento informal no está reconocido, como lo sugieren las Directrices. De hecho, al indagar con las autoridades a cargo del Sistema de Protección, se asume que el cuidado informal es algo que debe regularizarse con base al Código de Infancia y Adolescencia de 2006. Sin embargo,

las autoridades admiten que, aunque ha habido evidentes mejoras en la vigilancia y control de los acogimientos de niños y niñas, aún hay falencias en el sistema, con relación al conocimiento total de las modalidades que no están reconocidas legalmente o no tienen personería jurídica (Autoridad de Protección ICBF, 2020).

10.7 CONCLUSIONES SOBRE REINTEGRO

Se reconoce tanto por parte del ICBF como de las organizaciones operadoras que este es una parte muy importante del proceso de las modalidades de cuidado alternativo que no obstante ha tenido muchas fallas. Por una parte, muchos niños, niñas y adolescentes permanecen en el Subsistema de Protección por períodos extremadamente largos, el trabajo con las familias de estos niños ha sido deficiente, y, en consecuencia, muchos de ellos y ellas vuelven a protección pasados unos meses de hecho el reintegro. Lo que se conoce como reintegro fallido.

Se han hecho importantes ajustes en la ley para disminuir estas permanencias extensas y se ha aumentado el número de servidores públicos para que tengan menor número de procesos a cargo.

Una de las problemáticas es que no se hace acompañamiento a las familias y sus condiciones de vida y de trato a sus hijos e hijas no ha variado. Incluso se les exige cumplir con imposibles como modificar sus casas, sin ningún tipo de apoyo. A ello se suma las dificultades para que el niño o niña que se va a reintegrar permanezca con todos sus derechos y estos no le sean interrumpidos, tales como educación, alimentación y servicios de salud.

Se observa que los recursos para reintegro y para seguimiento a este proceso son deficientes, y no existen para la reunificación, o sea cuando ya están nuevamente con su familia.

A pesar de lo anterior, varias organizaciones participantes de este estudio manifestaron tener modelos exitosos de reintegro, lo cual fue corroborado por los jóvenes que participaron, quienes afirmaron que dependiendo de la organización a donde se encuentren lograrán ser reintegrados adecuadamente a sus familias.

Nuevamente se recalca que la mejor medida es la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado, lo que tendría gran impacto previniendo

la separación innecesaria. Esta prevención requiere de las habilidades del talento humano para hacer un estudio a profundidad de las necesidades del niño o niña, y las necesidades de la familia, y qué recursos están disponibles a nivel de la comunidad y a nivel del territorio para esa familia para ayudarlo teniendo en cuenta todas las situaciones y problemas que enfrenta.

10.8 CONCLUSIONES SOBRE ADOPCIONES

Si bien el tema de adopciones es muy importante, en este estudio la mayoría de la exploración al respecto se hizo de manera documental, por lo cual, las conclusiones se basan en análisis de publicaciones.

Se observa un avance por parte del ICBF en la documentación de la situación y en la creación de sistemas que permitan atraer a las personas y familias, haciendo más amigable el proceso de solicitud de adopción, pero sin duda los tiempos legales y administrativos del proceso no se compadecen con los tiempos psicológicos de los niños, niñas y adolescentes, quienes pierden la oportunidad de establecer vínculos permanentes y significativos.

Si bien se plantea que el proceso no tiene costo, en la práctica si lo vincula debido a los costos de selección y preparación que son altos. Se aprueban cobros por talleres de información, sensibilización y preparación, sesiones con profesionales psicólogos y trabajadores sociales, procesos administrativos, honorarios de abogados, exámenes especializados, procesos de seguimiento pos-adopción y algunos costos relacionados con medicamentos y cuidado de niños con necesidades especiales. Sin duda debería pensarse en otras formas de reconocimiento por estos servicios, vía el estado, para que las familias de clases menos pudientes interesadas en adoptar puedan realizar estos procesos.

