



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

# VIGILANCIA SUPERIOR

A LAS DEFENSORÍAS DE FAMILIA Y A LA  
GARANTÍA Y RESTABLECIMIENTO EFECTIVO  
DE LOS **DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES** QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL  
SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ESTADO





# **VIGILANCIA SUPERIOR**

A LAS DEFENSORÍAS DE FAMILIA Y A LA  
GARANTÍA Y RESTABLECIMIENTO EFECTIVO  
DE LOS **DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES** QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL  
SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL ESTADO

Conforme a lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política de Colombia, el Ministerio Público está a cargo de la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Asimismo, el artículo 277 le atribuye al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, las funciones de: (i) vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; (ii) proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; y (iii) defender los intereses de la sociedad, entre otros.

## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Procurador General de la Nación	<b>Fernando Carrillo Flórez</b>
Viceprocuradora General de la Nación	<b>Adriana Herrera Beltrán</b>
Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres	<b>Virgilio Hernández Castellanos</b>

### EQUIPO DE PROTECCIÓN Y SEGUIMIENTO AL PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS Y SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Asesora	<b>Horfa Victoria Poveda Choconta</b> <i>Procuradora 135 Judicial II de Familia</i>
Colaboradoras	<b>Alix Rubiela Osorio Ortiz</b> <i>Procuradora 246 Judicial I para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres</i>
	<b>Sandra Teresa Torres</b> <i>profesional Universitaria para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres</i>

### EQUIPO DE TRABAJO DE OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA

**Marcela Cárdenas Rojas**  
**Andrea Jiménez Salinas**  
**Alejandra Orjuela García**

Fecha de publicación	<b>Octubre de 2020</b>
Procuraduría General de la Nación	Cra. 5 N* 15 – 80 Bogotá, Colombia <a href="https://www.procuraduria.gov.co">https://www.procuraduria.gov.co</a>

La realización de este documento se hizo con la colaboración de Oportunidad Estratégica. Los contenidos y opiniones expresados en este documento son responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación.

# Contenido

<b>1. Presentación</b> .....	8
<b>2. Introducción</b> .....	10
<b>3. Lineamientos para la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado</b> ....	17
3.1. Lineamientos normativos generales .....	18
3.2. Autoridades encargadas de la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes .....	20
a. Antecedentes .....	20
b. Seguimiento al relacionamiento entre autoridades encargadas de la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.....	23
c. Conclusiones y recomendaciones .....	28
<b>4. Protección</b> .....	30
4.1. Protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados o amenazados .....	33
a. Antecedentes .....	34
b. Seguimiento a los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos .....	38
c. Conclusiones y recomendaciones .....	53
4.2. Adopciones .....	54
a. Antecedentes .....	55
b. Seguimiento al programa de adopciones .....	63
c. Conclusiones y recomendaciones .....	78
4.3. Discapacidad .....	80
a. Antecedentes .....	80
b. Seguimiento a las medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad .....	84
c. Conclusiones y recomendaciones .....	90
<b>5. Los defensores de familia como autoridades administrativas encargadas del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos</b> .....	93
5.1. Antecedentes .....	95
5.2. Seguimiento a la labor de las Defensorías de Familia.....	100
Recurso Humano .....	105
Infraestructura y dotación.....	115
Herramientas de gestión habilitadoras .....	122
Atención a la ciudadanía .....	126
5.3. Conclusiones y recomendaciones.....	129
<b>6. Referencias</b> .....	132
<b>Anexo</b> .....	134
Anexo 1. Ruta administrativa y judicial del Proceso de Restablecimiento de Derechos de acuerdo con la Ley 1098 de 2006, reformada por la Ley 1878 de 2018 .....	135

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> NNA en PARD, febrero 2018 .....	10
<b>Figura 2.</b> NNA con altas permanencias bajo el sistema de protección del Estado.....	15
<b>Figura 3.</b> Mapa de actores .....	23
<b>Figura 4.</b> Entidades cuyos lineamientos debe atender la Defensoría de Familia en desarrollo de su gestión....	25
<b>Figura 5.</b> Entidades a las que la Defensoría de Familia reporta información periódica .....	26
<b>Figura 6.</b> Articulación intersectorial posterior a la emisión de medidas de protección con alguna institución o entidad.....	27
<b>Figura 7.</b> Procesos misionales del ICBF.....	33
<b>Figura 8.</b> NNA en PARD con declaratoria de vulneración de derechos y permanencia mayor a un año .....	37
<b>Figura 9.</b> Total de PARD antes y después de la Ley 1878 .....	39
<b>Figura 10.</b> Distribución departamental de PARD .....	40
<b>Figura 11.</b> Número de PARD por cada 10.000 habitantes.....	41
<b>Figura 12.</b> Reporte de los NNA que se encuentran en PARD.....	42
<b>Figura 13.</b> Medidas de restablecimiento adoptadas .....	43
<b>Figura 14.</b> Principales motivos de ingreso de los NNA institucionalizados .....	44
<b>Figura 15.</b> Tipo de demandas elaboradas y presentadas que resultan de su gestión directamente en los Juzgados de Familia .....	52
<b>Figura 16.</b> Actores principales del programa de adopción .....	58
<b>Figura 17.</b> Fases del proceso de adopción.....	60
<b>Figura 18.</b> Proceso de adopción .....	61
<b>Figura 19.</b> Evolución de adopciones 2011 - 2019.....	62
<b>Figura 20.</b> Comportamiento por Regional 2019 - NNA presentados a Comité con asignación de familia .....	64
<b>Figura 21.</b> NNA presentados a Comité en 2019 con asignación de familia por regional, con y sin características especiales .....	65
<b>Figura 22.</b> Comportamiento por Regional 2019- NNA presentados a Comité CON asignación de familia por regional, con y sin características especiales .....	66
<b>Figura 23.</b> NNA presentados a Comité en 2019 CON asignación de familia por regional, con características especiales.....	67
<b>Figura 24.</b> Participación de adoptantes nacionales y extranjeros en la asignación de NNA en adopción .....	68
<b>Figura 25.</b> Histórico 2013-2019 de asignación según origen de la familia – ICBF e IAPAS.....	68
<b>Figura 26.</b> NNA presentados a Comité en 2019 SIN asignación de familia por regional, CON características especiales.....	70
<b>Figura 27.</b> Lista de espera Familias residentes en Colombia y en el extranjero .....	74
<b>Figura 28.</b> Casos atendidos por los defensores de familia según tipo de discapacidad .....	88
<b>Figura 29.</b> Requisitos para ser defensor de familia .....	94
<b>Figura 30.</b> Línea de tiempo del cambio normativo sobre los defensores de familia.....	96
<b>Figura 31.</b> Equipo de las Defensorías de Familia .....	99
<b>Figura 32.</b> Tasa de defensores de familia por cada 10 mil habitantes entre 0-19 años NNA.....	102
<b>Figura 33.</b> Número y tasa sobre casos próximos a perder competencia por cada 10 mil habitantes entre 0-19 años NNA .....	103
<b>Figura 34.</b> Carga laboral de los defensores de familia.....	108
<b>Figura 35.</b> Motivo por el cual no se hace seguimiento a las medidas de protección (% de las Defensorías) ...	109
<b>Figura 36.</b> Participación de las Defensorías de Familia en actividades SG-SST .....	110
<b>Figura 37.</b> Datos de servidores públicos con recomendaciones médico-laborales por cargo.....	112
<b>Figura 38.</b> Condiciones físicas de la infraestructura donde opera las Defensorías en el ámbito nacional.....	116
<b>Figura 39.</b> Características de la infraestructura.....	117

<b>Figura 40.</b> Espacios para las personas con discapacidad.....	118
<b>Figura 41.</b> Disponibilidad de servicios público.....	119
<b>Figura 42.</b> Lineamientos técnicos para los defensores de familia .....	122
<b>Figura 43.</b> Procesos de capacitación.....	124
<b>Figura 44.</b> Defensores de familia que usa las medidas de atención en crisis para las víctimas de violencia intrafamiliar y abuso sexual .....	127
<b>Figura 45.</b> Defensores de familia que evalúa los factores de riesgo y los factores protectores en todas las denuncias.....	128
<b>Figura 46.</b> Forma cómo tiene conocimiento de la vulneración o amenaza de los derechos de los NNAJ .....	129

---

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Respuestas Encuesta Nacional de defensores por regional .....	14
<b>Tabla 2.</b> Principales modificaciones al Código de la Infancia y la Adolescencia - Ley 1098 de 2006 introducidas por la Ley 1878 de 2018 .....	20
<b>Tabla 3.</b> Actores del Sistema Nacional de Bienestar Familia SNBF .....	21
<b>Tabla 4.</b> Casos de violencia intrafamiliar remitidos a los comisarios de familia .....	27
<b>Tabla 5.</b> Número de casos que fueron remitidos a la Fiscalía General de la Nación por presunto delito sexual.....	28
<b>Tabla 6.</b> Principales hitos de la transformación institucional de la competencia estatal para la protección de NNA .....	31
<b>Tabla 7.</b> Principales actividades del defensor y su equipo en el PARD .....	35
<b>Tabla 8.</b> NNAJ en Defensorías de Familia vinculados a la estrategia Referentes Afectivos.....	38
<b>Tabla 9.</b> Solicitudes sin trámite por departamento.....	45
<b>Tabla 10.</b> Realización de audiencias de conciliación.....	47
<b>Tabla 11.</b> Tipología de conciliaciones.....	48
<b>Tabla 12.</b> Actividades realizadas por los defensores en los procesos de conciliación.....	49
<b>Tabla 13.</b> Días promedio para atender una solicitud de conciliación. ....	51
<b>Tabla 14.</b> Tipificación de los procesos intervenidos en los Juzgados de Familia, Tribunal y Cortes .....	51
<b>Tabla 15.</b> Tipificación de las demandas subsanadas que fueron remitidas por los centros zonales.....	52
<b>Tabla 16.</b> Algunos hitos en el marco normativo de la adopción en Colombia. ....	55
<b>Tabla 17.</b> Comportamiento de adopciones en IAPAS 2019 .....	69
<b>Tabla 18.</b> Comportamiento semanal 2019 - NNA presentados a Comité vs. tiempos de permanencia.....	72
<b>Tabla 19.</b> Comparación de Tiempos de permanencia entre Apertura del Proceso y Presentación a Comité 2018-2019 .....	73
<b>Tabla 20.</b> Acogimiento en el extranjero y en Colombia– resultados comparativos 2004-2019 .....	76
<b>Tabla 21.</b> Normatividad representativa sobre la inclusión social de las personas con discapacidad en Colombia .....	81
<b>Tabla 22.</b> PARD activos a favor de NNA y mayores de 18 con discapacidad .....	86
<b>Tabla 23.</b> Defensores que conocen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.....	87

<b>Tabla 24.</b> Estado actual de los PARD de personas con discapacidad.....	<b>89</b>
<b>Tabla 25.</b> Funciones del defensor de familia.....	<b>98</b>
<b>Tabla 26.</b> Defensores de familia por regional ICBF para 2018-2020 .....	<b>101</b>
<b>Tabla 27.</b> Comparativa gestión OCID 2017-2018 y 2018-2019.....	<b>104</b>
<b>Tabla 28.</b> Número de Defensorías de Familia con equipos interdisciplinarios con corte a junio de 2020 .....	<b>105</b>
<b>Tabla 29.</b> Equipo de las Defensorías de Familia por prestación de servicios con corte a junio de 2020 .....	<b>106</b>
<b>Tabla 30.</b> Porcentaje de equipos interdisciplinarios completos con corte a junio de 2020.....	<b>106</b>
<b>Tabla 31.</b> Formación posgradual del defensor de familia .....	<b>107</b>
<b>Tabla 32.</b> Caracterización de las funciones que desarrollan los defensores de familia.....	<b>108</b>
<b>Tabla 33.</b> Participación defensores de familia aplicación batería de riesgo por Regional año 2019.....	<b>110</b>
<b>Tabla 34.</b> Diagnóstico del riesgo psicosocial a los defensores de familia para 2019.....	<b>112</b>
<b>Tabla 35.</b> Inspecciones de puestos de trabajo.....	<b>113</b>
<b>Tabla 36.</b> Asesorías individuales por parte de fisioterapeutas a nivel nacional .....	<b>113</b>
<b>Tabla 37.</b> Participación de defensores de familia en actividades psicosociales .....	<b>114</b>
<b>Tabla 38.</b> Dotación de mobiliario e insumos de oficina .....	<b>120</b>
<b>Tabla 39.</b> Índice de infraestructura Defensorías de Familia.....	<b>121</b>
<b>Tabla 40.</b> Caracterización del manejo de información .....	<b>123</b>
<b>Tabla 41.</b> Sistemas de información habilitados para los defensores de familia .....	<b>123</b>
<b>Tabla 42.</b> Número de defensores de familia y equipos técnicos capacitados en 2019-2020 .....	<b>125</b>
<b>Tabla 43.</b> Caracterización de la atención y el servicio de información .....	<b>126</b>
<b>Tabla 44.</b> Número de usuarios atendidos .....	<b>126</b>
<b>Tabla 45.</b> Servicios de Información y atención.....	<b>128</b>

---

## Siglas

ADA	Asistente de Adopciones
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
IAPAS	Institución autorizada por el ICBF para adelantar el programa de adopciones
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
OCID	Oficina de Control Interno Disciplinario
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNC	Policía Nacional de Colombia
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
SG-SST	Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo
SIACAAC	Sistema de Información de Conciliación y del Arbitraje y la Amigable Composición
SIM	Sistema de Información Misional
SPA	Sustancias Psicoactivas
SPOA	Sistema Penal Acusatorio
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes



# 1. PRESENTACIÓN 1. Presentación

Conforme a lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política de Colombia, el Ministerio Público está a cargo de la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Asimismo, el artículo 277 le atribuye al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, las funciones de: (i) vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; (ii) proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; y (iii) defender los intereses de la sociedad, entre otros.

El artículo 24 del Decreto 262 de 2000, en correspondencia con el artículo 18 de la Resolución N\* 017 del 04 de marzo de 2000 proferida por el Procurador General de la Nación en relación con la vigilancia con fines preventivos y de control de gestión, establece que las Procuradurías Delegadas deberán cumplir, entre otras, las siguientes funciones de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión: (i) velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas; (ii) ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas e (iii) intervenir ante las autoridades públicas cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.

En cumplimiento de esta función misional y en el marco del Plan Estratégico Institucional 2017-2021, los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes (en adelante NNAJ) están en el centro del accionar de la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), por lo tanto, todas sus acciones deben preguntarse por el impacto sobre la calidad de vida y el bienestar de los NNAJ, y por su contribución al acceso y garantía de sus derechos.

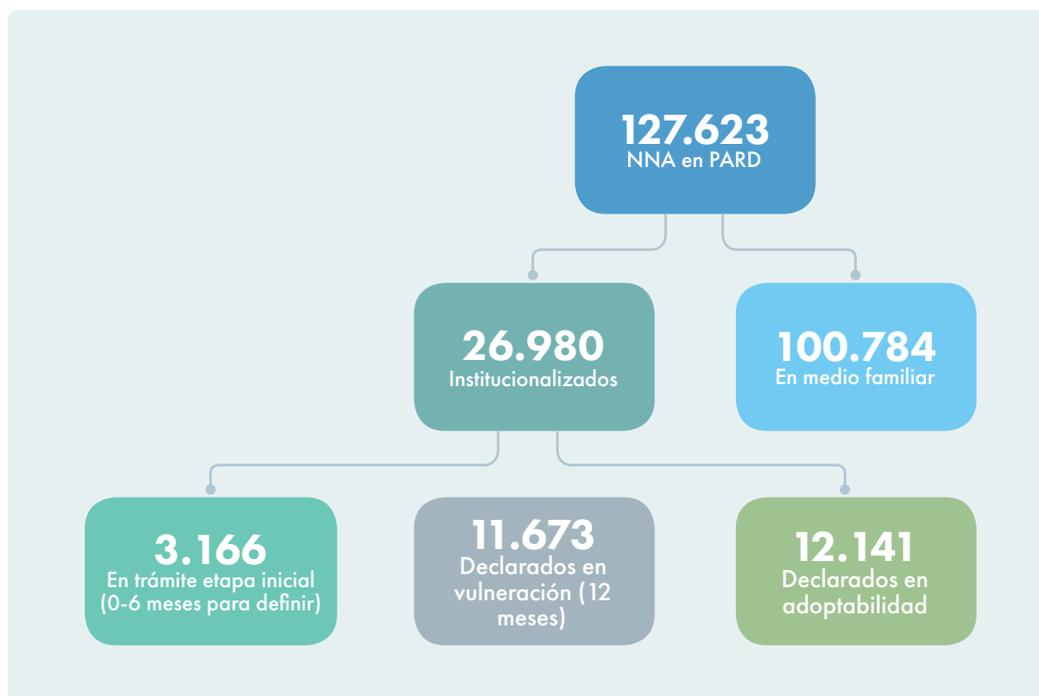
En ejercicio de estas funciones, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres (en adelante la Delegada), la PGN ejerce la función de Vigilancia Superior con fines preventivos y de control de gestión a las entidades que cumplen funciones públicas en defensa de la garantía de los derechos de los NNAJ y su contexto familiar. Es así como la Delegada ha asumido un proyecto estratégico de **Vigilancia Superior a las Defensorías de Familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado**, el cual pretende movilizar a quienes tienen responsabilidad frente a esta población, para avanzar hacia el efectivo, eficaz y eficiente restablecimiento de sus derechos. Esto está dirigido primordialmente a garantizar el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella, y a que sus derechos sean restablecidos en el menor tiempo posible, de manera que se mitigue el impacto negativo que la institucionalización conlleva en su crecimiento y desarrollo, su estado emocional y psicológico, entre otros factores que han demostrado alterarse con estas medidas de protección.

En términos generales, este proyecto busca promover la efectiva restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) y la legitimidad de la justicia, implementando mecanismos de prevención y respuesta a su condición de vulnerabilidad, para que la familia, la sociedad y el Estado garanticen sus derechos y lleven a mejorar sus condiciones de vida en el territorio donde se encuentren, respetando la diversidad cultural, étnica y de género. Para cumplir lo anterior, esta vigilancia se propone como objetivos atender que (i) se tramiten de manera oportuna los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (en adelante PARD); (ii) se movilice el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (en adelante SNBF) y (iii) se generen estrategias para garantizar a los NNA bajo el sistema de protección del Estado el derecho a tener una familia. Esta Vigilancia tiene alcance nacional, pues pretende incidir en la oportuna y efectiva resolución de los PARD de todo el país que cursan en las Defensorías de Familia con permanencias superiores a los seis meses, y el eficaz restablecimiento de los derechos de los NNA. En el marco de dicho proyecto se presenta el siguiente informe.

## 2. INTRODUCCIÓN 2.Introducción

Según las estadísticas presentadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF), en febrero de 2018, con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, que reformó el Código de la Infancia y la Adolescencia – Ley 1098 de 2006, la suma de NNA bajo protección del Estado ascendía a **127.623**, de los cuales **26.980** NNA se encontraban institucionalizados y **11.673** habían sido declarados en situación de vulneración por los defensores de familia, conforme lo establecía la Ley 1098 de 2006, sin que ello conllevara al efectivo restablecimiento de sus derechos. Por otro lado, se encontró que, para esa fecha, **12.141** NNAJ se encontraban declarados en adoptabilidad y en lista de espera. Lo anterior generó una alerta a la Delegada.

**Figura 1.** NNA en PARD, febrero 2018



Fuente: Dirección General ICBF, febrero 16 de 2018

Existen diversos factores que inciden en esta situación, los cuales serán revisados a lo largo del informe. A continuación, se presentan brevemente algunas de las barreras percibidas por esta Delegada que impiden que las autoridades administrativas presten una respuesta oportuna a los PARD de NNA.

- La Ley 1098 de 2006 contenía vacíos y dificultades en la interpretación que permitían dejar a los NNA en situación de vulneración de derechos de manera indefinida. Esto, sumado al hecho de que los defensores de familia no siempre hacen uso oportuno de la posibilidad de solicitar prórroga para lograr agotar en debida forma el trámite del PARD, ha generado frecuentes vencimientos de términos que conllevan a la pérdida de competencia por parte de los Defensores. Lo anterior incrementa el periodo en el que el NNA debe estar sujeto a un PARD lo cual afecta su desarrollo integral.
- Los Defensores, sus sindicatos y organizaciones gremiales han manifestado a esta Delegada sobrecarga laboral, falta de recurso humano, técnico y logístico, debido a que no cuentan con los recursos suficientes para su contratación y para la implementación de estrategias que les permitan dar atención oportuna a la creciente demanda que por hechos de maltrato y diversas formas de violencia atentan contra la humanidad de los NNA objeto de su atención. Igualmente, se evidencia falta de estabilidad laboral de los equipos psicosociales que vienen siendo contratados bajo la figura de prestación de servicios.
- La falta de atención oportuna a las denuncias y solicitudes de restablecimiento de derechos que pueden terminar con la apertura de un PARD y la consecuente pérdida de competencia por parte de los defensores hace que estos procesos pasen ante la Jurisdicción de Familia, la cual no cuenta con equipos interdisciplinarios que les permitan de manera directa adelantar las valoraciones y estudios imprescindibles para la toma de una decisión mediante sentencia judicial. Por lo tanto, pese a la remisión del PARD, deben ordenar al ICBF adelantar las valoraciones y estudios respectivos.
- Se observa falta de control y oportuno seguimiento a los indicadores del Sistema de Información Misional (SIM) por parte de los coordinadores de los centros zonales del ICBF, aun cuando cuentan con un líder SIM por centro zonal. Este líder suele ser un profesional en trabajo social o psicología que depende de la coordinación; sin embargo, estas funciones pueden ser desempeñadas por un técnico administrativo lo cual, a su vez, permitiría que los profesionales en trabajo social y psicología pasaran a las Defensorías de Familia a cumplir funciones acordes con su profesión y perfil.
- Se evidencia la falta de medidas oportunas por parte de los Directores Regionales y la Dirección de Protección del ICBF frente a las cifras que se venían reportando con respecto a las altas permanencias, sin que ello hubiere generado una alerta a tiempo para evitar que los NNA crecieran institucionalizados, lejos de una familia y en algunos casos perdieran la oportunidad de tenerla por medio de la figura de la adopción.
- La falta de impulso procesal de los expedientes disciplinarios y la ausencia de medidas y acciones disciplinarias oportunas ante la omisión de los deberes y funciones de los defensores de familia, dificultan el desarrollo del proceso, cuyas etapas tienen unos términos legales que además de cumplirse, deben dar paso a las siguientes con la mayor celeridad posible. La falta de control y seguimiento ha llevado al cierre o la preclusión de denuncias o quejas que la Oficina de Control Interno Disciplinario del ICBF (en adelante OCID), ha archivado por vencimiento de términos sin establecer los responsables.
- Se observa la falta de seguimiento a las medidas adoptadas en el marco de los PARD, para determinar el cierre del proceso o la modificación de la medida.
- La falta de recurso humano que pueda cubrir los periodos de vacaciones, licencias de maternidad, incapacidades y otros eventos en los cuales los PARD quedan congelados y a la espera del retorno del titular de la Defensoría de Familia, conlleva a que los

NNA sean declarados en situación de vulneración de derechos y deban permanecer mayor tiempo de lo establecido bajo protección, situación que también enfrenta el defensor de familia a un estrés laboral que puede terminar con el vencimiento de los términos y afectar de manera importante su salud física, psicológica y mental.

- Los traslados de los defensores de familia y la demora en el traslado de los expedientes por competencia territorial, a nivel nacional, entre otras problemáticas evidenciadas, impiden una respuesta oportuna a los PARD de NNA. Es importante tener en cuenta que la empresa de correo que apoya la gestión del ICBF no siempre cumple oportunamente con la entrega y certificación de la correspondencia a nivel local, municipal y nacional.

Estas problemáticas conllevan a que no siempre se garanticen ni se restablezcan los derechos de los NNA bajo protección del Estado, y resultan en altas permanencias como lo demuestran las cifras enunciadas al comienzo de este informe, sin que se les defina de fondo su situación legal. Lo anterior es un elemento de preocupación, puesto que se ha demostrado que la institucionalización afecta el desarrollo infantil, en particular, tiene impactos negativos en el crecimiento físico y cognitivo, así como en la capacidad para formar vínculos afectivos. También está relacionada con impactos negativos en el desarrollo socioemocional y la salud mental de los NNA con derechos vulnerados y amenazados, lo que los pone en un mayor riesgo. Si la institucionalización no perdura en el tiempo, muchos de estos factores del desarrollo pueden ser recuperados (como el crecimiento y la cognición). Sin embargo, esta recuperación se torna cada vez más difícil a medida que la institucionalización se prolonga en el tiempo: cuanto más tiempo pasen los NNA en el cuidado institucional, mayor será la probabilidad de un impacto negativo y menor será la posibilidad de recuperación (Van IJendoorn et al., 2020).

La demora en la resolución de los PARD congela el presente y futuro de los NNA que se encuentran en condición de amenaza o vulneración y que ingresan al sistema de protección del ICBF. Con ello se prolongan en el tiempo los cupos institucionales en la medida en que se pierde la posibilidad de adopción por convertirse en NNA de características y necesidades especiales, en la mayoría relacionados con el hecho de (i) tener 10 años o más; (ii) pertenecer a un grupo de dos hermanos, donde el mayor de ellos tenga 10 años en adelante; (iii) pertenecer a un grupo de tres o más hermanos; (iv) presentar una discapacidad permanente; y (v) presentar una enfermedad crónica grave. Hoy en día muchos de los NNAJ que no consiguieron tener una familia mediante un proceso de adopción (una de las medidas excepcionales de restablecimiento de derechos), han quedado rotulados e institucionalizados como los hijos del Estado.

**// La demora en la resolución de los PARD congela el presente y futuro de los NNA que se encuentran en condición de amenaza o vulneración y que ingresan al sistema de protección del Instituto”.**

Lo anterior, convocó a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres a adoptar estrategias inmediatas para evitar que los NNA sigan creciendo en las instituciones, y en muchas ocasiones sin un proyecto de vida. Por tal motivo, la Delegada decidió priorizar este proyecto estratégico que, como se mencionó anteriormente, pretende movilizar a las autoridades responsables de la definición de la situación legal de los NNA que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado, para avanzar hacia el efectivo, eficaz y eficiente restablecimiento de sus derechos, que debe estar dirigido primordialmente a garantizar el derecho a permanecer en el seno de una familia que asegure sus derechos de manera integral, y en los casos excepcionales donde los NNA son declarados en adoptabilidad, el derecho a tener una familia.

El proyecto de Vigilancia que ha venido desarrollando esta Delegada, ha evidenciado la necesidad de adelantar un análisis nacional de las Defensorías de Familia, teniendo en cuenta que estas son la puerta de acceso principal para la protección a la primera infancia, la niñez y la adolescencia de nuestro país que viene siendo víctima de diversas vulneraciones de derechos. La Vigilancia se ha centrado en evaluar el funcionamiento y estado actual de las Defensorías, y de esta manera impulsar acciones correctivas por parte de los responsables de su eficaz y oportuno funcionamiento, que permitan maximizar su rol frente al efectivo restablecimiento de los derechos de los NNA que se encuentran en situación de amenaza, vulneración o inobservancia.

En el marco de este proceso, la Delegada aplicó una encuesta a 777 defensores de familia, con el fin de identificar de manera precisa las dificultades de las Defensorías, teniendo en cuenta la importante y relevante labor que desempeñan estas autoridades administrativas, cuyas labores<sup>1</sup> como encargadas de velar y proteger los derechos de los NNAJ no siempre son visibilizadas y reconocidas. Esto en el marco de un trabajo conjunto para impulsar alternativas de solución que permitan corregir las dificultades evidenciadas, revisar las barreras de acceso y atención oportuna y los puntos críticos de infraestructura, entre otros, con el fin de lograr la atención y garantía oportuna y efectiva de los derechos de los NNA, así como condiciones dignas de trabajo para los defensores de familia. Es importante tener en cuenta que la Encuesta Nacional de defensores de familia fue diligenciada por el **58,55%** de los 1.327 empleos provistos para ocupar el cargo a nivel nacional, no por la totalidad de los funcionarios.

La encuesta fue diligenciada por los defensores entre diciembre de 2019 y junio de 2020. Consta de 69 preguntas que se agrupan en seis categorías relacionadas con el quehacer de los defensores y sus condiciones laborales: (i) infraestructura y dotación; (ii) recurso humano; (iii) funcionamiento; (iv) bloques de atención; (v) atención a la ciudadanía; y (vi) funciones. La encuesta contó con la participación de defensores de todos los departamentos, tal como se muestra en la Tabla 1. En las secciones que se presentan a continuación se hará referencia a los resultados de la encuesta aplicables a las diversas temáticas abordadas. Es importante aclarar que no se pretende representatividad estadística, pero sí representatividad descriptiva para evidenciar la percepción de los defensores a nivel nacional. Los resultados de la encuesta son complementados con los informes que el ICBF le ha presentado a esta Delegada, los cuales son referenciados con su respectiva fecha de elaboración a lo largo de este documento.

<sup>1</sup> Funciones contempladas en el artículo 82 de la Ley 1098 de 2006.

**Tabla 1.** Respuestas Encuesta Nacional de defensores por regional

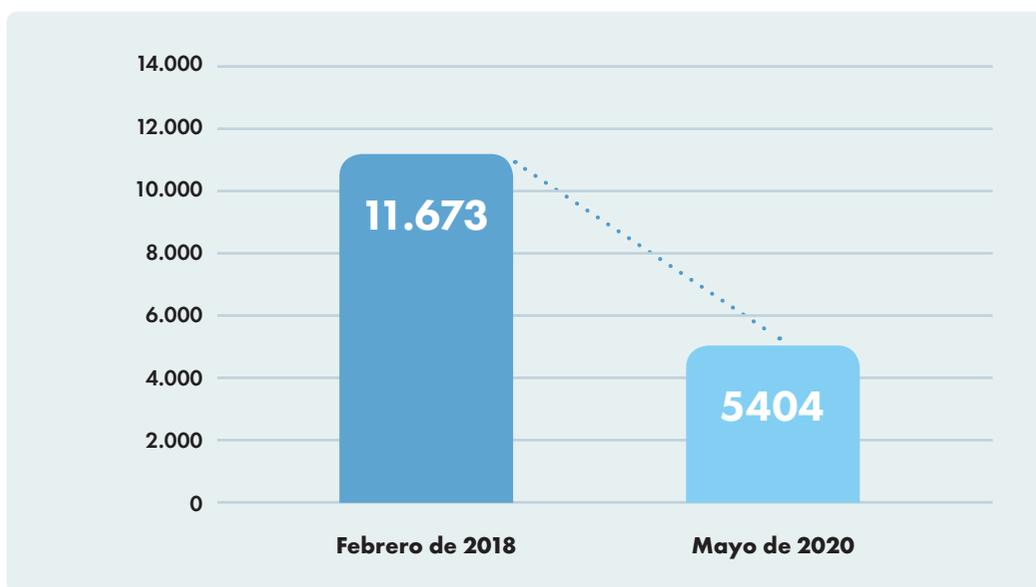
REGIONAL	# DE DEFENSORES	% DEL TOTAL NACIONAL
Amazonas	1	0,13%
Antioquia	81	10,42%
Arauca	6	0,77%
Atlántico	36	4,63%
Bogotá	70	9,01%
Bolívar	24	3,09%
Boyacá	28	3,60%
Caldas	25	3,22%
Caquetá	13	1,67%
Casanare	8	1,03%
Cauca	22	2,83%
Cesar	14	1,80%
Chocó	15	1,93%
Córdoba	17	2,19%
Cundinamarca	31	3,99%
Guainía	1	0,13%
Guaviare	2	0,26%
Huila	27	3,47%
La Guajira	12	1,54%
Magdalena	28	3,60%
Meta	17	2,19%
Nariño	51	6,56%
Norte de Santander	23	2,96%
Putumayo	9	1,16%
Quindío	19	2,45%
Risaralda	19	2,45%
San Andrés	1	0,13%
Santander	13	1,67%
Sucre	17	2,19%
Tolima	43	5,53%
Valle del Cauca	70	9,01%
Vaupés	1	0,13%
Vichada	2	0,26%
No indicaron regional	31	3,99%
<b>TOTAL</b>	<b>777</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020

El trabajo de la Procuraduría en el marco de esta Vigilancia desde el año 2018, ha tenido incidencia en la ejecución de diversas acciones e iniciativas interinstitucionales que han llevado a resultados en pro del efectivo, eficaz y eficiente restablecimiento de los derechos de los NNA, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

- La movilización de **65.957** PARD, lo cual equivale a una reducción del **51.68%** de los PARD activos a junio del año en curso. Esta movilización se ha dado de manera paralela a un proceso de depuración de las bases de datos liderado por el ICBF que contribuye a reducir el número de PARD.
- Frente a la población en situación de vulneración de derechos se evidencia una reducción del **53,71%** con respecto a la cifra inicial que dio origen a esta Vigilancia, de **11.673** procesos con altas permanencias. A mayo de los corrientes hay **5.404** procesos de este tipo, lo que representa la definición legal a **6.269** NNA a quienes se les restablecieron sus derechos por parte de las autoridades administrativas y con el apoyo de sus directivas, quienes fueron cumpliendo poco a poco con los objetivos y acciones establecidas en las mesas de trabajo desarrolladas en el marco de esta Vigilancia, de acuerdo con sus posibilidades presupuestales.

**Figura 2.** NNA con altas permanencias bajo el sistema de protección del Estado



Fuente: Sistema de Información Misional - SIM

- La movilización del Ministerio de Salud y Protección Social , mediante mesas de trabajo conjuntas con esta Delegada y el ICBF, en las que se implementaron rutas de atención integral para la población bajo la protección del Estado, tales como: (i) Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA); (ii) población en condición de discapacidad y (iii) consumo de sustancias psicoactivas, quedando pendiente al día de hoy la de salud mental, la cual sigue en construcción.
- La articulación con las secretarías de educación a nivel nacional a través de la cual se logró ubicar algunos cupos escolares para los NNA bajo protección, teniendo en cuenta su condición o características especiales, que hacían más complejo el acceso a la educación. La mayoría de estos cupos estaban destinados a NNA con discapacidad que, debido a la falta de implementación y cumpli-

miento del Decreto 1421 de 2017, se encontraban sin cupo escolar a nivel nacional.

- La transición del presupuesto de **4.953** cupos de la Dirección de Protección del ICBF, a la Dirección de Niñez y Adolescencia, para dar atención integral a los menores de 18 años con discapacidad y que requerían de una atención integral por su condición y no por amenaza o vulneración de sus derechos.
- A través de los Memorandos 008 y 017 de 2018, emitidos por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, se ordenó el seguimiento e impulso administrativo y judicial en los PARD a los procuradores judiciales de familia a nivel nacional.
- La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, con corte a agosto del 2020, han capacitado **10.611** personas entre funcionarios de la Delegada, del ICBF, Rama Judicial, instituciones de protección, comisarios de familia, cuidadores y voluntarios en temas de prevención, protección y normatividad sobre la implementación y aplicación de la Ley 1878 de 2018 que reformó el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley de Guardas, Dictamen Pericial, atención en protección en contextos humanitarios a población migrante, restitución internacional, abuso sexual, interpretación de dictamen pericial, intervención en crisis, entre otras temáticas, buscando el fortalecimiento y la cualificación de los profesionales inmersos en tareas y responsabilidades relacionadas con la niñez y adolescencia de nuestro país.
- Se convocó mesa técnica con la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Oficina de Notariado y Registro, el ICBF y la Casa de la Madre y el Niño (IAPA), para evaluar las acciones que permitan agilizar la inscripción en el registro civil de nacimiento de los NNA declarados en adoptabilidad y la expedición del registro civil para efectos de identificación y reconocimiento de sus representantes legales, en el momento de la apertura de un PARD.

- Frente a la población migrante se definieron líneas de atención rápidas y eficaces, las cuales se publicaron de manera conjunta en marzo de 2019 a través de un plegable para informar y orientar a los diferentes funcionarios relacionados con el tema de registro civil, especialmente de población venezolana, país con el cual no hay relaciones diplomáticas en el momento.
- Para el segundo periodo del año 2018, el ICBF aprobó **115** cargas laborales para ser contratadas así: 11 abogados, 36 psicólogos, 38 trabajadores sociales, 23 nutricionistas, siete asistentes y 97 sustanciadores, discriminados en las 12 regionales que presentan mayor demanda en la atención a NNAJ en condición de vulneración (Antioquia, Atlántico, Bogotá, Caldas, Casanare, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Santander, Tolima y Valle del Cauca).

Las acciones realizadas y la información recopilada a la fecha permitieron elaborar el presente documento, el cual busca ser de utilidad para el logro efectivo, eficiente y eficaz de una gestión que garantice el restablecimiento de derechos de los NNAJ por parte de las autoridades administrativas, quienes deberán contar con el recurso humano, técnico y logístico necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones. Para ello, primero se revisarán los lineamientos para la garantía y restablecimiento de los derechos de NNAJ que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado en Colombia. Esto incluye el marco normativo nacional e internacional para la protección de esta población y las autoridades estipuladas por la ley para garantizar y restablecer sus derechos. Posteriormente, se mostrarán los resultados del seguimiento realizado al sistema de protección del ICBF, para lo cual se analizarán las medidas de protección adoptadas y el número de NNAJ con PARD activos y con altas permanencias, haciendo énfasis en los temas de adopción y discapacidad, para luego revisar el funcionamiento de las Defensorías de Familia como autoridad administrativa encargada de atender estos casos. Al final de cada sección se resumen las conclusiones y recomendaciones presentadas a lo largo del apartado.

# 3

**LINEAMIENTOS PARA  
LA GARANTÍA Y  
REESTABLECIMIENTO  
EFECTIVO DE LOS  
DERECHOS DE LOS NIÑOS,  
NIÑAS Y ADOLESCENTES  
QUE SE ENCUENTRAN  
BAJO EL SISTEMA DE  
PROTECCIÓN DEL ESTADO**

---

### 3.1. Lineamientos normativos generales

**A** continuación, se presentan los lineamientos normativos generales, tanto a nivel nacional como internacional, para la garantía y restablecimiento de los derechos de NNA que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado. La normatividad específica para los casos relacionados con adopción y NNAJ con discapacidad será abordada en las secciones 4.2. y 4.3., respectivamente.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, los derechos de los NNA prevalecen sobre los derechos de los demás. Esto obliga a la sociedad, la familia y el Estado a asistir y proteger a esta población para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos<sup>2</sup>. La protección de la infancia y la adolescencia busca la garantía y efectividad de sus derechos, desde la prevención de cualquier situación que los amenace o vulnere, hasta el restablecimiento inmediato de tales derechos cuando les son vulnerados. La protección de NNAJ comprende el conjunto de leyes, políticas, normas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales (bienestar social, educación, salud, justicia) para apoyar y fortalecer a las familias con el objeto de reducir la exclusión social y el riesgo de separación, violencia y explotación (UNICEF, 2008).

A nivel global, la protección de derechos se ha orientado desde instrumentos internacionales como son las convenciones de derechos humanos. Para el caso de los NNA, múltiples instrumentos internacionales buscan su protección y la garantía de sus derechos<sup>3</sup>. La Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) de 1989 ha sido el instrumento internacional de protección de derechos humanos que ha gozado de mayor aceptación y reconocimiento internacional. La gran mayoría de los países de América Latina la han ratificado, incluyendo a Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, reconociendo a los NNA como titulares de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a través de un enfoque de protección integral de los derechos.

En el marco de la CDN, los Estados deben desarrollar acciones para la promoción, difusión y sensibilización sobre derechos de la niñez; la prevención de abusos y maltratos; la protección frente a riesgos; la restitución de derechos; la reparación y rehabilitación; y la fuerza de la justicia hacia los responsables de violaciones de sus derechos. Esto conlleva al desarrollo de “Códigos de Niñez y la Adolescencia” en diferentes países, los cuales organizan en un solo cuerpo normativo diversas disposiciones legales sobre derecho de familia y cuestiones específicas del derecho de los NNA, como la protección y prevención de abusos, explotación, trabajo infantil, el régimen de justicia juvenil, los procedimientos administrativos y judiciales, y el accionar de las instituciones públicas y privadas que conforman el sistema de protección para la infancia y adolescencia (Morlachetti, 2013).

---

<sup>2</sup> Ver la sentencia de la Corte Constitucional T-1015 del 07 de septiembre de 2010.

<sup>3</sup> La Declaración de Ginebra de 1924, la Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959 y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño adoptada por la ONU en 1989.

En Colombia, esto se evidencia en la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia a través de la Ley 1098 de 2006. Según el artículo 1 de esta Ley, “este código tiene por finalidad garantizar a los NNA su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”. Según el Código, la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la atención, cuidado y protección de los NNA, por lo cual el principio de corresponsabilidad que esta ley establece en su artículo 10 resulta clave para organizar la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de todos los NNA sin discriminación alguna.

En la misma vía, el artículo 22 de la ley establece que “los NNA tienen derecho a tener y crecer en el seno de una familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella” y, además, que únicamente pueden ser separados de la familia cuando esta no garantice el ejercicio de sus derechos. Para responder a las posibles vulneraciones, la ley establece una serie de actuaciones administrativas que estructuran el proceso de protección y restablecimiento de los derechos de la NNA (PARD).

Las especificaciones de las actuaciones administrativas contempladas en la Ley 1098 de 2006 fueron modificadas por la Ley 1878 de 2018. Este cambio se hizo a fin de dotar los artículos modificados, de mayor claridad en su interpretación, superar vacíos jurídicos, definir legalmente medidas que permitan el restablecimiento material de los derechos de los NNA, y así brindar seguridad jurídica a las decisiones definitivas que las autoridades judiciales y administrativas competentes determinan respecto de sus vidas. Esto generó un gran impacto al interior del ICBF, especialmente de las Defensorías de Familia, debido a que no contempló presupuesto para su implementación.

La norma, que fue emitida el 09 de enero de 2018 y entró en vigencia el 09 de marzo del mismo año, introdujo modificaciones en la verificación de garantía de derechos, iniciación de la actuación administrativa, trámite PARD, búsqueda de familia extensa, notificaciones, seguimiento a las medidas y su prórroga, términos para solicitar y tramitar el control de legalidad y competencia judicial para el trámite del proceso de adopción y su procedimiento. También incluyó aspectos no contemplados en la Ley 1098 de 2006, pero que complementan su aplicación, como las causales de nulidad del PARD, la forma de tramitar la pérdida de competencia de autoridades judiciales por incumplimiento de términos y todo lo relacionado con el conflicto de competencias entre autoridades administrativas.

A grandes rasgos, la norma realizó cambios al PARD frente a la verificación de garantía de derechos, estableció términos legales y se encargó de proponer una reforma frente al trámite de la inobservancia de un derecho lo cual, por sí solo, no da lugar a iniciar un proceso administrativo.

**// La norma, que fue emitida el 09 de enero de 2018 y entró en vigencia el 09 de marzo del mismo año, introdujo modificaciones en la verificación de garantía de derechos, iniciación de la actuación administrativa, trámite PARD, búsqueda de familia extensa, notificaciones, seguimiento a las medidas y su prórroga, términos para solicitar y tramitar el control de legalidad y competencia judicial para el trámite del proceso de adopción y su procedimiento”.**

**Tabla 2.** Principales modificaciones al Código de la Infancia y la Adolescencia - Ley 1098 de 2006 introducidas por la Ley 1878 de 2018

ARTÍCULO ORIGINAL DE LA LEY 1098 DE 2006		ARTÍCULO MODIFICADO POR LA LEY 1878 DE 2018
52	1	Precisa la competencia, el trámite y el plazo para la verificación de los derechos del NNA en todos los casos en donde se ponga en conocimiento la presunta vulneración o amenaza de tales derechos. La modificación señala que la verificación de los derechos debe hacerse inmediatamente y, excepcionalmente, fija un plazo máximo de 10 días para la verificación cuando el NNA no se encuentra ante la autoridad administrativa competente.
99	3	Le adicionó el párrafo tercero conforme al cual los conflictos de competencia que se susciten entre autoridades administrativas, en las fases del proceso regidas por dicha norma, serán resueltos por los Jueces de Familia. Precisa que la inobservancia de un derecho no da lugar a iniciar un proceso administrativo. Llama la atención de las autoridades administrativas competentes para que actúen ante las entidades que integran el SNBF, con el fin de que el incumplimiento, la omisión o la negación de acceso a la justicia o a un servicio no exista o no persista en el tiempo, lo que podrán materializar dictando las órdenes específicas para garantizar los derechos inobservados, fijando un término de respuesta a la entidad requerida no mayor a 10 días.
103	6	Precisa las actuaciones que deben ser adelantadas como seguimiento de las medidas de protección que se adopten y establece 18 meses como plazo para la decisión de fondo que resuelva la situación jurídica de los NNA con medidas definitivas, esto es, la ubicación en medio familiar o la adopción. Si no se cumplen estos plazos, se dará una pérdida de competencia y el proceso deberá trasladarse a un Juez de Familia.

Fuente: Elaboración propia

En términos generales, la Ley 1878 de 2018 regula una sola actuación administrativa que está dividida en diferentes fases: la apertura del proceso (seis meses a partir del conocimiento de los hechos), el seguimiento y acompañamiento que debe hacer la autoridad administrativa para reintegrar al NNA a su medio familiar o declararlo en adoptabilidad (seis meses a partir de la ejecutoria de la resolución), y la prórroga por seis meses adicionales en el seguimiento para los casos complejos que no pueden resolverse en 12 meses (ver sección 4.1.a.). Esta nueva ley no solo convoca a los defensores de familia, sino a todas las autoridades administrativas y jurídicas competentes, así como al Ministerio Público, a estar atentos al cumplimiento estricto de los términos para lograr decisiones que permitan garantizar oportunamente el interés superior de los NNA que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado (ver sección 3.2.).

## 3.2. Autoridades encargadas de la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

### a. Antecedentes

La familia, tal y como lo define la Constitución Política de Colombia, es el núcleo fundamental de la sociedad y el ambiente más adecuado para el desarrollo humano de los NNA. El Estado debe garantizar su protección, brindándole una asistencia integral a esta y a sus integrantes, cuando así lo requieran. En esta misma línea, como se mencionó previamente, los NNA son sujetos de especial protección constitucional. El Estado, la sociedad y la familia serán garantes de su desarrollo armónico e integral, así como del ejercicio pleno de todos los derechos.