Es llamativo que muchos de los niños, niñas y adolescentes que compartieron tiempo de vacaciones con familias sean el grupo más adoptado. Merece un análisis específico que ayude a entender esta dinámica y diseñar estrategias similares en el país.

Son 4251 niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años en situación de adoptabilidad con características y necesidades especiales sin familia adoptiva, es un número inmenso que significa que estarán por años bajo la tutela exclusiva del Estado, sin cumplimiento de su derecho a tener una familia.

Como se mencionó el hecho de que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes posibles de adoptar con características de salud complejas y/o discapacidad se encuentren en el grupo de 13 a 18 años, alcanzando el 64 por ciento y solo el 36 por ciento sean menores de 12 años, significa que habrá que buscar personas y familias con alto sentido social que se comprometan en acompañar el desarrollo de adolescentes y en lo posible les adopten.

Se puede concluir que demasiados niños y niñas esperan para ser adoptados y para que se les defina su situación, pasando en muchos casos su vida en instituciones o sin regresar a sus familias.

10.9 CONCLUSIONES VIDA INDEPENDIENTE

El ICBF ha progresado de manera importante en el proceso de independización de los y las jóvenes que aún se encuentran bajo su guarda después de cumplir 18 años. El Lineamiento de Atención para el Desarrollo y Fortalecimiento de los proyectos de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos en los servicios de protección (2020a) y el proyecto Sueños, están bien concebidos, ver https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/lineamiento_atencion_adolescentes_y_jovenes_vida_autonoma_e_independiente_06-03-2017.pdf

En la implementación de estos lineamientos este estudio no profundizó. Del estudio realizado por Aldeas Infantiles en 2017 con jóvenes en proceso de independización e independizados, citado en el capítulo sobre este tema, abstraemos algunos apartes que pueden dar una idea sobre hacia donde debe ir el proceso de independización:

“Las historias de vida dejan ver dos tendencias. Por un lado, se encuentran casos en los que expresaron estar enterados y a gusto con las decisiones tomadas por sus Defensores/as de Familia; otros, en cambio, mencionaron no haber tenido mayor participación, e incluso no entender algunas de las decisiones tomadas.

En todas/os los jóvenes se evidenció un sentimiento constante de superación, expresado en la importancia que estos/as le ven al estudio y a su preparación como profesionales. El paso por el Sistema de Protección ha constituido un hito dentro de sus vidas. Este proceso se ha presentado como una constante de retos y aprendizajes; si bien en muchas ocasiones las experiencias no fueron tan positivas, en otras, por el contrario, se reconocen experiencias

significativas, entre las que destacan la relación con las cuidadoras y la realización de estudios profesionales.

Se encontró como situación en común que los aspectos relacionados con el autocuidado, espiritualidad y conciencia financiera fueron los más débiles y vistos como temas a fortalecer. Otro aspecto en el cual la valoración no fue muy favorable fue el tema relacionado con la participación como ejercicio de la ciudadanía. ... sus actividades se centran en los aspectos familiares, y en los proyectos personales, educativos y laborales.

Se resalta la importancia de realizar y culminar sus estudios superiores ya sea de carácter técnico, tecnológico o universitario. Estas expectativas comprenden profesiones como Psicología, Derecho, Atención Prehospitalaria, Enfermería, Administración Ganadera y Producción Agropecuaria, e ingresar a las Fuerzas Armadas; para una joven su sueño también implica poner su propio negocio.

La mayor preocupación en estos momentos para las y los jóvenes en esta etapa es finalizar los estudios, así como encontrar un trabajo que se encuentre relacionado con su formación técnica o universitaria. La idea presente en varios de ellos/as después de graduarse, es continuar con estudios de posgrado, y así obtener una mejor posición laboral.

Dentro de las habilidades que debería desarrollar un independizado/a se mencionaron la autonomía, la responsabilidad, y valores como el compromiso, el respeto y la tolerancia. También se señaló el buen manejo de los recursos económicos, y el hábito de ahorrar antes de salir a la vida independiente. Agregan la importancia de desarrollar habilidades laborales para adquirir experiencia, así como mayor disciplina en las tareas que emprenden. De la misma manera se menciona la necesidad de fomentar prácticas orientadas al autocuidado y autoconocimiento, así como el valor que tiene aprender de los demás y de la experiencia ajena”.

11a

10 RECOMENDACIONES

Las condiciones de la niñez colombiana y de la población migrante, junto con el número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran con alguna medida de protección del Estado, señalan la importancia de enfocar esfuerzos para atender las diversas causas de la pérdida del cuidado parental en las poblaciones más fragilizadas.

Colombia necesita construir un verdadero sistema de protección de la niñez y la adolescencia, que capitalice los avances positivos logrados por el ICBF, y que realmente se articule en todos los niveles: municipal, departamental e intersectorialmente a nivel nacional. En el análisis realizado en este estudio, no se logra identificar cómo en Colombia se ha definido y reglamentado un sistema de protección a la niñez. No existe un documento reglamentario que defina qué es el sistema de protección a la niñez, quienes lo componen, cuáles son las responsabilidades de cada entidad, cómo se articulan los servicios y se activan las ofertas, y como se financia dicho sistema. Tampoco existe un mecanismo de determinación de servicios públicos a partir de las necesidades de la niñez, ni el monitoreo y la evaluación de este.

Los funcionarios del ICBF que determinan la línea técnica de los servicios para el restablecimiento de derechos de los niños y las niñas cuentan con el conocimiento y la capacidad adecuada, lo cual se demuestra en los progresos evidenciados en los lineamientos de atención de la entidad. Sin embargo, este nivel de experiencia y capacidad técnica no es igual en toda la entidad, por lo cual la operativización de la línea conceptual no logra los resultados esperados. Es necesario hacer un trabajo constante en el desarrollo de capacidades de todos los/las funcionarios del ICBF, con un enfoque prioritario en lograr una articulación de las direcciones y regionales que logre materializar la calidad de la atención en la vida cotidiana de los niños, niñas, jóvenes y familias. Se evidencia en la operativización, las perspectivas de cada una de las direcciones y regionales del ICBF y sus lógicas particulares, lo que no permite enfocar los esfuerzos hacia una misma línea. Las prácticas actuales de los funcionarios no son iguales, y no se logra percibir un mismo eje de criterio para la toma de decisiones, para la asesoría a las familias, ni para la orientación a los operadores. En este mismo sentido es urgente el fortalecimiento de las comisarías de familia y en especial de quienes ejercen el rol de comisarios.

El ICBF tiene el gran reto - dentro de la arquitectura institucional actual- de lograr que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar pueda liderar la determinación de unos servicios articulados de protección a la niñez y las familias que conformen un verdadero Sistema de Protección, con capacidad de involucrar a todas las entidades del gobierno, la definición del mismo, su financiación, reglamentación y posterior operativización.

El país, frente a la crisis de las familias, debe seguir en el proceso de desestimulación de uso de cuidados alternativos formales de tipo institucional, a menos que sea el último recurso. Las conversaciones sobre la desinstitucionalización y la promoción del sistema de protección a la niñez (con sus líneas de fortalecimiento familiar para prevenir la separación, provisión de cuidados alternativos de calidad y servicios para las familias para lograr la reintegración); deben trascender las fronteras del ICBF, para generar una conversación nacional intersectorial y multinivel. El Estado debe reconocer que el ICBF no puede ni debe asumir toda la responsabilidad y la financiación de dichos servicios, y que se requiere un sistema como el que existe en muchos países.

Para garantizar que el cuidado alternativo formal cumple con el interés superior del niño o la niña, es necesario seguir avanzando en diversificar las opciones de cuidado familiar y de tipo familiar, disminuyendo las opciones de cuidado residencial. Colombia debe avanzar en prohibir absolutamente el cuidado residencial de niñas y niños menores de tres años.

En términos operativos, el enfoque actual de los servicios de protección está puesto en la administración y vigilancia de los detalles de operación, pero no logra concentrarse en validar la garantía de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y familias. Un gran reto del ICBF está en identificar formas y mecanismos de gestión que permitan validar la calidad del cuidado.