Para cumplir con la protección integral a todos los NNA en Colombia existe el SNBF, que es “el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos,

para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal” (ICBF, **s.f.c**), compuesto por 38 agentes del Estado, tanto del ámbito nacional, como el departamental y municipal (ver Tabla 3) Así, el Sistema es el garante de los servicios sociales que el Estado debe prestar a los NNA para su protección y óptimo desarrollo. Cuando esto no se logra, es necesario acudir a otras instancias que permitan restablecer sus derechos.

**Tabla 3.** Actores del Sistema Nacional de Bienestar Familia SNBF

ÁMBITO NACIONAL	
<b>1. Entidades fundamentales para la protección integral de niñas, niños y adolescentes</b>	
Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)
Vicepresidencia de la República	Ministerio de Transporte
Ministerio del Interior	Ministerio de Cultura
Ministerio de Relaciones Exteriores	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)
Ministerio de Justicia y del Derecho	Ministerio del Deporte
Ministerio de Defensa Nacional	Policía Nacional
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Ministerio del Trabajo	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Ministerio de Minas y Energía	Consejo Superior de la Judicatura
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Fiscalía General de la Nación
Ministerio de Educación Nacional (MEN)	Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC)
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Autoridad Nacional de Televisión (ANT)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)	
<b>2. Entidades que por sus competencias aportan al funcionamiento y objetivos del SNBF</b>	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT)
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)
Departamento Nacional de Estadística (DANE)	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)
<b>3. Entidades o instituciones, públicas o privadas, que contribuyan o estén llamadas a contribuir a garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Servicio de Bienestar Familiar.</b>	
ÁMBITO DEPARTAMENTAL	
Departamentos	Entidades del orden nacional o departamental, descentralizadas funcionalmente o por servicios, con funciones y competencias en los departamentos y asociadas a la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar
Direcciones regionales del ICBF	Entidades, instituciones o agencias, públicas o privadas, solidarias o comunitarias, que ejerzan actividades inherentes a dicho Sistema en el ámbito de un departamento
Defensorías de Familia	Organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que desarrollen líneas de acción en infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar
ÁMBITO MUNICIPAL	
Municipios o distritos	Inspecciones de Policía, en municipios donde no haya Defensoría de Familia o Comisaría de Familia

Fuente: Elaboración propia a partir de (<https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>) consultada el 15 de agosto de 2020.

Según los artículos 96, 97 y 98 del Código de la Infancia y la Adolescencia, el defensor de familia, el comisario de familia y el inspector de policía son las autoridades administrativas competentes para asegurar el restablecimiento de los derechos de los NNA. De acuerdo con la Circular N\* 10 de 2007 emitida por el ICBF, la competencia se ejerce subsidiariamente así: en los municipios donde no haya defensor de familia, las funciones serán cumplidas por el comisario de familia y en ausencia de este último la competencia corresponderá al Inspector de Policía. Asimismo, según el principio de concurrencia, en el municipio donde exista tanto defensor como comisario de familia, el comisario actúa cuando la vulneración se enmarca en la violencia intrafamiliar (de acuerdo con lo estipulado en el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 modificado por la Ley 1878 de 2018 y en el artículo 7 del Decreto 4840 de 2007). Así, el defensor de familia, que hace parte del ICBF, es un actor clave en la prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los NNA. Igualmente está a cargo de intervenir en pro del interés del NNA, para promover las acciones pertinentes en los asuntos judiciales y extrajudiciales de familia.

Es relevante mencionar que el Código de Infancia y Adolescencia en concordancia con lo definido en la Constitución Política de Colombia, reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, quienes tienen sus propias autoridades y su propia legislación. En este sentido, el Código establece a las autoridades indígenas como agentes garantes de los derechos de los NNAJ de esta población. De acuerdo con el artículo 70 de dicho Código, se define que en caso de adopción de un NNA indígena esta autoridad tendrá toda la competencia para liderar el proceso.

La Ley 1878 de 2018 en su artículo 52 parágrafo tres, indica que cuando no se logra una conciliación entre las partes para restablecer los derechos de NNA, el funcionario por solicitud de una de las partes podrá instaurar una demanda ante un juez competente, quien solucionará el conflicto para restablecer los derechos al NNA. En el caso de iniciación de la actuación administrativa, cuando se presente un conflicto de competencia entre los funcionarios, el artículo 99 parágrafo 2 de esta ley, define que el juez de familia tendrá que resolver el conflicto para lo cual tendrá un plazo de 15 días. Adicionalmente existen otras disposiciones para los jueces, quienes pueden intervenir en las diferentes etapas del PARD<sup>4</sup>.

Además de los actores anteriormente mencionados, está el Ministerio Público el cual, a través de la PGN y las Personerías, cumple funciones de control y vigilancia para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todos los NNA, sin importar su condición cultural, étnica o de género (ver Figura 3).

**// Es relevante mencionar que el Código de Infancia y Adolescencia en concordancia con lo definido en la Constitución Política de Colombia, reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, quienes tienen sus propias autoridades indígenas y su propia legislación”.**

<sup>4</sup> Para más información sobre el rol de Juez en el PARD consultar la Ley 1878 de 2018.

**Figura 3.** Mapa de actores

Fuente: Elaboración propia con base en el Código de la Infancia y la Adolescencia

### b. Seguimiento al relacionamiento entre autoridades encargadas de la garantía y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Como es sabido, la Vigilancia realizada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres hace parte del ejercicio de control a la garantía de los derechos de los NNA. El foco de este proceso está en las Defensorías de Familia, las cuales son por excelencia quienes dirigen el PARD. Sin embargo, en el desarrollo de este ejercicio, las Defensorías de Familia interactúan con diversos agentes del Estado que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF.

Con el fin de ilustrar la articulación entre las Defensorías de Familia y los demás actores del SNBF en caso de necesitar sus servicios o intervención dentro del PARD, la Encuesta Nacional a defensores de familia realizada en el marco de esta Vigilancia, incluye preguntas sobre entidades cuyos lineamientos debe atender la Defensoría de Familia en desarrollo de su gestión y entidades a las que la Defensoría de Familia reporta información periódica. Igualmente, la Encuesta contiene una pregunta sobre la articulación intersectorial que existe posterior a la emisión de medidas de protección.

En los gráficos a continuación, se presentan los vínculos y formas de relacionamiento identificados por los defensores que responden la Encuesta, aun cuando estas formas de interacción no necesariamente están señaladas en la Ley. Cabe anotar lo siguiente:

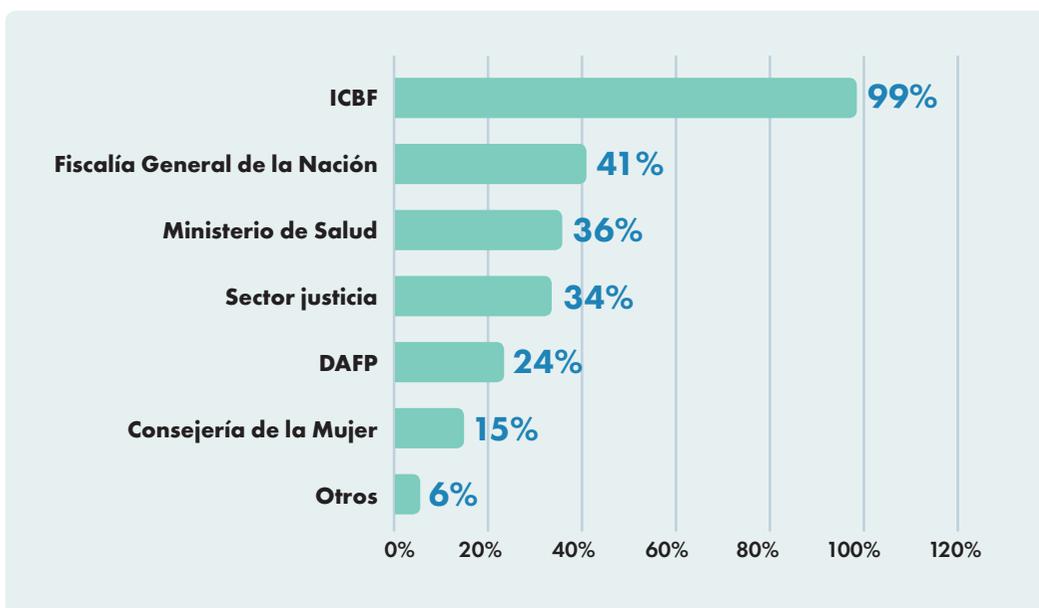
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la entidad con la cual los defensores de familia tienen vínculo laboral y que vigila y disciplina a los funcionarios de las Defensorías de Familia por ser su juez natural. El ICBF es la entidad responsable de dotar las Defensorías de Familia

conforme lo estipula el Código de la Infancia y la Adolescencia, para lograr la misión del Instituto. Por lo tanto, es la entidad cuyos lineamientos debe atender la Defensoría de Familia en desarrollo de su gestión y a la cual reporta información periódica.

- El sector justicia agrupa las siguientes respuestas: Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Judicatura, los juzgados y tribunales de la rama judicial, Conciliación, Arbitraje y Amigable composición. Estas son entidades a las que la Defensoría solicita apoyo en favor de los NNA o mecanismos en los que participa.
- Aunque la Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial, en la encuesta se analiza como un actor aparte por la frecuencia de su interacción con las Defensorías. Es la entidad cuyos lineamientos debe atender la Defensoría de Familia en desarrollo de su gestión, para denunciar o solicitar la atención de los NNA. Este actor incluye al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), que se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación.
- Las dependencias de la Policía Nacional de Colombia (PNC) mencionadas por los defensores de familia en las respuestas a la encuesta son las siguientes: la Policía de Infancia y Adolescencia, el Comando de Policía, las Inspecciones de Policía en municipios donde no haya Defensoría de Familia o Comisaría de Familia. La Policía de Infancia y Adolescencia tiene funciones específicas dirigidas a garantizar los derechos de los NNA, tales como: cumplir y hacer cumplir las normas y decisiones que para la protección de los NNA impartan los organismos del Estado; diseñar y ejecutar programas y campañas de educación, prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los NNA en todo el territorio nacional; y 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 NNA y de su familia. (Artículo 89, Ley 1098 de 2006).
- En los gráficos, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) agrupa el Ministerio, las secretarías de salud, las Instituciones Prestadoras de Salud y Centros de Salud. Reúne entidades a las que la Defensoría solicita atención para la protección de los NNA.
- El Sector Educación incluye al Ministerio de Educación Nacional y secretarías de educación. Es un grupo de entidades a las que la Defensoría solicita atención para la protección de los NNA.
- Las Comisarías de Familia son entidades de nivel municipal que ejercen competencia subsidiaria porque, mientras hay al menos un comisario por cada municipio, los 1278 defensores de familia están en 213 centros zonales, es decir, solo un centro zonal por cada cinco municipios (PGN, 2019).
- El Ministerio de Relaciones Exteriores (que incluye a Migración Colombia), las Alcaldías y Gobernaciones y la RNEC son entidades del SNBF en el ámbito nacional mencionadas esporádicamente por los defensores encuestados como relacionadas con su gestión.
- Otro actor identificado por las Defensorías de Familia es el Ministerio Público, compuesto por la PGN, la Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales; estas últimas son el actor del Ministerio Público a nivel municipal. El 9% de los encuestados reportan articulación con la PGN posterior a la emisión de medidas de protección; asimismo el 7% afirma que le reporta información periódica.
- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) son dos actores del ámbito nacional del SNBF reconocidos por los defensores como entidades cuyos lineamientos deben atender. No obstante, no les reportan información periódica ni parece haber articulación posterior a la emisión de medidas de protección.

Como se puede observar en la Figura 4, el **99%** de los defensores encuestados atiende lineamientos del ICBF; el **1%** restante está asignado a juzgados. Asimismo, más de un tercio de los defensores de familia que respondieron la encuesta indican que deben atender lineamientos de las siguientes entidades en desarrollo de su gestión: Fiscalía General de la Nación (**41%**), Ministerio de Salud y Protección Social (**36%**) y sector justicia (**34%**). La categoría Otros agrupa actores mencionados de manera separada en la encuesta: sector Educación (**1,1%**), Notarías (**0,9%**), alcaldías y gobernaciones (**0,7%**), Comisarías de Familia (**0,7%**), todas las entidades del SNBF (**0,7%**), Ministerio Público (**0,8%**), Policía Nacional (**0,5%**), RNEC (**0,5%**).

**Figura 4.** Entidades cuyos lineamientos debe atender la Defensoría de Familia en desarrollo de su gestión

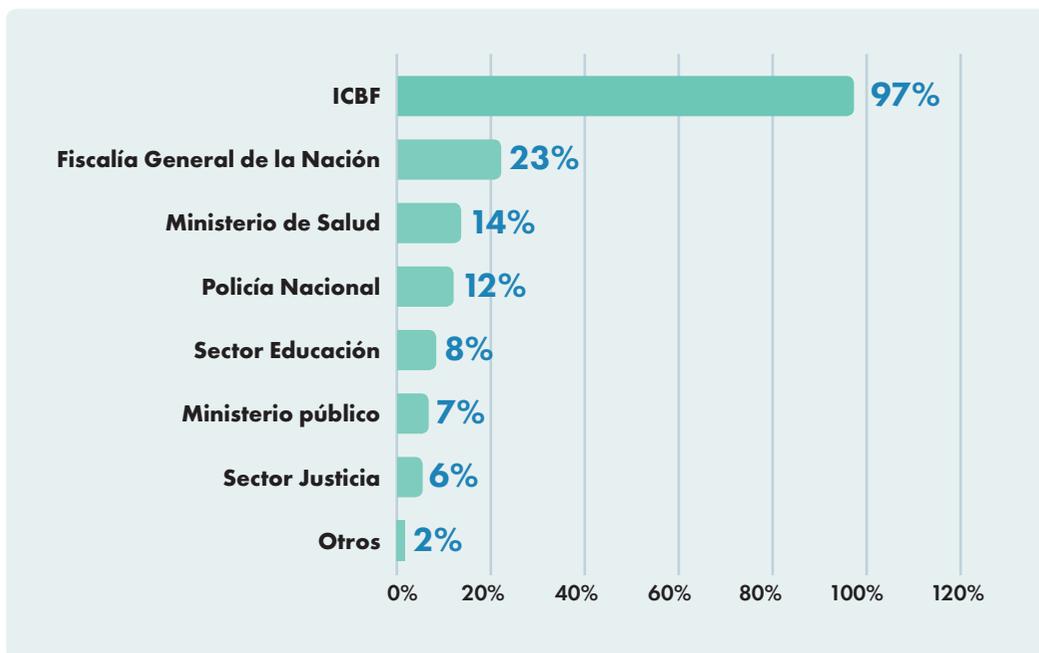


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>5</sup>

Por otra parte, **97%** de los defensores de familia que diligenciaron la encuesta reportan información al ICBF periódicamente. El **23%** remite información a la Fiscalía para intervenir a favor de los NNA. El sector Justicia y Ministerio Público son mencionados de forma recurrente, aunque no estaban en las categorías predefinidas en la pregunta. Solo **0,4%** de los encuestados reporta información periódica a todas las entidades mencionadas en la pregunta. La categoría Otros agrupa respuestas: Notarías (**0,9%**), Migración Colombia (**0,4%**), Ministerio del interior (**0,4%**), alcaldías y gobernaciones (**0,3%**) (Ver Figura 5).

<sup>5</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 748.

**Figura 5.** Entidades a las que la Defensoría de Familia reporta información periódica

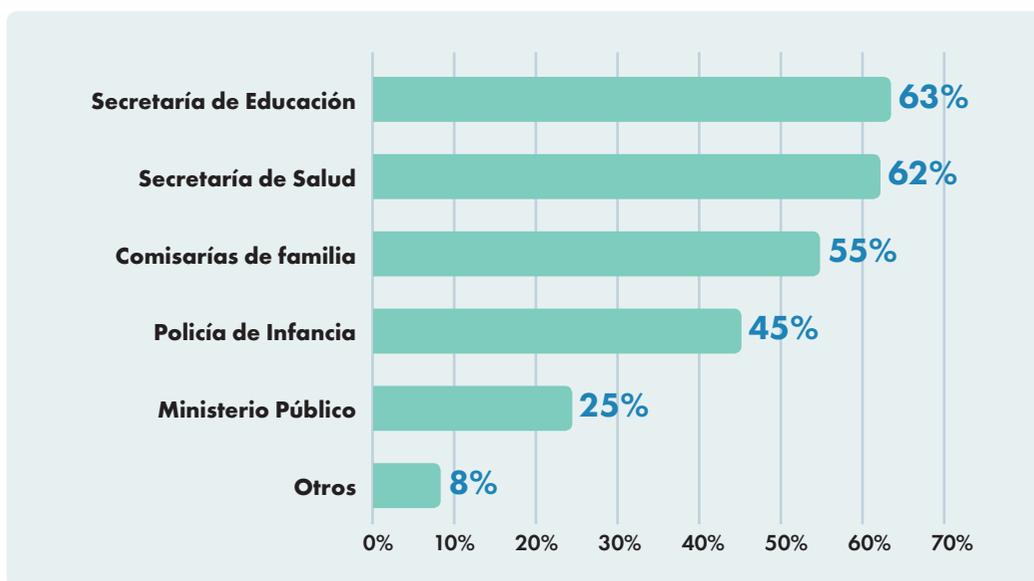


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>6</sup>

Por su parte, el **92%** de los encuestados reporta articulación intersectorial posterior a la emisión de medidas de protección con diversas entidades. Más de la mitad mencionan articulación con la secretaría de salud (**62%**), la secretaría de educación (**63%**), y las Comisarías de Familia (**55%**). El **45%** reporta articulación con la Policía de Infancia y el **25%** con el Ministerio Público. El **11%** de los que responden la pregunta reporta que existe articulación con todas las entidades presentadas: secretaría de salud, secretaría de educación, Comisarías de Familia, Policía de Infancia y la PGN. Para poder comparar con otras gráficas, la Figura 6 suma las respuestas de PGN con las de Defensoría del Pueblo (**0,7%**). La categoría Otros agrupa las siguientes respuestas: Fiscalía General de la Nación (**2%**), Operadores e instituciones (**2%**), Alcaldías y Gobernaciones (**2%**) y sector Justicia (**2%**).

<sup>6</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 737.

**Figura 6.** Articulación intersectorial posterior a la emisión de medidas de protección con alguna institución o entidad



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>7</sup>

Reconociendo la interacción natural que existe entre las Comisarías y las Defensorías de Familia, en la Tabla 4 se observa que los defensores de familia que respondieron la encuesta remitieron un total de **6.408** de casos por violencia intrafamiliar a los comisarios de familia, quienes en primera instancia tienen la competencia para actuar frente a este delito. Los defensores remitieron **4.273** casos con auto de apertura de investigación y **2.809** con medidas urgentes. Se encuentra que **41%** de los defensores que contestaron la encuesta tuvieron interacción con las Comisarías en casos con medidas de urgencia mientras que **49%** remitieron con auto de apertura de investigación.

**Tabla 4.** Casos de violencia intrafamiliar remitidos a los comisarios de familia

VARIABLE	CON MEDIDAS URGENTES	CON AUTO DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN	OTRA
Número de procesos remitidos	2.809	4.273	46
Porcentaje de defensores de familia que remitieron los casos	41%	49%	8%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 591.

<sup>8</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 591.

En la misma línea, en la Tabla 5, se observa el número de denuncias que las Defensorías de Familia remitieron a la Fiscalía General de la Nación por diferentes formas de violencias y maltrato contra NNA. En términos generales expedieron un total de **12.994** denuncias, donde el delito más frecuente es el relacionado con el abuso sexual con un **69,1%**, seguido de hechos por violencia intrafamiliar en un **28,8%**.

**Tabla 5 .** Número de casos que fueron remitidos a la Fiscalía General de la Nación por presunto delito sexual

VARIABLE	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	ABUSO SEXUAL	OTRA
Número de procesos remitidos	2.675	10.246	73
Porcentaje de defensores de familia que remitieron los casos	28,8%	69,1%	12,6%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>9</sup>

### C. Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, se observa una limitada interacción de los defensores de familia con otros agentes del SNBF, lo cual prende las alarmas, dado que la protección integral de NNA es un asunto de todos los agentes del Sistema. Esta interacción queda limitada principalmente a entidades del sector de Justicia, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Comisarías de Familia, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación. Adicionalmente, el relacionamiento principalmente se origina por lineamientos que debe seguir el Defensor, casos remitidos a otras entidades o suministro de información. Llama la atención la poca articulación intersectorial posterior a la emisión de medidas de protección, dado que en ese momento se debería activar la coordinación de todos los agentes del SNBF para brindar una oferta de servicios institucional a los NNA sujetos de estas medidas, con el fin de garantizar sus derechos y así evitar que sean vulnerados nuevamente. Para lograr un rápido restablecimiento de los derechos de los NNA, es necesario que exista una articulación más allá de los factores mencionados, buscando crear estrategias que movilicen la protección integral de NNA.

Asimismo, los delitos que más remitieron los defensores de familia fueron los de violencia intrafamiliar y los de abuso sexual. Los primeros se trasladaron a las Comisarías de Familia y los segundos a la Fiscalía General de la Nación; no se evidencia relación en otros espacios. Con base en lo anterior, esta Delegada recomienda lo siguiente:

- 1. Fortalecer los mecanismos de interacción y coordinación de las Defensorías de Familia con los demás agentes de SNBF.** En este sentido, se requiere realizar una campaña de sensibilización sobre el rol de cada agente del SNBF en torno a la protección integral de los NNA y su aporte para prevenir el ingreso de los NNA al sistema de protección, trabajando en políticas públicas de prevención que incidan en el fortalecimiento familiar y protección integral de NNA, a través de mesas de trabajo, foros interinstitucionales, capacitaciones, talleres de sensibilización, entre otras actividades que involucren a los padres de familia, cuidadores, y funcionarios

<sup>9</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 580. d

encargados del cuidado y protección de los NNA y sectores como el educativo, salud, cultura, deporte, productivo y la sociedad en general.

- 2. Crear una estrategia de gestión del conocimiento intersectorial sobre la protección integral de NNA enfocada en el restablecimiento de derechos.** Esto con el fin de fortalecer la comunicación y el conocimiento de los agentes del SNBF en relación con el PARD. Para materializar esta estrategia se requieren los siguientes elementos: (i) repositorio de información, en el cual se recojan las bases de datos sobre los NNA con PARD, sus requerimientos y los derechos vulnerados para que los agentes conozcan cómo pueden contribuir desde su oferta institucional a la protección integral de estos NNA y (ii) definir un sistema de comunicación que promueva el flujo de información de todos los agentes del SNBF.
- 3. Incorporar el enfoque de infancia y adolescencia en el gasto público tanto a nivel nacional como territorial,** de tal manera que los alcaldes y gobernadores asignen un presupuesto específico a partir de la observación No. 19 del Comité de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 2016), bajo el control y supervisión del Ministerio Público. Esto permitirá movilizar recursos financieros suficientes para la aplicación de la legislación, las políticas y los programas dirigidos a hacer efectivos los derechos de los NNA en el país. Es clave que todos los proyectos presentados al Congreso de la República tengan en cuenta esta recomendación, de manera que se asegure la atención a todos los NNA del país.
- 4. Crear mecanismos y protocolos unificados de información** entre las entidades que conforman el SNBF, Registraduría, Fiscalía, entre otras para facilitar la consulta y verificación de antecedentes de los NNA víctimas de amenaza o vulneración de derechos, de manera que las entidades puedan tomar medidas mucho más efectivas y oportunas. De esa manera las familias y las autoridades administrativas podrían optimizar los tiempos de respuesta y atención al restablecimiento de derechos de los NNA, a través de medidas proporcionales a la situación presentada, evitando al máximo su institucionalización y manteniendo la reserva y confidencialidad respecto a la consulta realizada.

**// Crear mecanismos y protocolos unificados de información entre las entidades que conforman el SNBF, Registraduría, Fiscalía, entre otras para facilitar la consulta y verificación de antecedentes de los NNA víctimas de amenaza o vulneración de derechos, de manera que las entidades puedan tomar medidas mucho más efectivas y oportunas”.**

# 4

## PROTECCIÓN

**E**n Colombia, la protección de la niñez, la infancia, la adolescencia, y el fortalecimiento familiar, han sido una competencia estatal cuyo alcance se ha venido moldeando de tiempo atrás. Sin embargo, la creación de una entidad estatal especializada en esta materia es relativamente reciente, se remonta a la década de los años 60, periodo en el cual se conforma el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Específicamente, se consolida con la Ley 75 de 1968, mediante la cual se crea el ICBF para cuidar de los infantes y adolescentes que no estuvieran bajo patria potestad o guarda, considerando su edad y sus condiciones particulares. Además, se le confía a este establecimiento público la función de vigilancia sobre quienes ejercen la patria potestad y la guarda, para asegurar que cumplan cabalmente con sus obligaciones (Ley 75 de 1968, artículo 26).

A continuación, se muestran los hitos más importantes de la transformación institucional de la competencia estatal para la protección de la niñez y adolescencia, y el fortalecimiento familiar, hitos que han llevado a la creación y transformación del ICBF como representante del Estado para la protección de los NNA en Colombia.

**Tabla 6.** Principales hitos de la transformación institucional de la competencia estatal para la protección de NNA

AÑO	HITOS
1946	Creación del Consejo Nacional de Protección Infantil mediante la Ley 83 de 1946 para la defensa del niño, que buscó asegurar dentro del territorio nacional el bienestar y la protección social, tanto de la familia, como del menor (llamado así para ese entonces).
1964	El Decreto 1818 de 1964 crea, en el Ministerio de Justicia, al Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia. Este, junto con los comités seccionales, los comités municipales que se hubieren creado y la división de menores del Ministerio de Justicia, sustituyen en todo al Consejo Nacional de Protección Infantil.
1968	Mediante la sanción de la Ley 75 de 1968, se crea el ICBF como una entidad orientada a desarrollar programas sociales dirigidos a proveer la protección del menor y, en general, al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas.
1970	Se inaugura la sede nacional del ICBF en función de las acciones de centralización de la gestión. A su vez, se impulsa la creación de instituciones para la protección integral de huérfanos, centros de cuidado diurnos, jardines infantiles, hogares de adopción y hogares infantiles.
1979	Mediante la Ley 7 y el Decreto 2388 de 1979, se reorganiza el ICBF como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud, con facultad para organizar dependencias en el territorio nacional a través de regionales, o agencias en los Departamentos y Distritos mediante Juntas Administradoras. Asimismo, esta norma decreta el bienestar familiar como un servicio público a cargo del Estado, que deberán prestar los agentes oficiales y particulares legalmente autorizados, por lo cual establece el SNBF, con el fin de fortalecer el trabajo de protección a la niñez mediante la articulación de los esfuerzos del ICBF con otras entidades, organizaciones y personas, siendo el Instituto el encargado de integrar y coordinar el servicio de bienestar familiar en el territorio nacional. El artículo 20 del Decreto 2388 de 1979 de asigna al ICBF la Dirección del SNBF.
1980	Se expide el Decreto 334 de 1980 por el cual se aprueban los estatutos del ICBF. Esta norma específicamente resalta las funciones generales del ICBF como director del SNBF. También regula lo concerniente a las relaciones de adscripción y vinculación con las entidades que prestan servicios de bienestar familiar.

**Vigilancia Superior a las Defensorías de Familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado**

AÑO	HITOS
1989	Se expide el Código del Menor que regula la actuación de los procedimientos y las autoridades que deben ordenar las medidas de protección a menores de 18 años. Se define el actuar del ICBF frente a la protección que debe darse a los menores que se encuentren en una o varias de las siguientes situaciones irregulares: (i) abandono o peligro, (ii) carencia de atención suficiente para la atención de necesidades, (iii) amenaza de su patrimonio, (iv) autoría o participación en una conducta criminal, (v) carencia de representación legal, (vi) condición de discapacidad física, sensorial o mental, (vii) adicción a sustancias que produjeran dependencia, o existencia de riesgo de caer en adicción, (viii) trabajo en condiciones no autorizadas por la ley, y (ix) situación especial que atente contra sus derechos o su integridad (Decreto 2737 de 1989, artículo 30). Asimismo, esta ley establece en el artículo 277 al defensor de familia como funcionario público al servicio del ICBF e integra a la Policía de Menores como un cuerpo especializado de la Policía Nacional, a la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y de la Familia, y crea a las Comisarías Permanentes de Familia de carácter policivo.
1991	La Constitución Política de 1991 establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás. Asimismo, la Ley 12 de 1991 adopta en el ordenamiento jurídico colombiano la Convención sobre los Derechos del Niño, integrando la evolución de la concepción de los niños como sujetos de derechos.
1999	Se expide el Decreto 1137 de 1999 por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar y se reestructura el ICBF, con el fin de fortalecer las acciones a nivel territorial y reconocer la importancia de las entidades territoriales para la prestación de los servicios a través de la creación de los Consejos de Política Social en los departamentos, distritos y municipios. Se integra el Ministerio de Salud al SNBF, en su calidad de entidad tutelar del ICBF. Se reitera que el Instituto debe actuar como coordinador e integrador del servicio de bienestar familiar en todo el territorio nacional, a través de una estructura desconcentrada bajo la denominación de regionales, centros zonales y demás dependencias o unidades requeridas llamadas a garantizar la prestación del servicio de bienestar familiar.
2002	El Decreto 3264 de 2002 establece una reorganización administrativa a la estructura del nivel central del ICBF y determina las funciones de sus dependencias. Asimismo, a partir de este año, al Ministerio de la Protección Social se adscribe el ICBF, al unirse los ministerios de Salud y de Trabajo, creando un ministerio encargado de diseñar políticas dirigidas a la reducción, mitigación y superación de los riesgos originados en fuentes naturales, ambientales, sociales y económicas relacionadas con el trabajo, el ciclo vital y la salud.
2006	Se reforma el Código del Menor mediante la expedición de la Ley 1098 de 2006, la cual crea el Código de la Infancia y la Adolescencia, que se mantiene vigente a la fecha, con el objeto de establecer normas para la protección integral de NNA, el fortalecimiento familiar, y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades. En este marco, tiene lugar la última reforma del SNBF, que mantiene la asignación de competencias al ICBF como ente coordinador, orientado a definir los lineamientos técnicos que las entidades deben seguir para garantizar los derechos de los NNA, asegurar su restablecimiento, y contribuir en el desarrollo de la ejecución de sus políticas públicas. Para el restablecimiento de los derechos de los NNA, establece como autoridades competentes a las Defensorías de Familia como dependencias del ICBF; las Comisarías de Familia como entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario que forman parte del SNBF, sobre las cuales el ICBF como entidad coordinadora será el encargado de dictar la línea técnica; la Policía Nacional como entidad que integra el SNBF bajo un cuerpo especializado como Policía de Infancia y Adolescencia que reemplaza a la Policía de Menores; y el Ministerio Público integrado por la PGN, la Defensoría del Pueblo, y las Personerías Distritales y Municipales. Finalmente, el Código de la Infancia y la Adolescencia define la vigilancia y control a las acciones de supervisión, policivas, administrativas y judiciales, encaminadas a garantizar el cumplimiento de las funciones y obligaciones para la garantía y restablecimiento de los derechos de los NNA y su contexto familiar y prevenir su vulneración a través del seguimiento de las políticas públicas y de la evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades responsables.
2018	Se expide la Ley 1878 de 2018, por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código de la Infancia y la Adolescencia. Propone una reforma al PARD en cuanto a la verificación de garantía de derechos, fija los términos legales y establece que la inobservancia de un derecho per se no da lugar a iniciar un proceso administrativo.

Fuente: Elaboración propia

## 4.1. Protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados o amenazados

Actualmente el Estado colombiano, a través del ICBF, “trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos” (ICBF, **s.f.a**) Para ello, el Instituto cuenta con diversos procesos misionales dentro de los cuales está la protección (ver Figura 7). Esta se define como el conjunto de “acciones institucionales que promueven el restablecimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres gestantes, mujeres lactantes cuando estos han sido vulnerados, amenazados o inobservados basados en el cumplimiento de los principios del interés superior y prevalencia de sus derechos” (ICBF, **s.f.b**).

**Figura 7.** Procesos misionales del ICBF



Fuente: Elaboración propia con base en ICBF (s.f.d)

El proceso de protección incluye todo lo relacionado con el SRPA, la coordinación de las autoridades administrativas y todo lo concerniente al proceso de restablecimiento de derechos y el programa de adopciones. El proceso de Vigilancia que enmarca este informe busca hacer seguimiento a la labor de protección de los NNA, enfocándose en los procesos de restablecimiento de derechos adelantados por los defensores de familia, procesos que en algunos casos pueden resultar en la inclusión del NNA en el programa de adopciones. Es por esto que el énfasis del presente informe está en dos de los elementos del proceso de protección desarrollado por el ICBF como representante del Estado: el restablecimiento de derechos y el programa de adopciones. Lo anterior con énfasis en un grupo poblacional de especial interés por su doble protección constitucional: los NNA con discapacidad.

## a. Antecedentes

La protección de los NNA promueve el restablecimiento de los derechos que les han sido amenazados o vulnerados, lo cual se entiende como la restauración de su dignidad e integridad, y de la capacidad para el ejercicio efectivo de los mismos (ICBF, 2020). La Ley 1098 de 2006, dispuso que, con el fin de restablecer los derechos de los NNA, la autoridad administrativa competente podrá adoptar cualquier medida que considere idónea para eliminar la amenaza o hacer cesar la vulneración a las garantías constitucionales de los menores de 18 años, siempre y cuando resulte legítima a la luz del ordenamiento jurídico. Para ello, en caso de ser necesario, las autoridades administrativas proceden a la apertura de un PARD, en el marco del cual emiten las órdenes correspondientes para que las entidades competentes, la sociedad civil y la familia den cumplimiento a las medidas de restablecimiento de derechos adoptadas. Como lo establece el Concepto 136 de 2017 emitido por el ICBF, estas medidas son “decisiones de naturaleza administrativa que decreta la autoridad competente para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de los NNA. Pueden ser provisionales o definitivas, deberán estar en concordancia con el derecho amenazado o vulnerado y garantizar, en primer término, el derecho del NNA a permanecer en el medio familiar. Además, la autoridad competente deberá asegurar que en todas las medidas provisionales o definitivas de restablecimiento de derechos que se decreten, se garantice el acompañamiento a la familia del NNA que lo requiera”.

Este proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de los mandatos consagrados en la constitución y en el Código de la Infancia y la Adolescencia, para lo cual adopta medidas de restablecimiento de derechos, identifica los factores de generatividad y vulnerabilidad del entorno del NNA, vincula a las redes familiares y de apoyo de los menores de 18 años, y en virtud de las pruebas recaudadas, los declara en vulneración de derechos, o en adoptabilidad.

En términos generales, los PARD se desarrollan a través de tres etapas:

- 1.** La verificación de los derechos (artículo 52 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 1 de Ley 1878 de 2018).
- 2.** El procedimiento regulado en los artículos 99 y 100 del Código de la Infancia y la Adolescencia (modificados por los artículos 3 y 4 de la Ley 1878 de 2018) que concluye con la imposición de medidas transitorias de protección.
- 3.** El seguimiento a esas medidas transitorias (artículo 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018 y el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019), que termina con una decisión de fondo tendiente a ubicar de manera definitiva al NNA en un medio familiar estable (familia nuclear o adoptiva), y a cerrar el PARD por cumplimiento de los objetivos propuestos.

A continuación, se muestran las principales actividades que debe realizar el defensor y su equipo interdisciplinario para el desarrollo de un PARD, de acuerdo con la Ley 1098 de 2006, reformada por la Ley 1878 de 2018 (para mayor detalle, ver Anexo 1).

**Tabla 7.** Principales actividades del defensor y su equipo en el PARD

ACTIVIDAD		DESCRIPCIÓN
1	Conoce la presunta amenaza o vulneración de derechos	Analiza e interpreta la constatación del reporte de amenaza o vulneración de derechos o la solicitud de restablecimiento de derechos que elabora el equipo interdisciplinario, la cual ingresa a través de la Dirección de Servicios y Atención, o por otros medios de comunicación que maneja el Instituto.
2	Identifica si requiere de diligencia de allanamiento y rescate	Tiene fundamento en los casos donde existan indicios de que está comprometida la vida o la integridad del NNA y es necesaria para salvaguardar sus derechos fundamentales.
3	Ordena y realiza la verificación de la garantía de derechos	Establece contacto con el NNA y con su familia para ordenar al equipo interdisciplinario realizar las entrevistas y valoraciones iniciales. Solicita la documentación necesaria para acreditar la identificación del NNA y la filiación, y verifica sus derechos conforme al Capítulo II del Código de la Infancia y la Adolescencia con el propósito de verificar el estado de cumplimiento de derechos del menor de 18 años.
4	Emite concepto de estado de cumplimiento de derechos	Con base en los informes del equipo interdisciplinario, la autoridad administrativa establece el concepto de la garantía de derechos. Si dentro de la verificación de la garantía de derechos se evidencia que los derechos son susceptibles de conciliación o se trata de una inobservancia de derecho, debe remitirse al procedimiento de trámite administrativo extraprocesal o al de inobservancia de derechos. De lo contrario, se continúa el trámite que conlleva al PARD.
5	Dicta auto de apertura de la investigación	Si se verifica que la situación corresponde a una amenaza o vulneración de los derechos del NNA, deberá dictar y suscribir auto de apertura de la investigación del PARD, de acuerdo con los parámetros establecidos en el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018 y de conformidad con los informes entregados por los profesionales de la Defensoría de Familia y los documentos aportados por los interesados en el proceso del NNA.
6	Ubica al NNA	Es una medida que deberá dictarse dentro del auto de apertura de la investigación que puede ser la ubicación del NNA en su medio familiar o bajo medida de protección en una institución, conforme al perfil, condición y edad del menor de 18 años.
7	Define el Plan de Intervención a seguir	El plan de intervención se define teniendo en cuenta las valoraciones iniciales efectuadas por los integrantes del equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia.
8	Realiza visita	Verifica las condiciones del NNA en su entorno familiar y social al inicio del PARD y durante el seguimiento a las medidas adoptadas.
9	Notifica personalmente del auto de apertura de la investigación	Proyecta y suscribe citación a cada uno de los representantes legales de los NNA y a los responsables de su cuidado o quienes los tuvieren a su cargo para que comparezcan al despacho, con el objetivo de notificarles el auto de apertura de la investigación del PARD. De no comparecer a la Defensoría, se proyecta y suscribe la notificación por aviso. Si se desconoce el paradero o la identidad de quien debe ser citado, se publica en la página de internet del ICBF y por medio masivo de comunicación, por un término no inferior a cinco días.
10	Busca redes familiares vinculares	Se adelanta durante el término de la actuación administrativa, la búsqueda activa de las redes familiares y vinculares que surgen de la identificación de la estructura familiar.
11	Decreta pruebas	Proyecta y suscribe auto mediante el cual se decretan las pruebas de oficio o a solicitud de parte que no fueron ordenadas en el auto de apertura.
12	Practica pruebas	Practica las pruebas que ordena de oficio y a petición de parte.
13	Audiencia de pruebas y fallo	Instalada la audiencia, se surtirán las etapas previstas para la misma. Proyecta y suscribe la audiencia de práctica de pruebas y fallo respectivo, el cual deberá ser suscrito por las partes que asisten a la misma. Actúa de acuerdo con el acervo probatorio, concluyendo con la Resolución que define la situación jurídica del NNA en Declaratoria de Vulneración de Derechos o Declaratoria de Adoptabilidad.
14	Garantiza el debido proceso	Contra la Resolución que declara la situación en vulneración de derechos o adoptabilidad, las partes podrán interponer el recurso de reposición. Si esto ocurre, el recurso debe resolverse dentro de los 10 días siguientes a su formulación. El recurso se puede resolver en uno de estos sentidos: ratificando la decisión, o modificando, aclarando o revocando la decisión.
15	Remite al Juez de Familia para homologación	Si dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria del fallo se presenta oposición por las partes o del Ministerio Público, se deberá remitir al Juez de Familia para que se surta la homologación.
16	Ordena la inscripción en el libro de varios del registro civil de nacimiento y remite al Comité de Adopciones	Una vez ejecutoriada la declaratoria de adoptabilidad y homologado el fallo, cuando hubo lugar a ello, el defensor de familia ordenará la inscripción en el libro de varios de la Notaría o Registraduría en donde repose el registro civil del NNA. Dentro de los 10 días siguientes a la inscripción, deberá remitirse el proceso al Comité de Adopciones con el informe integral.

ACTIVIDAD		DESCRIPCIÓN
17	Realiza seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos	Cuando se hubiera declarado al NNA en situación de vulneración de derechos, se ordenará continuar con el seguimiento hasta por seis meses. En casos excepcionales se puede prorrogar el seguimiento al proceso, el cual no podrá exceder los 18 meses.
18	Cierra el PARD	Si se ha superado la situación de amenaza o vulneración y se han cumplido los objetivos con el NNA y su familia, se ordena mediante auto el cierre del PARD.
19	Define la situación jurídica de fondo del NNA.	Si no se ha superado la amenaza o vulneración de derechos del NNA con respecto a su familia biológica, extensa, o solidaria, se restablecen sus derechos por medio de la declaratoria de adoptabilidad (de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018).

Fuente: ICBF (2020)

Las medidas de restablecimiento de derechos son de carácter administrativo y deberán ser proporcionales al derecho amenazado o vulnerando, teniendo como prioridad el interés superior del NNA y su derecho a permanecer en su medio familiar, siempre y cuando este garantice sus derechos. Por consiguiente, las medidas adicionales serán las establecidas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006. Algunas de estas medidas son: (i) la amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico; (ii) el retiro inmediato del NNA de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y su ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado; (iii) la ubicación inmediata en medio familiar; (iv) la ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso; y (v) la adopción, entre otras.

Los PARD están concebidos como un proceso especial, ágil, al servicio de los intereses y los derechos de los NNA, los que deben prevalecer siempre frente a los derechos de los adultos involucrados en el mismo asunto. Así las cosas, esta Vigilancia busca incidir en el trámite oportuno de los PARD, en el marco del procedimiento y términos establecidos en la Ley 1878 de 2018, evitando la institucionalización innecesaria y aportando insumos para el trabajo articulado en pro de la garantía de los derechos de los NNA que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado en situación de vulneración y otros en lista de espera para tener una familia adoptiva. Esto es de suma importancia, pues las observaciones derivadas de esta Vigilancia han evidenciado debilidades en la prestación de una respuesta oportuna a la garantía y restablecimiento de derechos de esta población.

Según información suministrada por el ICBF para el periodo 2009-2016 la cantidad de NNA con altas permanencias bajo la protección del Estado ascendía a **8.733** en el 2016, como se evidencia en el siguiente gráfico, siendo este el motivo principal para la reforma realizada mediante la Ley 1878 de 2018.

**// Los PARD están concebidos como un proceso especial, ágil, al servicio de los intereses y los derechos de los NNA, los que deben prevalecer siempre frente a los derechos de los adultos involucrados en el mismo asunto”.**

**Figura 8.** NNA en PARD con declaratoria de vulneración de derechos y permanencia mayor a un año

Fuente: Sistema de Información Misional – SIM

El seguimiento que esta Delegada ha efectuado a la situación de los NNA que se encuentran en el sistema de protección del Estado evidenció que, para febrero de 2018, estas cifras seguían incrementándose, al punto de identificar **11.673** NNA con permanencias superiores a los seis meses, situación sustentada en la normatividad legal que traía consigo la Ley 1098 de 2006, donde se visualizaron la mayoría de los procesos sin actuaciones administrativas y sin seguimiento a las medidas para defender y restablecer los derechos fundamentales de los NNA. Debido a esto, la situación de vulneración de derechos no conllevaba al efectivo restablecimiento de sus derechos. Por el contrario, el Estado, a través del ICBF y de las Defensorías de Familia, venían agravando la situación de estos NNA que pasaban de la negligencia, maltrato y violencia de sus familias o de la sociedad, a la del Estado, teniendo que pasar su infancia, niñez y adolescencia institucionalizados sin contar con medidas que efectivamente restablecieran sus derechos, encontrando que muchos se hicieron mayores de edad y perdieron la oportunidad de tener una familia. El ICBF ha tratado de fortalecer sus competencias y habilidades para poder evitar este escenario. Sin embargo, existe una deuda con esta población que hoy hace parte de las Defensorías de Referentes Afectivos. Con corte al 30 de junio de 2020, **714**<sup>10</sup> NNA se encontraban vinculados a la estrategia de Referentes Afectivos<sup>11</sup> (ver Tabla 8). Es importante aclarar que la cifra de NNA que hacen parte de esta estrategia no representa el total de NNA que se encuentran en las Defensorías de Referentes Afectivos. Actualmente hay **6.993** jóvenes mayores de 18 años en situación de adoptabilidad<sup>12</sup>. Esta problemática es analizada a profundidad en la sección 4.2. del presente informe.

<sup>10</sup> Datos de la Subdirección de Adopciones - Reporte Defensorías de Familia. Carta ICBF, Radicado 202011000000251011, 26/08/2020.

<sup>11</sup> De acuerdo con la Dirección General del ICBF, cuando los NNA que son declarados en adoptabilidad son presentados al Comité de Adopciones y no cuentan con una familia a la cual se pueda hacer una asignación, ingresan a la Estrategia de Referentes Afectivos, la cual tiene como objetivo promover la vinculación afectiva de una familia o persona soltera con un NNAJ, para constituirse como una figura protectora que le brinda su apoyo, experiencia y conocimiento. Se espera que el referente afectivo se convierta en una guía que acompañe al NNAJ en la construcción y desarrollo de su proyecto de vida.

<sup>12</sup> Según cifras del Sistema de Información Misional – SIM con corte a 31 de agosto de 2020.

**Tabla 8.** NNAJ en Defensorías de Familia vinculados a la estrategia Referentes Afectivos

RANGOS DE EDAD	PROYECTO DE VIDA	# DE NNAJ EN DEFENSORÍAS DE FAMILIA DE REFERENTES AFECTIVOS	# DE NNAJ EN DEFENSORÍAS DE FAMILIA QUE ATIENDEN DIFERENTES PROCESOS	TOTAL
8 a 13 años	Educación Básica Primaria	63	12	75
12 a 16 años	Educación inclusiva Primaria	8	2	10
12 a 22 años	Educación Básica Secundaria	228	41	269
13 a 22 años	Educación Inclusiva Secundaria	3	2	5
15 a 25 años	Educación Básica Secundaria Modalidad Aceleración	8	4	12
4 a 40 años	Adquisición herramientas para construcción proyecto de vida	82	N/A	82
6 a 49 años	Educación Especial	134	18	152
15 a 31 años	Educación Superior Nivel Técnico	39	5	44
16 a 24 años	Educación Superior Nivel Profesional	52	13	65
<b>TOTAL</b>		<b>617</b>	<b>97</b>	<b>714</b>

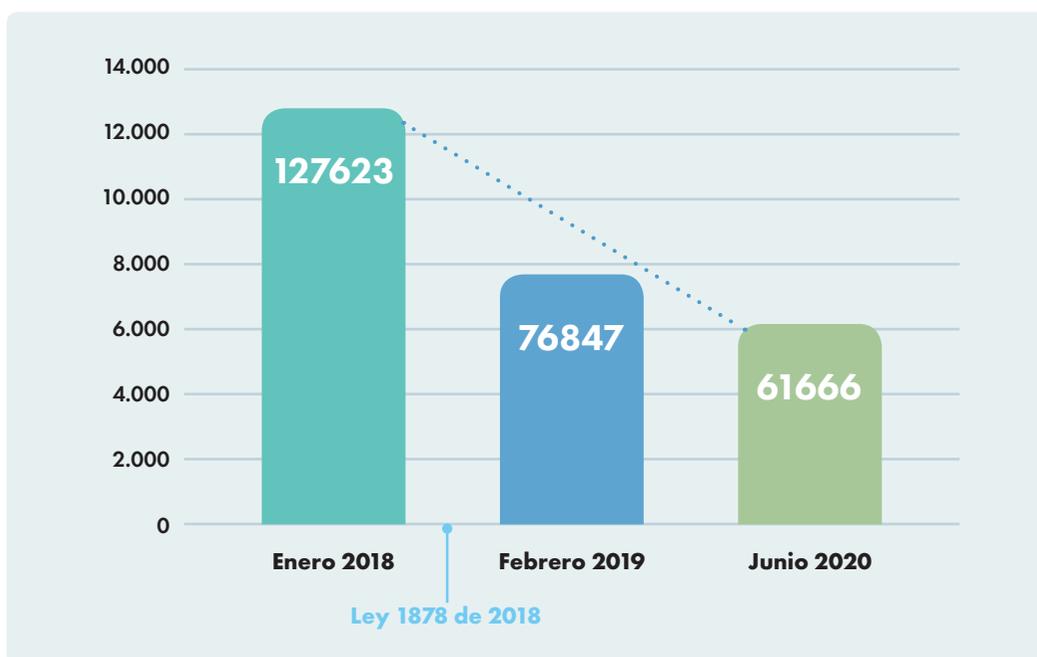
Fuente: Subdirección de Adopciones. Reporte Defensorías de Familia. Carta ICBF. Radicado 202011000000251011, 26/08/2020.

## b. Seguimiento a los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos

### Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos

La entrada en vigor de la Ley 1878 de 2018, que ha tenido como motivación las altas permanencias anteriormente descritas, ha impulsado importantes avances en este sentido. Según cifras reportadas del ICBF en el seguimiento que viene haciendo la Delegada, se observa que, en el año 2018, bajo la vigencia de la Ley 1098 de 2006, se encontraban abiertos un total de **127.623** PARD. Esta cifra ha venido disminuyendo, pues al 09 de febrero de 2019, en vigencia de la Ley 1878 de 2018, se encontraban abiertos un total de **76.847** PARD, y al 30 de junio de 2020 hay un total de **61.666** procesos activos, lo que evidencia que efectivamente con esta ley se logró un impacto en la celeridad de estos procesos (ver Figura 9).

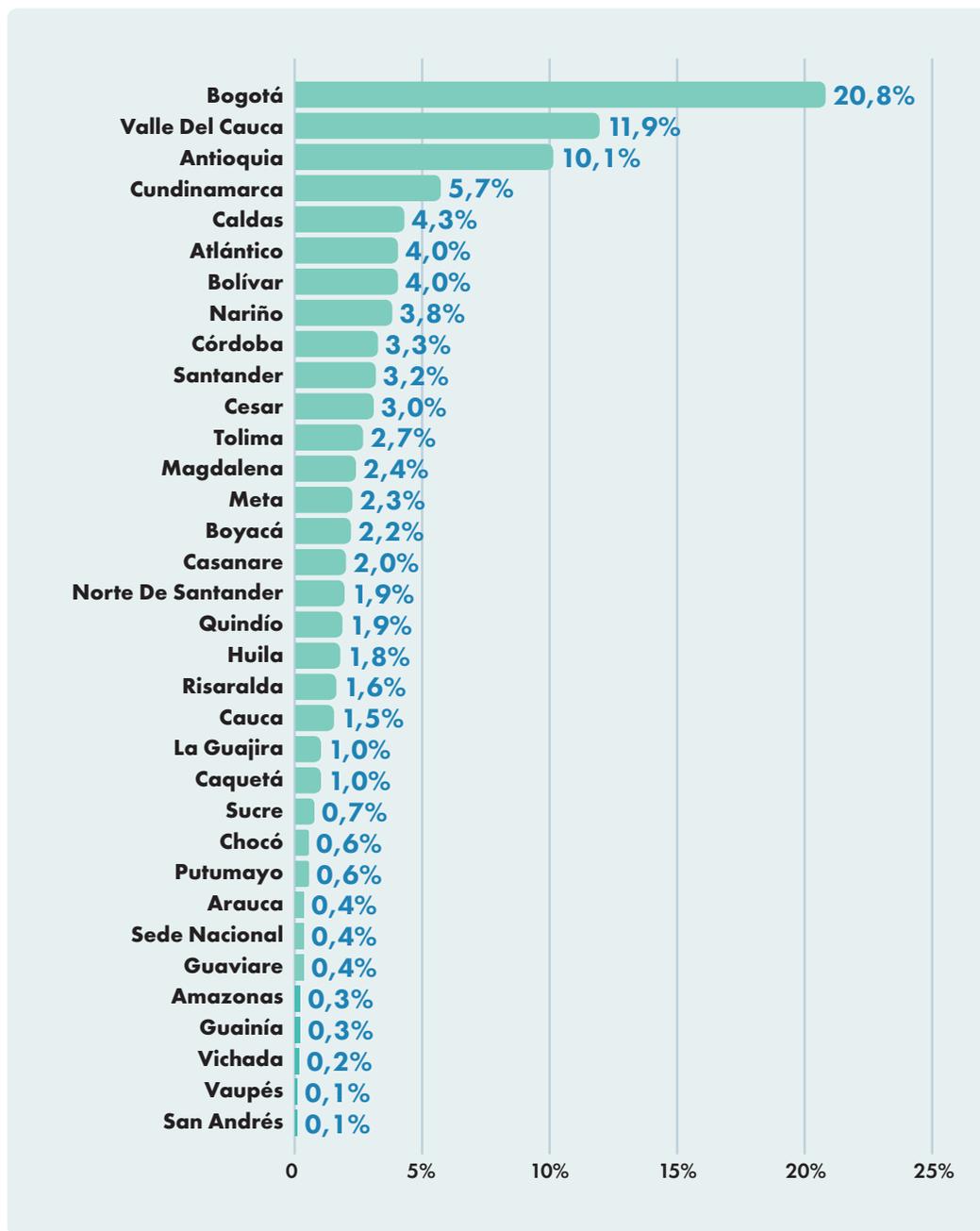
**// Según cifras reportadas del ICBF al seguimiento que viene haciendo la Procuraduría Delegada, se observa que, en el año 2018, bajo la vigencia de la Ley 1098 de 2006, se encontraban abiertos un total de 127.623 PARD”.**

**Figura 9.** Total de PARD antes y después de la Ley 1878

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del ICBF y del seguimiento de la Procuraduría Delegada

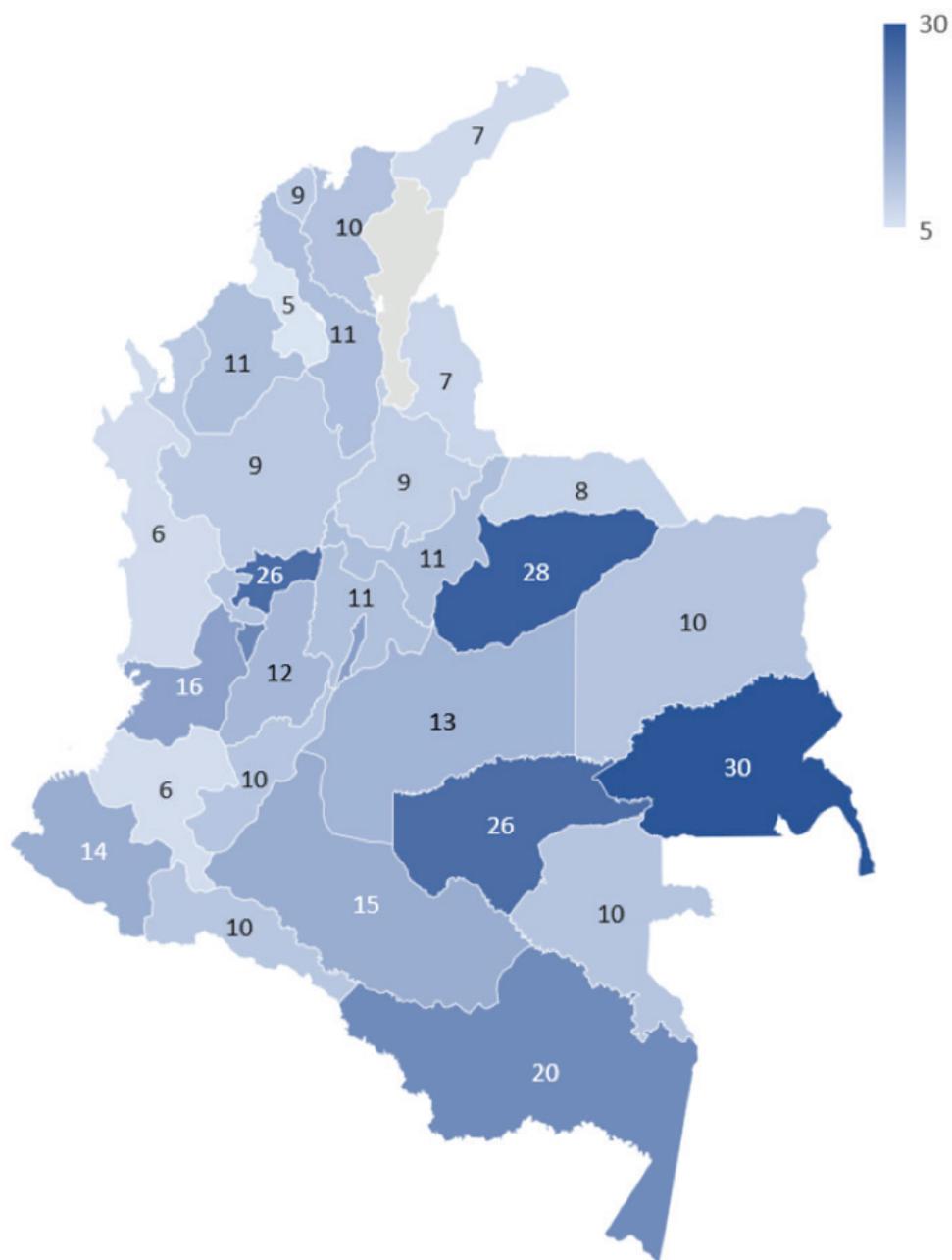
A continuación, se presenta el reporte nacional de PARD activos a junio de 2020, desagregando la información por departamento. Como puede verse en el Figura 10, Bogotá, por sí sola, concentra el **20,77%** de los casos a nivel nacional, seguido de Valle del Cauca (**11,90%**), Antioquia (**10,6%**) y Cundinamarca (**5,65%**). Esto en contraste con departamentos como Vichada (**0,18%**), Vaupés (**0,07%**) y San Andrés (**0,06%**), los cuales reportan la concentración de PARD más baja a nivel nacional.

**Figura 10.** Distribución departamental de PARD



Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Corte junio de 2020

Al calcular el número de PARD por cada 10.000 habitantes en los diversos departamentos, se evidencia que aquellos con las tasas de PARD más altas son Guainía (30), Casanare (28), Guaviare (26) y Caldas (26), mientras que los departamentos que menos PARD tienen por cada 10.000 habitantes son Cauca (6), Chocó (6), San Andrés (6) y Sucre (5) (ver Figura 11).

**Figura 11.** Número de PARD por cada 10.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Información Misional - SIM. Corte junio de 2020

Del total de NNA que tienen un PARD activo, **12.685** están declarados en adoptabilidad, mientras que a **19.390** aún no se les ha definido su situación jurídica y **29.591** han sido declarados en vulneración de derechos (ver Figura 12).

**Figura 12.** Reporte de los NNA que se encuentran en PARD

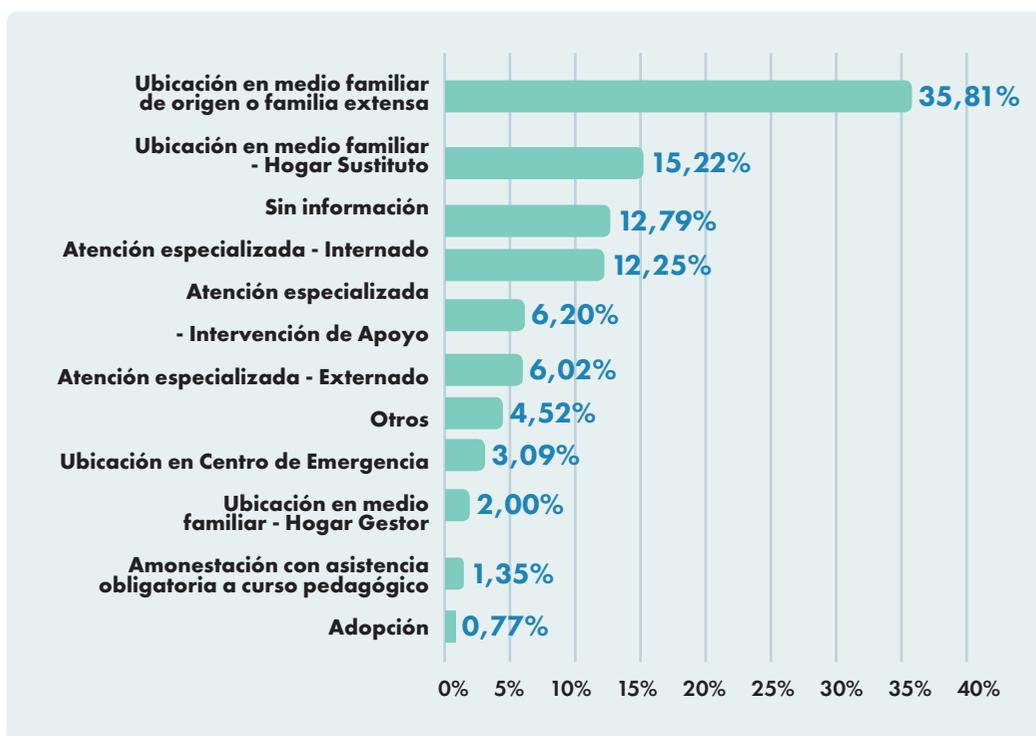


Fuente: Elaboración propia con base en Sistema de Información Misional - SIM. Corte junio de 2020

En cuanto los NNA en PARD que se encuentran sin definición de la situación jurídica, vale la pena aclarar que en la mayoría de los casos esto obedece a que no se han surtido los términos establecidos en el artículo 100 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 4 de la Ley 1878 de 2018, que señala que el término para la definición de la situación jurídica dentro del PARD es de seis meses contados desde el conocimiento de la presunta amenaza o vulneración de derechos.

También es importante tener en cuenta que debido a la situación de emergencia sanitaria ocasionada a raíz de la pandemia COVID-19, se emitió la Resolución 2953 del 17 de marzo de 2020 modificada por la Resolución 3101 del 31 de marzo de 2020, por medio de la cual se suspendieron los términos de los PARD y Trámites de Atención Extraprocesal hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Sin embargo, de acuerdo con la Resolución 3507 del 14 de mayo de 2020 en concordancia con los artículos 103 y 107 del Código General del Proceso que reemplaza las Resoluciones 2953 y 3101 de 2020, conforme a la autonomía de los defensores de familia, se podrán levantar los términos de los trámites cuyas actuaciones puedan realizarse de forma electrónica y virtual, presencial o mixta. Cada autoridad administrativa debe evaluar si, por las diferentes particularidades del caso, es posible levantar los términos procurando no vulnerar el debido proceso.

Para atender estos PARD, se han adoptado diversas medidas de restablecimiento. Como puede verse en la Figura 13, el **35,81%** de los NNA que se encuentran en un PARD han sido ubicados en su medio familiar de origen o en su familia extensa, **15,22%** han sido ubicados en un hogar sustituto y **12,25%** reciben atención especializada en la modalidad internado, entre otras medidas de restablecimiento (ver Figura 13).

**Figura 13.** Medidas de restablecimiento adoptadas<sup>13</sup>

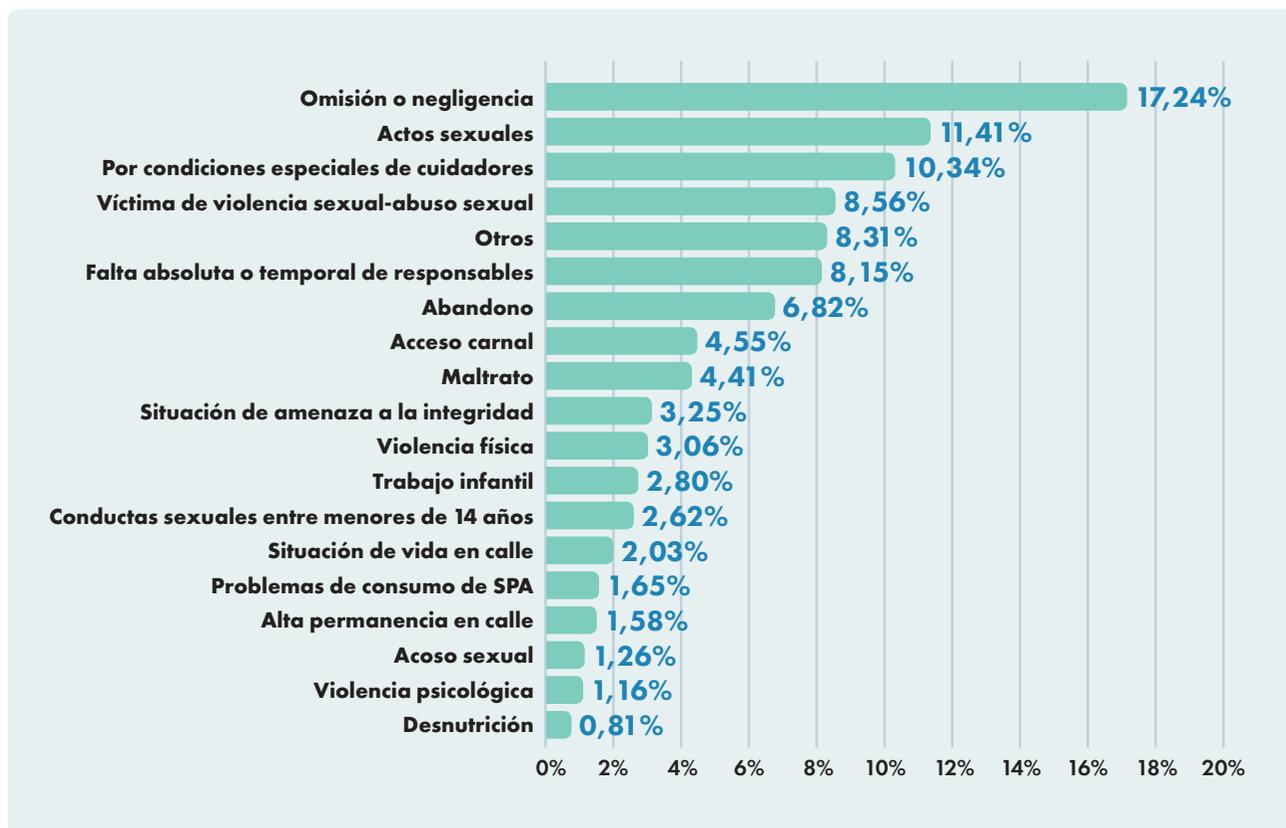
Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Corte junio de 2020

Del total de NNA que se encontraban institucionalizados, al mes de mayo de 2020, **5.404** evidenciaban una permanencia superior al plazo estipulado por la Ley 1878 de 2018. Esto puede llevar a que la autoridad administrativa a cargo del proceso pierda competencias y el PARD del NNA se extienda en el tiempo, impidiendo la realización plena de sus derechos. Lo anterior es preocupante pues, como lo evidencia la Figura 14, estos NNA ingresaron al sistema de protección del Estado por amenazas y vulneraciones que, de no ser resueltas oportunamente, pueden afectar aún más su integridad y desarrollo. Algunos de los principales motivos de ingreso de los NNA son omisión o negligencia, actos sexuales, condiciones especiales de sus cuidadores, violencia o abuso sexual y la falta absoluta o temporal de sus responsables.

**// Del total de NNA que se encontraban institucionalizados, al mes de mayo de 2020, 5.404 evidenciaban una permanencia superior al plazo estipulado por la Ley 1878 de 2018”.**

<sup>13</sup> Los PARD incluidos en la categoría “Sin información” se refieren a PARD sin registro de la medida en el SIM adoptada por la autoridad administrativa.

**Figura 14.** Principales motivos de ingreso de los NNA institucionalizados



Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Corte junio de 2020

### Solicitudes de restablecimiento de derechos y denuncias relacionadas

Sumado a las altas permanencias anteriormente analizadas, se evidencia que aún hay debilidades en la verificación oportuna de las solicitudes de restablecimiento de derechos y denuncias relacionadas. De acuerdo con la normativa, la verificación de estas solicitudes, sin importar si esta deriva en la apertura de un PARD o en remisión a otras entidades, debería darse en menos de 10 días. Sin embargo, la revisión del registro histórico a nivel nacional evidenció que desde el año 2008 hasta abril de 2019, había un rezago de **58.024** solicitudes a nivel nacional. Desde el mes de abril de 2019 la entonces Directora de Protección del ICBF lideró e implementó una estrategia de descongestión denominada "Plan Rezagó" para darle trámite a estas solicitudes de restablecimiento de derechos históricas que se encuentran sin verificación por parte de las Defensorías de Familia. Desde esa fecha al 30 de junio de 2020, se han gestionado **37.927** peticiones. Sin embargo, aún hay **20.097** solicitudes rezagadas distribuidas departamentalmente como se muestra en la Tabla 9, tema al que hay que prestarle especial atención para fortalecer estrategias institucionales que permitan la revisión oportuna de estas solicitudes y con ello la protección oportuna de los NNA colombianos.

**Tabla 9.** Solicitudes sin trámite por departamento

REGIONAL - CENTRO ZONAL	# SOLICITUDES SIN TRÁMITE POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA
Antioquia	6.261
Cundinamarca	2.430
Bogotá	1.920
Atlántico	1.590
Meta	1.365
Valle Del Cauca	1.290
Santander	865
San Andrés	625
Córdoba	611
Casanare	606
Magdalena	526
Bolívar	468
Guainía	209
Caldas	148
Sucre	148
Quindío	131
Guaviare	126
Amazonas	123
La Guajira	114
Tolima	100
Vaupés	97
Arauca	78
Cesar	76
Huila	51
Vichada	34
Chocó	32
Boyacá	18
Cauca	14
Putumayo	11
Risaralda	10
Norte de Santander	9
Nariño	8
Caquetá	3
TOTAL	20.097

Fuente: Sistema de Información Misional - SIM. Corte junio de 2020

## Conciliaciones

El proceso de conciliación es un trámite de atención extraprocesal que se utiliza como un mecanismo alternativo de solución de conflictos. La actuación de la Defensoría de Familia en este proceso está regulada por la Ley 640 de 2001 y el artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, los cuales establecen los temas sobre los cuales los defensores pueden realizar conciliaciones. Entre estos temas, se encuentran aquellos relacionados con: (i) derechos y obligaciones entre cónyuges; (ii) compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del NNA; (iii) asignación de la custodia y cuidado personal de menores de 18 años; (iv) establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales; (v) determinación de la cuota alimentaria; (vi) fijación provisional de residencia separada; (vii) suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes; (viii) la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso; (ix) las cauciones de comportamiento conyugal; (x) la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales (ICBF, 2019). Cabe aclarar que el proceso de conciliación previsto en la Ley 640 de 2001 y establecido en la Ley 1098 de 2006, modificada por la Ley 1878 de 2006, son dos regímenes jurídicos que otorgan competencias a los defensores y comisarios de familia, con dos enfoques diferentes, pues el primero prevé la posibilidad de agotar el requisito de procedibilidad en asuntos susceptibles de ser conciliables y la segunda se adelanta en el marco de un PARD.

Es necesario destacar en este punto que, siendo la conciliación extrajudicial un requisito de procedibilidad, el mismo debe agotarse con el lleno de las formalidades legales propias de cualquier oportunidad procesal que pretenda llevar el asunto contencioso a un arreglo entre las partes. Por ello, es necesario garantizar la debida notificación a las partes, brindar libertad del ánimo conciliador entre las mismas y registrar los acuerdos en acta de conciliación para que dicho documento tenga la vocación de prestar mérito ejecutivo o, en caso contrario, una constancia de no conciliación. Lo anterior teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 52, 100 y 111 de la Ley 1098 de 2006. Es por ello por lo que cuando la solicitud llegue al defensor de familia, deberá tramitarse de forma inmediata, sin que se requiera adelantar la verificación de derechos, a no ser que la autoridad administrativa, una vez realice la revisión del caso, encuentre la necesidad de ordenar dicha diligencia. En dado caso, la autoridad puede determinar si es procedente dar apertura a un PARD.

Por lo anterior, es necesario el fortalecimiento del ICBF y de las Defensorías de Familia como dependencias para darle trámite oportuno a las solicitudes de conciliación. Esto es supremamente importante, pues entre mayor sea el número de solicitudes de conciliación con acuerdo entre las partes, menor será la congestión de PARD que se concentran en las Defensorías de Familia, y se alcanzará una mayor celeridad en el restablecimiento de los derechos de los NNA.

Según los defensores de familia que respondieron la Encuesta Nacional, del total de las solicitudes de servicio para audiencias de conciliación, en promedio solo **60,52%** logran llegar a un acuerdo. Asimismo, la encuesta muestra que el departamento con más solicitudes para la realización de audiencias de conciliación es el Meta, seguido de Huila y Atlántico. Sin embargo, los departamentos en los que un mayor porcentaje de solicitudes logra llegar a un acuerdo de conciliación son Guaviare (**100%**), San Andrés (**95,24%**) y Valle del Cauca (**81,29%**) (ver Tabla 10).

**Tabla 10.** Realización de audiencias de conciliación

DEPARTAMENTO	SOLICITUDES DE SERVICIO	AUDIENCIAS REALIZADAS CON ACUERDO DE CONCILIACIÓN	
Amazonas	0	0	0,00%
Antioquia	3837	1850	48,21%
Arauca	227	100	44,05%
Atlántico	5522	2623	47,50%
Bogotá	1553	1099	70,77%
Bolívar	2697	1618	59,99%
Boyacá	2277	1753	76,99%
Caldas	902	528	58,54%
Caquetá	667	343	51,42%
Casanare	303	229	75,58%
Cauca	509	351	68,96%
Cesar	1772	1063	59,99%
Chocó	1858	1174	63,19%
Córdoba	5301	3257	61,44%
Cundinamarca	1348	821	60,91%
Guainía	0	0	0,00%
Guaviare	300	300	100,00%
Huila	5832	4110	70,47%
La Guajira	709	459	64,74%
Magdalena	2213	1156	52,24%
Meta	6039	2322	38,45%
Nariño	4244	2884	67,95%
Norte de Santander	1808	1134	62,72%
Putumayo	82	39	47,56%
Quindío	513	295	57,50%
Risaralda	1337	912	68,21%
San Andrés	21	20	95,24%
Santander	513	393	76,61%
Sucre	2396	1568	65,44%
Tolima	3894	2760	70,88%
Valle del Cauca	1625	1321	81,29%
Vaupés	30	20	66,67%
Vichada	67	51	76,12%
TOTAL	60.396	36.552	

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 746

Del total de solicitudes de servicios para la realización de audiencias de conciliación, el **41,58%** se dan por alimentos, el **30,32%** por custodia, **25,28%** por visitas y **2,82%** por permisos para salidas del país. Como indican los resultados de la Encuesta Nacional a los defensores de familia, las conciliaciones por alimentos son particularmente altas en Huila, Tolima y Nariño; las de custodia predominan en Huila, Meta y Bolívar; las de visitas se destacan en Huila, Atlántico y Meta; y las relacionadas con permisos de salida del país en Atlántico, Cundinamarca y Nariño. Así, los departamentos con más conciliaciones según lo reportado por los defensores de familia son Huila, Atlántico y Meta.

**Tabla 11.** Tipología de conciliaciones

DEPARTAMENTO	ALIMENTOS	CUSTODIA	VISITAS	PERMISO DE SALIDAS DEL PAÍS	TOTAL
Amazonas	0	0	0	0	0
Antioquia	1616	918	652	89	3275
Arauca	217	152	152	0	521
Atlántico	2076	1875	2073	995	7019
Bogotá	977	966	751	23	2717
Bolívar	2432	2046	1881	36	6395
Boyacá	1428	1099	647	36	3210
Caldas	377	152	222	14	765
Caquetá	338	256	110	4	708
Casanare	272	272	272	0	816
Cauca	376	270	186	14	846
Cesar	767	533	182	3	1485
Chocó	1215	569	311	16	2111
Córdoba	2550	1701	565	21	4837
Cundinamarca	1057	961	846	510	3374
Guainía	0	0	0	0	0
Guaviare	301	300	300	10	911
Huila	4125	2947	2833	13	9918
La Guajira	462	275	304	0	1041
Magdalena	1244	772	637	22	2675
Meta	2268	2214	1937	61	6480
Nariño	2601	1381	1063	298	5343
Norte de Santander	1563	1343	1303	11	4220
Putumayo	109	79	10	2	200
Quindío	320	218	235	29	802
Risaralda	613	219	117	4	953
San Andrés	14	4	3	0	21
Santander	215	215	115	35	580
Sucre	1699	1206	1238	0	4143
Tolima	2704	1885	1747	19	6355

DEPARTAMENTO	ALIMENTOS	CUSTODIA	VISITAS	PERMISO DE SALIDAS DEL PAÍS	TOTAL
Valle del cauca	599	376	320	82	1377
Vaupés	30	30	30	0	90
Vichada	79	30	21	0	130
<b>TOTAL</b>	<b>34644</b>	<b>25264</b>	<b>21063</b>	<b>2347</b>	<b>83318</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>15</sup>

En el marco de las conciliaciones anteriormente descritas, los defensores reportan la realización de las actividades plasmadas en la Tabla 12. La mayoría de las actividades están relacionadas con las intervenciones en audiencias judiciales (particularmente en Valle Del Cauca, Bogotá y Boyacá), las respuestas de derechos de petición (en Tolima, Huila y Valle del Cauca) y la elaboración de conceptos notariales (en Atlántico, Antioquia y Risaralda). En cambio, las actividades que se realizan con menor frecuencia a nivel nacional son la participación de operativos, rescates o eventos públicos; la participación en mesas, talleres, comités y audiencias públicas para tratar temas de políticas públicas; y, por último, los trámites de restituciones internacionales. La distribución departamental de estas actividades se muestra a continuación.

**Tabla 12.** Actividades realizadas por los defensores en los procesos de conciliación

DEPARTAMENTO	# DE RECONOCIMIENTOS VOLUNTARIOS	# DE CONCEPTOS NOTARIALES ELABORADOS	# DE RESTITUCIONES INTERNACIONALES TRAMITADAS	# RESPUESTAS A ACCIONES DE TUTELAS	# RESPUESTAS A DERECHOS DE PETICIÓN	# EMISIÓN DE CONCEPTOS ANTE AUTORIDADES JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS	#INTERVENCIÓN EN AUDIENCIAS JUDICIALES	# OPERATIVOS, RESCATES, O EVENTOS PÚBLICOS EN LOS QUE PARTICIPO	# DE MESAS, TALLERES, COMITÉS, AUDIENCIAS PÚBLICAS, PARA TRATAR TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS QUE PARTICIPÓ
Amazonas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Antioquia	293	975	17	50	1029	133	660	131	46
Arauca	14	9	0	0	33	3	8	0	9
Atlántico	704	1056	15	105	989	355	1023	89	46
Bogotá	92	93	2	141	1057	654	2575	117	30
Bolívar	199	238	9	57	246	318	468	114	75
Boyacá	282	388	2	91	867	1399	2013	38	63
Caldas	114	31	2	40	1237	14	518	81	76
Caquetá	69	33	1	5	275	30	320	16	11
Casanare	13	6	0	0	2	8	1386	0	0
Cauca	137	45	2	67	199	145	259	17	20
Cesar	118	104	3	7	59	12	633	68	7

<sup>15</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 746

Vigilancia Superior a las Defensorías de Familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado

DEPARTAMENTO	# DE RECONOCIMIENTOS VOLUNTARIOS	# DE CONCEPTOS NOTARIALES ELABORADOS	# DE RESTITUCIONES INTERNACIONALES TRAMITADAS	# RESPUESTAS A ACCIONES DE TUTELAS	# RESPUESTAS A DERECHOS DE PETICIÓN	# EMISIÓN DE CONCEPTOS ANTE AUTORIDADES JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS	# INTERVENCIÓN EN AUDIENCIAS JUDICIALES	# OPERATIVOS, RESCATES, O EVENTOS PÚBLICOS EN LOS QUE PARTICIPO	# DE MESAS, TALLERES, COMITÉS, AUDIENCIAS PÚBLICAS; PARA TRATAR TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS QUE PARTICIPO
Chocó	160	184	0	14	152	56	1240	52	54
Córdoba	131	120	3	11	270	39	156	121	26
Cundinamarca	138	229	2	51	556	286	711	48	92
Guainía	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guaviare	30	20	0	4	100	0	50	4	50
Huila	532	662	2	98	1836	63	219	40	33
La Guajira	55	24	0	29	36	1	234	18	22
Magdalena	249	384	5	108	782	364	604	163	120
Meta	290	344	5	55	1191	477	788	71	44
Nariño	608	644	6	556	1474	744	1513	245	198
Norte de Santander	199	170	1	28	583	101	100	54	28
Putumayo	34	25	0	1	76	17	65	6	23
Quindío	56	290	2	20	194	38	255	24	11
Risaralda	101	664	3	7	643	27	361	22	43
San Andrés	0	0	0	1	6	3	44	0	18
Santander	89	386	12	28	226	147	426	16	2
Sucre	106	118	3	17	339	99	651	30	63
Tolima	384	526	8	206	3176	749	1437	298	67
Valle del cauca	211	485	9	180	1478	98	2862	89	58
Vaupés	10	5	0	0	30	8	15	0	3
Vichada	8	0	0	3	38	3	22	0	41
<b>TOTAL</b>	<b>5426</b>	<b>8258</b>	<b>114</b>	<b>1980</b>	<b>19179</b>	<b>6391</b>	<b>21616</b>	<b>1972</b>	<b>1379</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>16</sup>

Como lo muestra la Tabla 13, según la Encuesta Nacional de defensores el **38,10%** de las solicitudes de conciliación son atendidas en 10 o menos días, mientras que **20,74%** se atienden entre 11 y 20 días; **16,08%** entre 21 y 30 días; y **25,08%** superan los 30 días. Teniendo en cuenta que en términos de conciliación los defensores se rigen por la Ley 640 de 2001 que da un término de tres meses para atender estas solicitudes, en general, los plazos reportados por los defensores demuestran una atención oportuna de las conciliaciones.

<sup>16</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 746

**Tabla 13.** Días promedio para atender una solicitud de conciliación.

DÍAS PROMEDIO PARA ATENDER UNA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN	% DE CONCILIACIONES
Hasta 10 días	38,10%
Entre 11 y 20 días	20,74%
Entre 21 y 30 días	16,08%
Más de 30 días	25,08%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>17</sup>

### Intervención en etapa judicial

Ahora bien, es importante hablar de las actuaciones de intervención que realizan los defensores de familia en etapa judicial en los casos en los que no se logra una conciliación. La mayoría de estos casos están relacionados con la solicitud de cuota alimentaria (**25,16%**), seguido de los procesos de custodia (**13,28%**) y las demandas de adopción (**13,05%**). En contraste, los tipos de procesos intervenidos por los defensores en los Juzgados de Familia, el tribunal y las Cortes que se presentan con menor frecuencia son la privación de patria potestad (**6,58%**), las salidas del país (**2,08%**) y la restitución internacional (**0,81%**).

**Tabla 14.** Tipificación de los procesos intervenidos en los Juzgados de Familia, Tribunal y Cortes

TIPO DE PROCESO INTERVENIDOS EN LOS JUZGADOS DE FAMILIA, TRIBUNAL Y CORTES POR PARTE DE LOS DEFENSORES DE FAMILIA	PORCENTAJE
Alimentos	25,16%
Custodia	13,28%
Por declaratoria de adoptabilidad	13,05%
Por declaratoria de vulneración	10,91%
Reconocimiento de paternidad	10,24%
Visitas	9,99%
Impugnación a la paternidad	7,89%
Privación de patria potestad	6,58%
Salida del país	2,08%
Restitución Internacional	0,81%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de defensores de familia, 2020<sup>18</sup>

En cuanto al porcentaje de demandas subsanadas por parte de los defensores de familia adscritos a los juzgados y que fueron remitidas por los Centros Zonales, encontramos un comportamiento similar, donde la mayoría de ellas están relacionadas con alimentos (**29,37%**), seguido de los procesos ejecutivos (**22,86%**) y las demandas de impugnación de paternidad (**13,77%**). Por otro lado, las demandas subsanadas que fueron remitidas por los Centros Zonales que se presentan con menos frecuencia son la interdicción (**4,84%**), las salidas del país (**1,73%**) y la restitución internacional (**1,14%**).

<sup>17</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 622

<sup>18</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 580

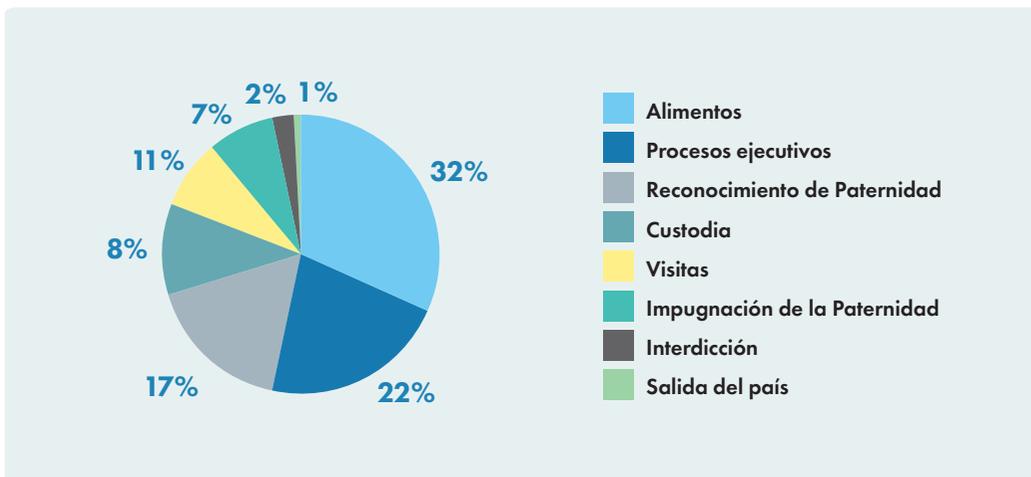
**Tabla 15.** Tipificación de las demandas subsanadas que fueron remitidas por los centros zonales

TIPO DE LAS DEMANDAS SUBSANADAS QUE FUERON REMITIDAS POR LOS CENTROS ZONALES	PORCENTAJE
Alimentos	29,37%
Procesos ejecutivos	22,86%
Impugnación de la Paternidad	13,77%
Reconocimiento de Paternidad	11,86%
Custodia	9,29%
Visitas	5,14%
Interdicción	4,84%
Salida del país	1,73%
Restitución internacional	1,14%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>19</sup>

Por último, es importante resaltar el número de demandas elaboradas y presentadas que resultan de la gestión de los defensores de familia directamente en los Juzgados de Familia. En este caso, la mayoría de las demandas también están relacionadas con alimentos (**32%**), seguido de procesos ejecutivos (**22%**) y reconocimiento de paternidad (**17%**). Esto deja ver que los usuarios reciben atención por parte de los defensores de familia que trabajan en los centros zonales y de aquellos que se encuentran adscritos a los Juzgados de Familia.

**Figura 15.** Tipo de demandas elaboradas y presentadas que resultan de su gestión directamente en los Juzgados de Familia



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 580

<sup>20</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 580

## C. Conclusiones y recomendaciones

Las cifras y análisis de las altas permanencias han demostrado que muchos NNAJ han cumplido su mayoría de edad sin que se les hayan restablecido sus derechos, pese a la intervención del Estado. Resulta contradictorio que sea la actuación del mismo Estado, a través de la institucionalidad, la razón por la cual estos NNA pierden la oportunidad de tener una familia. De ahí, la importancia de que los términos contemplados en la Ley 1878 de 2018 se cumplan de manera inmediata por las autoridades administrativas, para lo cual necesitan los recursos humanos, técnicos y logísticos indispensables para dar cabal cumplimiento a la norma en los plazos establecidos por la ley, y lograr así garantizar el efectivo restablecimiento de los derechos de los NNA.

De otra parte, es necesario evaluar la capacidad de gestión por Defensoría de Familia frente a la demanda real y el tiempo que ingresa diariamente a los centros zonales de todo el país, teniendo en cuenta la densidad demográfica, la cultura y diversidad étnica, los índices de violencia y maltrato contra los NNA, los usos y las costumbres, entre otros factores a determinar, el número de Defensorías de Familia y equipos psicosociales necesarios para dar una atención oportuna en los territorios, o la modificación de la estructura de atención que presenta el Instituto al día de hoy.

Asimismo, el rezago en las denuncias y solicitudes de restablecimiento de derechos es un factor de preocupación por las implicaciones que tiene en el desarrollo de los NNA cuyos derechos están siendo presuntamente amenazados o vulnerados. La falta de oportunidad en su constatación podría desencadenar en daños y afectaciones irreversibles en la integridad personal, psicológica y moral de los NNA.

A pesar de las preocupaciones anteriormente enunciadas, es importante reconocer el avance que se ha logrado en la verificación de las solicitudes de restablecimiento de derechos y la movilización de los PARD, lo cual representa un logro significativo a favor del efectivo restablecimiento de derechos de los NNA. Estos resultados evidencian el impacto de la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, así como de los esfuerzos que ha realizado el ICBF, los defensores de familia, equipos psicosociales, los procuradores judiciales de familia, la Rama Judicial en la ciudad de Bogotá, el Juez de la Red, y la Academia a través de la Universidad del Rosario, quienes se han unido en esta tarea de capacitar, sensibilizar y trabajar en los temas de restablecimiento de derechos a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres.

Para seguir avanzando en esta vía, es importante tener en cuenta que debido a la situación de emergencia sanitaria ocasionada a raíz de la pandemia COVID-19, se han suspendido los términos de los PARD y Trámites de Atención Extraprocesal hasta el día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esto puede implicar un retroceso en el avance logrado hasta el momento en el cumplimiento de los términos de la Ley 1878 de 2018, razón por la cual es necesario seguir fortaleciendo el seguimiento y la vigilancia a estos procesos. Teniendo esto en cuenta, se recomienda al ICBF, como entidad representante del Estado para la protección de los NNA y como juez natural de las Defensorías de Familia:

### 1. Asegurar la verificación oportuna de las solicitudes de restablecimiento de derechos.

Para esto, por un lado, es clave seguir fortaleciendo la estrategia de descongestión denominada "Plan Rezago". Por otro lado, es importante fortalecer los equipos de trabajo y crear una estrategia para agilizar la atención de solicitudes de conciliación por parte de los defensores de familia.

- 2. Mejorar las estrategias de gestión de información y alertas tempranas.** Armonizar las fuentes de información de los diversos actores involucrados en el restablecimiento de derechos de los NNA a través del Sistema Misional de Información - SIM. De esta manera se podrá conocer fácilmente la dimensión real de las demoras sobre la respuesta del Estado, hacer alertas tempranas y definir políticas institucionales que mitiguen la vulneración de derechos en los PARD. Esto contribuiría a la unificación de la información, la homologación de criterios y plazos para su registro lo cual, a su vez, facilita el seguimiento a los procesos y la toma de decisiones.
- 3. Crear una estrategia para subsanar los efectos que dejará la suspensión de términos de los PARD y Trámites de Atención Extraprocésal debido a la emergencia sanitaria por la pandemia COVID – 19.** La suspensión de términos derivará en un aumento en las altas permanencias de los NNA bajo protección del Estado. Teniendo esto en cuenta, es clave crear una estrategia institucional que permita acelerar los procesos que se han estancado en esta coyuntura, evitando que el número de NNA institucionalizados y con altas permanencias siga aumentando. Vale la pena mencionar que de manera acertada para esta Delegada se levantaron por la medida cautelar emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 19, Consejero Ponente William Hernández Gómez del 28 de agosto de 2020, dentro del Control Inmediato de Legalidad realizado a la Resolución No. 3507 del 14 de mayo de 2020.
- 4. Fortalecer las estrategias de conciliación para aumentar el porcentaje de acuerdos que son resueltos a través de este mecanismo y así disminuir el número de PARD que llegan a las Defensorías.** Esto aportaría a la descongestión de procesos atendidos por las autoridades administrativas, y evitaría que muchos NNA y sus familias tengan que desgastarse al entrar a un proceso como este.

---

## 4.2. Adopciones

En cumplimiento de su misión, el ICBF adelanta acciones para fortalecer a las familias de origen y lograr que un mayor número de NNA pueda permanecer junto a ellas. No obstante, cuando la familia biológica, extensa o solidaria aún con el apoyo del Estado, no garantiza el efectivo goce de los derechos de un NNA, se contempla la adopción como una medida excepcional de restablecimiento de derechos y un medio para asegurar un escenario familiar garante y protector de carácter permanente, atendiendo al interés superior del niño y su derecho fundamental a tener una familia<sup>21</sup>.