Los actuales mecanismos de financiación, dotación y supervisión de los servicios han instrumentalizado el cuidado, mediante formatos y estándares que no dan cuenta realmente de la condición de vida que tienen los niños y niñas en los cuidados alternativos. Apoyarse en experiencias internacionales y en la construcción participativa de dichos estándares (principalmente considerando la voz de los niños y niñas que crecen en el sistema de protección) puede ayudar al ICBF a definir manuales operativos y estándares de supervisión realistas y enfocados en garantizar un cuidado de calidad.

A diferencia de lo que ocurre en otros países principalmente europeos, en Colombia los servicios de protección están provistos por organizaciones sin ánimo de lucro que aportan experiencia y técnica para garantizar su idoneidad, y adicionan recursos financieros para lograr cumplir con las exigencias contractuales del ICBF. Sin embargo, la relación entre las organizaciones y el ICBF es tensa, denota diferencias conceptuales y desconocimiento de lo que

implica para ambas partes la prestación de los servicios. Se requiere intencionar acciones que permitan establecer relaciones de confianza y equilibradas, en las que ambas partes puedan dedicarse a proveer un cuidado de calidad.

Las decisiones sobre la vida de los niños y niñas deben asegurar su participación, y la de sus familias, velando por su interés superior. El proceso que se implementa por parte de comisarios, defensores y otros funcionarios del ICBF, así como de los operadores, está lejos de ser administrativo. Se trata de un conjunto de decisiones y atenciones fundamentales que afectan a las familias y determinan la vida de un niño o niña, que no son de carácter administrativo y que deben ser humanizadas a lo largo de todo el proceso. Por ello, son fundamentales las consultas constantes entre todas las partes involucradas, la participación activa del niño/a y su familia, y la capacidad profesional de hallar acuerdos entre los equipos del ICBF y de los operadores. La división y desconfianza entre las partes involucradas puede generar una *acción con daño* a los niños, niñas y familias, que difícilmente puede ser reparada. Entre otras acciones es conveniente que los defensores de familia tengan instancias de supervisión, que sus decisiones puedan ser revisadas por otras personas en instancias superiores administrativas, y que la familia y los niños y niñas sepan a quien acudir, incluido el sistema judicial, si están en desacuerdo con las decisiones que se toman sobre sus vidas.

La financiación de los servicios de protección deberá ser una prioridad de los gobiernos, para cerrar paulatinamente las brechas entre lo esperado del servicio, y lo que efectivamente se destina como parte del gasto público. La generación de un sistema de protección articulado y disponible para la niñez en riesgo depende de la capacidad de articulación de las finanzas del estado para lograr mecanismos de referenciación y mejorar el costo-eficiencia de los programas actuales. Dado que no existe un sistema de protección como tal, no es posible saber cuál es la destinación del presupuesto nacional al sistema en cifras totales anuales, ni por entidad responsable; ni tampoco se conoce cuál es la dotación de servicios que deberá ser provista y su costo por niño atendido. Lo que se recaba del presente estudio sí es que los servicios liderados por el ICBF se encuentran desfinanciados, y la entidad no logra anualmente incrementar ni siquiera el equivalente al costo de vida. La precariedad de la financiación de los servicios de protección deberá ser parte de un análisis intersectorial urgente, con decisiones aplicables que cierren dicha brecha.

Los servicios a la niñez migrante, tanto para la prevención de la separación como para el cuidado alternativo, genera una crisis aún mayor en los servicios de protección. Los criterios de separación del niño/a migrante de su familia no son claros en algunos casos se aplican como si fueran familias nacionales

sin considerar su situación migratoria, y una vez separados, los servicios no logran mantener el vínculo del niño acogido con su familia de origen. La consecuencia es el gran número de niñas y niños migrantes que están permaneciendo en el sistema, sin perspectivas de reunificación familiar. Adicionalmente, muchos las/los migrantes venezolanos acogidos cuentan con su familia en su país de origen o en otros destinos, incluyendo a los niños no acompañados o separados, pero la reunificación a su familia no es posible puesto que no hay mecanismos formales para ubicar a las familias, validar su capacidad de retomar el cuidado y lograr el traslado de los niños y niñas hasta el sitio de residencia de su familia.