Las dificultades mencionadas en las secciones anteriores con respecto al PARD y la falta de resolución oportuna de la situación jurídica de los NNA, impactan el proceso de adopción produciendo retrasos que afectan los derechos fundamentales de esta población. El Código de la Infancia y la Adolescencia define que la adopción es principalmente y por excelencia una medida de protección a través de la cual, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable la relación paternofamiliar entre personas que no la tienen por naturaleza (artículo 61). El ICBF, en la actualidad adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, es la Autoridad Central en materia de adopción en Colombia (artículo 62), y la Defensoría de Familia, en tanto dependencia del ICBF, es el actor con mayor incidencia en el proceso de adopción de NNA en Colombia.

Este apartado presenta algunos hitos en el marco jurídico y en la jurisprudencia de la adopción en Colombia, el funcionamiento y el seguimiento al programa de adopción y algunas conclusiones y recomen-

---

<sup>21</sup> Constitución Política de Colombia. Artículos 22 y 44. Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

daciones con respecto a este tema. Asimismo, describe el proceso y sus actores, comenta la situación de la adopción en Colombia a partir de cifras, así como los avances y logros alcanzados desde el inicio de esta Vigilancia. Igualmente, presenta avances del ICBF en la oferta institucional para impulsar la adopción de NNA y alternativas para aquellos que, por tener características y necesidades especiales, hacen que su proceso sea mucho más largo y traiga muchos más retos para el programa de adopciones del ICBF, las IAPAS y las autoridades administrativas, sin dejar de lado a los NNA que se encuentran inmersos en estos casos, y quienes finalmente deben asumir la realidad de haber perdido a su familia de origen y ahora la oportunidad de tener una familia por vía de la adopción, por los factores ya aquí mencionados.

### a. Antecedentes

En Colombia la figura de la adopción existe desde la época de la Colonia. Los cambios en regulación jurídica de la adopción evidencian que la concepción de la figura y su tratamiento, han tenido modificaciones sustanciales y significativas.

**Tabla 16.** Algunos hitos en el marco normativo de la adopción en Colombia.

NORMA Y PERIODO	DESCRIPCIÓN
La República, Constitución de 1821	Aunque cada Estado soberano adoptó su propia legislación, seguían vigentes las leyes españolas sobre adopción, tales como el Fuero Real y el Código de Las Siete Partidas, puesto que el Congreso Nacional no había expedido, aún, ninguna ley sobre la adopción.
Código Civil de Cundinamarca de 1859	Sirvió de modelo para los demás Estados. Fue el mismo Código Civil Chileno, con algunas modificaciones, entre las cuales se encuentra la inclusión de un título especial sobre la adopción basándose en el Código Napoleónico, las leyes españolas y las costumbres colombianas. Faculta al adoptado para usar el apellido de su adoptante en vez del de su familia biológica, siempre y cuando se expresara aquello en la escritura de adopción. El adoptado y el adoptante no adquieren el derecho a heredarse sin testamento. El adoptado conserva los derechos y obligaciones que tiene para con su familia biológica.
Código Civil de 1887	Considera la adopción como un contrato solemne, tramitado por un juez civil mediante escritura pública. No se tenía en cuenta la situación, participación o el consentimiento de los padres biológicos. Entre adoptante y adoptado surgían los mismos derechos y obligaciones que existían entre padre y/o madre e hijo legítimo. El parentesco civil creado entre adoptante y adoptado como hijo legítimo y los derechos y obligaciones que allí surgían, no trascendían a otras personas, por ejemplo, a otros familiares. El adoptante en ningún caso podía ser heredero del adoptado. Tener descendencia legítima era un impedimento para la adopción; y en el evento de que ésta se hubiese celebrado y posteriormente, sobreviniera un hijo legítimo, la adopción fenecía. Igualmente terminaba, con la muerte del adoptado o del adoptante y la justa revocación.
Ley 140 de 1960	Sustituyó el anterior Código Civil e introdujo importantes modificaciones, tales como: Permitir la adopción en caso de que los adoptantes tuviesen hijos, anterior o posteriormente a la misma. Mejoramiento de los derechos hereditarios para los hijos adoptivos, aunque con ciertos límites. El adoptado continuaba formando parte de su familia de origen, conservando sus respectivos derechos y obligaciones (adopción abierta). Antes de llevar a cabo la adopción en notaría, se debía obtener una licencia judicial por parte del juez.
Ley 75 de 1968	Conocida como Ley Cecilia, crea el ICBF y extiende la competencia de Jueces de Menores para entregarlos en adopción.
Ley 5 de 1975	Introduce cambios sustanciales frente al régimen de la adopción: Pasa de ser una figura contractual a una relación surgida en virtud de una sentencia judicial que debería ser inscrita en el registro civil del estado civil. Hace la diferenciación entre la adopción plena y la simple.
Decreto 2737 de 1989	Crea el Código del Menor, el cual fue determinante para la adopción en Colombia pues le otorgó el carácter de medida de protección por excelencia. Abolió la adopción simple. Reguló estrictamente la adopción por parte de extranjeros. Empezó a tener en cuenta los intereses de los adoptados.

NORMA Y PERIODO	DESCRIPCIÓN
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ratificada por el Congreso de la República mediante la Ley 12 de 1991. Su preámbulo sostiene que la familia es elemento básico de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y reconoce que para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad el niño “debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.
Constitución de 1991	<u>Artículo 5:</u> ordena al Estado a amparar a la familia como institución básica de la sociedad. <u>Artículo 13:</u> consagra el derecho a la igualdad. <u>Artículo 42:</u> “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad” y se constituye por vínculos naturales (biológicos) o jurídicos (adopción).
Ley 265 de 1996	Colombia aprueba el Convenio de La Haya en lo relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. Este convenio buscó configurar un instrumento jurídico internacional sobre la adopción y proteger el interés superior de los NNA. Enfatizó en la importancia de crecer en el seno de una familia.
Ley 1098 de 2006	Código de la Infancia y la Adolescencia, orientado por la Política de la Protección Integral. <u>Artículo 61 - 78:</u> define la adopción, incluyendo los requisitos que deben cumplir las personas que quieren adoptar en Colombia y las condiciones para que un NNA se pueda entregar legalmente, el programa de adopción y los requisitos de acreditación para los organismos o agencias que presten servicios de adopción internacional, entre otros. Declara al ICBF como autoridad central en materia de adopción <u>Artículo 82:</u> configura al defensor de familia como el titular de la declaratoria de adoptabilidad. <u>Artículo 64:</u> 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. <u>Artículo 124 - 128:</u> regula el proceso judicial de adopción.
Sentencia T-844 de 2011	Sentencia inter-partes que revocó la sentencia de adopción proferida por un juzgado de familia y dejó sin efectos el fallo administrativo del proceso de adopción.
Ley 1753 de 2015	Modifica el artículo 56 de la Ley 1098 de 2006. Impone un límite de cuatro meses para la indagación acerca de la familia extensa de un NNA.
Ley 1878 de 2018	Modifica el Código de Infancia y Adolescencia al establecer un plazo máximo de 18 meses para la resolución de PARD. Esta medida reduce el tiempo en que los menores de 18 años permanecen sin definición jurídica, lo cual agiliza su declaración en adoptabilidad, en caso de que su situación lo amerite. En lo relacionado con el proceso de adopción se resaltan los siguientes cambios: <u>Artículo 2:</u> incluye modificaciones relacionadas con la ubicación en medio familiar y la búsqueda de parientes. <u>Artículo 8:</u> ordena la inscripción de la resolución que declara la adoptabilidad en el libro de varios y en el registro civil del menor de 18 años de manera inmediata a la ejecutoria, establece el plazo para este proceso y regla el procedimiento a seguir por la autoridad competente y el Comité de Adopciones. <u>Artículo 10:</u> trata la adopción en lo relacionado con la demanda y requisitos que debe presentar la familia adoptante. <u>Artículo 11:</u> establece las reglas especiales del procedimiento de adopción. <u>Artículo 12:</u> trata el tema de la seguridad social de los adoptantes y adoptivos.

Fuente: Elaboración propia con base en Vélez (2016); Estrada, Arango, Carrasquilla, Mesa, Vergara, Noreña, Tamayo, López y Correa (2017); Ortiz y Estrada (2018)

Conviene ahondar en algunos de los hitos más recientes del marco normativo de la adopción en Colombia por su importancia en el proceso: la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1878 de 2018 (normas que se configuran como directrices del proceso de adopción), sin dejar por fuera las consecuencias que trajo la Sentencia T-844 de 2011, las cuales veremos más adelante.

### Código de la Infancia y la Adolescencia - Ley 1098 de 2006

La Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, establece que los NNA se encuentran en situación de adoptabilidad cuando:

1. Son declarados en situación de adoptabilidad por el defensor de familia, mediante resolución motivada, o por el Juez de Familia, cuando el primero pierde competencia, mediante sentencia judicial.

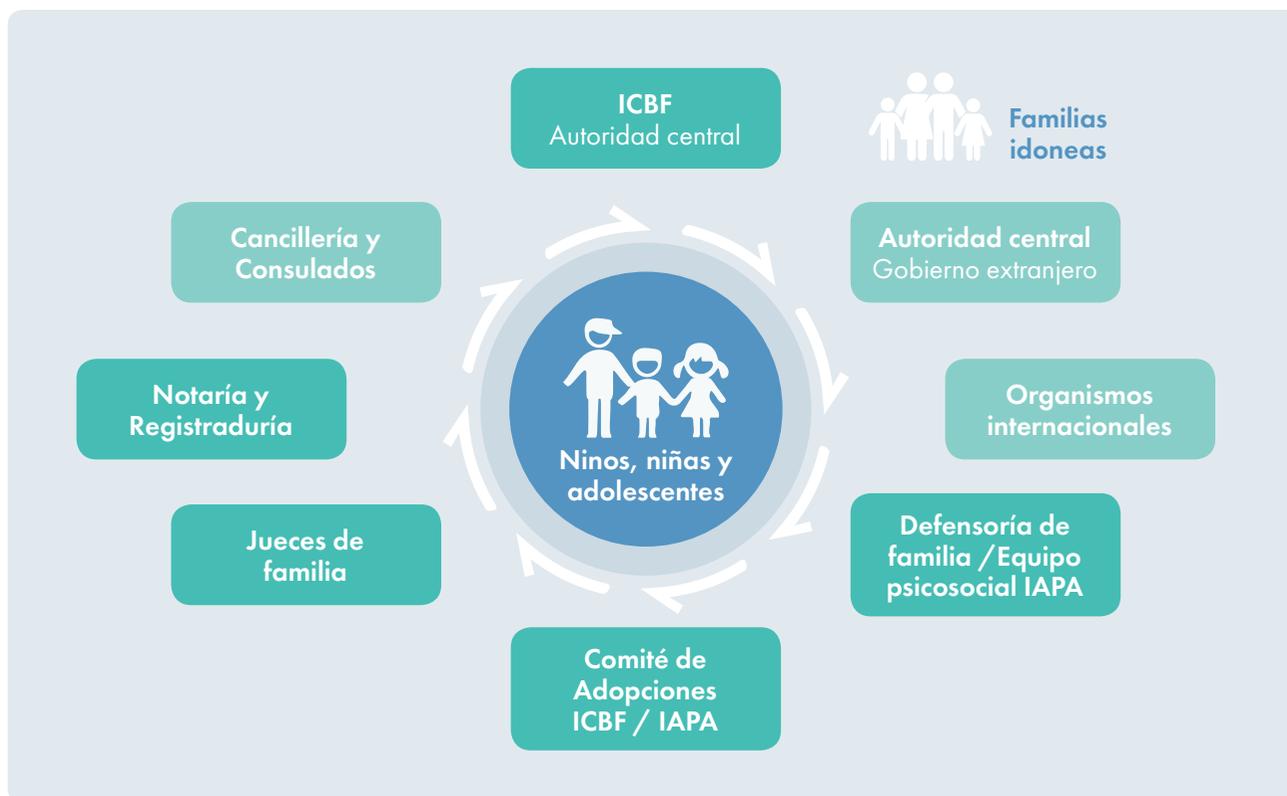
2. El defensor de familia autoriza la adopción, según los casos previstos en el artículo 66 del Código, es decir, falta del padre o de la madre, no solamente por su muerte, sino también por una enfermedad mental o grave anomalía psíquica, certificada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
3. Quienes ejercen la patria potestad, manifiestan ante el defensor de familia su consentimiento para entregar en adopción a su hijo o hija menor de 18 años y este queda en firme en los términos, requisitos y condiciones previstos en el Código y la jurisprudencia. Dicho consentimiento debe estar libre de toda presión, engaño, fuerza o coerción. Así mismo, debe haberse otorgado con la previa información y asesoría suficientes sobre las consecuencias psicosociales y jurídicas de la decisión, lo cual configura su validez civil e idoneidad constitucional, acorde con lo establecido en el artículo 66 del Código. Esta situación de consentimiento se da en los siguientes casos:
  - Adopción del hijo de cónyuge o compañero permanente.
  - Adopción de un pariente: (dentro del tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad con relación al NNA).
  - Consentimiento a persona indeterminada: En ningún caso se tramitará solicitud de adopción si su motivación obedece a la primogenitura o razones económicas, tales como pensión, herencia, o legados que beneficien al adoptante.

Asimismo, la Ley 1098 de 2006 establece el procedimiento de adopciones y el papel que el defensor de familia tiene allí. El proceso de adopción, que hace parte del proceso de restablecimiento de derechos, es un conjunto de actividades tendientes a restablecer el derecho del NNA a tener una familia. En el documento "Proceso Protección, Lineamiento Técnico Administrativo del Programa de Adopción" del 6 de junio de 2019, el ICBF define en detalle los 36 pasos del programa de adopción, con tiempos y responsables. Establece los criterios técnicos orientadores para establecer la idoneidad y definir la asignación de las familias adoptivas, actividades de preparación, encuentro e integración previos a la adopción con el fin de propiciar el desarrollo del vínculo seguro entre la familia y el NNA, así como seguimiento post-adopción para verificar que la familia adoptante sea garante de los derechos del NNA. Igualmente, el programa de adopción define las actividades de búsqueda de orígenes y estrategias alternativas de acogimiento y construcción de referentes afectivos.

Es importante aclarar que, de acuerdo con la normativa, así como con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, en ningún caso la condición económica de la familia puede dar lugar a la separación o la adopción (Estrada et al., 2017). El Estado, en su deber de corresponsabilidad en la atención de los NNA (artículo 10 de la Ley 1098 de 2006), debe garantizar las condiciones necesarias para brindar una protección integral a esta población. Para ello, las entidades del SNBF a nivel nacional, departamental y local, se encuentran obligadas por la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006 a diseñar e implementar políticas, planes y programas en pro de la protección de los NNA y la conservación del núcleo familiar. Lo anterior teniendo en cuenta la existencia de programas sociales dirigidos a fortalecer a las familias para que los NNA puedan permanecer en un ambiente familiar seguro, siempre y cuando sus padres cumplan con sus deberes (Sentencia T-044, 2014). En los casos en que la familia del NNA muestre sistemáticamente imposibilidad de garantizar sus derechos, aún con el apoyo del Estado, este debe tomar las medidas necesarias para ofrecerle al NNA una familia que vele por su bienestar integral iniciando un proceso de adopción.

En el proceso de adopción participan mínimo siete Actores: familias solicitantes del programa de adopción, servidores públicos de las distintas sedes del ICBF, Defensorías de Familia, comités de adopciones, Instituciones Autorizadas para desarrollar el Programa de Adopción (IAPAS), organismos acreditados y autorizados en Colombia y autoridades centrales en los países de recepción. Las responsabilidades y funciones de cada actor están definidas en detalle en la reglamentación, con tiempos máximos de ejecución de cada paso (ver Figura 16).

**Figura 16.** Actores principales del programa de adopción



Fuente: Proceso Protección, Lineamiento Técnico Administrativo del Programa de Adopción, 6 de junio 2019, ICBF

El **ICBF** es la autoridad central en materia de adopción en Colombia. Actúa a nivel nacional, regional y zonal. A nivel nacional, la Subdirección de Adopciones se encarga de dirigir y coordinar la organización y desarrollo del Programa de Adopción nacional e internacional, así como de recibir, analizar y refrendar la idoneidad de las familias solicitantes de adopción, colombianas o extranjeras, residentes en el extranjero y de conformar la lista de espera. Asimismo, debe buscar alternativas de diseño de proyecto de vida para los NNA con declaratoria de adoptabilidad, a quienes por sus características especiales se les dificulte restituir su derecho a pertenecer a una familia a través de la adopción.

El **Comité de Adopciones** es la instancia a nivel regional del ICBF o de las IAPA competente para decidir sobre la idoneidad moral, mental, física y social de los solicitantes colombianos o extranjeros de adopción residentes en Colombia. El Comité hace la asignación de familias idóneas para los NNA declarados en adoptabilidad, por consentimiento o por autorización del defensor de familia. En el caso de las familias residentes en el extranjero, la idoneidad es otorgada por la autoridad administrativa, judicial u Organismos Acreditados regulados por la autoridad central en materia de adopciones en cada país.

En su reunión semanal, el Comité revisa el trámite administrativo de restablecimiento de derechos de cada niño, niña o adolescente, y establece si se realizó con todos los requisitos legales o si debe ser devuelto con observaciones al defensor de familia para que subsane o ratifique las actuaciones del caso.

El Comité es también encargado de revisar que se realice el seguimiento post-adopción, durante dos años cuando se trate de familias adoptantes residentes en el país y durante un año cuando se trate de adopciones consanguíneas, legalizaciones de hijo de crianza y de conyugue.

Las **IAPAS** reciben, analizan y solicitan la refrendación de la idoneidad de las familias solicitantes colombianas y extranjeras residentes en el extranjero, así como la asignación de los NNA con declaratoria de adoptabilidad. Pueden actuar como operadores de las estrategias que posibilitan la adopción para NNA en condición de adoptabilidad y características o necesidades especiales. Estas instituciones privadas, sin ánimo de lucro, son vigiladas y controladas de manera rigurosa. En efecto, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, presentó en diciembre de 2012 el “Informe de Vigilancia Superior sobre el Programa de Adopción”. El informe contiene los resultados de la Visita Especial al ICBF Sede Nacional y Regional Bogotá y a las cinco (5) IAPAS con sede en Bogotá: Fundación Casa de la Madre y el Niño, Fundación para la Asistencia de la Niñez Abandonada -FANA-Asociación de Amigos del Niño -AYÚDAME-, Centro para el Reintegro y Atención del Niño -CRAN- y Fundación Los Pisingos. El objeto de la visita ordenada fue verificar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales atribuidas al ICBF en el marco de las funciones de dirección, coordinación, organización y desarrollo del Programa de Adopción a nivel nacional e internacional, en su calidad de autoridad central y la observancia por parte de las IAPAS de los lineamientos técnicos expedidos por el ICBF.

Los equipos de las **Defensorías de Familia** son actores del nivel zonal del ICBF. El defensor asume múltiples responsabilidades durante todo el trámite del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos a favor de un niño, una niña o un adolescente y aún más cuando se decide su situación jurídica con una declaratoria de adoptabilidad.

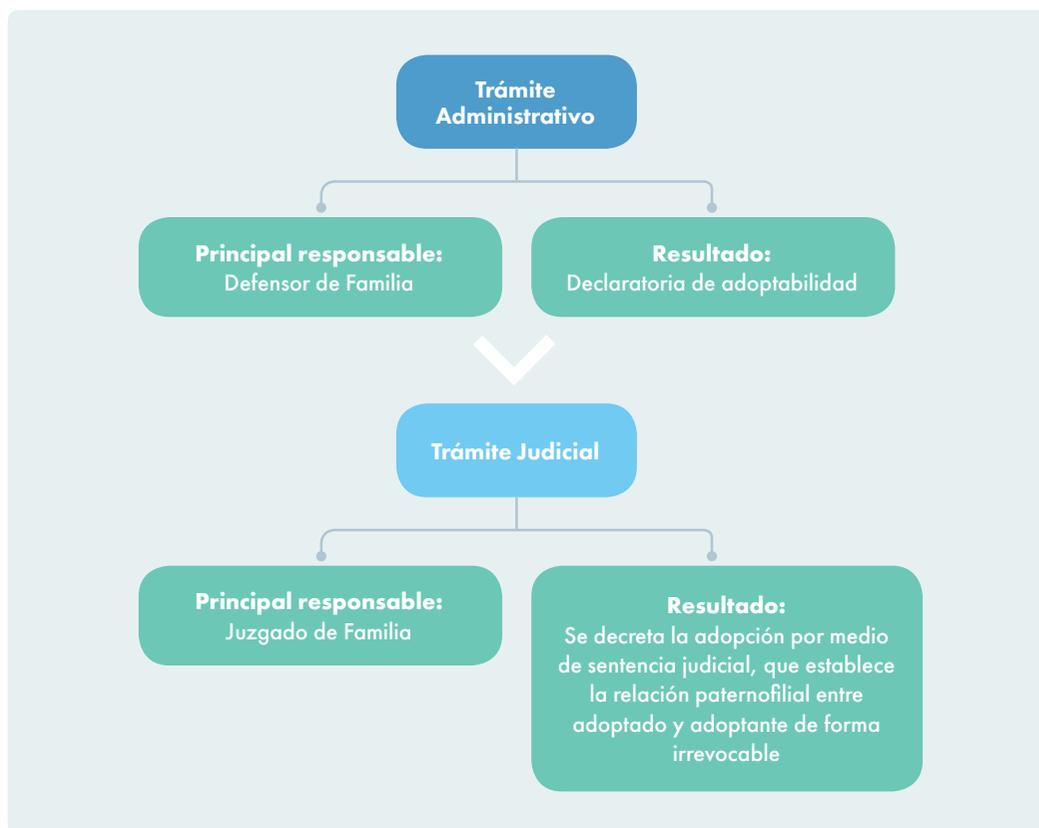
Igualmente, se realiza un extenuante estudio previo a las **personas que aspiran a adoptar** para certificar su idoneidad y la preparación para recibir a un hijo adoptado; asimismo, las personas

deben estar dispuestas al seguimiento posterior que se les hace a los padres adoptantes una vez culminan su adopción. La solicitud es estudiada y aprobada y la familia ingresa a la lista de espera.

El **juez de familia** lleva a cabo la homologación de la resolución que declara la adoptabilidad de NNA; revisa las decisiones administrativas proferidas por el defensor de familia o el comisario de familia en los casos previstos en la ley; también conoce acerca de la restitución internacional de NNA y resuelve sobre el restablecimiento de derechos cuando el defensor o el comisario de familia haya perdido competencia.

El proceso de adopción se compone de dos fases: (i) el trámite administrativo y (ii) el trámite judicial. El trámite administrativo se surte ante el ICBF o en las IAPAS. El defensor de familia es el principal actor en el trámite administrativo de PARD, apoyado en el equipo psicosocial de la Defensoría y en otros actores del SNBF. Así, el defensor actúa como director de este trámite y su actuación, en teoría, termina con la declaratoria de adoptabilidad. Por su parte, en el trámite judicial, la adopción es decretada por medio de una sentencia judicial, que establece la relación paternofilial entre adoptado y adoptante de forma irrevocable (Estrada et al., 2017). Esta fase está a cargo el Juzgado de Familia que conoce de la homologación de la declaratoria de adoptabilidad y puede decretar la sentencia de adopción. Es necesario cumplir con las dos fases, de lo contrario la adopción no surtirá efectos (Ver Figura 17).

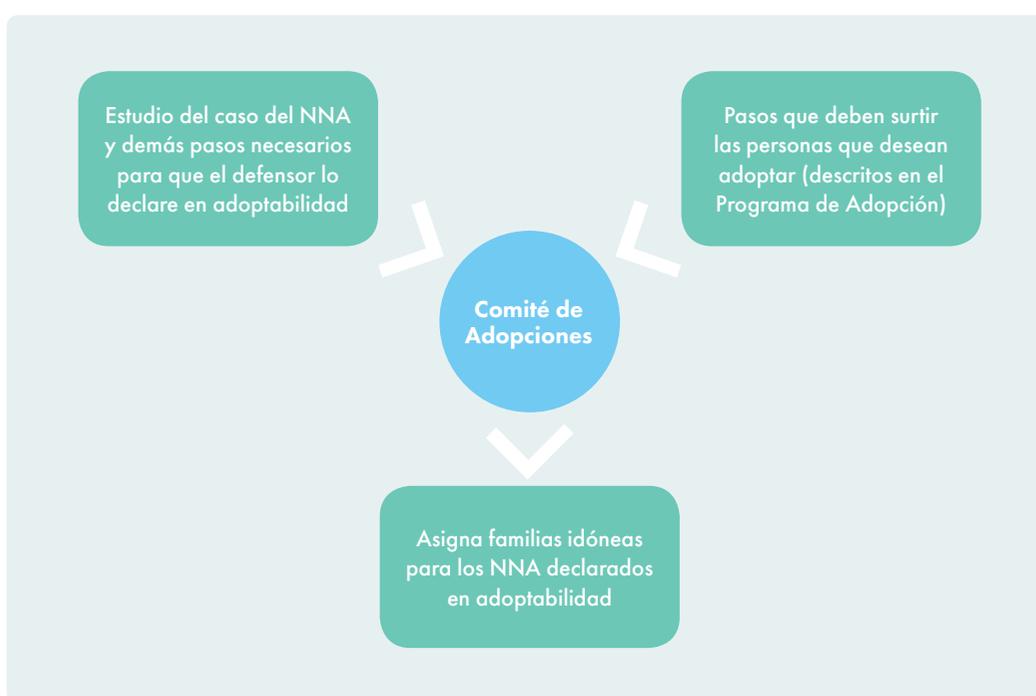
**Figura 17.** Fases del proceso de adopción



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1098 de 2006

A su vez, la adopción consiste en dos procesos que confluyen: por un lado, el estudio del caso de cada NNA con el objetivo de restituir sus derechos y los pasos necesarios para que el defensor de familia lo declare en adoptabilidad y, por otra parte, los pasos que deben surtir las personas que desean adoptar y que están descritos en el Programa de Adopción. Los dos procesos confluyen en el Comité de Adopciones, responsable de asignar familias idóneas para los NNA declarados en adoptabilidad, por consentimiento o por autorización del defensor de familia. Cabe aclarar que, tal como lo establece el artículo 73 de la Ley 1098 de 2006, el Comité está integrado por funcionarios adscritos al ICBF y a las IAPAS, el director, un secretario y un equipo interdisciplinario, quienes discuten las condiciones y necesidades del NNA frente a las posibles familias que pueden acogerlo y ofrecer un hogar que le garantice sus derechos (Ortíz y Estrada, 2018).

**Figura 18.** Proceso de adopción



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1098 de 2006

### *Sentencia de Tutela No. 844 de 2011 de la Corte Constitucional*

Además del Código de la Infancia y la Adolescencia, hay otros documentos normativos que regulan el proceso de adopción. La jurisprudencia de las altas cortes como la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia es vinculante en los temas relacionados con la familia, la infancia y la adolescencia en Colombia. Desde 1991, la Corte Constitucional ha producido más de 29 sentencias y ha fallado no menos de 20 tutelas que impactan la adopción y que hacen más exigente y complejo el programa de adopción y la labor de las Defensorías de Familia.

Las sentencias de las Altas Cortes se prestan para interpretaciones diferentes entre los operadores judiciales, con consecuencias importantes, como es el caso de la polémica Sentencia de Tutela T-844 de 2011 de la Corte Constitucional proferida el 8 de noviembre del 2011, mediante la cual

se revocó la sentencia de adopción proferida por un juzgado de familia, se dejó sin efectos el fallo administrativo de un proceso de adopción y se cuestionó la actuación del ICBF.

Esta sentencia es un hito clave que ha determinado el rumbo de las adopciones en Colombia, puesto que el número de NNA presentados a Comité de Adopciones cayó de 4.107 en 2011 a menos de la mitad en 2012 y se mantuvo por debajo de **2.000** hasta 2017, como se puede observar en la Figura 19. Entre otros analistas, Ortíz y Estrada (2018) sostienen que esta reducción fue un resultado de la sentencia T-844 de 2011, ya que los defensores de familia prefirieron declarar vulneración y no adoptabilidad, para evitar sanciones. Esto trajo como consecuencia las altas permanencias de los NNA en instituciones del ICBF, los cuales tienen en su contra el paso del tiempo, pues cada día que pasa implica una mayor espera para poder acceder al derecho a tener una familia (Estrada et al., 2017).

**Figura 19.** Evolución de adopciones 2011 - 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos ICBF. Lineamiento técnico junio de 2019 (datos hasta 2018). Presentación ICBF (datos 2019)

### Ley 1878 de 2018

Los cambios que introdujo la Ley 1878 de 2018 a la Ley 1098 de 2006 buscan corregir errores normativos, mejorar la legalidad y la fluidez del PARD, y en particular el proceso de adopción. Como resultado, pueden mejorar la situación de los NNA que se encuentran en un proceso de restablecimiento de derechos y a la espera de una familia que los acoja. Además de los cambios mencionados en las secciones anteriores, esta ley incluyó modificaciones relacionadas con la ubicación en medio familiar y la búsqueda de parientes. Como explican los analistas Ortíz y Estrada (2018), en el artículo 2, la ley aclara que el proceso de búsqueda de parientes tendrá en cuenta que estos ofrezcan al NNA las condiciones para garantizarle el efectivo ejercicio de sus derechos, atendiendo a su interés superior. La búsqueda se realizará en el marco de la actuación administrativa y en ningún caso será una razón para mantener al NNA en declaratoria de vulneración.

Asimismo, la Ley 1878 de 2018 introdujo otras modificaciones en el proceso de adopciones relacionadas con el plazo para la inscripción de una resolución que declare la adoptabilidad y la reglamentación del procedimiento a seguir por la autoridad competente y el Comité de Adopciones (artículo 8), la demanda y requisitos que debe presentar la familia adoptante (artículo 10), el establecimiento de reglas especiales del procedimiento de adopción (artículo 11) y la seguridad social de los adoptantes y adoptivos (artículo 12), entre otras.

Si bien la Ley 1878 de 2018 evidencia avances importantes en pro de la garantía del derecho que tienen todos los NNA a tener una familia, el trámite administrativo de la adopción aún presenta algunas problemáticas que impiden la eficacia de esta medida de protección (Estrada et al., 2017; Ortiz y Estrada, 2018). El primer problema radica en la discrecionalidad con la que cuentan los defensores al efectuar la evaluación y seguimiento a los casos que reciben. Esto debido, entre otras cosas, a que en algunos casos la acumulación excesiva de procesos les impide cumplir con los plazos estipulados por la ley y practicar todas las pruebas idóneas para determinar las medidas más apropiadas en favor del NNA y su familia. La discrecionalidad de los defensores también se relaciona con la excesiva carga laboral que tienen, la falta de estabilidad laboral asociada a la modalidad de contratación de sus equipos interdisciplinarios y técnicos de apoyo y la carencia de recursos logísticos para trasladarse a cumplir efectiva y oportunamente con sus labores y garantizar una comprensión efectiva de la situación del NNA (ver sección 5.2.).

Los antecedentes anteriormente expuestos permiten comprender la complejidad de la situación de los NNA institucionalizados que se encuentran bajo Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad y la larga espera a la que, en ocasiones, se deben someter para tener una familia. Lo anterior es un factor de preocupación para esta Delegada, razón por la cual se viene haciendo seguimiento a la labor de las autoridades administrativas a cargo de estos procesos y a las directivas que lideran los programas de adopción en el Instituto.

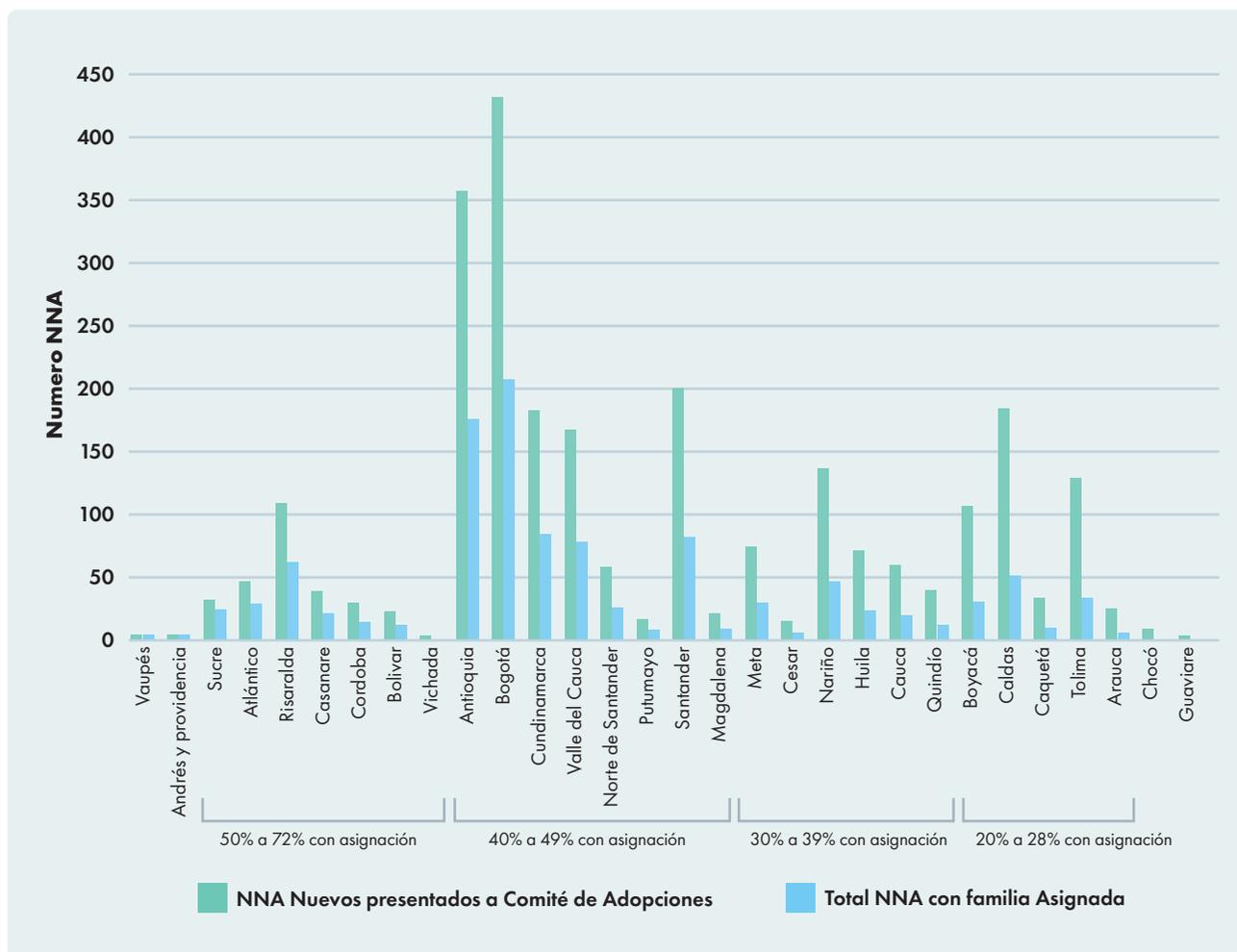
## b. Seguimiento al programa de adopciones

Este aparte de seguimiento al programa de adopción analiza los siguientes aspectos: número de adopciones en el tiempo de NNA con y sin necesidades y características especiales; duración del proceso de adopción; y estrategias que posibilitan la adopción para NNA en condición de adoptabilidad y características o necesidades especiales. Igualmente, presenta los avances y logros de la Subdirección de Adopciones a junio de 2020.

**2.772** NNA declarados en adoptabilidad fueron presentados a Comité de Adopciones en 2019, de los cuales **1390 (50%)** fueron asignados a una familia<sup>22</sup>. Con respecto a 2018, esto representa un aumento del **23%** en el número de NNA presentados a Comité de Adopciones y un incremento del **10%** en los NNA a los que se les restableció el derecho a tener una familia. Regionalmente se observan diferencias en el porcentaje de asignación a familia en el Comité de Adopción como ilustra la figura a continuación.

<sup>22</sup> Cabe aclarar que de estas asignaciones 247 corresponden a la presentación de niños y niñas que se hizo a Comités de años anteriores y 1.143 NNA fueron presentados y asignados por primera vez a comité

**Figura 20.** Comportamiento por Regional 2019 - NNA presentados a Comité con asignación de familia



Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019

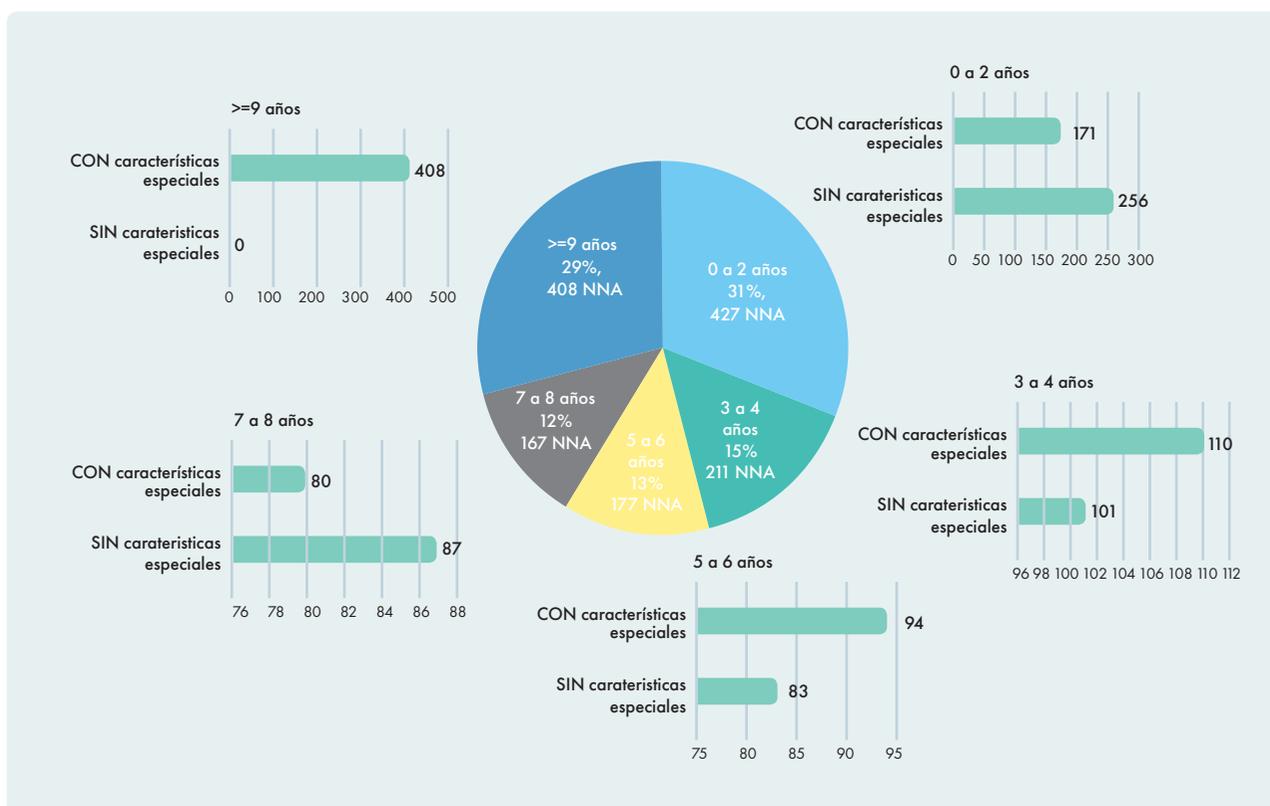
### Niños, niñas y adolescentes presentados a Comité en 2019 con asignación de familia

Los datos de adopción se clasifican por la edad del NNA y también se destaca si tiene características y necesidades especiales y como consecuencia de ello, ve disminuidas sus posibilidades para la consecución de una familia adoptiva. Estas características son las siguientes:

- Discapacidad/salud: NNA que tienen cualquier edad, no pertenecen a grupos de hermanos, y tienen alguna condición de discapacidad o enfermedad de cuidado especial. Hay una clasificación establecida para determinar los tipos y grados de discapacidad y las enfermedades crónicas graves o condición que requiere atención especializada del sistema de salud.
- Edad: NNA sanos que tienen 10 años o más y que no pertenecen a grupos de hermanos.
- Grupo de Hermanos: NNA que pertenecen a grupos de dos hermanos donde alguno de los integrantes tiene 10 años o más de edad, grupos de tres hermanos o más, o grupos de hermanos donde algún integrante presenta alguna condición de salud o discapacidad

En el 2019 se observa que el **60%** de los NNA presentados a Comité y asignados a una familia tienen características y necesidades especiales. El aumento de este grupo es del **18%** con respecto al año anterior (ver Figura 21), lo cual resalta el fortalecimiento del equipo de adopciones y su esfuerzo por buscar que esta población logre el objetivo de su restablecimiento de derechos, “tener una familia” y no seguir sumando a la larga lista de espera. Durante 2019, solo los grupos de edad de cero a dos años y de siete a ocho años tuvieron más NNA sin características especiales adoptados.

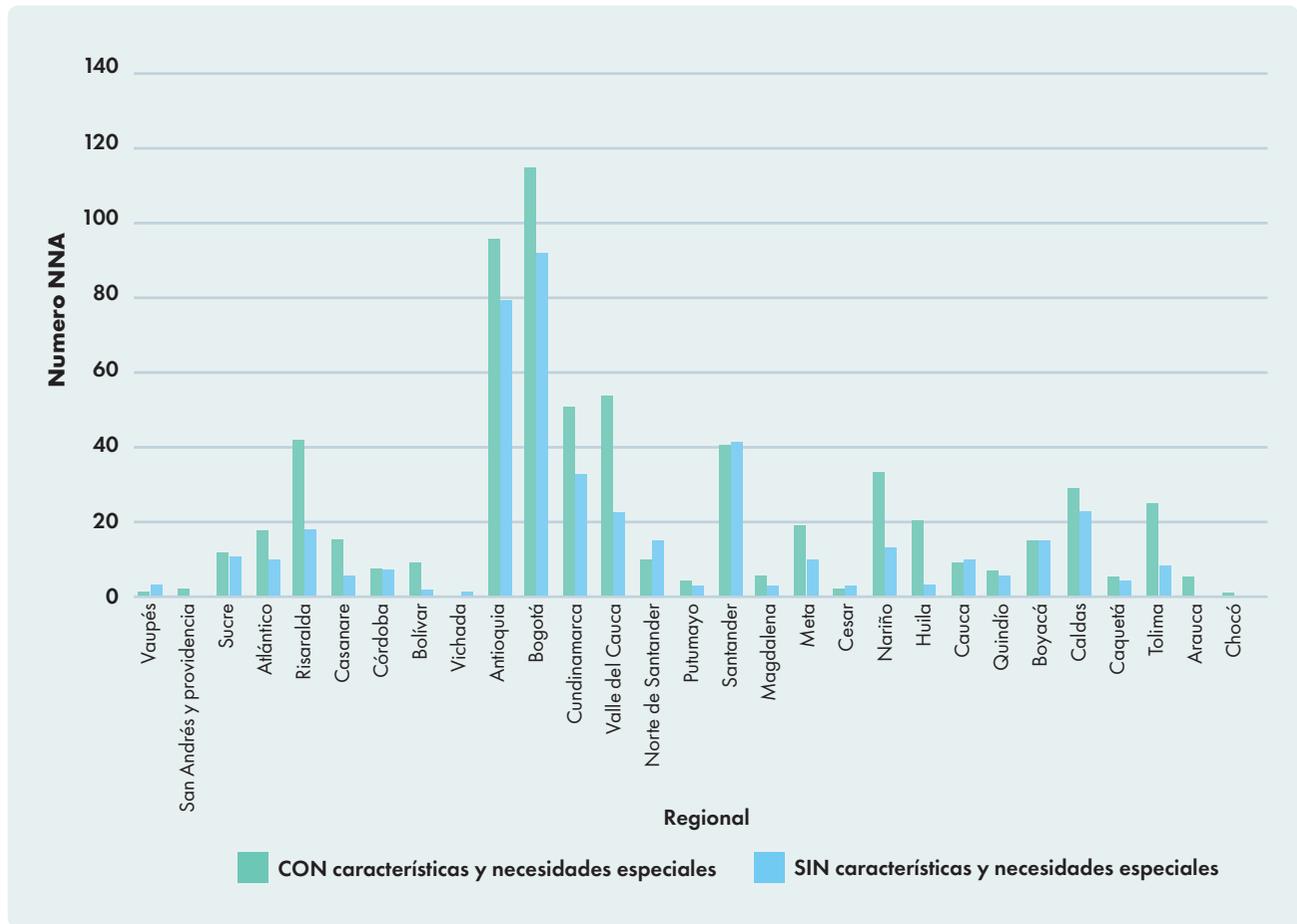
**Figura 21.** NNA presentados a Comité en 2019 con asignación de familia por regional, con y sin características especiales



Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

Igualmente, se observa que en todas las regionales, con excepción de Vaupés, Norte de Santander, Santander, Cesar y Cauca, se asignó familia a un número mayor o igual de NNA con características especiales (ver Figura 22).

**Figura 22.** Comportamiento por Regional 2019- NNA presentados a Comité CON asignación de familia por regional, con y sin características especiales

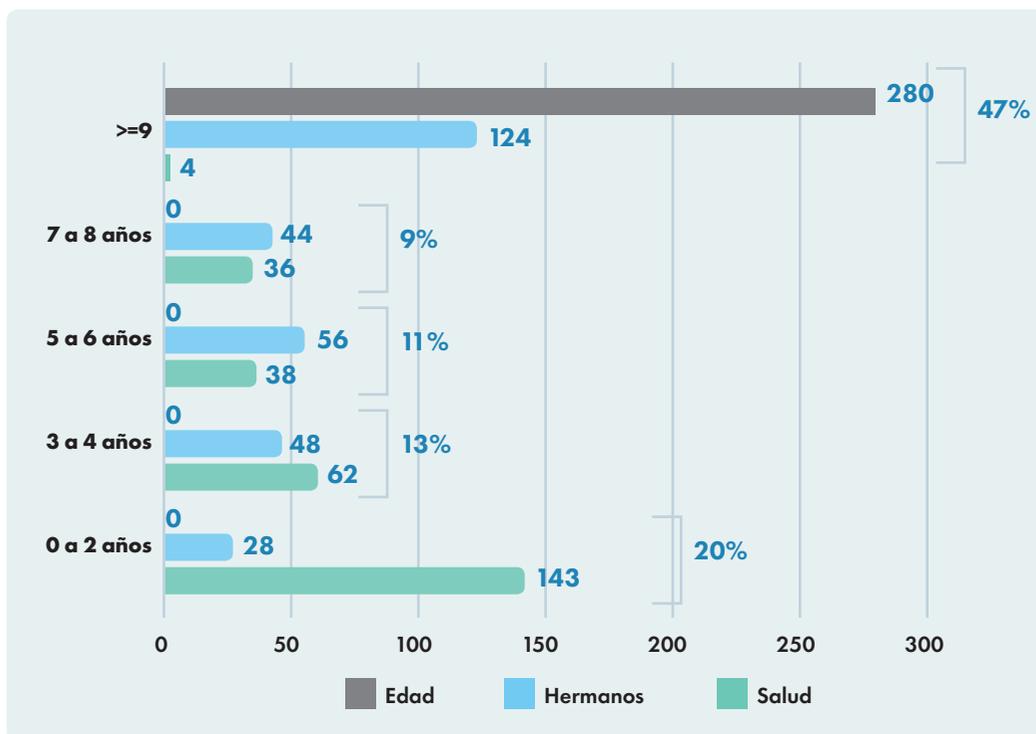


Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

*i. Niños y niñas con características y necesidades especiales con familia asignada por rango de edad*

El número de asignaciones a familia se reparte de manera casi igual entre las tres características o necesidades especiales: salud (**33%**), hermanos (**35%**) y edad (**32%**). Es una coincidencia curiosa, porque cada Comité de Adopciones funciona de manera independiente. (Ver Figura 23).

**Figura 23.** NNA presentados a Comité en 2019 CON asignación de familia por regional, con características especiales



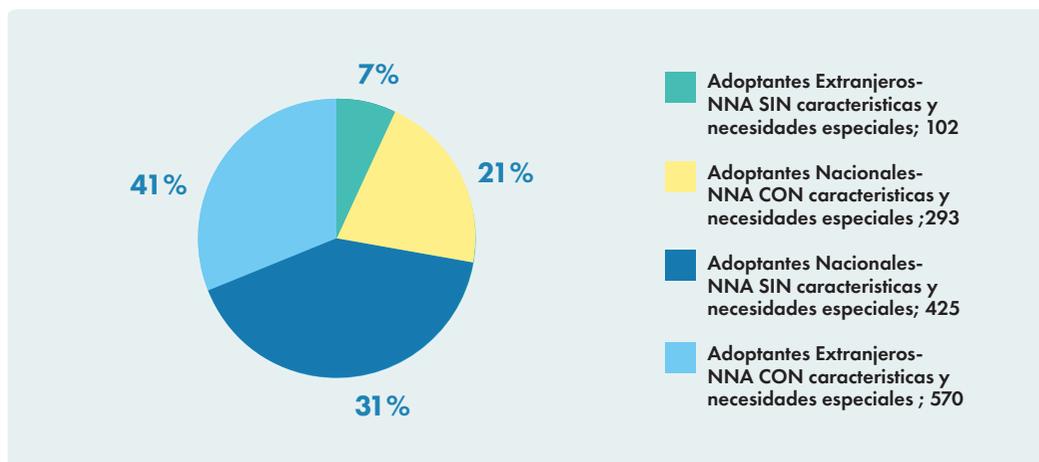
Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019

#### ii. Tipos de adoptante

Se identifican cuatro tipos de adopción: a) Adopción del hijo de cónyuge o compañero permanente; b) Adopción de un pariente: (dentro del tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad con relación al niño, niña o adolescente); c) Legalización; y d) Consentimiento a persona indeterminada. Esta última es la más frecuente, ya que representa el **72,4%** de todas las adopciones en 2019 y prácticamente la totalidad de adopciones por parte de extranjeros.

Por ley, los adoptantes nacionales tienen prelación en los procesos de adopción en Colombia; esto se ve reflejado en las cifras de 2019. De los **1390** NNA presentados a Comité de Adopciones y asignados a una familia en adopción en el año 2019, **51,7%** fueron asignados a adoptantes colombianos y **48,3%** a adoptantes extranjeros. Cabe resaltar que **81%** de los NNA sin características y necesidades especiales asignados en adopción fueron asignados a adoptantes colombianos. En cambio, la participación de los adoptantes extranjeros es mayor en la adopción de NNA con características y necesidades especiales (**66%**) que la participación de los adoptantes nacionales (**34%**).

**Figura 24.** Participación de adoptantes nacionales y extranjeros en la asignación de NNA en adopción

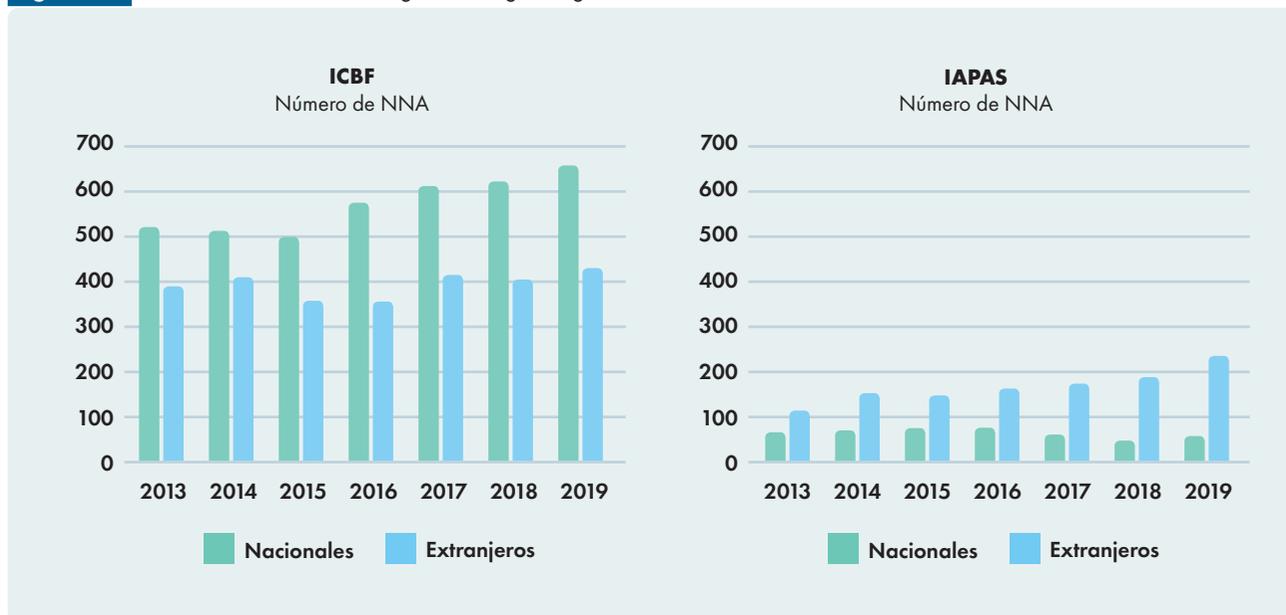


Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

### El rol de las Instituciones Autorizadas para adelantar el Programa de Adopción

Las IAPAS representan alrededor del **20%** del total anual de adopciones desde 2014 hasta 2019. Como se puede observar en la Figura 25, el mayor porcentaje de los NNA es asignado a una familia extranjera, teniendo en cuenta su mayor apertura a adoptar NNA de características y necesidades especiales. Así mismo, el porcentaje de asignación promedio es de **90%** del total de NNA presentados a Comité de Adopciones.

**Figura 25.** Histórico 2013-2019 de asignación según origen de la familia – ICBF e IAPAS



Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019

**Tabla 17.** Comportamiento de adopciones en IAPAS 2019

INSTITUCION	ACTAS	TOTAL NNA PRESENTADOS A COMITE	TOTAL NNA CON FAMILIA ASIGNADA	% DE ASIGNACIÓN	NNA SIN características y necesidades especiales		NNA CON características y necesidades especiales		COLOMBIA		EXTRANJERO	
									NNA SIN Características especiales	NNA CON Características especiales	NNA SIN Características especiales	NNA CON Características especiales
CASA DE LA MADRE Y EL NIÑO	51	171	171	100%	41	24%	130	76%	20	4	21	126
CASITA DE NICOLÁS	38	27	15	56%	8	53%	7	47%	6	1	2	6
CHIQUITINES	42	16	16	100%	7	44%	9	56%	4	1	3	8
CRAN	48	22	20	91%	8	40%	12	60%	2	0	6	12
FANA	52	74	74	100%	22	30%	52	70%	15	5	7	47
PISINGOS	24	2	2	100%	1	50%	1	50%	0	0	1	1
<b>TOTALES</b>	<b>255</b>	<b>312</b>	<b>298</b>	<b>96%</b>	<b>87</b>	<b>29%</b>	<b>211</b>	<b>71%</b>	<b>47</b>	<b>11</b>	<b>40</b>	<b>200</b>

Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019

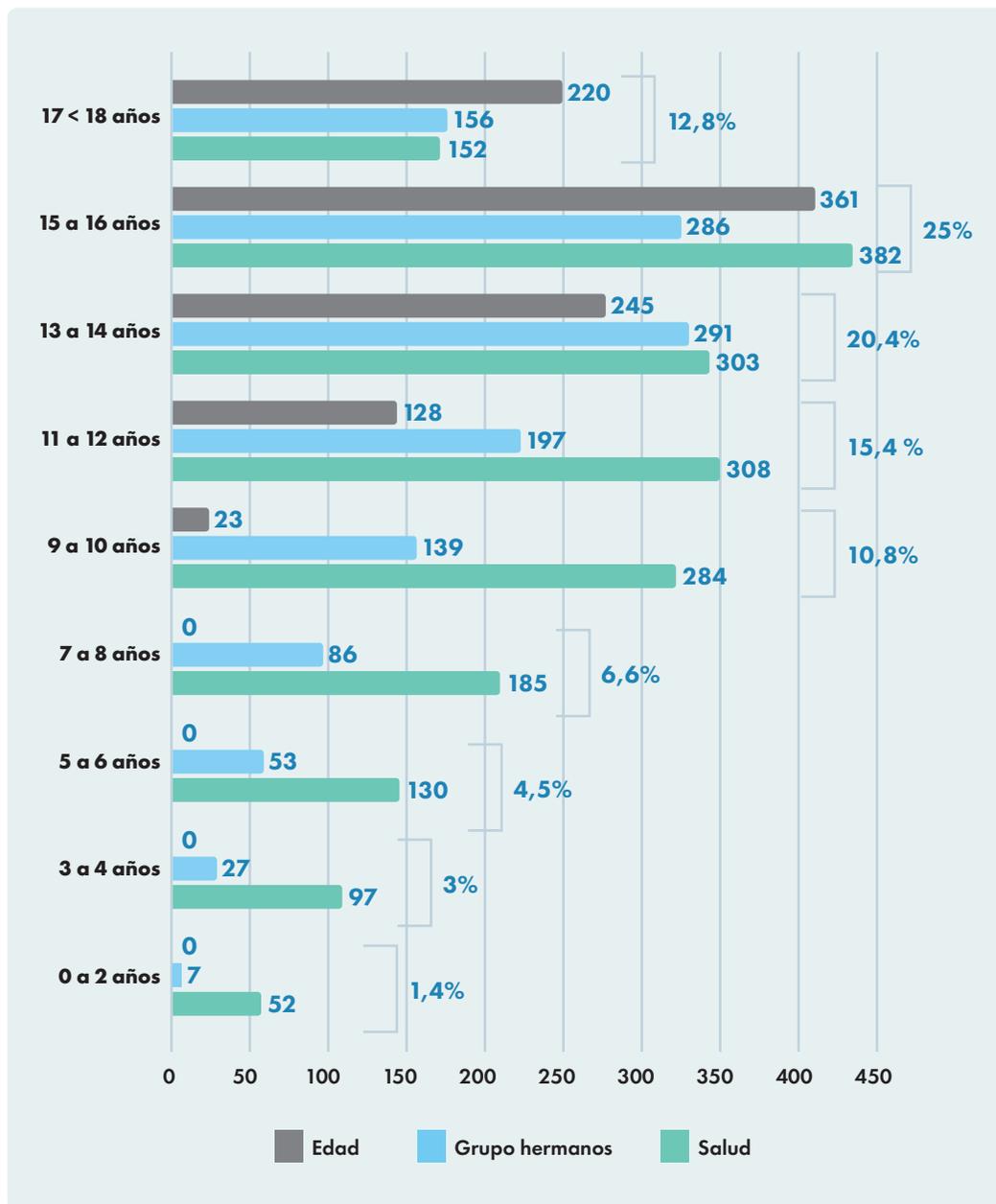
### *Niños, niñas y adolescentes presentados a Comité en 2019 con características y necesidades especiales sin asignación de familia*

Ahora bien, durante 2019, se registraron 4112 NNA en situación de adoptabilidad con características y necesidades especiales de 0 A 17 años **sin** Familia Adoptiva. La gráfica a continuación ilustra la distribución de estos NNA por grupos de edad y por características o necesidades especiales.

En el grupo de NNA de 13 años o más, el **34,9%** tiene alguna condición de discapacidad o enfermedad de cuidado especial, el **30,6%** pertenece a grupos de dos hermanos, grupos de tres hermanos o más, o grupos de hermanos donde algún integrante presenta alguna condición de salud o discapacidad, mientras que el **34,5%** son NNA sanos que no pertenecen a grupos de hermanos.

Por otra parte, se puede observar que el **61,5%** de los NNA de 0 a 12 años con necesidades especiales y sin asignación de familia tienen alguna condición de discapacidad o enfermedad de cuidado especial, el **29,7%** pertenece a grupos de dos hermanos, grupos de tres hermanos o más, o grupos de hermanos donde algún integrante presenta alguna condición de salud o discapacidad mientras que solo el **8,8%** son NNA sanos que no pertenecen a grupos de hermanos.

**Figura 26.** NNA presentados a Comité en 2019 SIN asignación de familia por regional, CON características especiales



Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

### *i. Tiempo de permanencia*

Es necesario analizar las causas de los largos tiempos de permanencia de los NNA en el programa de adopción. Las tablas a continuación presentan promedios regionales de tiempos de permanencia, en meses. Se observa lo siguiente:

- Tiempo de permanencia de NNA entre la fecha de apertura del proceso y la definición jurídica (Declaratoria de Adoptabilidad, Consentimiento en firme, Autorización Defensor): Promedio nacional es 22 meses.
- Tiempo de permanencia de NNA entre la fecha de la definición jurídica y la presentación a Comité de Adopciones: promedio nacional es de nueve meses.
- Tiempo de permanencia de NNA en los servicios de protección: promedio nacional 34 meses.

Un motivo de preocupación es que el promedio de permanencia de 34 meses es bastante largo para un niño, pero adicionalmente, varias regionales tienen promedios muy superiores. Por ejemplo, en Bogotá, un niño permanecerá en promedio más de cinco años en los servicios de protección esperando que se resuelva su PARD.

La Subdirección de Adopciones del ICBF informa que en Arauca y Meta hay unos pocos casos de personas mayores de edad con discapacidad severa que aumentan el promedio, pero aun descontando esos casos del análisis, los promedios no cambian significativamente.

En la última tabla a la derecha se presenta el número de defensores de familia en cada una de las regionales, pero no es posible establecer una relación entre los tiempos de permanencia y el número de defensores. En parte, esto se puede explicar porque en el tiempo de permanencia intervienen otros actores tales como el equipo psicosocial de las Defensorías, encargado de diligenciar las fichas psicosociales para la presentación de los NNA a los Comité de Adopciones, los miembros del Comité de Adopciones, operadores jurídicos y logísticos, entre otros. Y obviamente porque no se tiene información del número de defensores que trabajan principalmente en los casos de adopción o qué parte del tiempo de los defensores efectivamente se dedica a este tema, puesto que diariamente tienen conocimiento de amenaza y vulneración de derechos que requieren de atención inmediata.

**// Un motivo de preocupación es que el promedio de permanencia de 34 meses es bastante largo para un niño, pero adicionalmente, varias regionales tienen promedios muy superiores. Por ejemplo, en Bogotá, un niño permanecerá en promedio más de cinco años en los servicios de protección esperando que se resuelva su PARD”.**

**Tabla 18.** Comportamiento semanal 2019 - NNA presentados a Comité vs. tiempos de permanencia

Tiempo de los niños, niñas y adolescentes entre la fecha de apertura del proceso y la definición jurídica (Declaratoria de adoptabilidad, consentimiento en firme, autorización defensor)		Tiempo permanencia de los niños, niñas y adolescentes entre la fecha de la definición jurídica y la presentación a comité.		Tiempo total de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en los servicios de protección.		NOTAS: Numero de defensores: Amazonas tiene 4 defensores y Guainía 2; Chocó tiene 18; La Guajira tiene 22; Magdalena 33; Putumayo 11; Quindío 21; San Andrés 5; Vaupés 2 y Vichada 4; no aparecen en estas tablas	
Promedio Nacional 22 meses		Promedio Nacional 9 meses		Promedio Nacional 34 meses			
Comportamiento Regional		Comportamiento Regional		Comportamiento Regional		Número de defensores	
Regional	Promedio en meses	Regional	Promedio en meses	Regional	Promedio en meses	Regional	Número de defensores
Antioquia	31	Antioquia	19	Antioquia	52	Antioquia	114
Arauca	69	Arauca	10	Arauca	82	Arauca	12
Atlántico	15	Atlántico	11	Atlántico	28	Atlántico	47
Bogotá	59	Bogotá	4	Bogotá	64	Bogotá	224
Bolívar	34	Bolívar	8	Bolívar	50	Bolívar	34
Boyacá	15	Boyacá	9	Boyacá	30	Boyacá	48
Caldas	19	Caldas	3	Caldas	30	Caldas	39
Caquetá	9	Caquetá	1	Caquetá	10	Caquetá	21
Casanare	7	Casanare	11	Casanare	19	Casanare	15
Cauca	11	Cauca	29	Cauca	41	Cauca	50
Cesar	10	Cesar	9	Cesar	19	Cesar	28
Córdoba	14	Córdoba	23	Córdoba	44	Córdoba	30
Cundinamarca	11	Cundinamarca	6	Cundinamarca	18	Cundinamarca	67
Guaviare	38	Guaviare	13	Guaviare	52	Guaviare	4
Huila	7	Huila	6	Huila	15	Huila	34
Meta	172	Meta	1	Meta	173	Meta	29
Nariño	21	Nariño	5	Nariño	27	Nariño	58
Norte de Santander	19	Norte de Santander	1	Norte de Santander	21	Norte de Santander	34
Risaralda	15	Risaralda	14	Risaralda	29	Risaralda	31
Santander	7	Santander	4	Santander	12	Santander	63
Sucre	11	Sucre	6	Sucre	17	Sucre	27
Tolima	15	Tolima	2	Tolima	18	Tolima	54
Valle	31	Valle	9	Valle	42	Valle del Cauca	142

Nota: todos los tiempos referenciados son tiempos promedios

Regionales por encima del promedio nacional

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

Una preocupación adicional es que los tiempos de permanencia se han incrementado entre 2018 y 2019 como se puede observar en la tabla a continuación. No obstante, en 10 de las 33 regionales disminuyó el número de meses de permanencia de NNA entre la Fecha de Apertura del Proceso y la Definición Jurídica (Declaratoria de Adoptabilidad, Consentimiento en firme, Autorización Defensor, Sentencia Homologación). Igualmente, en 10 de las 33 regionales disminuyó el número de meses de permanencia de NNA entre la definición jurídica y la presentación a Comité de Adopciones, dado al seguimiento que viene realizando la Subdirección de Adopciones, la articulación a través de la PGN, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Superintendencia de Notariado y Registro. Estas acciones permiten poco a poco identificar barreras y tomar medidas en busca de mejoras que redunden en el restablecimiento de los derechos de esta población.

**Tabla 19.** Comparación de Tiempos de permanencia entre Apertura del Proceso y Presentación a Comité 2018-2019

	Meses de permanencia de NNA entre la fecha de apertura del proceso y la definición jurídica (Declaratoria de adoptabilidad, consentimiento en firme, autorización defensor, sentencia Homologación)			Meses de permanencia de NNA entre la definición jurídica (Declaratoria de adoptabilidad, consentimiento en firme, autorización defensor, sentencia Homologación) y la presentación a comité			Numero de defensores de familia por regional		
	dic-18	dic-19	%V	dic-18	dic-19	%V	dic-18 / ago-20		
<b>Promedio Nacional</b>	<b>23</b>	<b>29</b>	<b>0,26</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0,14</b>			
Amazonas	1	1	0%	5	5	0%	Amazonas	4	4
Antioquia	36	32	-11%	9	12	33%	Antioquia	112	114
Arauca	17	47	176%	10	10	0%	Arauca	11	12
Atlántico	20	14	-30%	17	11	-35%	Atlántico	48	47
Bogotá	23	25	9%	5	4	-20%	Bogotá	205	224
Bolívar	17	23	35%	18	8	-56%	Bolívar	30	34
Boyacá	16	18	13%	17	15	-12%	Boyacá	45	48
Caldas	26	33	27%	8	6	-25%	Caldas	40	39
Caquetá	19	12	-37%	2	3	50%	Caquetá	20	21
Casanare	19	14	-26%	13	14	8%	Casanare	13	15
Cauca	22	18	-18%	10	14	40%	Cauca	51	50
Cesar	7	11	57%	4	8	100%	Cesar	25	28
Chocó	28	37	32%	6	6	0%	Chocó	17	18
Córdoba	15	12	-20%	9	10	11%	Córdoba	26	30
Cundinamarca	13	22	69%	10	8	-20%	Cundinamarca	68	67
Guainía	NA	NA	NA	NA	NA	NA	Guainía	2	2
Guaviare	17	53	212%	9	8	-11%	Guaviare	3	4
Huila	23	33	43%	15	8	-47%	Huila	35	34
La Guajira	31	31	0%	7	7	0%	La guajira	22	22
Magdalena	46	20	-57%	8	10	25%	Magdalena	29	33
Meta	19	23	21%	5	8	60%	Meta	54	29
Nariño	32	25	-22%	5	8	60%	Nariño	26	58
Norte de Santander	13	25	92%	8	16	100%	Norte de Santander	30	34
Putumayo	16	12	-25%	7	12	71%	Putumayo	10	11
Quindío	16	15	-6%	5	7	40%	Quindío	23	21
Risaralda	16	18	13%	7	4	-43%	Risaralda	33	31
San Andrés	12	15	25%	20	40	100%	San Andrés	5	5
Santander	24	47	96%	5	6	20%	Santander	59	63
Sucre	19	9	-53%	8	11	38%	Sucre	30	27
Tolima	25	42	68%	5	4	-20%	Tolima	56	54
Valle del Cauca	26	32	23%	7	9	29%	Valle del Cauca	136	142
Vaupés	10	14	40%	6	13	117%	Vaupés	2	2
Vichada	9	20	122%	25	25	0%	Vichada	5	4

Nota: todos los tiempos referenciados son tiempos promedios

Regionales por encima del promedio nacional ■

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

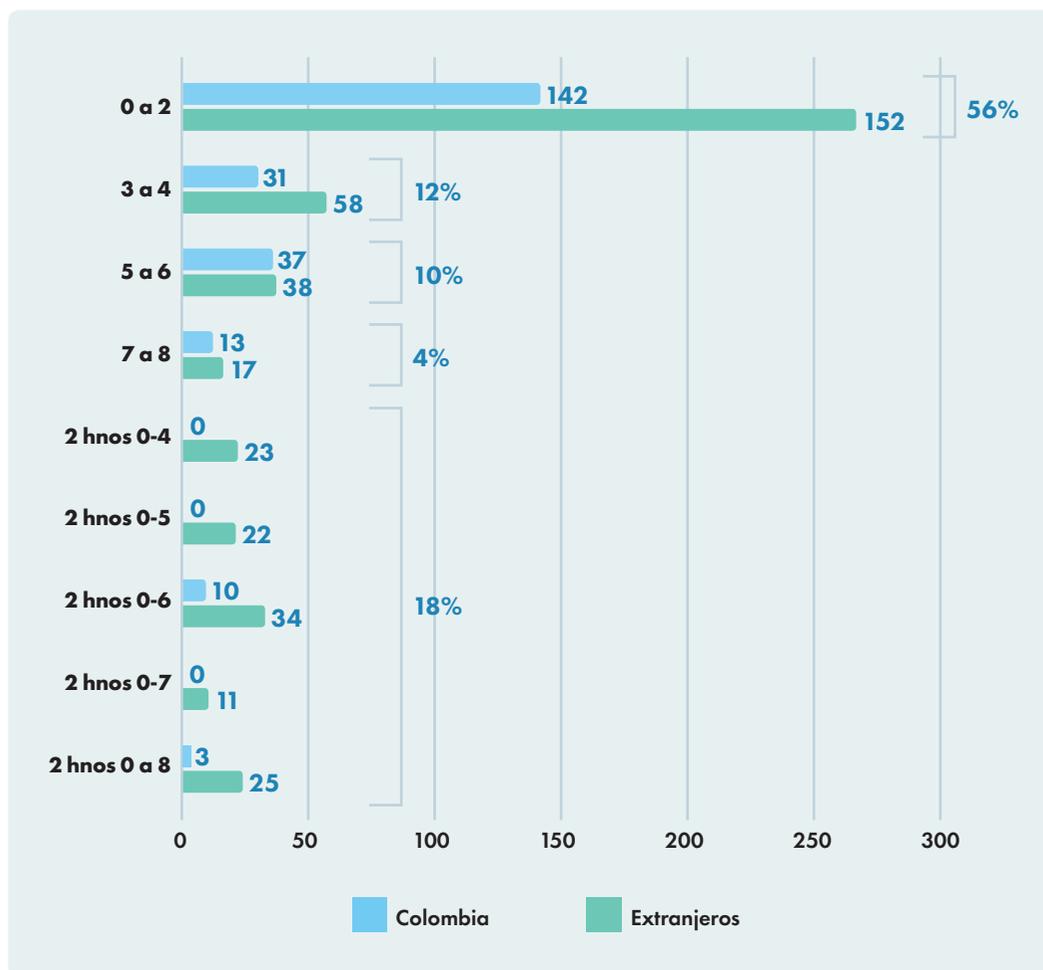
ii. Listas de espera

A continuación se presenta una breve caracterización de las familias en lista de espera, tanto nacionales como extranjeras, tomando como base de estudio el rango de edad para la cual aplicaron hasta el 2019.

Se puede observar que el **82%** de los adoptantes en lista de espera solicitan un NNA entre cero y ocho años. El **18%** restante presenta solicitud por grupos de dos hermanos que tengan entre cero y ocho años. Cabe anotar que el **90%** de los adoptantes en lista de espera por grupos de dos hermanos, son extranjeros. Estas cifras aumentan la exigencia a los equipos de trabajo a cargo de los PARD para resolver la situación legal de los niños, las niñas y los adolescentes bajo su protección, en un término que no supere los 18 meses, tal como lo contempla la Ley 1878 de 2018.

En total, durante 2019 el ICBF reporta 298 familias colombianas y 595 familias extranjeras en lista de espera de adopción. Así mismo, se radicaron y analizaron 412 solicitudes de adopción de familias residentes en el extranjero.

**Figura 27.** Lista de espera Familias residentes en Colombia y en el extranjero



Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

### *Estrategias que posibilitan la adopción para NNA en condición de adoptabilidad y características o necesidades especiales.*

Con el ánimo de reducir el tiempo de permanencia de los NNA en el sistema de protección y llegar a la adopción para garantizar el derecho a tener una familia, en la última década la Subdirección de Adopciones del ICBF ha diseñado estrategias para la creación y fortalecimiento de vínculos afectivos y ampliación de la red social para los NNA con características y necesidades especiales, declarados en adoptabilidad. Dos estrategias principales son los referentes afectivos y el acogimiento en Colombia y en el extranjero, y acogimiento modalidad campamento.

Aunque estos programas se desarrollan principalmente a través de operadores, los equipos de las Defensorías de Familia siguen ejerciendo un rol clave de preparación, acompañamiento y monitoreo en varios puntos del proceso. El defensor es responsable de registrar todas las actuaciones en el SIM (Sistema de Información Misional) según la etapa en la que se encuentre el niño en la estrategia.

El ICBF reporta que en 2019 se realizaron 12 Jornadas de Valoración en articulación con Organismos Internacionales, beneficiando 136 NNA. Adicionalmente, 161 NNA con edades entre los 3 a 17 años y 34 grupos de hermanos participaron en la Estrategia de Acogimiento en el extranjero, y el **62%** ha recibido carta de intención para ser adoptados.

#### *i. Referentes Afectivos*

Los referentes afectivos son personas solteras o familias que se desempeñan como un referente de vida para los NNAJ declarados en adoptabilidad y con características o necesidades especiales. Acompañan su desarrollo personal y social, así como el reconocimiento y construcción de su proyecto de vida. El referente afectivo participa en esta estrategia con el ICBF y el servicio de protección (equipos psicosociales de las Instituciones de Protección y operadores de hogares sustitutos), a través de las siguientes etapas de vinculación: 1. Visitas en el servicio de protección. 2. Salida por un día sin pernoctar. 3. Salida pernoctada un día, un fin de semana, días festivos. 4. Salidas en periodo de vacaciones escolares.

Cada etapa de la estrategia está descrita en detalle, con responsables y tiempos y momentos de validación y seguimiento permanente para velar por el bienestar de los NNAJ participantes. Los datos disponibles de esta estrategia a diciembre de 2019 muestran la participación de 180 NNAJ en ocho regionales.

El defensor de familia participa en el Comité Técnico que empareja familia/persona soltera al NNA o grupo de hermanos. Asimismo, orienta a los NNAJ y familias para iniciar la relación, autoriza el inicio de la relación y las visitas y salidas cada vez que hay un cambio de nivel en la relación. El equipo de la Defensoría realiza una evaluación psicosocial periódica de los NNA participantes y finalmente realiza la desvinculación del niño, niña, adolescente y joven de la familia.

#### *ii. Acogimiento*

En las tres modalidades de acogimiento, la selección de NNA participantes está a cargo de la Defensoría de Familia, en articulación con el servicio de protección (equipo psicosocial de las instituciones de protección y operadores de Hogares sustitutos) y la Subdirección de Adopciones. Asimismo, la Defensoría de Familia es la encargada de hacer seguimiento durante el acogimiento y cuando los NNA retornan a la institución.

La Defensoría de Familia y el operador de estas actividades juegan papeles claves en recibir y responder la carta de intención de adopción, es del caso hacer seguimiento antes, durante y después de cualquier programa. Hay protocolos precisos de seguimiento de la adaptación de los participantes al regreso del acogimiento.

#### Acogimiento en el extranjero

En esta estrategia, los NNA son acogidos en los hogares de las familias residentes en el extranjero durante un periodo de dos a cinco semanas para que compartan la experiencia de vivir en familia y aprender sobre la cultura de otro país. Al finalizar la participación es posible que la relación se haya fortalecido y les permita a ambas partes continuar una relación permanente a distancia.

A su vez, la familia receptora recibe capacitación sobre cómo apoyar a los NNA en la construcción de su proyecto de vida; por qué es importante no crear o reforzar expectativas de adopción y por qué es importante prepararse en caso de que la decisión sea la adopción.

#### Acogimiento en Colombia

En esta estrategia, los NNA, y las familias residentes en el extranjero se encuentran y comparten en un lugar de Colombia durante un periodo de una a dos semanas, con el ánimo de conocerse y aprender sobre la vida institucional/familiar y la cultura de ambos países. Al finalizar el acogimiento es posible que la relación se haya fortalecido y les permita a ambas partes continuar una relación permanente a distancia.

**Tabla 20.** Acogimiento en el extranjero y en Colombia– resultados comparativos 2004-2019

ESTRATEGIA	AÑO	VIAJARON	CARTAS DE INTENCIÓN	ADOPTADOS
Vacaciones en el Extranjero	2004-2014	760		528
	2015	80		39
	2016	74		52
	2017	149	0	113
	2018	180	15	91
	2019	161	69	12
Vacaciones en Colombia	2014	6		2
	2017	23	0	15
	2018	15	6	0
<b>TOTAL</b>	<b>1448</b>	<b>90</b>	<b>852</b>	

Fuente: Dirección de Protección - Subdirección de Adopciones. 2018: información con corte a 31 de diciembre de 2019.

#### Acogimiento Modalidad Campamento

Esta estrategia busca que adolescentes a partir de los 13 años con o sin hermanos tengan la oportunidad de conocer otra cultura y propiciar el inicio de relaciones duraderas con familias que conduzcan a la adopción. La experiencia de campamento dura una o dos semanas y participan dos grupos de familias: las primeras, familias “acogedoras”, quienes junto con los profesionales acompañantes

son los encargados de estar permanentemente con los adolescentes, pernoctan en el campamento. Las segundas son las familias visitantes del campamento que se inscriben y preparan para participar en eventos pedagógicos y recreativos cortos que se realizarán durante el periodo para propiciar el acercamiento y la interacción. En la Tabla se puede observar que el programa de vacaciones en Colombia no se llevó a cabo en 2019.

### Avances y logros de la Subdirección de Adopciones a junio de 2020

En el primer semestre de 2020, la Subdirección de Adopciones del ICBF reporta avances en tres temas:

1. Modernización del trámite de adopción;
2. Implementación del nuevo lineamiento de adopciones 2020; y
3. Aumento en adopciones del **8%**.

#### 1. Modernización del trámite de adopción

Desde 2019, uno de los objetivos estratégicos de la Dirección de Protección fue priorizar el proceso de adopciones e incentivar la adopción de NNA con características y necesidades especiales mediante la modernización del trámite de adopción para minimizar los tiempos del proceso de preparación y evaluación de una familia adoptante buscando que los NNA que están en el sistema de protección del ICBF con declaratoria de adoptabilidad logren tener una familia lo más pronto posible.

**Desarrollo de ADA:** Para cumplir este fin se desarrolló ADA, Asistente de Adopciones, una herramienta tecnológica que busca disminuir los tiempos del proceso para los defensores de familia y el equipo psicosocial, además de contar con información disponible, confiable y segura en tiempo real y así agilizar los tiempos en el proceso de adopción. Igualmente, busca fortalecer el vínculo entre las familias y el ICBF, aumentando la interacción entre las familias solicitantes y el equipo psicosocial del ICBF. Una meta de ADA es reducir de 24 a 9 meses el proceso de preparación y evaluación de las familias. La herramienta permite iniciar el trámite de adopciones en línea y que las familias consulten el estado de su solicitud de adopción virtualmente. (Inicialmente para Bogotá y Cundinamarca)

#### Entre 2019 y 2020 se obtuvieron los siguientes logros:

- Micrositio web exclusivo del programa de adopciones (2019).
- Durante 2020, se adelanta la Fase II de ADA, el Módulo Cognitivo. Esta es una herramienta para los profesionales psicosociales que adelantan el proceso de preparación y evaluación de las familias con los módulos: Entrevistas, Informes, peticiones, agenda y notificaciones. Sin duda contribuirá a agilizar el programa de adopción.
- Formulario de agendamiento de charla legal de adopciones en línea. En 2019 se registraron 334 peticiones de agendamiento de charla legal de adopciones vía formulario web y en lo corrido de 2020 se han registrado 818 peticiones para charla legal de adopciones vía formulario web.
- Formulario de solicitud de adopción en línea en el que los solicitantes pueden adjuntar los documentos que son requisito para iniciar el trámite de adopción. En 2019 se iniciaron siete peticiones de trámite de adopción vía formulario web y en 2020 la cifra se ha incrementado a 20.

- Módulo de consulta del estado de la solicitud de adopción como herramienta de seguimiento por parte de los solicitantes.
- Chatbot para dar respuesta a las preguntas que formulan los ciudadanos frente al trámite de adopción.

## 2. Implementación del nuevo lineamiento de adopciones 2020

Mediante un proceso participativo con los actores del programa se inició la modificación del lineamiento de adopciones, a partir de la construcción del marco teórico que incluye conceptos de metodologías basada en la evidencia como el TBRI, y la importancia de las nuevas relaciones a partir de entender el Trauma y el Apego.

En 2019, se realizaron 24 Jornadas de Asistencia Técnica dirigidas a Comités de Adopciones e Integrantes de Equipos de Defensoría de Familia, con participación de 1332 colaboradores, servidores públicos y actores del programa de adopción. Como resultado, se tiene un borrador del nuevo lineamiento de adopciones, que incluye el TBRI, escrito en lenguaje claro y sencillo para facilitar la consulta.

El principal reto en 2020 es lograr la aprobación, socialización e implementación del Lineamiento 2020.

## 3. Aumento en adopciones del 8%

Como se mencionó anteriormente<sup>23</sup>, a 31 de diciembre de 2019, se registraron **4112** NNA en Situación de Adoptabilidad con Características y Necesidades Especiales de 0 A 17 Años Sin Familia Adoptiva.

Entre enero y agosto de 2020 se presentaron 1289 NNA en situación de adoptabilidad a Comité de Adopciones. Sin olvidar que son cifras parciales que posiblemente no reflejan el impacto de la pandemia del Covid-19, estos resultados son alentadores. Se les ha restablecido el derecho a tener una familia a 747 NNA, lo que representa el **58%** de asignación. Esta cifra refleja un **8%** de incremento con respecto a la tasa de asignación a familia de 2019. Igualmente, el **66%** (493) de los NNA asignados a una familia tienen necesidades y características especiales, un aumento del **6%** con respecto a lo observado en 2019. Por su parte, el **54,5%** de los NNA fueron asignados a adoptantes colombianos, manteniendo la tendencia observada en 2019.

Así mismo, el ICBF reporta que hay **318** familias colombianas y **536** familias extranjeras en lista de espera en el programa de adopción y que entre enero y mayo de 2020 se radicaron y analizaron **188** solicitudes de adopción de familias residentes en el extranjero.

## c. Conclusiones y recomendaciones

Se requiere un esfuerzo permanente de capacitación de las Defensorías de Familia para mantenerlos enterados de modificaciones en el marco regulatorio, con especial atención a las sentencias de las Altas Cortes y su impacto en el proceso de adopción. Esto con el fin de evitar las diversas interpretaciones por parte de algunos operadores jurídicos frente al Proceso Judicial Especial de adopción, así como reducir la aplicación inadecuada de procedimientos y trámites obligatorios.

<sup>23</sup> Ver sección "NNA presentados a Comité en 2019 CON Características y Necesidades Especiales SIN Asignación de familia" de este capítulo

Asimismo, realizar su trabajo de manera efectiva, cumpliendo con el proceso en los tiempos de ejecución definidos por ley, exige una articulación muy fluida y oportuna del defensor con el equipo psico-social de la Defensoría de Familia y con los otros actores que participan en el proceso de adopción.

El trámite administrativo de la adopción aún presenta algunas problemáticas que impiden la eficacia de esta medida de protección, tales como la discrecionalidad de los defensores al efectuar la evaluación y seguimiento a los casos que reciben. Un avance prometedor en este sentido es el desarrollo del Asistente de Adopciones ADA, la herramienta tecnológica dirigida a disminuir los tiempos del proceso para los defensores de familia y el equipo psicossocial, además de contar con información disponible, confiable y segura en tiempo real y así agilizar los tiempos en el proceso de adopción.

La discapacidad/salud es la característica o necesidad especial más frecuente observada en NNA sin familia adoptiva en 2019 (**46%**), seguida por pertenecer a un grupo de hermanos (**30,2%**) y por último la característica de tener más de nueve años (**23,8%**). Se podría argumentar que es en estos casos en los que la oportunidad de la gestión del defensor de familia es más crítica.

El incremento en tiempos de permanencia entre apertura del proceso de definición jurídica y la presentación a Comité de Adopciones observada entre 2018 y 2019 sugiere que es necesario revisar nuevamente el número y la asignación de defensores.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda:

1. **Fortalecer la Subdirección de Adopciones con recurso humano** para que el ICBF de manera directa pueda generar estrategias y programas que permitan la movilización de los NNAJ declarados en adoptabilidad y en lista de espera.
2. **Evitar la vinculación laboral por medio de prestación de servicios** y vincular al personal de manera directa con el Instituto, teniendo en cuenta la importancia de las funciones que desarrolla la Subdirección de Adopciones y la confidencialidad y reserva en los temas de adopción.
3. **Continuar decididamente con el desarrollo del Asistente de Adopciones ADA y otras herramientas tecnológicas** y aprovechar la disciplina existente de registro de actuaciones en el SIM por parte de los equipos de las Defensorías de Familia para analizar los tiempos de ejecución de cada tipo de actuación, la efectividad de la articulación entre actores, los tiempos en lista de espera, entre otros. Igualmente, las herramientas deben permitir realizar un monitoreo oportuno que alerte cuando se requiere mayor apoyo para avanzar en el proceso e incluso evaluar la distribución de procesos. Esta información se puede utilizar para revisar los procesos y analizar si se requiere mayor especialización de los defensores.
4. **Diseñar una herramienta tecnológica unificada interna** con la información relevante de los NNA que aún tienen posibilidad de tener una familia, de manera tal que se vaya actualizando por parte de los equipos interdisciplinarios, con el fin de no perder de vista a esta población que se encuentra en las diferentes Defensorías de Familia a nivel nacional y por este motivo, son menos visibles ante las familias en lista de espera y en muchas oportunidades, del mismo Instituto.
5. **Utilizar herramientas de información** para reducir los tiempos en lista de espera de adoptantes que han surtido el proceso de estudio, agilizar la preparación de la Historia de Atención de los NNA declarados en adoptabilidad para presentarlos a Comité de Adopciones. Igualmente, realizar análisis de datos para optimizar la búsqueda de familias para los NNA en los Comités de Adopciones regionales.

6. **Asegurar la consistencia y compatibilidad de fuentes de información del ICBF**, con el fin de armonizar datos de en los diferentes informes sobre adopción.
7. **Analizar de forma sistémica las causas de los largos tiempos de permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el programa de adopción, a nivel regional.** Puede ser útil considerar el desarrollo de un modelo de optimización de tiempos y recursos, con el objetivo de reducir los tiempos de presentación a Comité de Adopciones.
8. Las cifras de adopción refuerzan la importancia de **ampliar las estrategias de promoción de la adopción que adelanta hace varios años el ICBF**, con un esfuerzo decidido en la búsqueda de familias adoptivas para población de características y necesidades especiales, y reconociendo el interés de familias extranjeras para asumir el cuidado y protección de estos niños. Tener en cuenta que es un proceso exigente, que requiere gran articulación entre los diferentes actores, así como revisión del programa de adopción para reducir los tiempos en lista de espera.
9. **Incrementar los programas de referentes afectivos**, en Colombia y a nivel internacional con el fin de buscar alternativas para que los jóvenes, y mayores de edad tengan un referente afectivo, durante su institucionalización en el ICBF.
10. **Revisar las instituciones en las cuales se encuentran jóvenes** universitarios, técnicos y con vida laboral activa, de manera tal que las condiciones se ajusten a sus necesidades con articulación de la dirección de protección.
11. **Capacitar personal de la Subdirección de Adopciones** para que haga acompañamiento directo a los programas de vacaciones en Colombia y en el Extranjero, de manera que sean monitoreados y supervisados directamente por esta subdirección.
12. **Mantener la articulación con la IAPAS** con el fin de fortalecer los programas que permiten a los NNAJ la oportunidad de restablecer su derecho a tener una familia, de manera especial para la población de características y necesidades especiales.
13. **Diseñar estrategias para ofrecer una opción de proyecto de vida distinta a la adopción** a los NNA con necesidades especiales de salud/ discapacidad puesto que es la condición más frecuente de los NNA que no tienen familia asignada. Evaluar la conveniencia de ofrecer soluciones que mejoren la calidad de vida de estos niños, niñas y adolescentes y al mismo tiempo descongestionen el sistema.

---

## 4.3. Discapacidad

### a. Antecedentes

Los NNA con discapacidad son sujetos de doble protección constitucional (Sentencia T-287 de 2018), razón por la cual es clave a analizar su situación dentro del sistema de protección del Estado y en el marco de esta Vigilancia. La protección a las personas con discapacidad, en particular a los NNA, está consagrada en un marco normativo internacional compuesto por acuerdos y tratados de carácter universalista como lo son la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; y más recientemente, la Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y la Agenda de Cooperación para el Desarrollo 2030.

Según la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, ratificada por Colombia a través de la Ley 1346 de 2009, “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Es decir, la discapacidad se define desde el punto de vista relacional, como el resultado de interacciones complejas entre las limitaciones funcionales de la persona y las circunstancias sociales, culturales y físicas en las que vive.

En las últimas décadas Colombia viene avanzando de manera significativa en la promoción, protección y garantía de la igualdad de los derechos e inclusión social de las personas con discapacidad, al crear instrumentos, mecanismos y medidas que se han establecido desde el más alto rango de la Constitución Política (ver Tabla 21).

**Tabla 21.** Normatividad representativa sobre la inclusión social de las personas con discapacidad en Colombia

MARCO LEGAL	DESCRIPCIÓN
Constitución Política de Colombia-1991	<p><u>Artículo 13º:</u> El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</p> <p><u>Artículo 47º:</u> El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.</p> <p><u>Artículo 54º:</u> Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.</p> <p><u>Artículo 68º:</u> La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.</p>
Ley 361 de 1997	Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.
Ley 982 de 2005	Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones.
Ley 1145 de 2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.
Ley 1237 de 2008	Por medio de la cual se promueven, fomentan y difunden las habilidades, talentos y las manifestaciones artísticas y culturales de la población con algún tipo de limitación física, psíquica o sensorial.
Ley 1275 de 2009	Por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones.
Ley 1306 de 2009	Por la cual se dictan normas para la protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados.
Ley 1996 de 2019	Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.

Fuente: Elaboración propia con base en normas descargadas de <http://www.suin-juriscal.gov.co>

Asimismo, el Código de la Infancia y la Adolescencia en su artículo 36 establece como Derechos de los NNA con discapacidad, además de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales, el derecho a gozar de una calidad de vida plena, y a que se les proporcionen las condiciones necesarias por parte del Estado para que puedan valerse por sí mismos e integrarse a la sociedad. Así, el Código determina el alcance de una oferta institucional en educa-

ción, salud, rehabilitación y asistencia pública para la atención, protección y garantía de derechos, y la adopción de medidas que creen condiciones de igualdad para este grupo poblacional.