Experiencias puntuales logran demostrar que estos servicios son posibles de implementar, pero hoy no son parte de la oferta de servicios del ICBF y otras entidades. La atención a la niñez migrante venezolana requiere estar articulada con los servicios de protección de otros países, incluyendo a la cooperación y organizaciones de la sociedad civil, para evitar que pierdan indefinidamente el cuidado de sus familias y se queden en el sistema. Al cierre de este documento, se están trabajando tanto iniciativas de la cooperación como propuestas de ley por parte del Estado, para atender esta situación, sin embargo, al no haber sido trabajadas pluralmente, no hay una perspectiva común de su pertinencia, factibilidad y operativización.

En el mismo sentido, se requiere trabajar en servicios para los niños, niñas y adolescentes cuyo tiempo de permanencia bajo la tutela del ICBF es muy alta, como es el caso de aquellos declarados en adoptabilidad. Su permanencia por largos periodos de tiempo en servicios de tipo residencial es desaconsejada internacionalmente, y está en línea con las opiniones de los mismos adolescentes y jóvenes, manifestadas en los grupos focales. Para ello, es posible transitar atenciones actuales residenciales a servicios en modalidades de casa hogar y casa de acogida y protección, como alternativa de acogimiento de tipo familiar (Directrices de Naciones Unidas, Modalidades, Literal C), para que el Sistema de Protección cuente con más opciones de acogimiento similares a la vida familiar. Obviamente, las posibilidades de incrementar los cuidados de tipo familiar (hogares sustitutos o de acogida) deberán continuarse.

En el país la salud mental de la población requiere de importantes esfuerzos preventivos y de atención. En el caso de los niños, niñas y adolescentes tiene que establecerse una red de servicios de atención en salud mental especializados. Estos deben incluir a su familia y cuidadores, ofrecer calidad y cobertura nacional, responder por todo el tratamiento sin espaciamientos prolongados, y ofrecer no solamente un diagnóstico sino también un pronóstico al respecto del cual la familia y el niño/a puedan recibir servicios articulados.

Lograr nuevas soluciones de apoyo familiar puede prevenir la separación y lograr procesos de reintegración sostenibles y acompañados, como el modelo de familia extensa o “kinship care”. Habrá que determinar soluciones dentro de un proceso formal de restablecimiento de derechos, que permitan a las familias extensas asumir el cuidado de los niños/niñas, con acompañamientos adecuados para mejorar sus capacidades de cuidado y crianza, verificación de que pueden proveer un entorno protector para el niño/a y apoyos económicos si lo requieren. Lograr que las familias extensas puedan cuidar de los niños/as de sus parientes es fundamental para evitar la separación innecesaria y disminuir los tiempos de permanencia en el sistema de protección.

Colombia es un país que cuenta con grandes progresos, que son capital fundamental para continuar en la implementación de las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Acogimiento de niños y niñas. La perspectiva intersectorial y la responsabilidad amplia del Estado es la clave para conformar un verdadero sistema de protección a la niñez y a las familias.



12 REFERENCIAS

PANORAMA

CEPAL y UNICEF (2020). Violencia contra los niños, niñas y adolescentes en tiempo de COVID-19.

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46485/S2000611_es.pdf

Child Rights Now! – Joining Forces. (2019). Resumen de Informes Nacionales de Progreso.

Código de Infancia y Adolescencia. (2016).

<https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>

CONPES. (2018). Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

DANE. (2019). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2018.pdf

DANE. (2020a). Pobreza Multidimensional en Colombia 2018 y 2019.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/cp_pobreza_multidimensional_19.pdf

DANE. (2020b). Trabajo Infantil: Principales resultados octubre-diciembre 2019.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jobinfantil/pres_trab_inf_2019.pdf

DANE. (2020c). Proyecciones de población 2018-2070

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Defensoría del Pueblo. (2018). Muerte por desnutrición y causas asociadas.

<https://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/7544/Muerte-por-desnutrici%C3%B3n-y-causas-asociadas.htm>

Defensoría del Pueblo. (2020). Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Retos de la política pública de prevención.

https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Dinamica-reclutamiento-forzadoni%C3%B1os-ni%C3%B1as-%20adolescentes-Colombia.pdf?g_show_in_browser=1

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
Gobierno Nacional de Colombia. (2018). Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030.
- <http://snbfsociedadcivil.aldeasinfantiles.org.co/files/PN2018-2030.pdf>
ICBF & OIM (2014). Participación de niños, niñas y adolescentes en la gestión pública territorial.
- https://www.icbf.gov.co/system/files/guia_5_participacion_de_ninos_nina_y_adolescentes_en_la_gestion_publica.pdf
ICBF. (2018). Línea de Política Pública para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes 2018-2028.
- https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/linea_pp_escnna_20180620.pdf
ICBF. (2019). Niños, niñas y adolescentes nacidos en Venezuela atendidos en servicios del ICBF distribución por departamento de atención y misional durante el 2019.
- https://www.icbf.gov.co/system/files/atencion_icbf_a_poblacion_venezolana_2019.pdf
ICBF. (2020). Respuesta a derecho de petición realizado por Aldeas Infantiles SOS Colombia: Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo 2017 a 2020 (enero - julio).
- ICBF. (s/n). Trabajo Infantil.
- <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/proteccion/trabajo-infantil>
ICBF, UNICEF, SNBF y Save the Children Colombia. (2017). El ABC de la participación de los niños, niñas y adolescentes.
- https://www.icbf.gov.co/system/files/abc_de_participacion_0.pdf
INDEPAZ (2021). Informe de Masacres en Colombia durante 2020-2021.
- <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2019a). Versión Web de Cifras de Lesiones de Causa Externa en Colombia 2019.
- <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019b). Boletín Estadístico Mensual. Diciembre 2019.
- <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/349426/diciembre-2019.pdf/320ad04c-7c85-287f-804a-a49b1031d9f3>
Ministerio de Educación. (2017a). Indicadores de Resultados: Tasa de deserción intra-anual nacional.
- <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/76>

Ministerio de Educación. (2017b). Indicadores de Proceso: Tasas de cobertura neta nacional.

<http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-cobertura-neta1>

Ministerio de Salud. (2019). Análisis de Situación de Salud (ASIS) Colombia 2019.

<https://minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/asis-2019-colombia.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información (2020). ¿Colombia está preparada para la digitalización?

<https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/MinTIC-en-los-Medios/145947:Colombia-preparada-para-la-digitalizacion>

Observatorio de Niñez y Conflicto Armado (2021). Infografía anual de Monitoreo del Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la COALICO -1 de enero a 31 de diciembre de 2020.

PNUD. (2020). Informe sobre Desarrollo Humano 2020.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_spanish.pdf

Proyecto Migración Venezuela. (2019). Una mirada a los niños migrantes

<https://migravenezuela.com/web/articulo/una-mirada-a-los-ninos-migrantes-/1048>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020). Estadísticas con corte a 31 de agosto de 2020.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

UNICEF. (2018). Consulta nacional a niños, niñas y adolescentes ¿Y La Niñez Qué?

https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-04/Consulta_nacional_a_ninos_ninas_y_adolescentes.pdf

UNICEF. (2019). Más de 300.000 niños venezolanos en Colombia necesitan ayuda humanitaria, según UNICEF

<https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/mas-de-300000-ninos-venezolanos-en-colombia-necesitan-ayuda-humanitaria>

MEDIOS DE PRENSA

Caicedo, L. (17 de julio de 2020). Hijos de la migración, los niños con patria en Colombia. Impacto Venezuela.

<https://impactovenezuela.com/hijos-de-la-migracion-los-ninos-con-patria-en-colombia/>

El Tiempo (20 de marzo de 2020). La fórmula para combatir la deserción escolar en Colombia.

<https://www.eltiempo.com/vida/educacion/como-disminuir-la-desercion-escolar-en-colombia-459204>

REFERENCIAS VIDA INDEPENDIENTE

Céspedes, B. (2017). Documentación de casos emblemáticos: niños, niñas y adolescentes en fase de acogimiento e intervención. Percepción de las y los jóvenes sobre su preparación para la vida independiente. Aldeas Infantiles SOS Colombia, 2019

ICBF. (2019). Informe de Gestión 2019.

https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_icbf.pdf

ICBF. (2020a). Lineamiento de atención para el desarrollo y fortalecimiento de los proyectos de vida, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos en los servicios de protección del ICBF.

https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm20.p_lineamiento_de_atencion_para_el_desarrollo_y_fortalecimiento_de_los_proyectos_de_vida_de_nnaj_atendidos_en_los_servicios_de_proteccion_del_icbf_v3.pdf

ICBF. (2020b). Guía para la utilización del formato de medición del índice de preparación para la vida independiente y autónoma – VIA.

https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/g23.p_guia_para_la_utilizacion_del_formato_de_medicion_del_indice_via_v1.pdf

ICBF. (2021). Informe de gestión 2020.

https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/icbf-_informe_de_gestion_2020_vp.pdf

Entrevistas a jóvenes independizados realizadas de manera virtual el 21 y 23 de noviembre de 2020.

REFERENCIAS DIRECTRICES

ONU. (2010). Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

CELSIS. (2012). MOVING FORWARD: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'.

https://www.celcis.org/files/8815/5903/5440/Moving_Forward_Eng_WEB_May_2019.pdf

Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil.

Entrevistas a autoridades del ICBF.

Para los demás capítulos se prefirió organizar las referencias como pie de página a efectos de facilitar al lector la comprensión de su lectura.



ANEXO 1.

Diagramas, tablas y gráficas en orden de aparición

- p.16 **Diagrama 1:** Los principios de necesidad e idoneidad
- p.18 **Diagrama 2:** Tipos de acogimiento
- p.19 **Tabla No 1:** Condiciones requeridas en las Directrices en la protección integral
- p.26 **Gráfico 1:** Distribución de la población menor de 18 años, por edad y sexo
- p.28 **Gráfico 2:** Índice de Pobreza Multidimensional de niñas, niños y adolescentes por rango de edad (2016)
- p.29 **Gráfico 3:** Índice de Pobreza Multidimensional de niñas, niños y adolescentes por rango de edad y área (2016)
- p.30 **Tabla No 2:** Muertes y lesiones accidentales en niños, niñas y adolescentes, Colombia, 2019
- p.31 **Tabla No 3:** Cifras de lesiones no fatales y muertes violentas de niños y adolescentes en 2019
- p.35 **Gráfico 4:** Tasa de cobertura neta nacional en 2017 (por nivel educativo)
- p.38 **Gráfico 5:** Árbol para análisis del problema central para definir necesidad o no de internado escolar, ministerio de Educación Nacional
- p.40 **Tabla No 4:** Distribución de la población total y menor de 18 años, por edad y sexo con alguna discapacidad, 2012 (ECV)
- p.41 **Tabla No 5:** Distribución de la población total y menor de 18 años, por edad y sexo con alguna discapacidad, según centro poblado y rural disperso 2012 (ECV)
- p.45 **Gráfica 6:** Investigaciones por presuntos delitos relacionados con la Explotación Sexual Comercial de Niñas Niños y Adolescentes –cifras a 2017-
- p.48 **Diagrama 3:** Reclutamiento forzado, vinculación y uso de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales, 2020
- p.51 **Gráfico 7:** Niños, niñas y adolescentes nacidos en Venezuela atendidos en servicios del ICBF

- p.56 **Gráfica No 8:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo comprendido entre los años 2012 a 2021
- p.58 **Graficas 9 – 10 y 11:** Ingreso a PARD: Cantidad de procesos anual y por meses, agrupación étnica, zona y nacionalidad, años 2019, 2020, 2021
- p.61 **Tabla No 6:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo 2017 a 2020 (Sistema de Información Misional ICBF)
- p.62 **Gráfica 12:** Distribución por sexo de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en un proceso de restablecimiento de derechos PARD ACTIVO para finales de 2021
- p.63 **Tabla No 7:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, según grupos de edad, en el periodo 2017 a 2021
- p.64 **Tabla No 8:** Reporte de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, en el periodo 2017 a 2021, según regional ICBF entidades territoriales
- p.66 **Gráfica 13:** Causas de la pérdida del cuidado familiar de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a PARD 2012 - 2021
- p.68 **Tabla No 9:** Causas de la pérdida del cuidado familiar de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos 2017 a 2021
- p.70 **Tabla No 10:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, según sexo, rangos de edad y grupo étnico con corte a 31 de mayo de 2016
- p.137 **Tabla No 11:** Talento humano definido para supervisión según modalidades
- p.137 **Tabla No 12:** Ejercicio comparativo de las modalidades de cuidado alternativo
- p.141 **Tabla No 13:** Valor mensual del cupo y beca según servicio contratado por el ICBF en 2022
- p.144 **Tabla No. 14:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes en PARD, bajo medida internado y hogar sustituto y distribución por sexo en el periodo 2017 a 2020 (julio 31)
- p.145 **Tabla No 15:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron al PARD, acogimiento según grupos de edad en el periodo 2017 a 2019

- p.146 **Tabla No16:** Reporte nacional de los niños y niñas menores de 3 años que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos, bajo medida inicial internado, casa hogar y centro de emergencia, en el período 2017 a 2021
- p.147 **Tabla No 17:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes en PARD, en modalidades de acogimiento, según entidad territorial / regional ICBF, en el periodo 2017 a 2021
- p.148 **Tabla No 18:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a PARD, bajo medida inicial hogar sustituto, en el periodo 2020 y 2021
- p.182 **Diagrama No 4:** Esquema proceso de reintegración en el Modelo de Aldeas Infantiles SOS Colombia, 2022
- p.185 **Tabla No 19:** Características y frecuencia del acompañamiento a familias en el reintegro familiar
- p.193 **Tabla No 20:** Reporte nacional de los niños, niñas y adolescentes que ingresaron a proceso administrativo de restablecimiento de derechos y declarados en adoptabilidad, en el periodo 2017 a 2021
- p.194 **Gráfica No 14:** Niños, niñas y adolescentes dados en adopción 2006 a 2021, según tipo de familia y número de familias en lista de espera. El Tiempo, 2021
- p.196 **Gráfica No 15:** Niños presentados a Comité de adopciones versus niños con familia asignada
- p.197 **Tabla No 21:** Familias en lista de espera y en estudio, según sean colombianas o extranjeras, ICBF 2021
- p.197 **Tabla No 22:** Niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad con características y necesidades especiales sin familia adoptiva de 0 a 17 años, ICBF, 2021
- p.201 **Diagrama 5:** Asistencia para la reinserción social, según las Directrices
- p.204 **Diagrama 6:** Línea metodológica para el acompañamiento
- p.208 **Diagrama 7:** Perfil de un joven para la independización
- p.209 **Diagrama 8:** Agrupación de indicadores del índice VIA
- p.216 **Tabla No 23:** Conocimiento y opiniones sobre las Directrices de Naciones Unidas, según respuestas de participantes de los talleres (2019 y 2020):

Fotografías:

Propiedad de Aldeas Infantiles SOS Colombia

Todas las fotos en este documento cuentan con el consentimiento de las personas que aparecen en ellas, en el caso de los niños y las niñas, tienen previa autorización de sus padres o de las personas encargadas de su custodia, incluidos defensores y comisarios de familia, y respetan los criterios de la Leyes 1098 de 2010 Código de Infancia y Adolescencia, Código civil colombiano, y 1581 de 2012 (Protección de datos).



ALDEAS
INFANTILES SOS