De acuerdo con la concepción de la discapacidad que está plasmada en el marco legal nacional, esta no es en sí misma una vulneración o amenaza de derechos sino una condición de vida: si se aplica el enfoque diferencial como lo exige la legislación (artículo 12 de la Ley 1098 de 2006), los NNA con discapacidad pueden llegar a competir en igualdad de condiciones que los demás. La aplicación del enfoque diferencial debe ir de la mano con el principio de corresponsabilidad establecido en el artículo 10 del Código de la Infancia y la Adolescencia, según el cual el Estado, la sociedad y la familia deben procurar la protección de los NNA y el pleno ejercicio de sus derechos. Esto es clave, pues **permite aclarar** que el ICBF no es el único responsable de esta población, como equivocadamente se ha considerado desde tiempo atrás.

Teniendo en cuenta el principio de corresponsabilidad en la protección de NNA con discapacidad, surgen dos hitos claves en la normativa colombiana: la Ley 1878 de 2018 y la Ley 1996 de 2019. Como se mencionó en páginas anteriores, uno de los grandes cambios que la Ley 1878 de 2018 introdujo al Código de la Infancia y la Adolescencia fue la eliminación de la inobservancia como motivo para iniciar un PARD. La inobservancia se entiende como el “incumplimiento, omisión o negación de acceso a un servicio, política, programa u acción, o de las obligaciones o competencias ineludibles que tienen las autoridades administrativas, judiciales, tradicionales, nacionales o extranjeras, los actores del Sistema Nacional de Discapacidad, los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, los entes territoriales, o cualquier otra entidad estatal de garantizar, permitir o procurar la protección integral y el ejercicio pleno de los derechos de los niños, las niñas o adolescentes nacionales o personas mayores de edad con discapacidad absoluta” (ICBF, 2020, pág. 9).

Según lo estipulado por la Ley 1878 de 2018, cuando se evidencia una situación de inobservancia de derechos, la autoridad administrativa debe proceder a la activación del SNBF ordenando la oferta de servicios para la atención de NNA con discapacidad en los territorios y la vigilancia en su cumplimiento, de manera que se apoye a la familia para que ejerza su responsabilidad en el cuidado, atención y protección de los derechos de estos NNA, evitando que ellos y las familias deban permanecer en un PARD, cuando lo que requieren es un apoyo estatal interinstitucional. En este sentido, es importante resaltar que muchos de los NNA con discapacidad que se encuentran bajo protección del ICBF mediante un PARD y que están ubicados en modalidad de restablecimiento, no tuvieron como origen una situación de amenaza o vulneración, sino una situación de inobservancia de derechos. Es decir, si bien sus familias son garantes de sus derechos, en su momento requerían servicios por parte de los diferentes sectores del SNBF (salud, educación, cultura, recreación etc.) que no les estaban siendo brindados. En estos casos, las modificaciones impuestas por la Ley 1878 de 2018 tienen como resultado directo el cierre de muchos PARD y, en consecuencia, el egreso de esta población del sistema de protección del ICBF.

**// Teniendo en cuenta el principio de corresponsabilidad en la protección de NNA con discapacidad, surgen dos hitos claves en la normativa colombiana: la Ley 1878 de 2018 y la Ley 1996 de 2019”.**

Por otro lado, está la Ley 1996 de 2019, por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad y el acceso a los apoyos que puedan requerirse para el ejercicio de dicha capacidad. Conforme a esta ley, las personas adultas con discapacidad de cualquier categoría, tienen derecho a ejercer su capacidad jurídica plena, y no pueden ser asemejadas o tratadas como menores de 18 años debido a su discapacidad. Bajo esta lógica, los mayores de 18 años con discapacidad no deben ser institucionalizados a través de los mismos procedimientos y medidas de restablecimiento con las que se atienden los casos de NNA. Además de otorgarle la capacidad jurídica a las personas con discapacidad mayores de 18 años, la Ley 1996 de 2019 derogó el artículo 18 de la Ley 1306 de 2009, que asignaba al ICBF, por medio de los defensores de familia, la competencia para conocer, atender y tramitar los casos de personas mayores de edad con discapacidad mental absoluta de cualquier edad. Así entonces, actualmente el ICBF no tiene competencia para conocer de los casos de esta población.

Sin embargo, es importante reconocer que existe una alta proporción de la población con discapacidad que, sin la oferta de cuidado del ICBF, estaría en riesgo de quedar desatendida. Actualmente, por ejemplo, el sector Educación tiene limitaciones para garantizar a cabalidad el derecho a la educación de esta población y el sector Salud también tiene inconvenientes en brindar una atención integral para su rehabilitación. Como resultado, el ICBF tiene bajo protección población con discapacidad, mucha de ella mayor de edad, que viene siendo atendida en modalidad externado<sup>24</sup> a pesar de no tener sus derechos vulnerados o amenazados, lo cual va en contra de lo estipulado por la Ley 1878 de 2018 y la Ley 1996 de 2019.

Teniendo en cuenta este marco normativo y la realidad del contexto actual, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que se expide por medio de la Ley 1995 de 2019, en el artículo 208, permitió que los menores y mayores de 18 años con discapacidad que se encontraban con sus derechos restablecidos continuaran con la prestación del servicio en la modalidad de protección cuando se requiriera, hasta tanto la entidad correspondiente del SNBF les garantizara la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales. Esto bajo el precepto de que existen NNA con discapacidad que están ubicados en un medio familiar garante de derechos, pero que requieren continuar vinculados a la oferta institucional especializada (rehabilitación, educación inclusiva, etc.) que actualmente es brindada a través de las modalidades de protección, dado que no en todos los entes públicos territoriales existe otra oferta institucional enfocada en discapacidad. Con esta reforma se buscó garantizar que los NNA con discapacidad que antiguamente tenían un PARD pudieran continuar con la modalidad de atención hasta que exista otra oferta de acuerdo con sus necesidades.

<sup>24</sup> "Modalidad de atención a los NNA en situación de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos, que se encuentran al cuidado de sus familias o redes vinculares de apoyo, que asisten al servicio educativo o no están escolarizados por extra edad o han desertado del servicio educativo, mediante intervención interdisciplinaria individual, familiar y acompañamiento para resolver las situaciones que dieron origen al ingreso al proceso administrativo de restablecimiento de derechos" (ICBF, 2017, pág. 22). Las modalidades de apoyo y fortalecimiento a familiar, entre las que se encuentra el externado, privilegian: "la permanencia del NNA en su entorno familiar, toda vez que la familia es el primer factor socializador, el espacio físico y afectivo que le permite a un NNA sentirse protegido y amado" (ICBF, 2017, pág. 15).

## b. Seguimiento a las medidas de protección de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad

Teniendo en cuenta los antecedentes anteriormente mencionados, el ICBF realizó los trámites correspondientes para asegurar la continuidad de atención a esta población sin necesidad de abrir un PARD. Lo anterior considerando que, de acuerdo con cifras del Instituto, más de **13.000** NNA y adultos con discapacidad se quedaron sin oferta de cuidado en el proceso de cumplimiento a lo establecido en las leyes 1878 de 2018 y 1996 de 2019. Es así como en una primera instancia, mientras se resolvía estructuralmente el problema de la oferta para esta población en el marco del SNBF y los entes territoriales, el ICBF continuó dando atención integral para que sus derechos no fueran inobservados. Sin embargo, esta situación no se podía mantener en el tiempo, especialmente con aquellos que habían cumplido la mayoría de edad y que, según los estudios psicosociales, contaban con familias que tenían garantías para asumir su cuidado y protección. Así, poco a poco los defensores de familia fueron dando el egreso de la modalidad de protección, oficiando y ordenando tanto al SNBF como a los entes territoriales la necesidad de brindar atención a esta población.

Tras analizar el impacto que ocasionó la expedición de la Ley 1878 de 2018 en la población con discapacidad que venía siendo atendida en el marco de un PARD, y considerando la situación de inobservancia histórica de la que ha sido víctima, se evidenció la necesidad de continuar con una atención integral para la población menor de 18 años con discapacidad que no tuviere derechos amenazados o vulnerados. Teniendo esto en cuenta, desde la Cámara de Representantes se citó a un control político a la PGN y al ICBF, a través del cual esta Delegada solicitó al Instituto la iniciación de un programa de atención para esta población que no conllevara la apertura de un PARD. Esta iniciativa fue evaluada y aprobada por la entonces Directora de Protección del ICBF, quien lideró esta iniciativa logrando durante el primer trimestre del año 2019, gestionar la implementación, regularización y la construcción de los lineamientos de esta nueva modalidad de atención.

Así entonces, en coherencia con la misionalidad del Instituto encaminada a promover el desarrollo y la protección integral de los NNA, fortaleciendo las capacidades de las familias, así como sus entornos protectores y principales agentes de transformación social, se creó la nueva **“Modalidad para el fortalecimiento de capacidades de NNA con discapacidad y sus familias”<sup>25</sup>**, cuyo objetivo es atender no sólo los NNA que se encontraban ubicados en la modalidad externado, sino también extender la cobertura a otros NNA con discapacidad entre los seis y los 17 años de edad, sin que sea necesario el desarrollo de un PARD ni la intervención de una autoridad administrativa. Lo anterior, hasta tanto la entidad del SNBF garantice la prestación del servicio de acuerdo con sus competencias legales.

Esta modalidad inició operación desde el primero de noviembre de 2019 y se implementa en 23 departamentos, 56 municipios y a través de 64 aliados estratégicos con contratos de aporte suscritos en cada una de las Regionales. Brinda atención con un enfoque de prevención y promoción de derechos, fomentando la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la protección integral de los NNA con discapacidad. La citada modalidad salió de la oferta de la Dirección de Protección a partir del 31 de octubre de 2019 y pasó a ser parte de la Dirección de Niñez y Adolescencia. Para posibilitar este cambio, en el marco de esta Vigilancia se logró la transición del presupuesto de Protección del ICBF, a la Dirección de Niñez y Adolescencia para abrir **4.953** cupos para dar atención integral a los menores de 18 años con discapacidad que requerían de una atención integral por su condición y no por amenaza o vulneración de sus derechos.

<sup>25</sup> Adopta el manual operativo aprobado mediante resolución 3530 de 17 de octubre de 2019.

A partir de la fecha de inicio de la citada modalidad, hasta 31 de diciembre de 2019, **4.200** NNA transitaron de la Dirección de Protección a la Dirección de Niñez y Adolescencia. En el 2020 esta cifra ha seguido aumentando: con corte a 30 de junio de 2020 la Modalidad se encontraba atendiendo **4.378** usuarios. Esta movilización permite materializar la premisa que señala que la discapacidad no es una vulneración o amenaza de derechos, por lo cual no requiere medidas de restablecimiento, sino acompañamiento de acuerdo con las necesidades de cada persona. La atención de los NNA con discapacidad ya no tiene que estar sujeta a los términos de un PARD, por lo que se realiza de acuerdo con el plan de atención individual de cada NNA. Asimismo, los operadores de la modalidad pueden buscar activamente NNA con discapacidad de acuerdo con los criterios de focalización señalados en el respectivo Manual Operativo y no es necesario que estos se encuentren en situaciones de amenaza o vulneración de derechos para que puedan acceder a los servicios que ofrece el ICBF. Finalmente, la transición ha facilitado la descongestión de las Defensorías de Familia, pues los PARD de los NNA con discapacidad cuyos derechos han sido restablecidos, se han cerrado sin que ello implique renunciar a la atención del Instituto.

Por otro lado, están los mayores de 18 años con discapacidad que ingresaron a un PARD siendo menores de 18 años y continuaron siendo atendidos por el ICBF aun cuando cumplieron la mayoría de edad y contaban con familia garante de derechos, debido a la ausencia de oferta de servicios de atención integral en su territorio. Estos continuaron siendo atendidos transitoriamente en la Modalidad Externado hasta la fecha en la cual salió de la oferta programática de la Dirección de Protección del ICBF, por lo cual, a través de memorando No 201920000000021013 del 08 de julio de 2019 emitido por el ICBF y con fundamento en la Guía de Orientaciones para el Egreso de Mayores de 18 años que se encuentran en la Modalidad Externado Discapacidad, se estableció un periodo de transición y preparación para el egreso de cuatro meses y medio, tiempo en el cual las autoridades administrativas intensificaron las acciones de articulación con las entidades territoriales responsables de la atención de las personas mayores de edad con discapacidad, a fin de que ellas y sus familias fueran vinculadas a la oferta de servicios y programas en el territorio. Sin embargo, se ha evidenciado que la oferta de servicios para esta población en algunos territorios es escasa o incluso inexistente. Esto conllevó, entre otros pronunciamientos, a la expedición de la Directiva No 002 de la PGN emitida el 03 de febrero de 2020, por medio de la cual se ordenó a las Gobernaciones y Alcaldías la inclusión de las personas con discapacidad en los Planes de Desarrollo Territorial y con ello, la implementación de proyectos y estrategias interinstitucionales e intersectoriales que respondan con efectividad a las particularidades y necesidades de esta población y la de sus familias y cuidadores. Direccionar acciones estratégicas en torno a la inclusión de esta población, es supremamente importante pues, según cifras del ICBF, con corte a febrero del 2020, **659** mayores de edad con discapacidad egresaron de la modalidad de protección del ICBF<sup>26</sup>.

La gran movilización de casos de personas con discapacidad lograda en los últimos años, tanto de menores como de mayores de 18 años, es significativa: el ICBF pasó de tener bajo su responsabilidad a **14.139** personas en condición de discapacidad a nivel nacional en noviembre de 2018<sup>27</sup>, a tener **8.015** casos en junio de 2020, lo cual equivale a una reducción de **43,31%**. La distribución departamental actual de estos procesos puede verse a continuación.

<sup>26</sup> Respuesta ICBF – Radicado No. 202011000000027751. Febrero 14 – 2020.

<sup>27</sup> oficio S-2018-707662-0101 del 29 de noviembre de 2018.

**Tabla 22.** PARD activos a favor de NNA y mayores de 18 con discapacidad

REGIONAL	# PARD - DISCAPACIDAD	% DEL TOTAL NACIONAL
Bogotá	1308	16,32%
Valle Del Cauca	927	11,57%
Antioquia	911	11,37%
Cundinamarca	704	8,78%
Bolívar	388	4,84%
Meta	363	4,53%
Atlántico	353	4,40%
Caldas	326	4,07%
Santander	309	3,86%
Tolima	289	3,61%
Nariño	260	3,24%
Boyacá	231	2,88%
Norte de Santander	181	2,26%
Córdoba	176	2,20%
Cauca	174	2,17%
Cesar	154	1,92%
Quindío	150	1,87%
Risaralda	116	1,45%
Chocó	101	1,26%
Casanare	95	1,19%
Caquetá	76	0,95%
Huila	74	0,92%
Putumayo	71	0,89%
Magdalena	70	0,87%
Guaviare	49	0,61%
Arauca	41	0,51%
Sucre	39	0,49%
La Guajira	28	0,35%
Sede Nacional	15	0,19%
Guainía	13	0,16%
San Andrés	13	0,16%
Amazonas	6	0,07%
Vichada	3	0,04%
Vaupés	1	0,01%
TOTAL	8015	100%

Fuente: Sistema Misional de Información – SIM. Corte 30 de junio 2020

Como puede verse en la Tabla 22, Bogotá concentra la mayor cantidad de PARD activos a favor de personas con discapacidad (**6,32%**), seguido de departamentos como Valle del Cauca (**11,57%**), Antioquia (**11,37%**) y Cundinamarca (**8,78%**). Es clave contar con personal capacitado en estas regionales que pueda facilitar los ajustes necesarios para brindarle una atención integral inclusiva a esta población. Sin embargo, según información recogida en la Encuesta Nacional de Defensores, el **20,08%** de los defensores no conoce la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En particular, solo el **1,43%** de los defensores de Bogotá contestó que sí las conocía, así como el **1,43%** de los del Valle del Cauca y el **3,23%** de los de Cundinamarca (ver Tabla 23). Esto es preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que son los departamentos que concentran mayor cantidad de PARD a favor de personas con discapacidad.

**Tabla 23.** Defensores que conocen la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

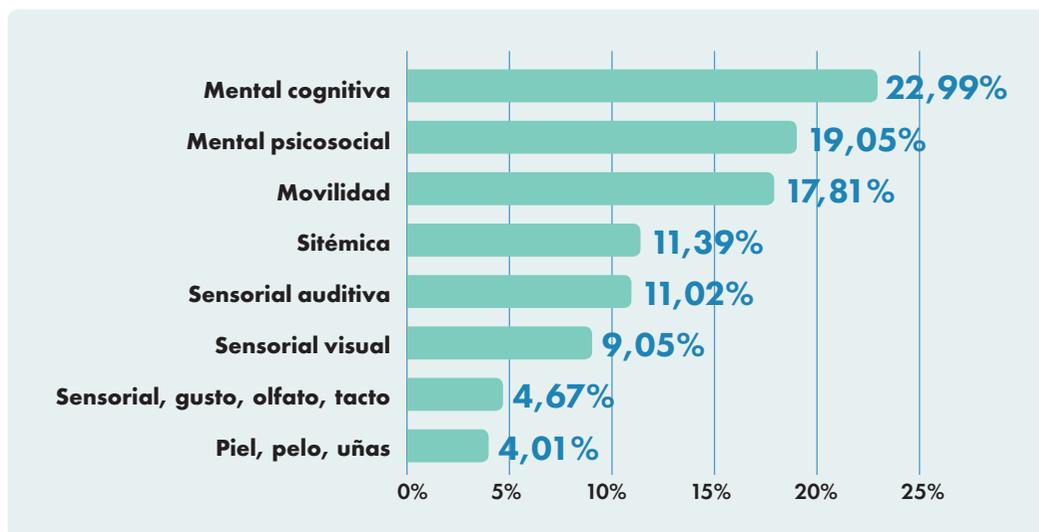
DEPARTAMENTO	% DE DEFENSORES QUE CONOCE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
Amazonas	100,00%
Antioquia	1,23%
Arauca	16,67%
Atlántico	2,78%
Bogotá	1,43%
Bolívar	4,17%
Boyacá	3,57%
Caldas	4,00%
Caquetá	7,69%
Casanare	12,50%
Cauca	4,55%
Cesar	7,14%
Chocó	6,67%
Córdoba	5,88%
Cundinamarca	3,23%
Guainía	100,00%
Guaviare	50,00%
Huila	3,70%
La Guajira	8,33%
Magdalena	3,57%
Meta	5,88%
Nariño	1,96%
Norte de Santander	4,35%
Putumayo	11,11%
Quindío	5,26%
Risaralda	5,26%

DEPARTAMENTO	% DE DEFENSORES QUE CONOCE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
San Andrés	100,00%
Santander	7,69%
Sucre	5,88%
Tolima	2,33%
Valle del Cauca	1,43%
Vaupés	100,00%
Vichada	50,00%

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>28</sup>

También es importante resaltar que, según los defensores de familia, los tipos de discapacidad que atienden con mayor frecuencia son la mental-cognitiva (**22,09%**), la mental-psicosocial (**19,05%**) y las discapacidades que afectan la movilidad (**17,81%**) (ver Figura 28). Teniendo esto en cuenta, los procesos de formación y capacitación brindados a las Defensorías de Familia sobre discapacidad deben hacer énfasis en estas categorías y en los ajustes específicos que requieren. Asimismo, las instalaciones de las Defensorías deben ser accesibles para esta población.

**Figura 28.** Casos atendidos por los defensores de familia según tipo de discapacidad



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 746

<sup>29</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 746

Si bien se evidencian importantes avances a favor de la población con discapacidad tras la expedición de las Leyes 1878 de 2018 y 1996 de 2019, aún se observan algunas falencias en su cumplimiento. Según los defensores de familia encuestados, del total de PARD a favor de personas con discapacidad que tienen a su cargo, en promedio **43,97%** cuentan con una familia garante de sus derechos que ha acompañado el proceso y **27,93%** son mayores de edad. Asimismo, los resultados de la encuesta muestran que **24,42%** de las personas con discapacidad que se encuentran bajo protección han sido reintegradas a su medio familiar, **4,32%** tienen un proceso de interdicción y solo el **22,03%** asiste al aula escolar. Esto último es especialmente preocupante, pues evidencia que el SNBF no está ofertando servicios de atención inclusiva para la totalidad de esta población. Lo anterior deja ver que decretos como el 1421 del 2017, que reglamenta la atención educativa a la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva, aún no se han implementado en su totalidad. Ante esto, a través de esta Vigilancia se ha impulsado la articulación con las secretarías de educación a nivel nacional vislumbrando la necesidad de lograr vincular a todos los NNAJ con discapacidad al sistema educativo, siempre y cuando su condición así lo permita, y se logre al 100% la implementación y cumplimiento del Decreto 1421 de 2017, pues aún muchos de ellos no han logrado acceder al sistema educativo. También se resalta la movilización del Ministerio de Salud y Protección Social, quienes mediante mesas de trabajo conjuntas con esta Delegada y el ICBF, implementaron rutas de atención integral para la población con discapacidad bajo la protección del Estado.

**Tabla 24.** Estado actual de los PARD de personas con discapacidad

REGIONAL	# PERSONAS BAJO PROTECCIÓN CON DISCAPACIDAD	% CON FAMILIA GARANTE QUE ACOMPAÑE EL PARD DE SUS HIJOS	% QUE YA CUMPLIÓ LA MAYORÍA DE EDAD	% QUE REINTEGRÓ A SU MEDIO FAMILIAR	% CON PROCESO DE INTERDICCIÓN	% QUE ASISTE AL AULA REGULAR
Amazonas	0	-	-	-	-	-
Antioquia	964	34,85%	35,79%	23,44%	2,90%	11,31%
Arauca	45	88,89%	2,22%	0,00%	0,00%	4,44%
Atlántico	294	-	50,34%	114,97%	7,14%	31,97%
Bogotá	1385	22,82%	82,74%	21,16%	3,18%	14,44%
Bolívar	211	21,80%	47,87%	15,17%	12,80%	24,17%
Boyacá	139	20,86%	55,40%	17,27%	43,88%	31,65%
Caldas	497	17,71%	51,71%	3,42%	12,88%	17,71%
Caquetá	70	65,71%	31,43%	1,43%	2,86%	41,43%
Casanare	33	87,88%	3,03%	48,48%	0,00%	60,61%
Cauca	119	86,55%	9,24%	32,77%	0,00%	18,49%
Cesar	39	56,41%	15,38%	56,41%	0,00%	15,38%
Chocó	224	94,20%	9,38%	45,54%	1,34%	33,04%
Córdoba	99	-	6,06%	45,45%	2,02%	10,10%
Cundinamarca	148	44,59%	54,05%	5,41%	29,05%	12,84%
Guainía	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Guaviare	6	16,67%	0,00%	16,67%	0,00%	16,67%
Huila	75	41,33%	37,33%	4,00%	10,67%	21,33%
La Guajira	17	-	64,71%	0,00%	0,00%	41,18%
Magdalena	51	25,49%	45,10%	11,76%	0,00%	41,18%
Meta	492	40,85%	38,41%	34,55%	0,20%	9,76%
Nariño	448	64,06%	14,29%	22,32%	0,45%	13,39%

REGIONAL	# PERSONAS BAJO PROTECCIÓN CON DISCAPACIDAD	% CON FAMILIA GARANTE QUE ACOMPAÑE EL PARD DE SUS HIJOS	% QUE YA CUMPLIÓ LA MAYORÍA DE EDAD	% QUE REINTEGRÓ A SU MEDIO FAMILIAR	% CON PROCESO DE INTERDICCIÓN	% QUE ASISTE AL AULA REGULAR
Norte de Santander	92	31,52%	43,48%	32,61%	8,70%	23,91%
Putumayo	17	64,71%	5,88%	52,94%	0,00%	117,65%
Quindío	164	65,24%	29,88%	20,73%	0,00%	20,12%
Risaralda	117	40,17%	19,66%	14,53%	4,27%	12,82%
San Andrés	80	92,50%	22,50%	92,50%	0,00%	0,00%
Santander	72	4,17%	30,56%	2,78%	0,00%	18,06%
Sucre	25	44,00%	32,00%	12,00%	0,00%	4,00%
Tolima	371	26,15%	43,40%	20,49%	0,00%	26,15%
Valle del Cauca	803	54,30%	36,11%	31,13%	0,25%	23,54%
Vaupés	5	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Vichada	83	97,59%	3,61%	6,02%	0,00%	9,64%
<b>PROMEDIO</b>	-	<b>43,97%</b>	<b>27,93%</b>	<b>24,42%</b>	<b>4,32%</b>	<b>22,03%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>30</sup>

### c. Conclusiones y recomendaciones

Se evidencian importantes avances en el cumplimiento de las leyes 1878 de 2018 y 1996 de 2019 en torno a la población menor de 18 años con discapacidad que se encontraba bajo protección del ICBF. Esto permitió su egreso de la modalidad de Protección del ICBF, transitando a la Dirección de Niñez y Adolescencia, conllevando con ello el cierre de los PARD, mientras cumplen su mayoría de edad y se preparan con sus familias para el egreso del Instituto.

Con respecto a la población mayor de edad se les reconocieron sus derechos y su capacidad jurídica, lo que dio origen a una movilización importante, logrando un egreso significativo de la modalidad de protección del ICBF de esta población. En paralelo a este egreso, se intensificaron las acciones de articulación con las entidades del SNBF responsables de la atención de las personas con discapacidad, a fin de que ellas y sus familias fueran vinculadas a la oferta de servicios territorial. Sin embargo, se ha evidenciado que la oferta para esta población en algunos territorios es escasa o incluso nula, lo cual pone de manifiesto la dificultad de articulación para brindar atención integral inclusiva por parte del SNBF. Teniendo esto en cuenta, el señor Procurador General de la Nación, doctor Fernando Carrillo Flórez, emitió la Directiva 02 del 3 de febrero de 2020, en la cual exhortó a los Alcaldes y Gobernadores elegidos para el periodo 2020-2023, a priorizar dentro de sus planes de desarrollo territorial, la inclusión de las acciones necesarias para garantizar los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres, las familias, las personas con discapacidad y las personas mayores en sus territorios.

Si bien hay avances a favor de la población con discapacidad tras la expedición de las citadas leyes, aún se evidencian vacíos en su cumplimiento. Según la Encuesta Nacional de defensores de familia, aún hay NNAJ con discapacidad que tienen un PARD activo, aun cuando cuentan con una familia ga-

<sup>30</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 746

rante de derechos y/o son mayores de edad. Esto último puede deberse a las condiciones de abandono de esta población, y pone de manifiesto la necesidad de crear servicios para su atención. A esto se suman problemas relacionados con el nivel de capacitación de los defensores de familia que atienden a la población con discapacidad. Teniendo esto en cuenta, se recomienda lo siguiente:

- 1. Fortalecer la oferta de servicios del SNBF para garantizar los derechos de los NNA con discapacidad y evitar que estos caigan en situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos.** Es importante articular al SNBF y los entes territoriales para generar alternativas de atención evitando así que la atención de esta población recaiga únicamente en el ICBF. En particular, es clave robustecer las alternativas de atención a las personas con discapacidad mayores de 18 años que egresen de la oferta del Instituto, así como a sus cuidadores, en aquellos casos donde su condición no les permite movilidad y genera una dependencia total.
- 2. Diseñar e implementar un programa de capacitación y formación profesional dentro de las Defensorías de Familia enfocado específicamente al aumento en la calidad de la atención que se presta a los NNAJ con discapacidad.** Este programa podría realizarse en alianza con el Sistema Nacional de Discapacidad como instancia de consulta. Debe incluir sesiones específicas sobre diseño universal, mecanismos de gestión de riesgo de exclusión y discriminación de los NNA con discapacidad y ajustes razonables para la flexibilización de la oferta institucional. Estas deben darse de forma permanente dentro del Sistema, así como a través de un programa de inducción para que todos los defensores cuenten con el nivel de capacitación adecuado para brindar una atención integral inclusiva.
- 3. Identificación y articulación entre las Defensorías de Familia y la secretarías de educación para lograr que se garantice la educación inclusiva a los NNAJ bajo protección del ICBF.**

**// Es importante articular al SNBF y los entes territoriales para generar alternativas de atención evitando así que la atención de esta población recaiga únicamente en el ICBF”.**

# VIGILANCIA SUPERIOR A LAS DEFENSORÍAS DE FAMILIA



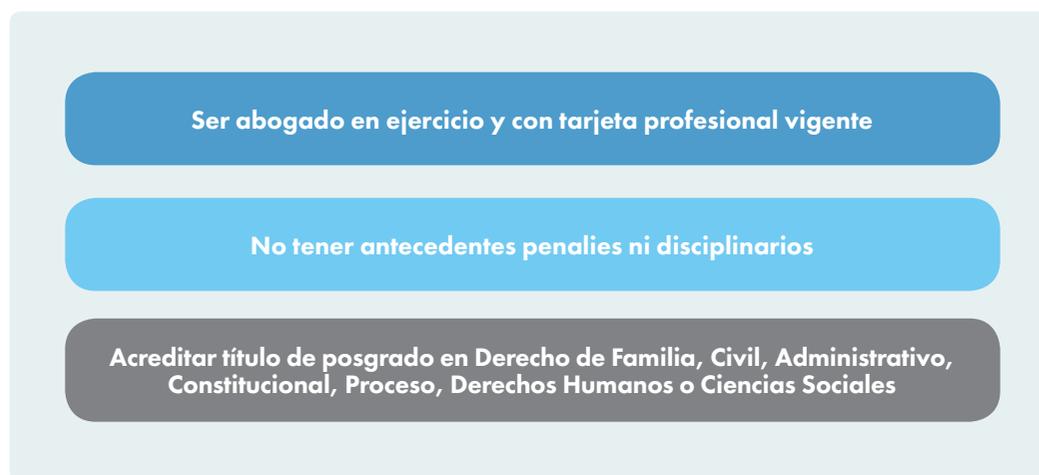
# 5

**LOS DEFENSORES  
DE FAMILIA COMO  
AUTORIDADES  
ADMINISTRATIVAS  
ENCARGADAS DEL PROCESO  
ADMINISTRATIVO DE  
RESTABLECIMIENTO DE  
DERECHOS**

**E**l defensor de familia se constituye en el garante de la efectividad de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, ante todas las entidades públicas y privadas; es un servidor público que actúa en diferentes frentes y ejerce distintas competencias; tiene funciones de policía; es un accionante permanente para amparar los derechos fundamentales de la infancia; toma decisiones de protección y de restablecimiento de derechos; desempeña funciones judiciales cuando priva de los derechos de patria potestad, cuando decide sobre el estado civil de los niños, cuando falla sobre su custodia, alimentos o regulación de visitas; es conciliador en los asuntos de su competencia; es litigante en representación de los derechos de los niños cuando presenta demandas ante las distintas jurisdicciones. Es entonces el defensor de familia un servidor público con múltiples funciones ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación, al tomar decisiones de intervención directa. De conformidad con lo anterior, procede estudiar el análisis de la figura del defensor de familia, en el ejercicio de sus funciones como servidor público creado para conciliar o para administrar justicia (Sentencia T-079 de 1993, Corte Constitucional, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En este sentido, el rol de los defensores familia en la sociedad colombiana ha sido fundamental para la protección integral y el restablecimiento de derechos de los NNAJ en el país desde hace más de 70 años. Reconociendo la importancia del papel de los defensores de familia en la sociedad, este funcionario debe tener un perfil idóneo, con todas las calidades para desarrollar de forma adecuada los deberes y funciones que le asigna la ley, con el propósito de lograr el restablecimiento de derechos de los NNA. El Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 80, define los requisitos para ser defensor de familia como se observa en la siguiente figura.

**Figura 29.** Requisitos para ser defensor de familia



Fuente: Elaboración propia con base en Código de Infancia y Adolescencia. <https://www.free-powerpoint-templates-design.com/>

Este mismo código define como deberes para esta autoridad administrativa: (i). Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y procurar la mayor economía procesal, so pena de incurrir en responsabilidad por las demoras que ocurran. (ii). Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este Código le otorga. (iii) Prevenir, remediar y sancionar por los medios que señala la ley, los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad, probidad y buena fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal. (iv) Emplear las facultades que esta ley le otorga en materia de pruebas, siempre que estime conducente y pertinente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias (v). Guardar reserva sobre las decisiones que deban dictarse en los procesos, so pena de incurrir en mala conducta. El mismo deber rige para los servidores públicos de la Defensoría de Familia y (vi) Dictar las providencias dentro de los términos legales; resolver los procesos en el orden en que hayan ingresado a su despacho, salvo prelación legal; fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal, y asistir a ellas.

Así las cosas, el defensor de familia tiene las competencias para proteger los derechos de los NNA y de ser necesario tomar medidas a través de los PARD, convirtiéndose en un agente de especial atención para la familia como núcleo fundamental de la sociedad. En consecuencia, esta Delegada ha señalado dos aspectos relevantes para que los defensores de familia desarrollen su labor adecuadamente: un entorno laboral apropiado como elemento fundamental para el adecuado funcionamiento de estos agentes, y contar con las herramientas de gestión idóneas para el desarrollo de sus funciones y las de sus equipos en la resolución de los PARD, la constatación de las denuncias y solicitudes de restablecimiento de derechos de manera oportuna. Con base en lo anterior, el acápite analiza el contexto de esta autoridad administrativa, para identificar los aspectos claves y oportunidades de mejora que logren potenciar el rol de los defensores de familia y mejorar la situación de los NNA en condición de vulnerabilidad.

---

### 5.1. Antecedentes

La transformación del marco legal colombiano y en específico del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, ha tenido un impacto directo sobre la labor del defensor de familia y su equipo interdisciplinario, quienes con la entrada en vigencia de la Ley 1878 de 2018, sin recursos adicionales enfrentan grandes desafíos para dar cumplimiento a los términos allí impuestos, dada la demanda diaria de la sociedad en relación con el alto número de NNA en condición de vulneración de sus derechos, los cuales requieren de su atención e intervención inmediata. Esta situación, requiere toda la atención del Instituto, el cual debe revisar las formas organizacionales o institucionales de cada regional, de cada centro zonal y por ende de las Defensorías de Familia para conocer sus necesidades, de manera que logren dar respuesta oportuna a las deficiencias de cada una en sus territorios a nivel nacional. A continuación, se realiza un recuento histórico de la evolución normativa del rol de los defensores de familia en el país:

**Figura 30.** Línea de tiempo del cambio normativo sobre los defensores de familia



Fuente: Elaboración propia con base en Jiménez (2012)

La constante evolución del marco normativo en relación con los defensores de familia se enmarca en los últimos 72 años (1946-2018) como se evidencia en la Figura 30. En el país, el defensor de familia nace con la **Ley 84 de 1946, denominada Ley Orgánica del Niño**, bajo la denominación de **Promotor Curador de Menores**, definiéndose la protección de los NNA en una competencia estatal, la cual se ha transformado con el tiempo, ajustando el marco legal colombiano acorde a los avances y cambios conceptuales en el ámbito internacional, en específico con la Convención de los Derechos del Niño.

En la Ley 84 de 1946, se definen como funciones del Promotor Curador de Menores, (i) reeducar a los menores de 18 años que actuaban en contra de la ley penal, (ii) velar por los niños desamparados con discapacidad y (iii) por los hijos fuera del matrimonio (Jiménez, 2012). De acuerdo con el artículo 7 de esta misma ley, las actuaciones del Promotor se desarrollaban ante el Juzgado de Menores en favor del niño o niña. Para el año 1964, con el Decreto 1818 del 17 de julio se crea el Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia y la División de Menores, adscrita al Ministerio de Justicia, en el cual se cambia el nombre de Promotor Curador de Menores a Asistente legal, sin embargo, el cambio no significó una mayor transformación en las competencias de esta figura, continuando su vinculación a la rama ejecutiva.

Dada la condición de vulneración de los NNA frente a otros grupos poblacionales, el Estado colombiano reconoce la importancia de focalizar la atención en la niñez y su entorno más cercano como es el familiar. Con la Ley 75 de 1968, conocida como “Ley Cecilia” se fortalece a esta autoridad administrativa, la cual se identifica como el **defensor de menores**. Dentro de los cambios más significativos se encuentra la ampliación en competencias de índole judicial y administrativo y mayor autonomía (Jiménez, 2012). Adicionalmente, se crea el ICBF, entidad que queda adscrita al Ministerio de Salud.

Toma especial relevancia la Ley 7 de 1979, la cual fortalece aún más la atención del Estado a los NNA del país. Esta norma, define el servicio público de bienestar familiar bajo el liderazgo del Estado, pero con la posibilidad de que sea prestado tanto por agentes públicos como privados. Un dato interesante, es que con la ley en mención se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reconoce al defensor de menores como funcionario público del ICBF.

En la misma línea, el Decreto 2272 de 1989 en su artículo 11 señala que: **“el defensor de familia intervendrá en nombre de la sociedad y en interés de la institución familiar, en los procesos que se tramiten antes esta jurisdicción y en los que actuaba el defensor de menores, sin perjuicio de las facultades que se le otorgan al Ministerio Público. Intervendrá también en interés del menor, para promover las acciones pertinentes en los asuntos judiciales y extrajudiciales de familia; sin perjuicio de la presentación legal y judicial que corresponda”**, es decir, que el defensor de familia reemplaza las labores del defensor de menores. Lo anterior evidencia el rol que cumple el defensor de familia en la sociedad y su importancia en la protección y el restablecimiento de los derechos de los NNA.

Posteriormente, con la creación del Código del Menor, mediante el Decreto 2737 de 1989 se consolida la implementación de los procedimientos y las autoridades administrativas que velan por el cuidado de los NNA. Con la Constitución de 1991, se establece el enfoque de derechos y la prevalencia de la protección de los NNA, y adicionalmente con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Ley 12 de 1991, se permite que el Gobierno Colombiano empiece una transformación conceptual, donde los NNA no son sólo objeto de protección **sino sujetos de derechos**.

En la Ley 23 de 1991 con la finalidad de descongestionar los despachos judiciales, de nuevo se incrementan las funciones del defensor de familia y se le otorgan nuevos poderes. Las leyes 294 de 1996, 446 de 1998, 575 de 2000, 640 de 2001, 962 de 2005, así como el Decreto 1818 de 1998, también han asignado labores a esta autoridad administrativa (Jiménez, 2012). En síntesis, el desarrollo normativo ha sobrecargado de funciones al defensor de familia.

Lo anterior se puede contrastar con lo que evidencian los defensores de familia, los cuales señalan tener un exceso de funciones, sobrecarga laboral, falta de recurso humano y logístico. Estas debilidades pueden ser una de las causas, para que esta autoridad administrativa evidencie demoras a la hora de resolver en términos los PARD, situación por la cual se han generado las altas permanencias en el sistema de protección del ICBF, las que han conllevado a una mayor vulneración de los derechos de los NNA bajo su protección, sumado al vacío legal que traía la Ley 1098 de 2006, y algunos casos donde claramente se evidenció la omisión del defensor de familia, los cuales aún siguen en investigación en la OCID del ICBF y la Fiscalía General de la Nación.

Con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño se hace necesario modificar el Código del Menor y por ello, se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, este recoge todos los cambios conceptuales sobre la necesidad de entender que los NNA son sujetos de derechos y requieren una protección integral. En específico para los defensores de familia, el Código establece los deberes del defensor de familia y las funciones, las cuales se ilustran en la Tabla 25.

**Tabla 25.** Funciones del defensor de familia

FUNCIONES DEL DEFENSOR DE FAMILIA	
1.	Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los NNA cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.
2.	Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los NNA.
3.	Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.
4.	Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.
5.	Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
6.	Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el Juez Penal para adolescentes.
7.	Conceder permiso para salir del país a los NNA, cuando no sea necesaria la intervención del juez.
8.	Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del NNA.
9.	Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.
10.	Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.
11.	Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los NNA, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.
12.	Representar a los NNA en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o éste se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.
13.	Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.
14.	Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentra el NNA.
15.	Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.
16.	Formular denuncia penal cuando advierta que el NNA ha sido víctima de un delito.
17.	Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004.
18.	Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.
19.	Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil, ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia.

Fuente: Código de la Infancia y la Adolescencia

En esta ley, se hace evidente el sinnúmero de responsabilidades que tiene el defensor de familia; del mismo modo, se establece en el artículo 79 la definición de las Defensorías de Familia como **“dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes”**. Igualmente, define que estas dependencias deberán contar con un equipo técnico, como se observa en la siguiente figura. El Código establece que, como mínimo, cada Defensoría de Familia contará con un psicólogo, un trabajador social y una nutricionista. Es importante mencionar que los conceptos emitidos por estos profesionales tendrán el carácter de dictamen pericial dentro del PARD.

**Figura 31.** Equipo de las Defensorías de Familia

Fuente: Elaboración propia con base en el Código de la Infancia y la Adolescencia

Como ya se mencionó en la sección anterior, la Ley 1878 de 2018 modificó los plazos estipulados para definir la situación jurídica de los NNA a través de los PARD, contemplando un plazo total de 18 meses para el restablecimiento efectivo de sus derechos. La limitación en tiempo tiene como propósito velar por el interés superior del NNA y garantizar su derecho a tener una familia. Sin embargo, esta ley no reconoce una fuente de financiación o recursos adicionales para su implementación, lo que viene generando que las Defensorías de Familia no puedan atender la demanda que desborda la protección de los derechos de los NNA (casos y denuncias que se reciben diariamente por los diversos medios de atención que tiene el instituto). Sumado a esto, el entorno familiar se ha convertido en uno de los primeros factores de riesgo, conllevándolos a la institucionalización ante falta de redes de apoyo. Cabe resaltar que es la última opción o medida que toma el defensor de familia con el fin de que cese la amenaza o vulneración de sus derechos.

El siguiente subcapítulo tiene como finalidad evidenciar los retos a los cuales se enfrentan las Defensorías de Familia para poder cumplir de forma eficiente las designaciones de esta nueva ley. La identificación se realiza en el marco de esta primera vigilancia superior a las Defensorías de Familia en todo el territorio nacional liderada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres de la PGN.

## 5.2. Seguimiento a la labor de las Defensorías de Familia

Como se ha mencionado en el transcurso del documento, las Defensorías de Familia están adscritas al ICBF, el cual cuenta con 33 Regionales y 213 Centros Zonales. Su presencia depende de los Centros Zonales que tiene esta entidad a nivel nacional, los cuales no cuentan con una sede en todos municipios del país. Existe un Centro Zonal por cada cinco municipios, lo cual deja a un sinnúmero de entes territoriales sin la posibilidad de brindar todas las garantías para el eficiente restablecimiento de los derechos de los NNA que se encuentran en situación de vulnerabilidad en esos territorios, especialmente en la ruralidad. En el mejor escenario posible ante la ausencia de una Defensoría de Familia, las Comisarías de Familia o el Inspector de Policía actúan de forma subsidiaria como lo establece el Código de la Infancia y la Adolescencia en el artículo 98, el cual señala lo siguiente: **“en los municipios en donde no haya defensor de familia, las funciones de éste estarán en cabeza del comisario de familia; en ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al Inspector de Policía”**. Es importante mencionar que, para el tema de adopción, el comisario de familia no podrá tener el carácter supletorio, dado que esta función es de responsabilidad exclusiva del defensor de familia.

La ley no referencia cuántas Defensorías de Familia deben existir por cada municipio, contrario a lo que ocurre con las Comisarías de Familia, donde uno de los parámetros para tener en cuenta en su creación es la densidad poblacional de acuerdo con la categoría del municipio (Ley 1098 de 2006 en el artículo 84). En relación con la situación actual, la PGN ha solicitado al ICBF que señale el número de defensores por regional. En la Tabla 26 se puede observar cuántos defensores tiene cada regional para los años 2018 y para lo corrido del año 2020. Se evidencia que la entidad ha realizado un esfuerzo significativo para aumentar el número de defensores por regional con un crecimiento de **4,1%** a nivel nacional para el periodo analizado.

Es importante mencionar el Decreto 1479 del 4 de septiembre de 2017, el cual suprime la planta de personal de carácter temporal y modifica la planta de personal de carácter permanente del ICBF, en particular incrementa en 328 el número de defensores para llegar a una planta global de 1.417 defensores de familia. De acuerdo con datos del ICBF, a 20 de agosto de 2020 aún quedan 90 cargos de defensor vacantes.

Se destaca a la regional de Guaviare, la cual para el periodo analizado presentó un crecimiento del **30%**, sin embargo, en términos absolutos esta regional pasa de tres a cuatro defensores de familia. En el caso de las regionales que comprenden a la Amazonía y la Orinoquia se puede observar un incremento, a excepción de la regional de Vichada, en la cual se presentó un decrecimiento de **20%**, pasando de cinco defensores de familia a cuatro.

**// La ley no referencia cuántas Defensorías de Familia deben existir por cada municipio, contrario a lo que ocurre con las Comisarías de Familia, donde uno de los parámetros para tener en cuenta en su creación es la densidad poblacional de acuerdo con la categoría del municipio (Ley 1098 de 2006 en el artículo 84)”**.

**Tabla 26.** Defensores de familia por regional ICBF para 2018-2020

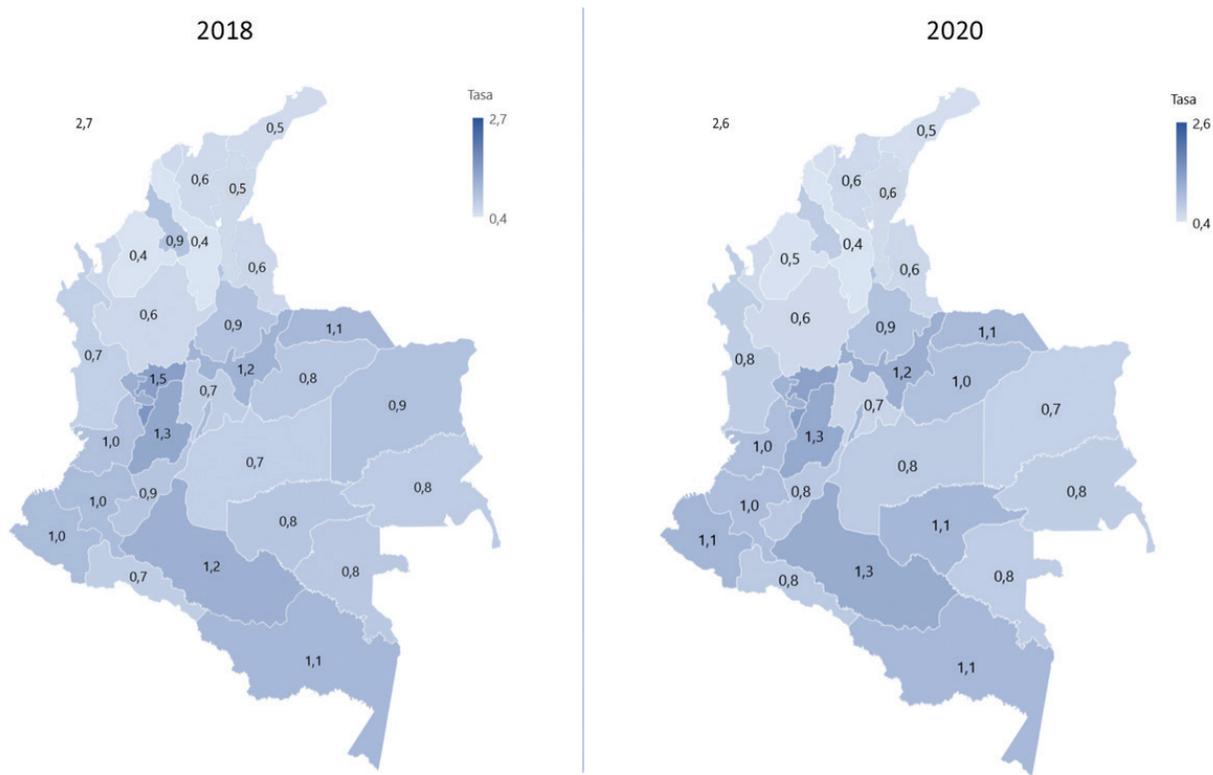
DEPARTAMENTO	DEFENSORES 2018	DEFENSORES 2020	VARIACIÓN PORCENTUAL DEFENSORES 2018-2020
Amazonas	4	4	0,0%
Antioquia	112	114	1,8%
Arauca	11	12	9,1%
Atlántico	48	47	-2,1%
Bogotá	205	224	9,3%
Bolívar	30	34	13,3%
Boyacá	45	48	6,7%
Caldas	40	39	-2,5%
Caquetá	20	21	5,0%
Casanare	13	15	15,4%
Cauca	51	50	-2,0%
Cesar	25	28	12,0%
Chocó	17	18	5,9%
Córdoba	26	30	15,4%
Cundinamarca	68	67	-1,5%
Guainía	2	2	0,0%
Guaviare	3	4	33,3%
Huila	35	34	-2,9%
La Guajira	22	22	0,0%
Magdalena	29	33	13,8%
Meta	26	29	11,5%
Nariño	54	58	7,4%
Norte de Santander	30	34	13,3%
Putumayo	10	11	10,0%
Quindío	23	21	-8,7%
Risaralda	33	31	-6,1%
San Andrés	5	5	0,0%
Santander	59	63	6,8%
Sucre	30	27	-10,0%
Tolima	56	54	-3,6%
Valle	136	142	4,4%
Vaupés	2	2	0,0%
Vichada	5	4	-20,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.275</b>	<b>1.327</b>	<b>4,1%</b>

Fuente: Información de Gestión Humana del ICBF, 2020

Con la finalidad de hacer comparaciones más exactas entre las regionales, en la Figura 32, se observa la tasa de defensores de familia por cada 10.000 habitantes en el rango entre 0-19 años. En términos generales, la regional que más defensores tiene por cada 10.000 habitantes es la de San Andrés con una tasa de **2,6** defensores por cada 10.000, en el lado opuesto se encuentra la regional de Bolívar, la cual evidencia una tasa de **0,4** para 2020, es decir que no alcanza a tener un defensor por cada 10.000 habitantes.

En este sentido, es importante definir unos parámetros de asignación con el propósito de proveer las vacantes necesarias y la ubicación adecuada de estas autoridades administrativas en el país. Lo anterior con el propósito de evitar que los defensores de familia asuman responsabilidades que no son de su misionalidad como dar línea técnica en las oficinas de la Dirección Regional o en la Coordinación de Protección (funciones que deben ser desempeñadas claramente por un abogado experto en el tema), y a falta de recursos en las regionales, directamente las deberá dar la Coordinación de Autoridades Administrativas, dependencia que, cabe señalar, durante esta vigilancia, se han preocupado por desarrollar una línea técnica completa a nivel nacional concordante con la normatividad vigente, desarrollando y despejando las diferentes dudas y consultas de los defensores de familia, acompañada de la última jurisprudencia que se ha venido desarrollando a raíz de la expedición de las leyes 1878 de 2018, y 1996 de 2019, las cuales han generado cambios sustanciales en los PARD y las competencias del ICBF. Es importante aclarar que se identificó que los defensores de familia que se encuentran dando línea técnica, no cumplen con las funciones de ley relacionadas en la tabla 24 de este informe.

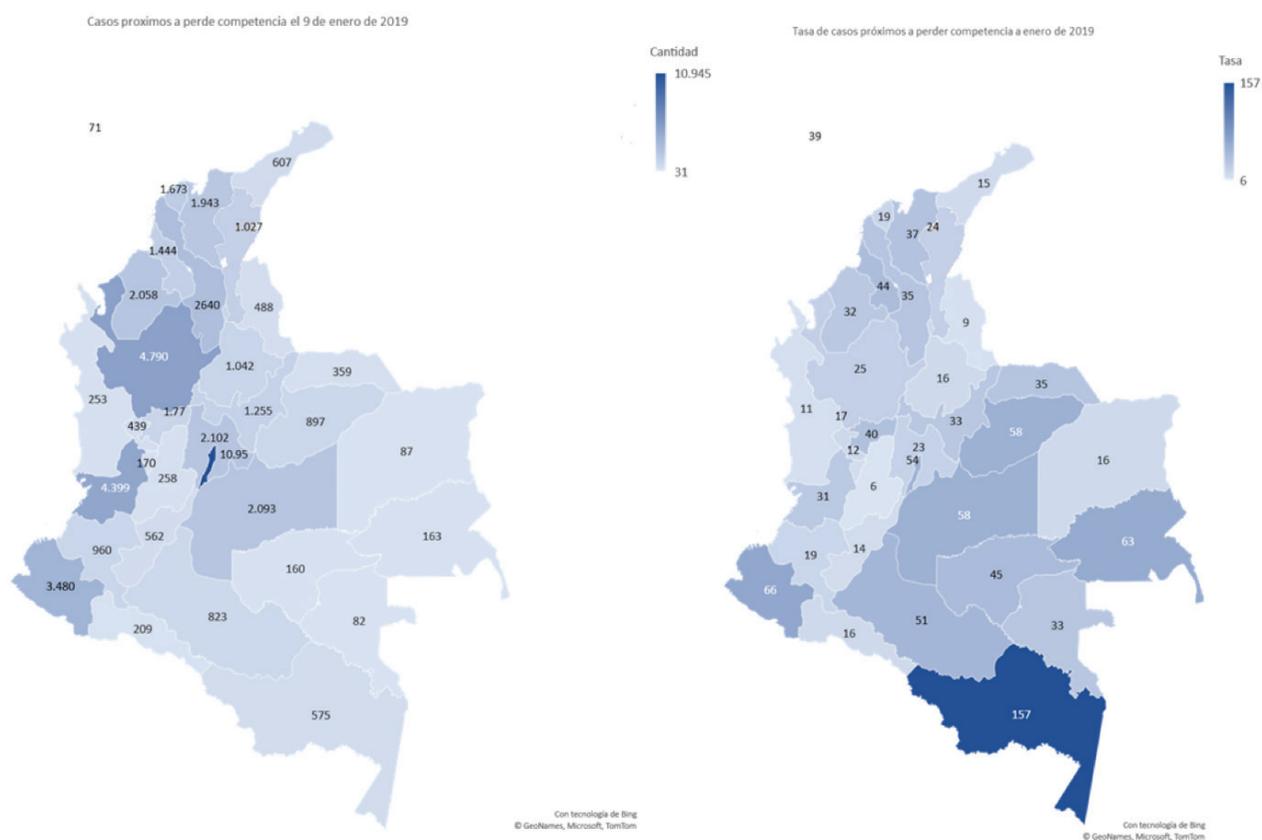
**Figura 32.** Tasa de defensores de familia por cada 10 mil habitantes entre 0-19 años NNA



Fuente: Elaboración propia con base en información de Gestión Humana del ICBF, 2020

Adicional, es necesario indagar sobre cuántos casos próximos a perder competencia existen en el país. A modo de ejemplo en la Figura 33 se puede observar los casos próximos a perder competencia a enero de 2019. El mapa de la izquierda evidencia que esta situación no es un hecho particular, sino por el contrario es un hecho generalizado, pues **100%** de las regionales tiene un potencial de riesgo de pérdida de competencia para el periodo analizado. Con el propósito de hacer comparaciones más exactas, en el mapa de la derecha se puede observar la tasa de casos potenciales a perder competencias a enero de 2019 por cada 10.000 habitantes, observando que la regional de Amazonas tiene una tasa de **157** procesos por cada 10.000 habitantes, mientras que la regional del Tolima presenta una tasa de **seis** procesos próximos a perder competencia por cada 10.000 habitantes. Es importante señalar que el ICBF ha definido acciones para incrementar el número de defensores que ayuden a descongestionar el sistema. Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer en este sentido.

**Figura 33.** Número y tasa sobre casos próximos a perder competencia por cada 10 mil habitantes entre 0-19 años NNA<sup>31</sup>



Fuente: ICBF. Casos próximos a perder competencia el 9 de enero de 2019

<sup>31</sup> Se toma hasta los 19 años siguiendo la agrupación del DANE, que agrupa los datos de los adolescentes y jóvenes entre 15-19 años.

Reconociendo las altas tasas de posibles pérdidas de competencia de los defensores de familia sobre los PARD, nace la necesidad de observar qué estrategias ha realizado la Oficina de Control Interno Disciplinario del ICBF para conocer cuáles son los motivos por los cuales se presenta esta situación. Teniendo en cuenta que los jueces de familia remiten la solicitud de investigación por estos hechos a esa oficina y según información reportada por el ICBF, la OCID ha implementado estrategias de seguimiento y saneamiento de las actuaciones disciplinarias. Así, se observa que se han incrementado las acciones de investigación disciplinaria, sin embargo, en relación con los fallos, llama la atención que, en el periodo entre agosto de 2018 al 30 de junio de 2020, solo se han proferido 14 fallos, de los cuales ocho fueron sancionatorios y seis absolutorios (ver Tabla 27).

**Tabla 27.** Comparativa gestión OCID 2017-2018 y 2018-2019

CLASE DE DECISIÓN	PERÍODO DEL 01 DE FEBRERO DE 2017 AL 14 DE AGOSTO DE 2018	PERÍODO DEL 15 DE AGOSTO DE 2018 AL 30 DE JUNIO 2020	OBSERVACIONES
Investigaciones Disciplinarias	876	1.670	Se dio impulso procesal a 3.504 procesos disciplinarios con un incremento de 521 decisiones al periodo inmediatamente anterior.
Archivos	2.107	1.834	-
Cargos	23	39	-
Fallos	18	14	Se profirieron (14) fallos a la fecha, de ellos seis absolutorios y ocho sancionatorios; Advirtiendo que se encuentran pendientes de fallo 29 pliegos de cargos, en los cuales en algunos de ellos se ha tenido que declarar la nulidad y ha impedido el fallo de los respectivos procesos conforme a los términos de la Ley, pero que blinda al ICBF de un proceso contencioso por falencias e irregularidades en los pronunciamientos y decisiones.
SUBTOTAL IMPULSO DE PROCESOS	2.983	3.504	-
Inhibitorios	1.362	1.021	-
Indagaciones Preliminares	3.352	4.243	-
SUBTOTAL IMPULSO DE QUEJAS	4714	5264	-
Autos De Trámite	NO SE TENÍA ESTADÍSTICA	1930	-
Nulidades	NO SE TENÍA ESTADÍSTICA	26	-
<b>TOTAL</b>	<b>7738</b>	<b>1077</b>	-

Fuente: Reporte Defensorías de Familia. Carta ICBF, Radicado 202011000000251011, 26/08/2020.

Todo lo anterior confirma la necesidad de fortalecer a las Defensorías de Familia para que continúen realizando una eficiente labor en la protección y restablecimiento de derechos de los NNA en situación de amenaza o vulnerabilidad, por ello, esta primera Vigilancia a las Defensorías de Familia tiene como propósito determinar los atributos particulares de esta autoridad, de modo que se puedan conocer los retos y oportunidades de mejora. Así, en este subcapítulo, se analizarán los siguientes componentes: (i) recurso humano, (ii) infraestructura y dotación, (iii) funcionamiento, (iv) atención al ciudadano y (v) bloques de atención.

## Recurso Humano

El Estado como principal garante de los derechos de NNA, tiene entre sus mandatos la protección integral de la niñez en Colombia. Para cumplir con esta obligación, cuenta con distintos agentes públicos como los defensores de familia y sus equipos técnicos interdisciplinarios, quienes con su labor protegen y restablecen los derechos de los NNA en condición de vulnerabilidad en el país. Cumplir con esta promesa de valor público, requiere de varios elementos como una infraestructura y dotación adecuada, de funcionarios públicos idóneos y de lineamientos claros que sean habilitadores para la prestación de un servicio eficiente. Reconociendo que el talento humano es el factor clave para la atención integral de los NNAJ, en esta sección se realizará el análisis de los siguientes aspectos: (i) estructura de las Defensorías de Familia, (ii) organización y (iii) funcionamiento.

### *i. Estructura de las Defensorías de Familia*

De acuerdo con los datos suministrado por el ICBF, actualmente la entidad cuenta con **1.327** defensores de familia en el ámbito nacional, **1.087** tienen funciones asignadas a temas de protección. Esto quiere decir que, como los establece el Código de la Infancia y la Adolescencia, estos funcionarios requieren un equipo interdisciplinario para desarrollar adecuadamente su labor. Por otro lado, existen **240** de estos defensores que tienen otras funciones como por ejemplo dar línea técnica en las oficinas de protección de cada regional, estar asignados a un juzgado de familia, motivo por el cual no requiere de estos equipos. Con esta explicación, en la Tabla 28 se observa que los psicólogos y los trabajadores sociales son los profesionales que mayor representación tienen en los equipos técnicos, quienes juegan un rol clave en el acompañamiento a los NNA en situación de vulneración y sus familias. Sin embargo, se evidencia que existen 240 defensores de familia asignados a otras funciones diferentes a las de protección.

**Tabla 28.** Número de Defensorías de Familia con equipos interdisciplinarios con corte a junio de 2020

TIPO DE PROFESIONAL	PROTECCIÓN	PARTICIPACIÓN	OTROS ASUNTOS
Defensores de familia	1.087	100%	240
Psicólogos	1.171	108%	-
Trabajadores Sociales	1.115	103%	-
Nutricionistas	446	41%	-

Fuente: Información de Gestión Humana del ICBF, 2020

Con base en información del ICBF sobre los equipos de las Defensorías de Familia, la siguiente tabla referencia los profesionales de apoyo en las Defensorías contratados por prestación de servicios. Llama la atención la preponderancia de asistenciales, los cuales representan **60%** de estas contrataciones, mientras que nutricionistas representa solo el **6%**. En relación con la tasa de crecimiento, se evidencia en términos generales un incremento de **18%** de funcionarios contratados por prestación de servicios entre 2018-2020.

**Tabla 29.** Equipo de las Defensorías de Familia por prestación de servicios con corte a junio de 2020

VARIABLES	2018	2019	2020	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL 2020	VARIACIÓN PORCENTUAL (2018-2020)	VARIACIÓN PORCENTUAL (2019-2020)
Abogados sustanciadores	134	130	130	16%	-3%	0%
Antropólogo			19	2%	-	-
Asistenciales	478	471	504	60%	5%	7%
Nutricionista	23	56	49	6%	113%	-13%
Psicólogo	36	104	72	9%	100%	-31%
Trabajador social	38	93	60	7%	58%	-35%
TOTAL	709	854	834	100%	18%	-2%

Fuente: Información de Gestión Humana del ICBF, 2020

Como se evidencia en la siguiente tabla, sólo **41%** de los defensores de familia cuentan con un psicólogo, un nutricionista y un trabajador social como lo establece en el Código de la Infancia y la Adolescencia. Este hecho prende las alarmas por dos aspectos: (i) no se está cumpliendo a cabalidad con la Ley 1098 de 2006, (ii) contar con todo el equipo técnico contribuiría en gran medida a mejorar el servicio prestado por esta autoridad administrativa para garantizar el oportuno restablecimiento de derechos de los NNA en situación de vulnerabilidad.

**Tabla 30.** Porcentaje de equipos interdisciplinarios completos con corte a junio de 2020

VARIABLE	PORCENTAJE
Equipos con psicólogo, trabajador social y nutricionista por centro zonal	41%
Equipos con psicólogos y trabajadores sociales en Defensorías de Familia	100%

Fuente: Información de Gestión Humana del ICBF, 2020

En la Tabla 31, se observa que el Derecho Administrativo y de Familia son las especialidades que más reporta esta autoridad administrativa en la Encuesta Nacional a defensores de familia, como parte de su formación posgradual, áreas del conocimiento que están muy alineadas con el deber misional de las Defensorías de Familia. Aunque la ley señala que el defensor de familia debe tener una formación posgradual, seis defensores encuestados (0,8% del total) reportan que no cuentan con una especialización.

**Tabla 31.** Formación posgradual del defensor de familia

VARIABLE	NÚMERO	PORCENTAJE
Ninguno	6	0,80%
Derecho Civil	13	1,80%
Derecho Humanos	43	6,00%
Derecho Procesal	64	8,90%
Derecho Constitucional	82	11,40%
Derecho de Familia	290	40,20%
Derecho Administrativo	357	49,50%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>32</sup>

En cuanto a las funciones que debe desarrollar cada defensor de familia, en la Encuesta Nacional a defensores de familia se evidencia que adicional a las establecidas en la Ley 1098 de 2006, más del **70%** de los defensores realizan funciones de secretariado (archivo y correspondencia), citador, notificador, ya que no todos cuentan con un técnico administrativo o secretario que supla estas funciones. Igualmente, los psicólogos y trabajadores sociales están desempeñando funciones como líderes SIM (control y seguimiento al Sistema de Información Misional del Instituto) que en muchos casos no corresponden a las funciones de su profesión, lo cual deberá ser revisado por el Instituto, ya que al ser una gestión administrativa de revisión y seguimiento a los sistemas de alerta y control, podría ser adelantada por otro tipo de perfiles, de acuerdo a la necesidad del servicio. El defensor deberá estar desempeñando a cabalidad las funciones señaladas en el artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, y no debería solamente estar dando línea técnica, omitiendo sus funciones. En esta misma línea, se debe mencionar que la PGN ha hecho diferentes llamados al Instituto sin que a la fecha se hayan tomado las medidas respectivas.

Como ya se ha mencionado, la ley establece un sinnúmero de labores para el defensor de familia relacionadas con su objeto misional, así que sobrecargar a esta autoridad administrativa con labores no relacionadas con el deber ser de su cargo, puede desviar la atención de las temáticas realmente importantes como lo es la oportuna atención y el efectivo restablecimiento de derechos de los NNA. Además, debe señalarse que esta condición genera un desequilibrio entre las mismas autoridades y una desigualdad frente al desarrollo de sus funciones.

<sup>32</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 721

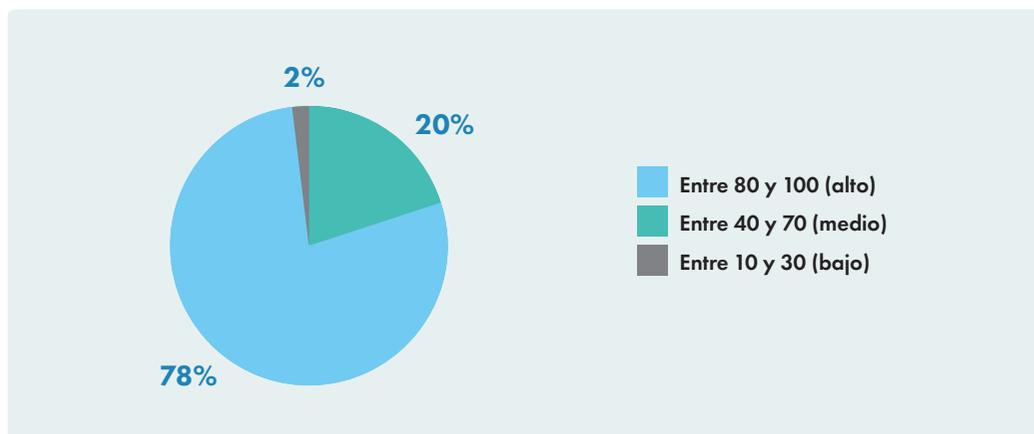
**Tabla 32.** Caracterización de las funciones que desarrollan los defensores de familia

FUNCIONES QUE CUMPLEN COMO DEFENSOR	PORCENTAJE DE LAS DEFENSORÍAS
Funciones artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, reformada por la Ley 1878 de 2018.	96,20%
Subir actuaciones al SIM	93,70%
Funciones de notificador	78,60%
Archivo y manejo de correspondencia	72,70%
Funciones de secretaría	72,40%
Apoyo a las coordinadoras de los CZ	60,20%
Traslado de los NNA a los centros de emergencia	51,30%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>33</sup>

En la Figura 34, se puede observar que **78%** de los defensores que reportaron información, mencionan presentar alta sobrecarga laboral. Esta información es consistente con lo referenciado en relación con el talento humano, donde algunos defensores no tienen el equipo técnico completo o lo comparten con otras Defensorías de Familia y la coordinadora del centro zonal, lo anterior hace que el defensor de familia deba asumir estos vacíos y en consecuencia termine teniendo más trabajo de lo debido.

**Figura 34.** Carga laboral de los defensores de familia



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>34</sup>

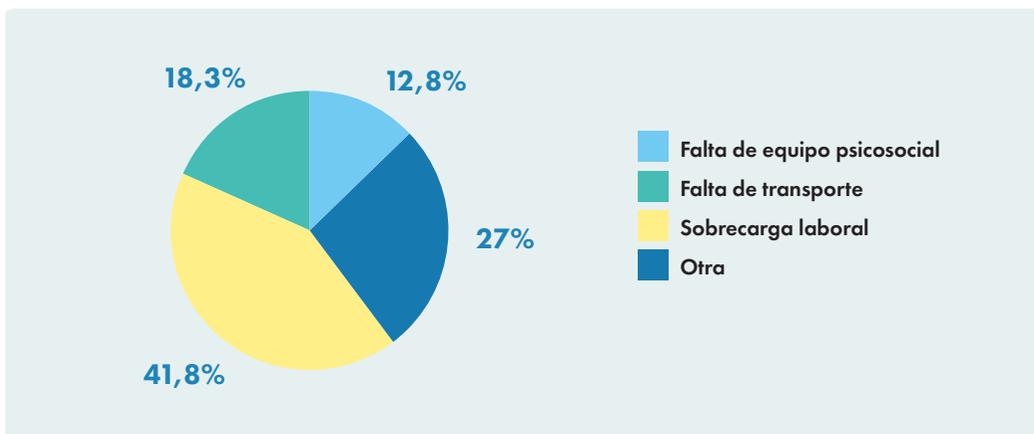
En esta misma línea, los defensores manifiestan que muchas veces no pueden hacer seguimiento a las medidas de restablecimiento de derechos, visitar a los NNA en las instituciones, por los siguientes factores: (i) sobrecarga laboral, (ii) falta de equipo psicosocial y (iii) falta de transporte. Como se ha mencionado en el transcurso de esta Vigilancia, el hecho de que los defensores no cuenten con todo el equipo, sumado al alto volumen de denuncias, solicitudes de restablecimiento de derechos y PARD

<sup>33</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 630

<sup>34</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 630

que manejan diariamente, dificulta el desarrollo eficiente de las labores de estos funcionarios y en consecuencia, el rápido y oportuno restablecimiento de derechos de los NNA en el país.

**Figura 35.** Motivo por el cual no se hace seguimiento a las medidas de protección (% de las Defensorías)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>35</sup>

Con respecto a la falta de estabilidad laboral de las Defensorías de Familia, cabe resaltar los resultados de la Vigilancia adelantada en 2015 por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia a los equipos técnicos de las Defensorías de Familia de los Centros Zonales del ICBF Regional Bogotá. El informe evidenció que el **20%** de los servidores públicos de las Defensorías de Familia estaba vinculado a la Carrera Administrativa, el **26%** lo conforman servidores con nombramiento en provisionalidad, el **40%** por contrato de prestación de servicios y el **14%** está vinculado como supernumerario. Esta situación impactaba negativamente en el avance de los PARD y en la calidad de vida de los profesionales encargados del PARD (Ortíz y Estrada, 2018).

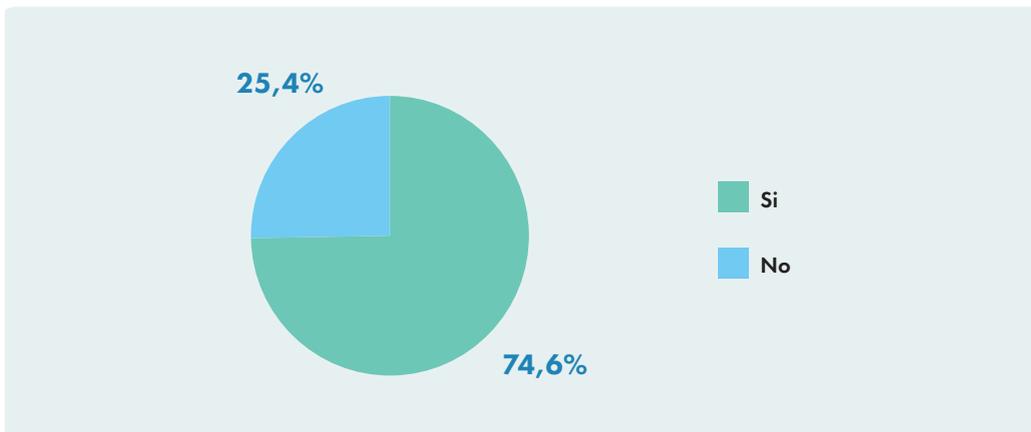
En ese sentido se tuvo un avance con el decreto presidencial firmado en septiembre de 2017, liderado por la entonces directora del ICBF, en el cual se formalizaron más de 3.700 cargos provisionales para agregarlos a la planta global de la Institución (Presidencia de la República. Decreto 1479). El tema del recurso humano con el que cuentan actualmente las Defensorías de Familia será abordado en la sección 5.2. del presente informe.

### ii. Seguridad y salud de los defensores de familia y sus equipos en el trabajo

Reconociendo el alto riesgo laboral al que se enfrentan diariamente los defensores de familia y sus equipos interdisciplinarios, la Delegada indagó sobre la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) en el ICBF, con el propósito de conocer los riesgos que pueden afectar la seguridad y la salud de estos funcionarios y que se puedan formular estrategias de mejora. Aunque **74,6%** de los defensores de familia que respondieron la encuesta han participado en actividades del SG-SST, es importante reconocer que **25,4%** de los defensores no han asistido a estas actividades, como se observa en el siguiente gráfico.

<sup>35</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 591

**Figura 36.** Participación de las Defensorías de Familia en actividades SG-SST



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>36</sup>

Con base en lo anterior, la Delegada ha solicitado más información sobre las acciones adelantadas por el ICBF para el cuidado y la protección del personal de las Defensorías de Familia. Se destacan las acciones para identificar el riesgo psicosocial de los defensores de familia, diagnóstico realizado a **931** de estos funcionarios en 2019. En la Tabla 33 se puede observar el desagregado por regional. Es importante mencionar que, aunque el ICBF ha realizado significativas acciones por brindar todas las garantías a sus funcionarios, se observa que este diagnóstico no se realizó a todos los defensores del país.

**Tabla 33.** Participación defensores de familia aplicación batería de riesgo por Regional año 2019

REGIONAL	PARTICIPACIÓN
Amazonas	3
Antioquia	79
Arauca	8
Atlántico	36
Bogotá	182
Bolívar	22
Boyacá	39
Caldas	25
Caquetá	19
Casanare	15
Cauca	18
Cesar	17
Chocó	11
Córdoba	21

<sup>36</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 721

REGIONAL	PARTICIPACIÓN
Cundinamarca	54
Guainía	3
Guaviare	2
Huila	26
La guajira	16
Meta	21
Nariño	30
Norte de Santander	33
Putumayo	7
Quindío	13
Risaralda	25
San Andrés	3
Santander	48
Sucre	11
Tolima	52
Valle del Cauca	88
Vaupés	1
Vichada	3
TOTAL	931

Fuente: Información de Gestión Humana del ICBF, 2010

El diagnóstico del riesgo psicosocial realizado por el ICBF a 931 defensores de familia evidencia que el promedio nacional de la valoración del riesgo por condiciones intralaborales es de **74,6%**, es decir un riesgo muy alto (su entorno laboral influye negativamente en su salud y bienestar) presentado en 91% de las regionales. En relación con las condiciones extralaborales, se observa que el promedio nacional de la valoración es de **69,6%**, resultado observado en 91% de las regionales, para este caso, tanto el entorno externo como el familiar, social y económico, tienen un efecto negativo sobre la salud y bienestar del funcionario. En cuanto a la valoración del estrés, se encuentra una calificación de **37,5%** de estas autoridades administrativas con un nivel medio de estrés. En síntesis, el ICBF debe adelantar acciones inmediatas que mitiguen los efectos negativos en la salud y bienestar del funcionario. Se debe mencionar que el Instituto ha adelantado algunas acciones para mitigar estos riesgos como: (i) socialización de resultados de la Medición del Clima Organizacional y Riesgo Psicosocial a los colaboradores y Centros Zonales. (ii) cuidado emocional, (iii) seguimientos individuales: de acuerdo con resultados de la batería Riesgo Psicosocial y Estrés, (iv) prevención consumo sustancias psicoactivas, (v) seguridad basada en comportamiento y (vi) manejo y prevención del estrés.

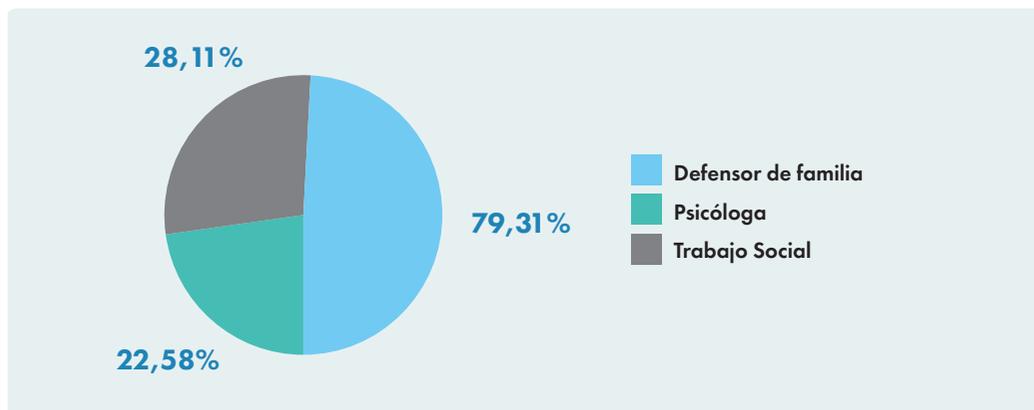
**Tabla 34.** Diagnóstico del riesgo psicosocial a los defensores de familia para 2019

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	PROMEDIO NACIONAL (Ubicación en la escala)	PORCENTAJE REGIONAL
Forma A Intralaboral-elevado	Las condiciones Intralaborales son entendidas como aquellas características del trabajo y de su organización que influyen en la salud y bienestar del individuo	Muy alto con un valor de 74,6%	91%
Forma A Estrés-elevado	Condiciones Extralaborales: Comprenden los aspectos del entorno familiar, social y económico del trabajador. A su vez, abarcan las condiciones del lugar de vivienda, que pueden influir en la salud y bienestar del individuo.	Muy alto con un valor de 69,6%	91%
Forma A Extralaboral-elevado	Es un instrumento diseñado para evaluar síntomas reveladores de la presencia de reacciones de estrés, distribuidos en cuatro categorías principales según el tipo de síntomas de estrés: a) fisiológicos, b) comportamiento social c) intelectuales y laborales y d) psicoemocionales	Medio con una valoración de 37,5%	88%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gestión Humana del ICBF, 2019

En esta misma línea, **217** funcionarios de las Defensorías de Familia tienen recomendaciones médico-laborales, de los cuales **49%** son defensores de familia, **28%** son trabajadores sociales y **23%** psicólogos. Esta situación requiere total atención del ICBF para brindarles un acompañamiento a estos funcionarios y mejorar su situación laboral, sin que se descuide la salud de los profesionales que no presentan riesgos.

**Figura 37.** Datos de servidores públicos con recomendaciones médico-laborales por cargo



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gestión Humana del ICBF. Reporte Defensorías de Familia. Carta ICBF, Radicado 202011000000251011, 26/08/2020.

Es clave mencionar que el ICBF ha adelantado diversas actividades que buscan mejorar las condiciones laborales de los funcionarios. En relación con los desórdenes musculoesqueléticos, el Instituto señala que se han adelantado **“inspecciones de puestos de trabajo presencial y virtual en donde por medio de fotografías suministradas por los colaboradores de las regionales y los centros zonales, a partir de la observación, se dan recomendaciones que permiten optimizar la postura, además de indicarles cómo pueden adaptar su lugar de trabajo en casa. Entrega de elementos de confort, asesorías posturales y notificación de síntomas musculoesqueléticos para la consulta oportuna en la EPS respectiva”** (ICBF, 2020, pág. 15).

Del mismo modo, se adelantaron asesorías por fisioterapeutas en las siguientes regionales: Antioquia, Atlántico, Boyacá y Cundinamarca. Sin embargo, es preocupante conocer que solo **13%** de las regionales ha tenido esta atención. En la misma línea, el ICBF realizó inspecciones de puestos de trabajo de los defensores de familia en nueve de las 32 regionales y solo a 40 defensores de familia. La situación anterior, evidencia la necesidad de fortalecer y ampliar estas actividades a todos los defensores para mitigar los riesgos musculoesqueléticos inherentes a la labor de este funcionario.

**Tabla 35.** Inspecciones de puestos de trabajo

REGIONAL	NÚMERO DE PUESTOS DE TRABAJO INSPECCIONADOS DEFENSORES DE FAMILIA
Antioquia	18
Bogotá	2
Bolívar	2
Boyacá	10
Cauca	2
Huila	2
Norte de Santander	1
Putumayo	1
Valle	2
TOTAL	40

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gestión Humana, 2020

De acuerdo con la información reportada por el ICBF, en el ámbito nacional, se han realizado actividades individuales a 805 trabajadores por parte de fisioterapeutas para apoyar a aquellos empleados que presentan enfermedades como alteraciones osteomusculares. De nuevo, la información entregada por el Instituto revela que el accionar de atención se centra solo en algunas regionales, para este caso cuatro de las 32 regionales. La información suministrada no permite conocer la situación de los equipos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia en las demás regionales, que por sus características de contexto requieren un apoyo significativo por parte del nivel nacional del ICBF.

**Tabla 36.** Asesorías individuales por parte de fisioterapeutas a nivel nacional

REGIONAL	ASESORÍAS INDIVIDUALES REALIZADAS
Sede Dirección general y demás regionales	158
Antioquia	138
Atlántico	71
Boyacá	187
Cundinamarca	251
TOTAL	805

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Gestión Humana, 2020

Para el caso de atención psicosocial, entre enero y junio de 2020, los defensores de familia han participado en acciones lideradas por el área psicosocial<sup>37</sup> en el marco de la Vigilancia Epidemiológica Ocupacional del Riesgo Psicosocial del ICBF. Estas actividades se realizaron en sesiones grupales e individuales bajo la metodología presencial y virtual (ver Tabla 37). De acuerdo con el diagnóstico realizado a los Defensores, más del **50%** de estos presentan riesgos elevados en las condiciones intralaborales y extralaborales. Reconociendo que el diagnóstico de riesgos por condiciones intralaborales, extralaborales y por estrés se presentan en todas las regionales del ICBF, a esta Delegada le llama la atención que el **18%** de las regionales no reportaron participación en actividades grupales e individuales.

**Tabla 37.** Participación de defensores de familia en actividades psicosociales

REGIONAL	NÚMERO COLABORADORES EN ACTIVIDADES GRUPALES	PARTICIPACIÓN DE LA REGIONAL EN LAS ACTIVIDADES GRUPALES	NÚMERO COLABORADORES EN ACTIVIDADES INDIVIDUALES	PARTICIPACIÓN DE LA REGIONAL EN LAS ACTIVIDADES GRUPALES
Arauca	13	1%	-	0%
Bogotá	-	0%	-	0%
Guainía	1	0%	-	0%
Norte de Santander	-	0%	-	0%
San Andrés	-	0%	-	0%
Santander	-	0%	-	0%
Córdoba	5	0%	1	0%
Cesar	10	0%	2	1%
Guajira	5	0%	2	1%
Vaupés	1	0%	2	1%
Vichada	3	0%	2	1%
Amazonas	4	0%	3	1%
Casanare	18	1%	3	1%
Guaviare	-	0%	3	1%
Huila	48	2%	3	1%
Putumayo	12	1%	3	1%
Quindío	69	3%	3	1%
Sucre	17	1%	4	1%
Bolívar	16	1%	5	1%
Magdalena	19	1%	5	1%
Atlántico	36	2%	6	2%
Caquetá	28	1%	7	2%
Nariño	36	2%	7	2%
Tolima	73	3%	7	2%

<sup>37</sup> Datos de Talento Humano-reporte Defensorías de Familia. Carta ICBF, Radicado 202011000000251011, 26/08/2020.

REGIONAL	NÚMERO COLABORADORES EN ACTIVIDADES GRUPALES	PARTICIPACIÓN DE LA REGIONAL EN LAS ACTIVIDADES GRUPALES	NÚMERO COLABORADORES EN ACTIVIDADES INDIVIDUALES	PARTICIPACIÓN DE LA REGIONAL EN LAS ACTIVIDADES GRUPALES
Meta	13	1%	8	2%
Risaralda	183	9%	10	3%
Cundinamarca	100	5%	15	4%
Caldas	116	5%	17	5%
Chocó	125	6%	17	5%
Boyacá	36	2%	18	5%
Antioquia	245	11%	32	9%
Cauca	287	13%	45	12%
Valle	631	29%	143	38%
<b>TOTAL</b>	<b>2.150</b>	<b>100%</b>	<b>373</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gestión Humana. Corte junio de 2020

## Infraestructura y dotación

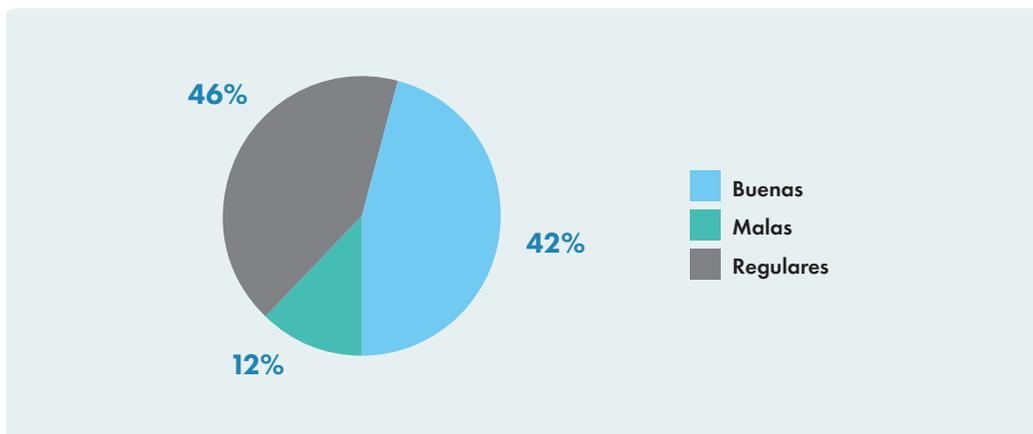
Para que las Defensorías de Familia puedan cumplir con su objeto misional de **prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los NNA** como lo establece el Código de la Infancia y la Adolescencia, es importante conocer si esta autoridad administrativa cuenta con la capacidad instalada necesaria para cumplir su labor. Tener los elementos adecuados como lo son la infraestructura y dotación, se convierten en componentes habilitadores para el desarrollo eficiente de cualquier organización. Contar con entornos, dotación del mobiliario y tecnología adecuada permite la consolidación de un ambiente laboral armónico, el cual genera condiciones dignas para que el defensor de familia y su equipo técnico puedan trabajar de la forma más eficiente y lograr cumplir a cabalidad todas las funciones asignadas por la ley.

La PGN indaga, a partir de la percepción de los defensores de familia, sobre las condiciones generales de la infraestructura donde operan, y la existencia y suficiencia de los espacios.

### *i. Condiciones físicas de la construcción*

A nivel país, **42%** de los defensores de familia encuestados perciben que las condiciones generales de la infraestructura donde funcionan y desarrollan su labor están en buen estado, mientras que **58%** considera que estas condiciones son regulares o malas. Tener espacios adecuados con todos los requerimientos de ley permite dos aspectos: (i) que los ciudadanos se sientan cómodos en la Defensoría y cuenten con los espacios adecuados para ser atendidos y (ii) que los funcionarios se sientan a gusto con su puesto de trabajo.

**Figura 38.** Condiciones físicas de la infraestructura donde opera las Defensorías en el ámbito nacional



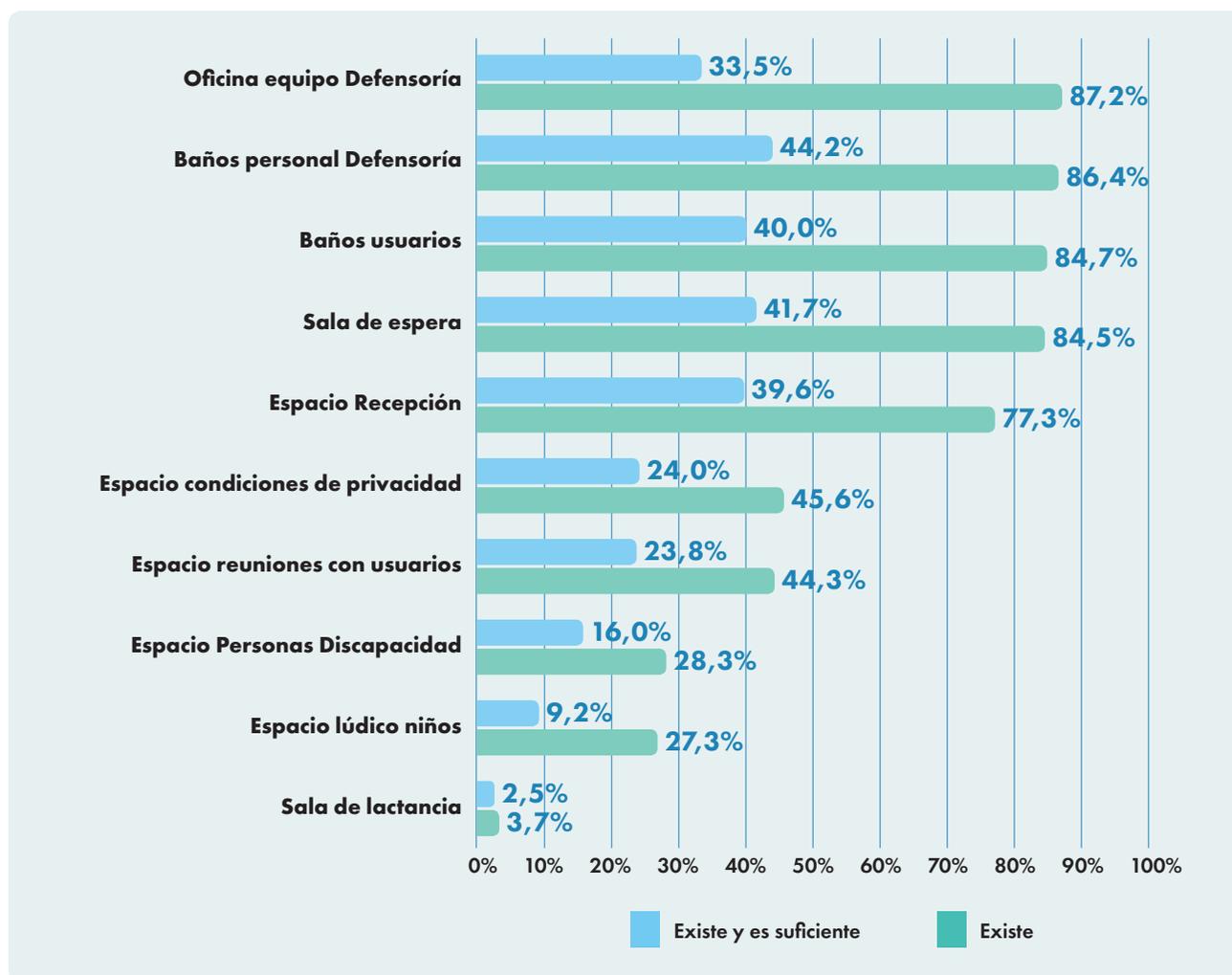
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>38</sup>

## ii. Características de los espacios físicos

Las Defensorías de Familia atienden a distintos grupos de interés y diferentes problemáticas que van desde la solicitud de una conciliación por alimentos hasta situaciones más graves como maltrato, violencia sexual y violencia intrafamiliar. Lo anterior, evidencia la necesidad de conocer cuáles son los espacios físicos con los que cuenta las Defensorías de Familia con el fin de garantizar una atención que genere valor público a la sociedad y una atención digna a los ciudadanos. La Figura 39, refleja que solo **43%** de las Defensorías de Familia tienen espacios de reunión con los usuarios; esta situación es un obstáculo para la atención en condiciones dignas a la población que requiere los servicios de las Defensorías de Familias.

**// Las Defensorías de Familia atienden a distintos grupos de interés y diferentes problemáticas que van desde la solicitud de una conciliación por alimentos hasta situaciones más graves como maltrato, violencia sexual y violencia intrafamiliar”.**

<sup>38</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 759.

**Figura 39.** Características de la infraestructura

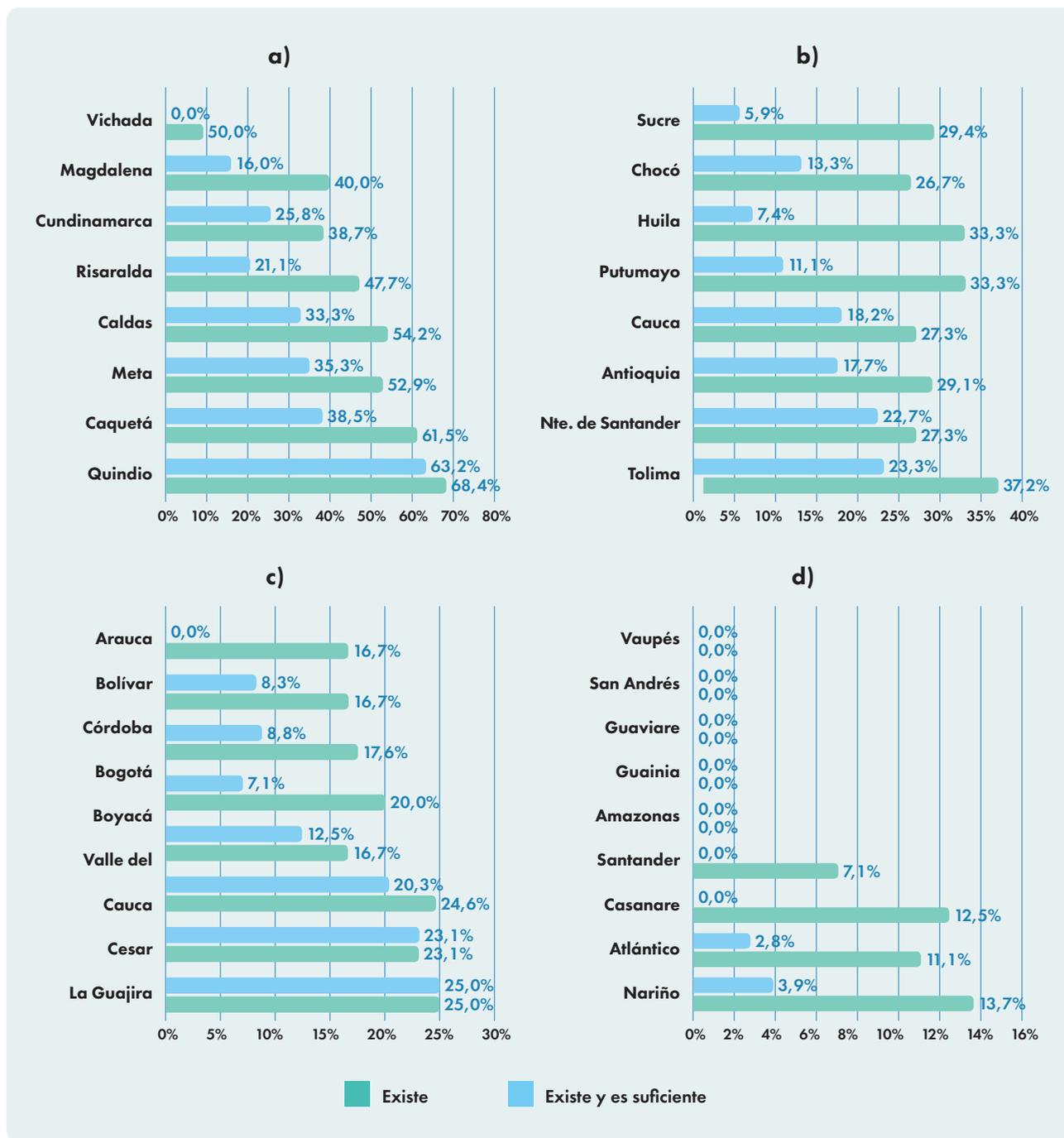
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>39</sup>

Existen menos espacios disponibles en la infraestructura de las Defensorías de Familia relacionados con las salas de lactancia, espacios lúdicos para niños y espacios para personas con discapacidad. Reconociendo que el Estado debe brindar infraestructura adecuada para el acceso a todas las personas en todas las entidades públicas como lo señala la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la Figura 39 señala que solo el **28,3%** de las Defensorías de Familia en el país tiene en su infraestructura espacios para las personas con discapacidad.

Vale la pena analizar los espacios para las personas con discapacidad por regional. En la Figura 40 a), se observan las regionales del cuartil superior, es decir, las que evidencian tener un mayor porcentaje de espacios para personas con discapacidad en su infraestructura. En el otro extremo, en la figura d), se encuentran las regionales que menos espacios disponibles tienen para personas con discapacidad, en específico las regionales de Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y San Andrés indican que no tienen espacios disponibles para las personas con discapacidad.

<sup>39</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 759

**Figura 40.** Espacios para las personas con discapacidad



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>40</sup>

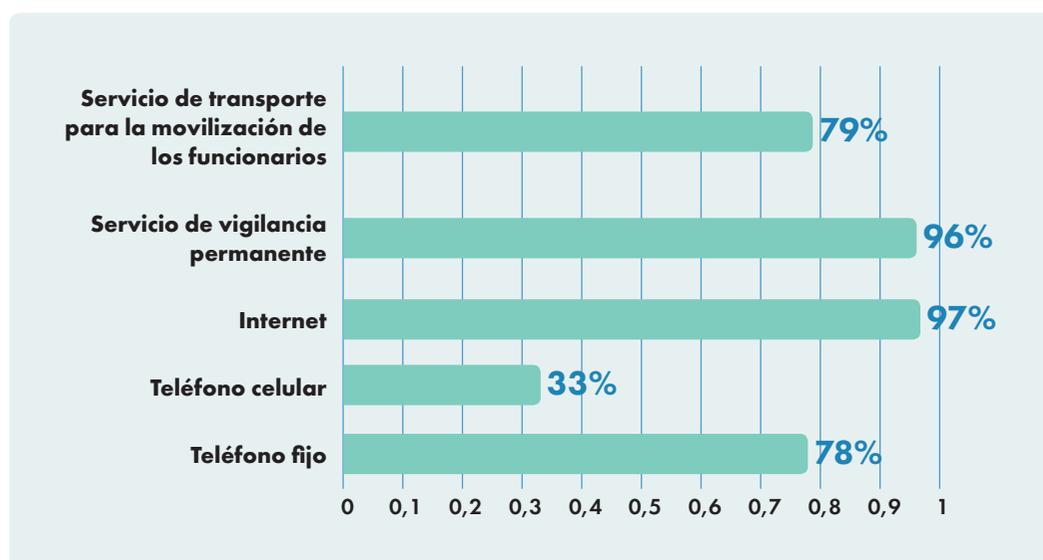
<sup>40</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 759

Lo anterior evidencia que 28% de las Defensorías de Familia está incumpliendo con la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y con la Convención de Derechos para Personas con Discapacidad, donde se manifiesta que el Estado tiene que brindar espacios y entornos habilitadores para evitar la exclusión de las personas con discapacidad.

### iii. Disponibilidad de servicios públicos

En relación con los servicios públicos, es importante señalar que **96,8%** de las Defensorías de Familia que reportaron información tienen acceso a internet, **78,1%** tienen teléfono fijo mientras que solo **33,2%** tiene teléfono celular. Uno de los elementos más importante para la prestación del servicio de los defensores de familia, es el transporte para garantizar la movilización de todo el equipo para hacer seguimiento a las medidas adoptadas por parte del defensor de familia, realizar las visitas domiciliarias a las familias de los NNA, verificar las denuncias y solicitudes de restablecimiento de derechos. Con respecto a este tema, el **78,7%** de los defensores de familia reportó que cuenta con este servicio; sin embargo, existe un **21,3%** que no cuenta con el servicio de transporte, lo cual dificulta las visitas y verificación del estado de los NNA en su entorno familiar.

**Figura 41.** Disponibilidad de servicios público



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>41</sup>

### iv. Dotación de muebles, enseres e insumos de oficina

En relación con la dotación de las oficinas y las herramientas de trabajo de las Defensorías de Familia, en promedio el **77%** de los funcionarios que respondieron la Encuesta afirman que sí cuenta con muebles, enseres e insumos de oficina. Sin embargo, cuando se les pregunta si estos recursos son suficientes, solo **52,2%** responden afirmativamente. Con respecto a su exclusividad, el **57,1%** reporta que su uso es exclusivo.

<sup>41</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 759

**Tabla 38.** Dotación de mobiliario e insumos de oficina

DOTACIÓN	PORCENTAJE					
	¿EXISTE?	¿ES SUFICIENTE?	¿DE USO EXCLUSIVO?	BUENAS	MALAS	REGULARES
Escritorios y sillas Defensor(a)	97,8%	66,4%	88,0%	53,8%	7,4%	38,8%
Escritorios y sillas Trabajador(a) Social	91,7%	62,5%	83,5%	53,2%	6,0%	40,8%
Escritorios y sillas Psicólogo(a)	91,8%	62,7%	83,8%	55,2%	5,9%	38,9%
Escritorios y sillas Nutricionista	77,3%	63,7%	80,1%	58,8%	3,7%	37,5%
Muebles para archivo	61,8%	35,8%	71,6%	45,0%	12,2%	42,9%
Fax	11,3%	69,8%	31,4%	69,8%	2,3%	27,9%
Computadores	98,2%	67,5%	88,3%	55,3%	4,7%	40,0%
Impresora	95,1%	27,8%	14,5%	48,9%	10,0%	41,1%
Teléfonos	86,6%	67,1%	65,5%	80,8%	2,9%	16,3%
Escáner	82,5%	30,4%	13,7%	61,7%	5,1%	33,2%
Asientos en sala de espera	86,0%	34,9%	36,6%	55,3%	8,1%	36,6%
Asientos en sala de reuniones	48,0%	50,3%	39,3%	62,9%	3,3%	33,8%
Ventiladores o aire acondicionado (cuando aplique)	57,3%	55,9%	67,4%	53,6%	18,4%	28,0%
Dotación de papelería e insumos de oficina	92,8%	35,7%	36,1%	67,5%	4,8%	27,7%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>42</sup>

#### v. Índice de infraestructura y dotación

El índice de infraestructura que se presenta a continuación sintetiza en un solo valor la capacidad instalada de las Defensorías de Familia en relación con la existencia, estado y calidad general de la infraestructura y la dotación de mobiliario e insumos de oficina. El diseño de este índice permite a la PGN identificar dos aspectos claves: (i) si estos elementos de soporte para la actividad misional posibilitan la prestación del servicio de esta autoridad administrativa e (ii) identificar las condiciones generales de la capacidad instalada de las Defensorías de Familia para focalizar las intervenciones necesarias que mejoren el accionar de estos agentes.

Para el cálculo de este índice, a los elementos de cantidad, suficiencia y calidad de las variables identificadas en este capítulo se les asigna la misma ponderación. Solo **19%** de las Defensorías de Familia reportaron tener menos limitaciones en relación con su infraestructura y dotación, ubicándose en la escala de este índice en condiciones “excelentes”.

<sup>42</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 759

La Tabla 39 evidencia que solo **1%** de las Defensorías de Familia se encuentra con una limitada capacidad instalada, es decir, que no cuentan con todos los espacios de infraestructura requeridos (recepción, condiciones de privacidad, para personas con discapacidad, reuniones con usuarios, entre otros), dotación de mobiliario e insumos de oficina, lo que imposibilita una adecuada prestación del servicio. Para las autoridades administrativas que están ubicadas en la categoría de condiciones malas, es de vital importancia la construcción de un plan de mejoramiento que supla estas necesidades de manera que el ICBF pueda asignar recursos para garantizar un ambiente laboral adecuado para estos funcionarios.

**Tabla 39.** Índice de infraestructura Defensorías de Familia

	RANGO		DESCRIPCIÓN	RESULTADO DEFENSORÍAS DE FAMILIA
Malas	0-25%		En esta categoría se ubican las Defensorías de Familia que tienen grandes limitaciones en: espacios de infraestructura, dotación de mobiliario e insumos para la oficina. Estas características impactan negativamente la prestación del servicio, lo cual no contribuye a que las Defensorías de Familia cumpla con su objeto misional (garantizar los derechos de los NNA en condición de vulnerabilidad) y brinden una eficiente oferta de valor público a la ciudadanía.	1,1% (8 Defensorías de Familia)
Regulares	26%-50%		En esta categoría se ubican las Defensorías de Familia que tienen medianas limitaciones en: espacios de infraestructura, dotación de mobiliario e insumos para la oficina. Estas características impactan la prestación del servicio, lo cual en cierta medida obstaculiza el desarrollo de las funciones del defensor de familia en el cumplimiento de su objeto misional (garantizar los derechos de los NNA en condición de vulnerabilidad) y para lograr cumplir con la oferta de valor público a la ciudadanía.	17,9% (135 Defensorías de Familia)
Buenas	51%-75%		En esta categoría se ubican las Defensorías de Familia que tienen pocas limitaciones en: espacios de infraestructura, dotación de mobiliario e insumos para la oficina. Estas características contribuyen a la prestación del servicio, siendo herramientas habilitadoras para el desarrollo de las funciones del defensor de familia en el cumplimiento de su objeto misional (garantizar los derechos de los NNA en condición de vulnerabilidad) y para lograr cumplir con la oferta de valor público a la ciudadanía.	61,1% (464 Defensorías de Familia)
Excelentes	76%-100%		En esta categoría se ubican las Defensorías de Familia que tienen mínimas limitaciones en: espacios de infraestructura, dotación de mobiliario e insumos para la oficina. Estas características contribuyen a la prestación del servicio, siendo herramientas habilitadoras para el desarrollo de las funciones del defensor de familia en el cumplimiento de su objeto misional (garantizar los derechos de los NNA en condición de vulnerabilidad) y para lograr cumplir con la oferta de valor público a la ciudadanía.	19,9% (152 Defensorías de Familia)

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>43</sup>

Al analizar los elementos anteriores, se reconoce que en términos generales la infraestructura y dotación en un 20% no son componentes habilitadores para potenciar la labor que realizan los defensores de familia y sus equipos técnicos.

<sup>43</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 759

## Herramientas de gestión habilitadoras

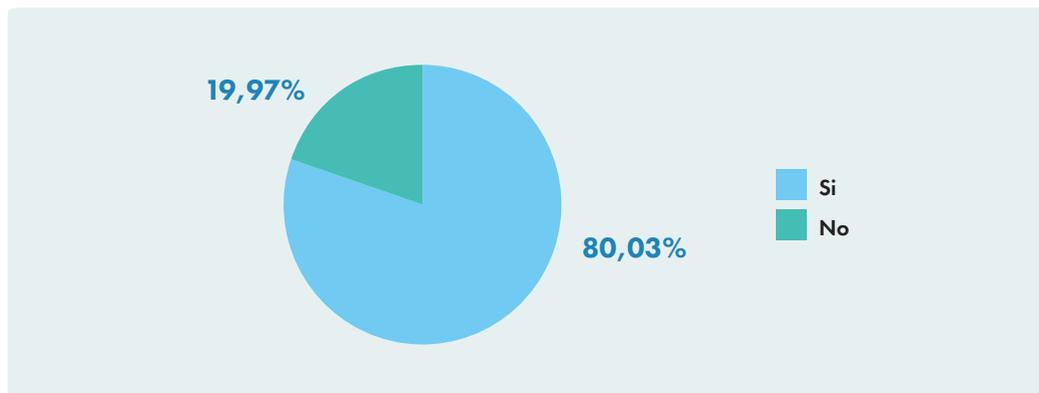
Las herramientas de gestión son habilitadoras en el desarrollo y desempeño laboral eficiente de los defensores de familia, apalancando también la consecución de resultados en el restablecimiento oportuno de los derechos de NNA en situación de vulneración. En el marco de esta Vigilancia, la Delegada indagó sobre las siguientes herramientas: (i) manual de funciones, (ii) sistemas y manejo de información y (iii) procesos de formación.

### i. Lineamientos técnicos

Conocer si las Defensorías de Familia cuentan con lineamientos, permite evidenciar si existen herramientas que expliquen de manera clara y detallada todas las labores y procedimientos asignados a cada funcionario de esta dependencia. Conocer el rol y los procedimientos al interior de la Defensoría de Familia evita que los funcionarios dupliquen esfuerzos y cometan errores comunes ante la ausencia de estos lineamientos. El **80%** de los defensores que respondieron la Encuesta señalan que en su Defensoría de Familia sí existen lineamientos, mientras que, **20%** no cuentan o no consultan el lineamiento, como se observa en la Figura 42.

Este resultado llama la atención, dado que por ley todo funcionario público debe tener definidas sus funciones dentro del Estado. Al intentar explicar por qué se presenta esta situación, se pueden inferir estas tres situaciones: (i) el funcionario no conoce los lineamientos (ii) existen debilidades organizacionales en los procesos de inducción o (iii) no existe un lineamiento específico para el funcionamiento de las Defensorías (situación que podría darse al no estar organizadas como dependencias). En este sentido, esta Delegada se cuestiona, ¿cómo se realizan los procesos y procedimientos al interior de las Defensorías donde no existen lineamientos o manuales o no se conocen?

**Figura 42.** Lineamientos técnicos para los defensores de familia



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 721

## ii. Sistemas y manejo de información

En la actualidad los sistemas de información se han convertido en herramientas de gestión claves para procesar y almacenar los datos del día a día de las entidades públicas. Tener herramientas tecnológicas que permitan sistematizar la información, mejora la productividad y contribuye a que el defensor de familia y su equipo puedan realizar un análisis holístico de toda la situación sobre los NNA en situación de vulneración que demanda de su atención, es decir, los casos y actuaciones que realizan diariamente. Como lo muestra la Tabla 40, el **97%** de las Defensorías de Familia registra la información de los procesos adelantados en el Sistema de Información Misional (SIM). El **30,1%** señala que adicional al SIM, utiliza otros programas informáticos, y un **11%** registran los casos en un libro radicador.

**Tabla 40.** Caracterización del manejo de información

MECANISMO UTILIZA LA DEFENSORÍA DE FAMILIA PARA EL REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE CASOS	% DE LAS DEFENSORÍAS
SIM	97,0%
Programa informático o base de datos	30,1%
Libro radicador	24,7%
Otro	11,7%
Ninguno	0,1%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>45</sup>

Reconociendo que la vulneración de derechos de los NNA es una problemática que requiere un trabajo articulado entre varias entidades del Estado, donde tener sistemas de información compartidos entre las entidades permite tener una radiografía completa de la situación, esta Delegada indagó sobre la habilitación al interior de las Defensorías del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación y el Sistema de Información de la Conciliación, y del Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC) del Ministerio de Justicia y del Derecho. De acuerdo con la información suministrada por los defensores de familia, se evidencia poca interacción de estos con el SPOA y el SICAAC, como se observa en la siguiente tabla. Estos resultados, generan la siguiente inquietud, ¿Cuál es el canal de reporte de información entre las Defensorías, la Fiscalía y el Ministerio de Justicia y del Derecho, teniendo en cuenta la importancia de su articulación?

**Tabla 41.** Sistemas de información habilitados para los defensores de familia

SISTEMAS DE INFORMACIÓN HABILITADOS	% DE DEFENSORES QUE REGISTRAN INFORMACIÓN
SPOA	4,9%
SICAAC	15,3%

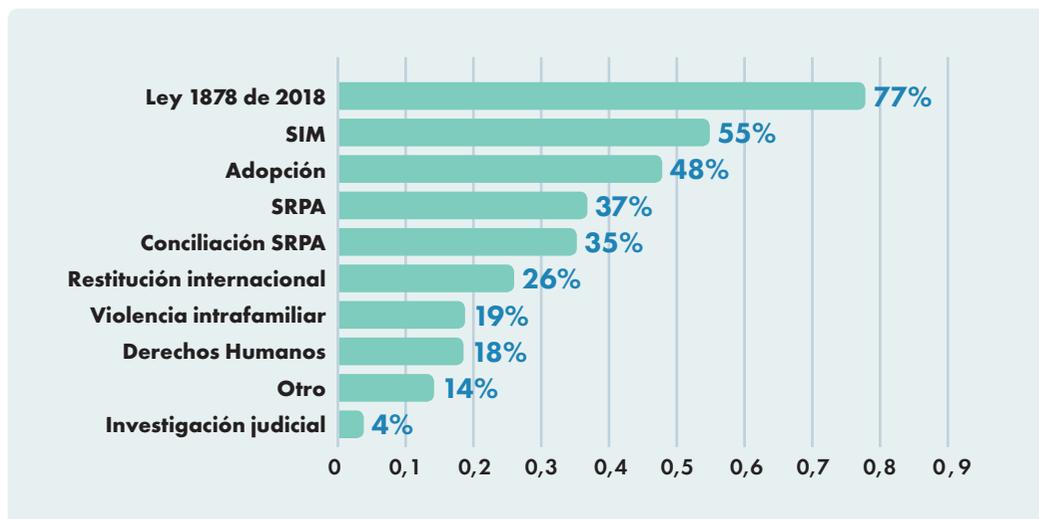
Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 632

<sup>46</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 737

En cuanto a formación y capacitación, el **77%** de las personas que respondieron la Encuesta Nacional de defensores de familia, señaló que recibió capacitaciones sobre la Ley 1878 de 2018, hecho importante dado que como ya se mencionó esta ley introduce cambios significativos en los tiempos que tiene un defensor para resolver un PARD. El **55%** respondió que recibió ICBF formación en temas relacionados con el SIM, y el **48%** en procesos de adopción. Los procesos de capacitación son importantes para mejorar y actualizar los conocimientos de los funcionarios, y de esta manera asegurar que brinden una atención adecuada y de calidad.

**Figura 43.** Procesos de capacitación



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>47</sup>

La Delegada quiso profundizar en los procesos de formación que reciben los defensores de familia para lo cual le solicitó al ICBF esta información. En la Tabla 42, se puede observar que para 2019 se capacitaban más de **1.000** funcionarios en diversas temáticas. Entre los temas de capacitación se destacan las realizadas sobre los PARD. Se evidencia que no todos los funcionarios de las Defensorías fueron capacitados en todas las temáticas referenciadas. Reconociendo los grandes cambios introducidos por la Ley 1878 de 2018, se hace necesario que en relación con esta temática, se llegue a un mayor número de personas capacitadas tanto a nivel del defensor de familia como de sus equipos técnicos.

**// El 77% de las personas que respondieron la Encuesta Nacional de defensores de familia señaló que recibió capacitaciones sobre la Ley 1878 de 2018, hecho importante dado que como ya se mencionó esta ley introduce cambios significativos en los tiempos que tiene un defensor para resolver un PARD”.**

<sup>47</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 748

**Tabla 42.** Número de defensores de familia y equipos técnicos capacitados en 2019-2020

2019			
TEMAS	MODALIDAD	DEFENSORES DE FAMILIA	EQUIPOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS
Entrenamientos defensores de familia en diversos temas relacionados con el PARD	Presencial	390	0
Jornada de actualización en las temáticas de conciliación, principio de oportunidad, valoración probatoria, jurisdicción de Familia y derechos propios de la relación paterno filial	Presencial	183	0
Funciones de los profesionales que integran los equipos técnicos interdisciplinarios en el marco del PARD	Presencial	0	460
Capacitación Autoridades Administrativas y equipos técnicos en el marco del CONPES 3944 La Guajira, en los temas de adopciones y violencia sexual	Presencial	41	43
Diplomado Restablecimiento de derechos	Presencial	152	0
Asistencia técnica tema migrantes	Presencial	239	251
Socialización ajustes pantalla de valoración nutricional SIM	Virtual	0	283
Socialización ajustes pantalla de valoración nutricional SIM	Presencial	0	50
Elaboración informes Trabajo Social	Presencial	0	76
Informes periciales, enfoque apreciativo y redacción de informes	Presencial	0	187
Asistencia técnica Ley 1878 de 2018-Ruta PARD indígena	Presencial	115	304
<b>TOTAL</b>	<b>1.120</b>	<b>1.654</b>	
2020			
TEMAS	MODALIDAD	DEFENSORES DE FAMILIA	EQUIPOS TÉCNICOS INTERDISCIPLINARIOS
Asistencia técnica atención a NNA migrantes	Presencial	54	79
Trámites de Restablecimiento de Derechos	Presencial	31	70
Elaboración informes profesionales equipos técnicos de las Defensorías de Familia	Presencial	-	77
Acompañamiento jornada inducción equipos móviles		-	19
Ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de NNA, (Ley 1098 de 2006 modificada por la Ley 1878 de 2018), víctimas, Filiación, trata de personas, Violencia Sexual, Discapacidad, SIM, adopciones, Trabajo Infantil, alta permanencia en calle, situación de vida en Calle, Víctimas del conflicto armado, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes	Virtual	172	242
Ruta PARD Indígena-Violencia sexual en NNA indígenas	Virtual	42	280
Rol del equipo técnico interdisciplinario en Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos	Virtual	1	485
Protocolo para levantamiento de términos en el marco de la resolución 3507 de 2020.		70	10
Asistencia técnica sobre el rol del nutricionista en el equipo de la Defensoría/ abordaje de la desnutrición, acciones del profesional Nutricionista en el PARD y en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19	Virtual	-	39
<b>TOTAL</b>		<b>370</b>	<b>1.301</b>

Fuente: Registro Estadístico Coordinación de Autoridades Administrativas-ICBF, 2020

## Atención a la ciudadanía

El deber ser de toda organización pública es brindar una atención a la ciudadanía de la forma más adecuada y oportunidad posible. En específico, las Defensorías de Familia deberían tener identificado si se brinda la información oportuna frente a las solicitudes de los ciudadanos. La Tabla 43 referencia que más del **95%** de los defensores de familia encuestados asesora a los usuarios frente a los trámites, sus derechos y procesos y procedimientos para la protección de los NNA.

**Tabla 43.** Caracterización de la atención y el servicio de información

SERVICIO AL CIUDADNO	PORCENTAJE DE LAS DEFENSORÍAS QUE RESPONDE AFIRMATIVAMENTE
¿La Defensoría de Familia orienta a los usuarios y usuarias sobre los trámites que debe seguir?	98,4%
¿La Defensoría informa a los usuarios y usuarias sobre sus derechos? (Personalmente o a través de carteleras, folletos, etc.)	96,4%
¿La Defensoría informa de manera clara y oportuna sobre los mecanismos y procedimientos, para la atención, protección y restablecimiento de los derechos de los NNA? (Personalmente o a través de mecanismo visual)	97,3%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>48</sup>

En relación con el tiempo que tarda una Defensoría de Familia en el país para atender a los usuarios cuando solicitan un servicio, se encuentra que la mayoría de los funcionarios que respondieron el instrumento señalan que se demoran más de 30 días. Solo **19%** de los defensores de familia se demoran entre uno y 15 días para atender a los usuarios. Estas estadísticas pueden estar asociadas, como ya se mencionó, a la sobrecarga laboral y la falta de personal en las Defensorías de Familia.

**Tabla 44.** Número de usuarios atendidos

DÍAS PARA ATENCIÓN	NÚMERO DE USUARIOS ATENDIDOS	PORCENTAJE
Entre 1 y 15 días	13.614	18,8%
Entre 15 y 30 días	19.839	27,3%
Más de 30 días	39.152	53,9%
TOTAL	72.605	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>49</sup>

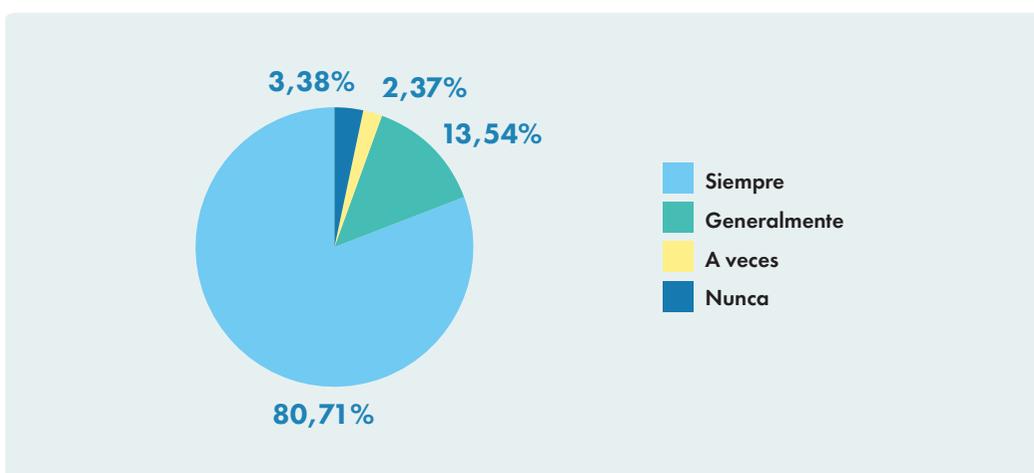
<sup>48</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 633

<sup>49</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 580

Reconociendo que algunas de las vulneraciones requieren una mirada diferencial, y lo delicadas que son algunas problemáticas, como por ejemplo la violencia sexual, la Delegada indagó sobre el tipo de información que brindan las Defensorías de Familia a estas víctimas. En la siguiente tabla, se observa que cuando las niñas y adolescentes que son víctimas de violencia de género acuden a esta autoridad administrativa, **52,3%** de los defensores que respondieron la encuesta brindan una atención diferenciada.

Como puede verse en la Figura 44, también se evidencia que **6,94%** de los defensores de familia nunca usa las medidas de atención en crisis para las víctimas de violencia intrafamiliar y abuso sexual; **10,49%** las usa a veces, **19,29%** generalmente usa las medidas; y el **63,28%** las usa siempre.

**Figura 44.** Defensores de familia que usa las medidas de atención en crisis para las víctimas de violencia intrafamiliar y abuso sexual

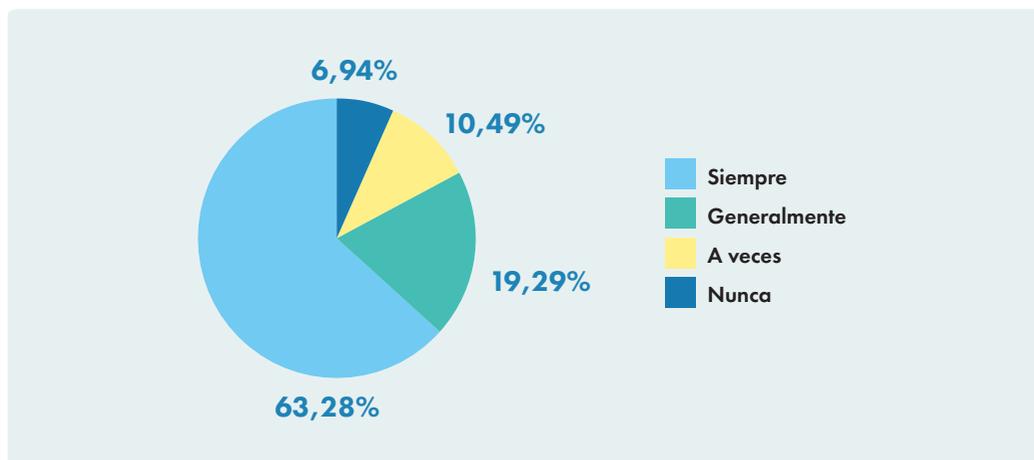


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>50</sup>

Asimismo, según la Encuesta Nacional de defensores de familia, el **3,38%** de los defensores nunca evalúa los factores de riesgo y los factores protectores, el **2,37%** los evalúa a veces, el **13,54%** los evalúa generalmente y el **80,71%** los evalúa siempre (ver Figura 45). Es importante mencionar que del análisis de estos riesgos, depende la mitigación de los mismos y el aprovechamiento de los factores de protección, herramientas con las que cuenta la Defensoría de Familia para establecer estrategias de fortalecimiento y atención familiar, que faciliten una pronta resolución de los PARD.

<sup>50</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 550

**Figura 45.** Defensores de familia que evalúa los factores de riesgo y los factores protectores en todas las denuncias



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>51</sup>

Para el caso de la violencia sexual, en términos generales, más del **85%** de las Defensorías de Familia ofrecen información sobre los siguientes temas claves: atención médica sobre el contagio de infecciones de transmisión sexual, anticoncepción de emergencia, atención psicosocial, interrupción voluntaria del embarazo y consentimiento para la adopción. Proveer información oportuna, evita la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos de la menor de 18 años, dado que la víctima, al tener un conocimiento claro sobre estas variables, tendrá herramientas suficientes para tomar decisiones asertivas al respecto.

**Tabla 45.** Servicios de Información y atención

¿LA DEFENSORÍA OFRECE ATENCIÓN DIFERENCIADA A LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO?	SEÑALE SI EN LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONOCIDOS POR LA DEFENSORÍA DE FAMILIA, A LAS VÍCTIMAS SE LES INFORMÓ SOBRE				
	LA NECESIDAD DE OBTENER ATENCIÓN MÉDICA INMEDIATA Y SOBRE EL CONTAGIO DE INFECCIONES DE TRANSMISIÓN SEXUAL.	SE LE ORIENTA SOBRE LA ANTI-CONCEPCIÓN DE EMERGENCIA	SE LE PRESTA ATENCIÓN PSICOSOCIAL	SE LE INFORMA Y ORIENTA SOBRE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO	SE LE DA A CONOCER LA POSIBILIDAD DE PERMITIR QUE SU HIJO NAZCA Y OTORGAR EL CONSENTIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN
52,30%	92,30%	85,90%	92,90%	85,80%	87,80%

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional a defensores de familia, 2020<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 591

<sup>52</sup> Total de respuestas a nivel nacional: 633



El 20% de los defensores de familia señala que la infraestructura y dotación no son componentes habilitadores para potenciar la labor que realizan, lo cual es un gran obstáculo para que las Defensorías de Familia cumplan a cabalidad su misionalidad y brinden un eficiente servicio y el rápido restablecimiento de los derechos de los NNA en Colombia.

Esta Vigilancia resalta los procesos de capacitación del Instituto; sin embargo, evidencia que existen algunas falencias relacionadas con los siguientes temas: (i) desconocimiento de algunos funcionarios sobre el lineamiento técnico, y (ii) variedad de la forma de realizar los registros de los casos que atiende cada defensor de familia, lo cual puede generar duplicidad y reprocesos en la información.

Finalmente, se evidencia que las Defensorías de Familia se han esforzado por brindar información oportuna a los ciudadanos. Sin embargo, vale la pena mencionar que en los casos de violencia de género y violencia sexual, se debe mejorar la intervención y prestación del servicio brindando una atención inmediata.

Teniendo esto en cuenta se recomienda lo siguiente:

**1. Realizar un estudio sobre la carga laboral de los defensores de familia que permita avanzar en los siguientes aspectos:**

- Caracterizar cuántos PARD resuelve hoy un equipo de Defensoría en cada Regional en el transcurso de un año, y cómo se compara esto con los plazos definidos en la Ley 1878 de 2018.
- Identificar el número y la ubicación ideal de los equipos de las Defensorías de Familia.
- Revisar la asignación laboral de los defensores de familia que están desempeñando funciones diferentes a las señaladas en la Ley 1098 de 2006.
- Asignar secretarios o técnicos a todas las Defensorías de Familia, para facilitar su labor cotidiana, con funciones específicas en las Defensorías, o en su defecto, revisar la opción de asignar judicantes que puedan desempeñar este rol.
- Seguir evaluando la situación de los funcionarios de las Defensorías de Familia con recomendaciones laborales, para diseñar estrategias que permitan atender esta situación sin sobrecargar laboralmente a los demás servidores públicos que no reportan afectaciones laborales.
- Definir estrategias de contingencia ante los siguientes eventos: vacaciones de los funcionarios de las Defensorías de Familia, licencias de maternidad, incapacidades y demás eventos donde el defensor de familia se ausenta de su lugar de trabajo ya sea por derechos adquiridos u otras situaciones ajenas a su voluntad. Se señalan las siguientes: (i) disponer de Supernumerarios y (ii) revisar con la oficina jurídica o de talento humano del ICBF el mejor diseño organizacional que permita aprovechar al máximo del recurso humano disponible como por ejemplo de los 240 defensores de familia que actualmente no ejercen esa función.
- Revisar la profesión y perfil de los coordinadores de los centros zonales.
- Ubicar a los funcionarios acorde con su profesión.

**2. Establecer una única línea técnica a las Defensorías de Familia.** Se recomienda que estas directrices sean definidas directamente desde el nivel central, lo que evitaría multiplicidad de conceptos en diferentes sentidos de acuerdo con la consideración e interpretación de la ley y la jurisprudencia en cada regional.

- 3. Adelantar los estudios respectivos para implementar atención las 24 horas a nivel nacional.** Lo anterior requiere vincular nuevo personal con fin de no desmejorar las condiciones o incrementar la carga laboral en las Defensorías de Familia.
- 4. Diseñar un modelo de asignación de los defensores de familia en el ámbito nacional,** que tenga en cuenta diversas variables como: (i) densidad poblacional de los municipios, (ii) tasa de PARD por municipio, (iii) condiciones socio demográficas de cada municipio, (iv) presencia de otras autoridades administrativas en el municipio, entre otras variables. Este modelo tiene como propósito priorizar los municipios que requieren con urgencia un defensor de familia.
- 5. Fortalecer los programas de capacitación y formación profesional en las Defensorías de Familia** priorizando las siguientes temáticas: (i) modificaciones de la Ley 1878 de 2018, (ii) atención a las víctimas de violencia de género y violencia sexual. Estos programas deben incluir grupos representativos de todas las Defensorías de Familia. Aprovechando los medios virtuales y los otros actores del SNBF, estos programas se podrían dictar en alianza con las Consejerías de Primera Infancia y Adolescencia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CEPM).
- 6. Revisar los procesos de registro de la información sobre los PARD realizada por los defensores de familia** para favorecer la unanimidad del SIM y así evitar reprocesos de la información o pérdida de la misma. Del mismo modo, diseñar una estrategia de usos de datos para la toma de decisiones informadas.
- 7. Implementar estrategias que permitan constatar la atención a las denuncias y la solitud de restablecimiento de derechos en los términos establecidos por ley,** teniendo en cuenta que se trata de una población de protección reforzada.
- 8. 8. Diseñar una estrategia de articulación entre el ICBF, Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho para lograr la interoperabilidad del SIM del ICBF, SPOA de la Fiscalía y el SICAAC del Ministerio de Justicia y del Derecho.** Tener unos sistemas de información articulados permite orientar de forma más pertinente la visualización de la situación de los NNA con alguna vulneración. Esto, a su vez, podría optimizar el sistema de alertas frente al restablecimiento de derechos.
- 9. Fortalecer la debida investigación disciplinaria y oportuna sustanciación de procesos adelantados contra los defensores de familia,** respetando el debido proceso e implementando sanciones disciplinarias para evitar la comisión de faltas recurrentes e incidir en la protección integral de los NNA.
- 10. Implementar a cabalidad el artículo 79 de la Ley 1098,** el cual establece que las Defensorías son dependencias del ICBF, lo que esto influye en el fortalecimiento institucional de esta autoridad administrativa.
- 11. Asignar los recursos técnicos y logísticos requeridos por las Defensorías de Familia** con la finalidad de tener todas las condiciones mínimas para que puedan cumplir con sus funciones de ley.
- 12. Realizar un estudio de las condiciones de infraestructura de las Defensorías de Familia para identificar qué instalaciones requieren reformas** y poder cumplir a cabalidad con lo establecido en Ley Estatutaria 1618 de 2013.

## 6. Referencias

- Diez, C. (2018). La reciente reforma al Código de la Infancia y la Adolescencia. *Ámbito Jurídico*. Especial Derecho de Familia. Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/civil-y-familia/la-reciente-reforma-al-codigo-de-la-infancia-y-la-adolescencia>
- Estrada, L., Arango, B., Carrasquilla, D., Mesa, A., Vergara, C., Noreña, M., Tamayo, M., López, D., y Correa, J. (2018). Dificultades de la adopción de niños en Colombia a partir de la jurisprudencia de la corte constitucional entre 2011 y 2016. *Civilizar*, 18(35), 1-12. doi:10.22518/usergioa/jour/ccsh/2018.2/a01
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2016). 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 y modificado mediante Resolución No. 7547 de julio 29 de 2016.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2017). Lineamiento Técnico de Modalidades para la Atención de Niños, Niñas Y Adolescentes con Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados. Tomado de: [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/document\\_20.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/document_20.pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2019a). Subdirección de Adopciones. Programa de Adopción. Presentación en Powerpoint con cifras de adopción a diciembre de 2019.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2019b) Proceso Protección, Lineamiento Técnico Administrativo Del Programa De Adopción, 6 de junio 2019
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2019c). Procedimiento de Trámites de Atención Extraprocesal. Tomado de: [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p8.p\\_procedimiento\\_de\\_los\\_tramites\\_atencion\\_extraprocesales\\_v2.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p8.p_procedimiento_de_los_tramites_atencion_extraprocesales_v2.pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2020). Procedimiento del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos. Tomado de: [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p1.p\\_procedimiento\\_del\\_proceso\\_administrativo\\_de\\_restablecimiento\\_de\\_derechos\\_v3.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p1.p_procedimiento_del_proceso_administrativo_de_restablecimiento_de_derechos_v3.pdf)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (s.f.a). El Instituto. Tomado de: <https://www.icbf.gov.co/instituto>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (s.f.a). Protección. Tomado de: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/proteccion>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (s.f.c). Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Tomado de: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (s.f.d). Mapa de Procesos. Tomado de: <https://www.icbf.gov.co/instituto/sistema-integrado-gestion/procesos>
- Jiménez, R. (2012). Scielo. Tomado de <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n124/n124a08.pdf>
- Morlachetti, A. (2013). **Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe**. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL/UNICEF.
- Naciones Unidas (2016). Convención sobre los Derechos del Niño. Observación general núm. 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4).
- Ortiz, L.A. y Estrada, L.M. El defensor de familia en el proceso de adopción en Colombia. *Revista CES Derecho*, Vol. 9, No. 2, julio-diciembre 2018, 267-286.

Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia (2012). "Informe de Vigilancia Superior sobre el Programa de Adopción", Bogotá, D.C. diciembre de 2012.

Procuraduría General de la Nación (2019). Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia, Seguimiento línea de base 2010. Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Procuraduría General de la Nación- Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia (2015). "Informe de Vigilancia Superior a los equipos técnicos de las Defensorías de Familia de los Centros Zonales del ICBF Regional Bogotá", Bogotá, D.C., marzo de 2015.

UNICEF. (2008). **Estrategia de Protección de la Infancia del UNICEF** (Vol. E/ICEF/2008/5/Rev.1). Naciones Unidas/ Consejo Económico y Social.

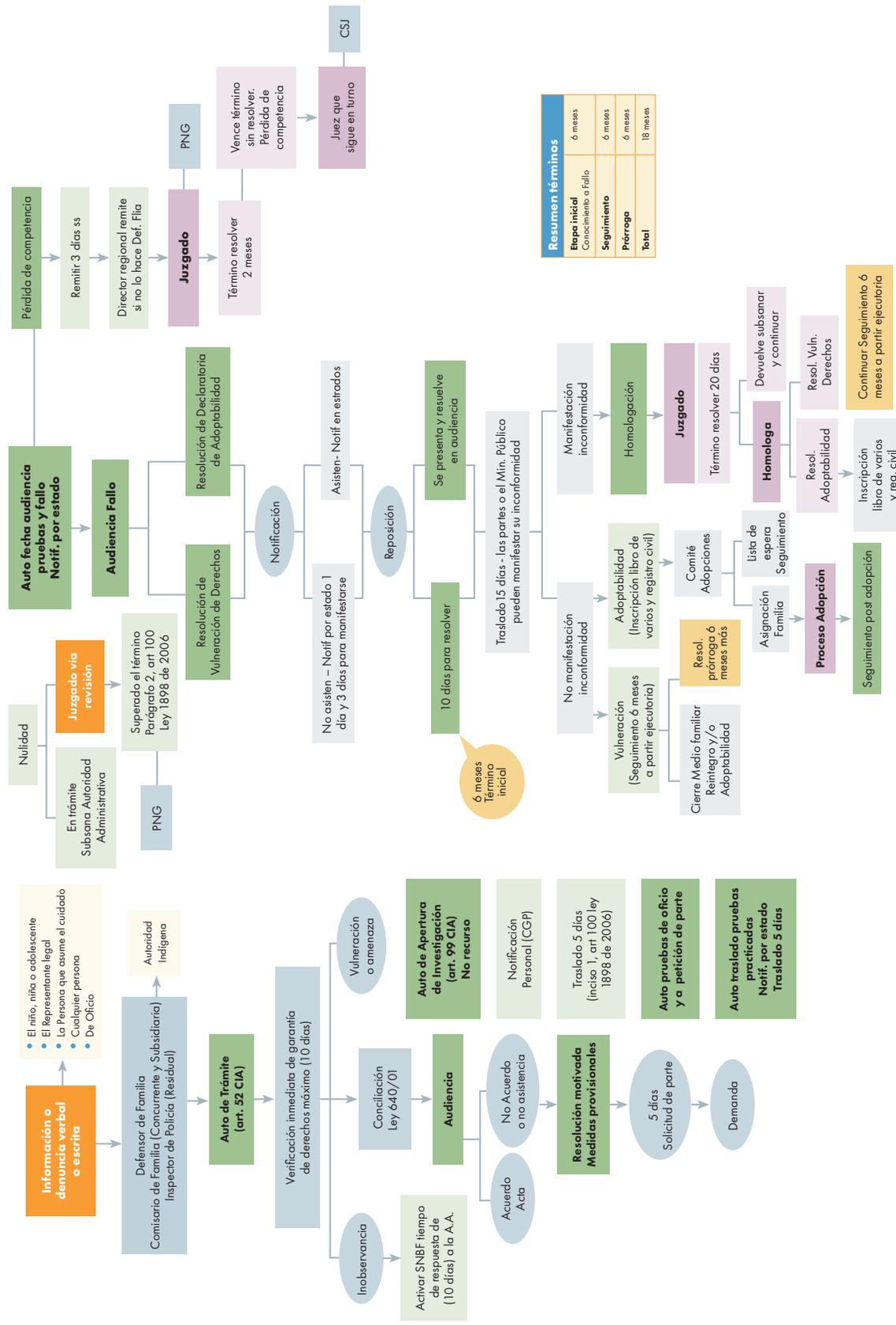
Van IJzendoorn M H, Bakermans-Kranenburg M J, Duschinsky R, Fox N A, Goldman P S, Gunnar M R, Johnson D E, Nelson C A, Reijman S, Skinner G C M, Zeanah C H, Sonuga-Barke E J S (2020) Institutionalisation and de-institutionalisation of children: a systematic and integrative review of evidence regarding effects on development. *Lancet Psychiatry*.

Vélez Robledo, M. J. (2016). "La Adopción en Colombia: Historia, Mitos y Bondades". Trabajo presentado para optar al título de Magister en Educación y Desarrollo Humano, Universidad de Manizales- CINDE.

**7**

**ANEXO**

# Anexo 1. Ruta administrativa y judicial del Proceso de Restablecimiento de Derechos de acuerdo con la Ley 1098 de 2006, reformada por la Ley 1878 de 2018



Fuente: Procuraduría General de la Nación, Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres