

**VIGILANCIA SUPERIOR A LA GESTIÓN PÚBLICA
TERRITORIAL FRENTE A LA GARANTÍA
DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA,
LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD**

Derechos de PROTECCIÓN INTEGRAL

**Abordaje desde la gestión territorial
de las administraciones 2016 - 2019**

**Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos
de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres**



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ADRIANA HERRERA BELTRÁN

Viceprocuradora General de la Nación

VIRGILIO HERNÁNDEZ CASTELLANOS

Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

Equipo de Políticas Públicas

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

ESPERANZA FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Asesora

RITA LILIANA RIVERA AMADO

Asesora

Aportes Contexto normativo

JOSÉ LEONARDO ANGARITA RODRÍGUEZ

Profesional

Noviembre de 2020



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTO GENERAL
2. INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL 2016-2019
3. ANÁLISIS SITUACIONAL A PARTIR DE INDICADORES
 - 3.1 Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños, niñas y adolescentes
 - 3.2 Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado
 - 3.3 Porcentaje niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado
 - 3.4 Tasa de suicidios en niños, niñas y adolescentes
4. ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL NIVEL TERRITORIAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN
 - 4.1 Prevención y atención de la violencia sexual
 - 4.1.1. Acciones de prevención
 - 4.1.2 Acciones de atención
 - 4.1.3 Acciones de fortalecimiento institucional
 - 4.2 Prevención y atención de la trata de personas
 - 4.2.1 Acciones de prevención
 - 4.2.2 Conclusiones
 - 4.2.3 Recomendaciones del Ministerio Público
 - 4.3. Prevención del reclutamiento y atención de adolescentes y jóvenes desvinculados
 - 4.3.1 Acciones estratégicas realizadas por las administraciones territoriales 2016-2019
 - 4.3.1.1 Acciones para la prevención del reclutamiento
 - 4.3.1.2 Acciones de fortalecimiento institucional
 - 4.3.1.3 Acciones para la atención de la población desvinculada



- 4.3.1.4 Principales recomendaciones de los actuales mandatarios 2016-2019 a los mandatarios entrantes 2020-2023, para la prevención del reclutamiento y la atención a la población desplazada
- 4.3.2 Conclusiones
- 4.3.3 Recomendaciones del Ministerio Público

- 4.4 Prevención y erradicación del trabajo infantil
 - 4.4.1 Existencia del comité interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil -CIETI-
 - 4.4.2 Acciones estratégicas realizadas por las administraciones territoriales 2016-2019
 - 4.4.2.1 Acciones estratégicas de prevención
 - 4.4.2.2 Las familias de los niños, niñas y adolescentes trabajadores
 - 4.4.2.3 Acciones estratégicas de atención
 - 4.4.2.4 Acciones administrativas
 - 4.4.2.5 Otras acciones estratégicas
 - 4.4.3 Conclusiones
- 4.4 Recomendaciones del Ministerio Público
- 4.5 Prevención del suicidio
 - 4.5.1 Recomendaciones del Ministerio público
- 4.6 Nivel de abordaje de acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección

5.PRINCIPALES DIFICULTADES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN

6.RECOMENDACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES 2016-2019 FRENTE A LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN

Lista de tablas

- Tabla 1. Inclusión de los derechos a la protección integral en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes

- Tabla 2. No. de indicadores por derecho

- Tabla 3. Comportamiento consolidado promedio Indicadores Derechos de protección integral 2015-2018



- Tabla 4. Fuentes de información utilizadas Indicadores Derechos a la protección 2015-2018
- Tabla 5. Inclusión de metas en los planes de desarrollo territorial (PDT) Indicadores Derechos a la protección 2015-2018
- Tabla 6. Semáforo comportamiento Indicador Tasa exámenes médico legales por presunto delito sexual, por curso de vida 2015-2018
- Tabla 7. Variación del número de municipios en cada rango del indicador Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado 2016-2018
- Tabla 8. Semáforo comportamiento Indicador víctimas del conflicto armado, por curso de vida 2015-2018
- Tabla 9. Total Municipios receptores de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado
- Tabla 10. Semáforo comportamiento Indicador víctimas del desplazamiento, por curso de vida 2015-2018
- Tabla 11 Semáforo comportamiento Indicador Tasa de suicidio, por curso de vida. 2015-2018
- Tabla 12. Acciones estratégicas para la prevención de la violencia sexual, realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural
- Tabla 13. Acciones de atención de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural
- Tabla 14. Acciones estratégicas de fortalecimiento institucional en el marco de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural
- Tabla 15. Acciones estratégicas de prevención del reclutamiento realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural
- Tabla 16. Acciones estratégicas de fortalecimiento institucional realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural
- Tabla 17. Existencia de instancias poblacionales relacionadas con el conflicto armado 2016-2019



- Tabla 18. Acciones estratégicas para la atención de la población desvinculada realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

- Tabla 19. Acciones estratégicas de prevención del trabajo infantil realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

- Tabla 20. Acciones estratégicas de atención en el marco del trabajo infantil realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

- Tabla 21. Acciones administrativas realizadas en el marco del trabajo infantil a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Tabla 22 Consolidado país de las acciones estratégicas reportadas a nivel local para prevenir y erradicar el trabajo infantil (2016-2019)

- Tabla 23. Acciones estratégicas de prevención del suicidio realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Lista de gráficas

- Gráfica 1. Variación del número de municipios en cada rango del indicador Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado 2016-2018

- Gráfica 2. Distribución de las acciones de prevención de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

- Gráfica 3. Distribución de las acciones de atención de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

- Gráfica 4. Distribución de acciones de fortalecimiento institucional realizadas por las administraciones territoriales durante el período 2016-2019

- Gráfica 5. Distribución de las acciones de prevención de la trata de personas, realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019

- Gráfica 6. Porcentaje de entidades territoriales con instancias poblacionales relacionadas con el conflicto armado (2016-2018)

- Gráfica 7. Existencia del CIETI a nivel departamental y municipal



- Gráfica 8. Número de acciones estratégicas, reportadas por parte de municipios y departamentos
- Gráfica 9. Distribución porcentual de acciones de prevención del trabajo infantil, por entidad territorial, según área urbana y rural
- Gráfica 10. Acciones de fortalecimiento familiar, reportadas a nivel local, según área urbana y rural 2016-2019
- Gráfica 11. Distribución de las acciones estratégicas de prevención del suicidio realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural
- Gráfica 12. Principales dificultades para garantizar los derechos de protección, identificadas por las administraciones 2016-2019
- Gráfica 13. Principales recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales

Lista de mapas

Comportamiento del Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 0 a 5 años, según registro de las entidades territoriales para el período 2015-2018

- Mapa 1. Nivel departamental
- Mapa 2. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 6 a 11 años según registro de las entidades territoriales para el período 2015-2018

- Mapa 3. Nivel departamental
- Mapa 4. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra adolescentes de 12 a 17 años, según registro de las entidades territoriales para el período 2015-2018

- Mapa 5. Nivel departamental
- Mapa 6. Nivel municipal



Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del conflicto 2015-2018

- Mapa 7. Nivel departamental
- Mapa 8. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del conflicto armado 2015-2018

- Mapa 9. Nivel departamental
- Mapa 10. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años víctimas del conflicto armado 2015-2018

- Mapa 11. Nivel departamental
- Mapa 12. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del desplazamiento forzado 2015-2018

- Mapa 13. Nivel departamental
- Mapa 14. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del desplazamiento forzado 2015-2018

- Mapa 15. Nivel departamental
- Mapa 16. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años víctimas del desplazamiento forzado 2015-2018

- Mapa 17. Nivel departamental
- Mapa 18. Nivel municipal

Comportamiento del indicador Tasa de suicidios en niños y niñas de 6 a 11 años según registro de las entidades territoriales para el período 2015-2018

- Mapa 19. Nivel departamental
- Mapa 20. Nivel municipal



Comportamiento del indicador Tasa de suicidios en adolescentes de 12 a 17 años, según registro de las entidades territoriales para el período 2015-2018

- Mapa 21. Nivel departamental
- Mapa 22. Nivel municipal

Nivel de abordaje de acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección para el área urbana

- Mapa 23. Según departamentos
- Mapa 24. Según municipios

Nivel de abordaje de acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección para el área rural

- Mapa 25. Según departamentos
- Mapa 26. Según municipios



INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación a través de la Delegada para la Defensa de los Derechos de la infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, realizó la *Segunda Vigilancia superior a la gestión pública territorial*, cuyo objetivo fue realizar el seguimiento y monitoreo a la situación de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud, a partir de los resultados de la gestión de las administraciones locales 2016-2019 frente al cumplimiento de las obligaciones asignadas a los departamentos y municipios para garantizarlos. La vigilancia se dio en el marco del proceso de rendición pública de cuentas territorial, el cual, se ha convertido en “*una oportunidad para explicar, argumentar y hacer un balance de avances, dificultades y retos sobre las competencias y compromisos de la administración pública*”¹, con dos ejercicios previos llevados a cabo en los años 2011 y 2015.

La Procuraduría puso al servicio de los departamentos y municipios un aplicativo web para dinamizar el proceso de rendición de cuentas y facilitarles mostrar en detalle y bajo la misma estructura, las acciones desarrolladas, los avances, los logros y las dificultades encontradas para avanzar en la garantía de derechos de la población infantil, adolescente y joven, durante el período de gobierno.

Entre los derechos priorizados están los derechos de protección, para los que se incluyeron las siguientes temáticas: (I) violencia sexual, (ii) trata de personas, (iii) reclutamiento, (iv) trabajo infantil y, (v) suicidio, teniendo en cuenta el efecto desproporcionado que causan estas situaciones en la vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, situaciones todas que pueden ser prevenibles, y que, en relación con ello, el Gobierno nacional debe continuar realizando importantes esfuerzos para garantizar su protección integral como una finalidad prevalente; más cuando en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a la que el país se comprometió, se encuentra la meta 16.2 que obliga a poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

A continuación se presenta (i) un breve contexto normativo sobre los derechos de protección; (ii) su inclusión en la planeación territorial; (iii) un análisis de las acciones estratégicas realizadas a nivel local por parte de las administraciones 2016-2019, para garantizarlos, con el análisis de algunos indicadores y; (iv) las conclusiones y recomendaciones del Ministerio Público en cada una de las temáticas, para las nuevas administraciones locales en el marco de la formulación y/o ejecución de los planes de desarrollo territoriales 2020-2023.

¹. ESTRATEGIA HECHOS Y DERECHOS. Lineamientos para el proceso de Rendición Públicas de Cuentas Territorial sobre la garantía de los derechos de la Primera Infancia, la Infancia, la Adolescencia y la Juventud 2012-2015.



Es importante tener en cuenta que, determinar los resultados e impacto de la implementación de acciones emprendidas por los departamentos y municipios para garantizar los derechos fundamentales de los adolescentes, le permite al Estado verificar si sus acciones, políticas, programas, entre otros, han logrado la disminución de las brechas existentes, en procura de la garantía efectiva de los derechos de protección.

1. CONTEXTO GENERAL

Conforme al artículo 44 de la Constitución Política, los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos

Según el artículo 7° de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, “se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

En la misma ley, el artículo 20 relacionado con los derechos de protección, precisa que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:

1. *El abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención.*
2. *La explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.*
3. *El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.*
4. *La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.*
5. *El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.*
6. *Las guerras y los conflictos armados internos.*



7. *El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.*
8. *La tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria.*
9. *La situación de vida en calle de los niños y las niñas.*
10. *Los traslados ilícitos y su retención en el extranjero para cualquier fin.*
11. *El desplazamiento forzado.*
12. *El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación.*
13. *Las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.*
14. *El contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación o después de nacer, o la exposición durante la gestación a alcohol o cualquier tipo de sustancia psicoactiva que pueda afectar su desarrollo físico, mental o su expectativa de vida.*
15. *Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia.*
16. *Cuando su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administran.*
17. *Las minas antipersonales.*
18. *La transmisión del VIH-SIDA y las infecciones de transmisión sexual.*
19. *Cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos.*

2. INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL 2016-2019

Teniendo en cuenta que son componentes del plan de desarrollo: el diagnóstico, el programático y el financiero, resulta relevante que 24 departamentos (75%) hayan tenido en cuenta los derechos de protección en los tres componentes, en tanto incluirlos pasa por comprender la importancia de concretar acciones específicas para materializarlos, con respaldo diagnóstico, programático y financiero. A nivel municipal, fueron 515 entes territoriales (46,8%) los que incluyeron el derecho en los tres componentes, lo que permite señalar que en el 54% de los municipios, los esfuerzos y direccionamiento de políticas, planes, proyectos y acciones orientados a garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes, no fueron suficientes.

Los datos siguientes muestran de manera específica los componentes del plan que fueron incluidos en su estructuración, por las entidades territoriales:

Tabla 1. Inclusión de los derechos a la protección integral en los planes de desarrollo 2016-2019, según componentes

Inclusión	Departamentos		Municipios	
Tres componentes	24	75,0%	515	46,8%



Inclusión	Departamentos		Municipios	
	No.	%	No.	%
Dos componentes	0	0,0%	201	18,3%
- Diagnóstico y Programático	0	0,0%	120	10,9%
- Diagnóstico y Financiero	0	0,0%	15	1,4%
- Programático y Financiero	0	0,0%	66	6,0%
Un componente	6	18,8%	286	26,0%
- Solo Diagnóstico	0	0,0%	101	9,2%
- Solo Programático	6	18,8%	175	15,9%
- Solo Financiero	0	0,0%	10	0,9%
Ningún componente	2	6,3%	76	6,9%
Sin información	0	0,0%	23	2,1%
TOTAL	32	100%	1101	100%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Esta tabla también permite ver que 6 departamentos y 286 municipios (18,8% y 26% respectivamente) incluyeron los derechos de protección en uno solo de los componentes del plan, de lo cual se infiere que no hubo posibilidad de concretar acciones específicas.

3. ANÁLISIS SITUACIONAL A PARTIR DE LOS INDICADORES

La segunda Vigilancia Superior a la gestión pública territorial de las administraciones territoriales 2016-2019, en el marco de la rendición pública de cuentas, priorizó en conjunto con la Estrategia Hechos y Derechos, un total de 55 indicadores situacionales asociados a 8 derechos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. No. de indicadores por derecho

Derecho	Total indicadores
1. Derecho a la identidad	1
2. Derecho a la salud (Salud infantil - Salud materna)	4
3. Derecho a la educación	10
4. Derecho a la integridad personal	10
5. Derechos de protección integral	13
6. Derecho a la vida	5
7. Derecho a un ambiente sano	2
8. Derechos de la juventud	10
Total	55

A partir de la gestión realizada durante el período de administración, la información disponible para cada indicador y los resultados obtenidos, cada ente territorial



(gobernación o alcaldía), debió registrar en el *Nivel 1. Análisis de situación de derechos por indicador*, lo siguiente: i) información relativa a datos del indicador 2015-2018, ii) la fuente de información utilizada, iii) el comportamiento del indicador -Mejoró, Desmejoró, Estable, Serie incompleta-, iv) las razones del comportamiento del indicador, v) la inclusión de metas en el plan de desarrollo relacionadas con el indicador y vi) descripción de la meta y cumplimiento a 2018 de la misma.

Con base en los anteriores criterios y teniendo en cuenta que para los derechos a la protección integral se solicitó información para trece (13) indicadores situacionales relacionados con: coberturas en vacunación BCG y DPT (analizados en el derecho a la salud); exámenes médico legales por delitos sexuales (3); víctimas del conflicto armado (3); desplazamiento forzado (3) y suicidio (2); se presentan en este capítulo los resultados más relevantes entregados por las administraciones territoriales 2016-2019 para estos últimos 11 indicadores.

Un primer acercamiento, es mostrar el número total de departamentos y el de municipios, en los cuales cada indicador mejoró, desmejoró, se mantuvo estable, no tuvo serie completa (años 2015 a 2018) o el ente territorial no reportó información al respecto. Desde una perspectiva de garantizar estos derechos de los menores de edad, conocer este comportamiento, es fundamental para la toma de decisiones acertadas. En este marco, lo que se puede tener como primera mirada, son los resultados a nivel país frente al comportamiento de los 11 indicadores priorizados, que como se puede ver en la siguiente tabla, mejoraron en promedio, solamente en el 34% de los departamentos y en el 25% de los municipios, y desmejoraron en el 27% y el 14% de estos, respectivamente. Se observa también que los indicadores se mantuvieron estables en el 18% y el 38% de estos territorios. Sin serie completa o sin información, el promedio arroja a un 23% de los entes territoriales.

**Tabla 3. Comportamiento consolidado promedio
Indicadores Derechos de protección integral 2015-2018**

Nombre del indicador	DEPARTAMENTOS					No. MUNICIPIOS				
	Mejóro	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte	Mejóro	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte
28. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 0 a 5 años	9	13	3	2	5	227	218	427	116	113
29. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 6 a 11 años	6	15	2	1	8	240	322	291	109	139
30. Tasa de exámenes médico	6	15	2	2	7	237	345	262	117	140



Nombre del indicador	DEPARTAMENTOS					No. MUNICIPIOS				
	Mejóro	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte	Mejóro	Desmejoró	Estable	Serie incompleta	Sin reporte
legales por presunto delito sexual contra adolescentes (12 a 17 años)										
31. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del conflicto armado	18	7	3		4	379	122	346	133	121
32. Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del conflicto armado	14	8	5		5	371	130	335	131	134
33. Porcentaje de adolescentes (12 a 17 años) víctimas del conflicto armado	13	7	7		5	362	138	337	124	140
34. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del desplazamiento forzado	13	6	7	1	5	329	110	376	135	151
35. Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del desplazamiento forzado	14	4	8	1	5	337	125	345	137	157
36. Porcentaje de adolescentes(12 a 17 años) víctimas del desplazamiento forzado	12	7	8	1	4	331	116	361	131	162
37. Tasa de suicidios en niños y niñas de 6 a 11 años	4	5	13	4	6	68	15	815	81	122
38. Tasa de suicidios en adolescentes (12 a 17 años)	10	9	5	2	6	122	108	669	72	130
Promedio	11	9	6	1	5	273	159	415	117	137
Porcentaje	34%	27%	18%	4%	17%	25%	14%	38%	11%	12%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial - Cálculos propios

Aunque en menor grado con respecto a la vigilancia realizada en el año 2015, debe señalarse que subsisten algunas dificultades en lo que se refiere al análisis de la información, por cuanto por ejemplo, pese a presentar disminución del dato (variación negativa) de los indicadores -comparados los años 2015 a 2018, se indica por algunos entes territoriales, que estos desmejoraron, o caso contrario, se valoran como mejoramiento los cambios positivos, sin analizar en detalle cuál es la tendencia que debe tener cada indicador. Esto denota debilidades de carácter técnico frente a la interpretación de la variación de los indicadores, por cuanto conforme a su naturaleza, un resultado de disminución puede indicar que ha mejorado o un resultado de incremento, indica que ha desmejorado, aplicando este



análisis para los 11 indicadores, frente a los cuales se esperaría que siempre tuvieran una tendencia a presentar tasas menores con respecto a los períodos anteriores.

Ahora bien, con respecto a las **fuentes de información consultadas** para reportar el dato de cada indicador para los años 2015-2018, tal como se observa en forma promediada en la siguiente tabla, a nivel departamental se recurrió en mayor medida a la fuente nacional con un 71% e igual situación se dio en el nivel distrital y municipal con un 50%. La fuente local fue usada en menor proporción, según registro del 3% de los departamentos y del 25% de los municipios. En el consolidado total, se observa que hubo departamentos y municipios (25% en promedio) que no indicaron la fuente de donde se tomaron los datos.

Para los indicadores de víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado, ningún departamento de los que reportaron información, usó la fuente local.

Es necesario llamar la atención sobre el hecho que la dispersión, subregistro, error en los datos, sesgo en la información, etc., se constituyen en factores que pueden inducir a diversos resultados en el cálculo de los indicadores, de ahí la importancia de acudir a la fuentes oficiales y de armonizar los criterios de medición entre el nivel nacional y el nivel territorial. Es indispensable además el compromiso de cada entidad territorial de cumplir de manera oportuna, con el reporte de información establecido, a las fuentes de orden nacional, cumpliendo con los criterios de calidad y plazos de entrega establecidos, por cuanto de ello depende contar con datos en tiempo real para la toma de decisiones. En la vigilancia nuevamente se pudo determinar que existen indicadores con uno o dos años de retraso para su consolidación y por ello, en muchos casos, no reportaron la serie completa solicitada.

**Tabla 4. Fuentes de información utilizadas
Indicadores Derechos a la protección 2015-2018**

Indicador	No. departamentos			No. municipios		
	Fuente nacional	Fuente local	Sin reporte	Fuente nacional	Fuente local	Sin reporte
28. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 0 a 5 años	24	2	6	532	322	247
29. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 6 a 11 años	22	1	9	515	302	284
30. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra adolescentes (12 a 17 años)	21	1	10	517	295	289
31. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del conflicto armado	25		7	596	272	233
32. Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del conflicto armado	20		12	573	258	270
33. Porcentaje de adolescentes (12 a 17 años) víctimas del conflicto armado	24		8	562	264	275



Indicador	No. departamentos			No. municipios		
	Fuente nacional	Fuente local	Sin reporte	Fuente nacional	Fuente local	Sin reporte
34. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del desplazamiento forzado	24		8	570	252	279
35. Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del desplazamiento forzado	25		7	554	250	297
36. Porcentaje de adolescentes(12 a 17 años) víctimas del desplazamiento forzado	26		6	563	261	277
37. Tasa de suicidios en niños y niñas de 6 a 11 años	20	3	9	526	304	271
38. Tasa de suicidios en adolescentes (12 a 17 años)	20	2	10	526	295	280
Promedio	23	1	8	549	280	273
Porcentaje	71%	3%	26%	50%	25%	25%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial - Cálculos propios

En lo que tiene que ver con la **inclusión de metas específicas** para cada uno de los indicadores en los planes de desarrollo territorial, el compendio promediado que se muestra en la siguiente tabla, permite ver que un 53% de los departamentos indicaron haberlas incluidas y de este grupo, el 93% había logrado su cumplimiento a 2018; en el nivel municipal, esa inclusión se dio en el 62% de los municipios, con un nivel de cumplimiento al mismo período de corte, del 99,5%.

Sumados los criterios de *Sin Inclusión* y *Sin reporte*, es necesario mostrar que son valores muy significativos (47% en departamentos y 38% en municipios), por cuanto la no planificación de resultados específicos para estos indicadores situacionales, impide canalizar acciones y recursos para mejorar su tendencia o comportamiento desfavorable a la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes de esos territorios.

**Tabla 5. Inclusión de metas en los planes de desarrollo territorial (PDT)
Indicadores Derechos a la protección 2015-2018**

Indicador	No. departamentos				No. municipios			
	Inclusión meta PDT	Cumplió meta PDT	Sin inclusión	Sin reporte	Inclusión meta PDT	Cumplió meta PDT	Sin inclusión	Sin reporte
28. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 0 a 5 años	17	15	8	7	638	634	317	146
29. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños y niñas de 6 a 11 años	17	14	7	8	637	610	306	158
30. Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra adolescentes (12 a 17 años)	16	14	7	9	644	581	294	163
31. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del conflicto armado	19	17	10	3	764	756	196	141
32. Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del conflicto armado	18	16	9	5	756	754	193	152



Indicador	No. departamentos				No. municipios			
	Inclusión meta PDT	Cumplió meta PDT	Sin inclusión	Sin reporte	Inclusión meta PDT	Cumplió meta PDT	Sin inclusión	Sin reporte
33. Porcentaje de adolescentes (12 a 17 años) víctimas del conflicto armado	19	17	9	4	765	750	189	147
34. Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del desplazamiento forzado	19	16	10	3	722	721	213	166
35. Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del desplazamiento forzado	19	16	9	3	716	717	215	170
36. Porcentaje de adolescentes(12 a 17 años) víctimas del desplazamiento forzado	9	16	0	23	720	718	217	164
37. Tasa de suicidios en niños y niñas de 6 a 11 años	16	16	9	7	579	631	366	156
38. Tasa de suicidios en adolescentes (12 a 17 años)	16	15	8	8	583	616	357	161
Promedio	17	16	8	7	684	681	260	157
Porcentaje	53%	93%	24%	23%	62%	99,5%	24%	14%

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial - Cálculos propios

3.1 Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual contra niños, niñas y adolescentes

La vigilancia priorizó este indicador para tres cursos de vida: 0 a 5 años, 6 a 11 años y 12 a 17 años. Los datos registrados, que se compilan a continuación por número de departamentos y de municipios que, para el período 2015-2018, analizaron el comportamiento del indicador y determinaron si había mejorado, desmejorado o se mantuvo estable, se constituyen en información importante para que las administraciones 2020-2023, direccionen acciones para la prevención de este delito y/o la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas del mismo.

Tabla 6. Semáforo comportamiento
Indicador Tasa exámenes médico legales por presunto delito sexual, por curso de vida 2015-2018

Departamento	Exámenes médico legales 0 a 5 años						Exámenes médico legales 6 a 11 años						Exámenes médico legales 12 a 17 años					
	No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
AMAZONAS	1			2			1			1			1			1		
ANTIOQUIA		1		23	40	37		1		25	46	31		1		27	39	31
ARAUCA	1			1	1	3		1		2	1	3		1		1	3	2
ATLÁNTICO		1		6	6	6		1		7	7	3		1		4	10	3
BOGOTÁ				1						1								
BOLÍVAR		1		11	6	17	1			12	7	16		1		14	15	7
BOYACÁ	1			13	17	71		1		23	33	44		1		20	37	43
CALDAS	1			6	7	12		1		4	14	6		1		5	15	3



Departamento	Exámenes médico legales 0 a 5 años						Exámenes médico legales 6 a 11 años						Exámenes médico legales 12 a 17 años						
	No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios			
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	
CAQUETÁ				4	2	3					6	3					3	4	2
CASANARE		1		3	3	12		1		2	7	6		1			4	12	2
CAUCA			1	9	5	16			1	6	10	12			1	13	8	9	
CESAR	1			7	7	9			1	3	10	8	1			4	12	7	
CHOCÓ	1			4	1	7				3	3	8				2	5	5	
CÓRDOBA		1		9	4	9	1			8	11		1			8	7	5	
CUNDINAMARCA		1		27	23	46		1		25	33	36		1		22	33	32	
GUAINÍA				1							1					1			
GUAVIARE		1		1	1	2	1			2	1	1	1			2	1	1	
HUILA		1		12	7	13		1		6	9	15		1		12	14	6	
LA GUAJIRA				5	4	3				4	5	3				6	5	1	
MAGDALENA		1		6	7	9		1		7	10	5		1		5	10	5	
META		1		9	7	12		1		11	7	8		1		11	8	7	
NARIÑO				12	6	22				15	11	12				14	9	14	
NORTE SANTANDER			1	3	6	19				5	10	14				5	10	10	
PUTUMAYO	1			2		8		1		3	5	2		1		4	2	4	
QUINDÍO		1		3	3	3		1		3	4	4		1		1	3	8	
RISARALDA		1		2	8	3		1		2	8			1		4	5	2	
SANTANDER				18	11	48				18	23	34				17	29	29	
SUCRE			1	5	6	10		1		9	7	3		1		7	7	6	
TOLIMA	1			11	13	13	1			16	15	8	1			11	22	7	
VALLE		1		12	13	11		1		16	14	6		1		12	17	7	
VAUPÉS	1			1	1	1	1			2			1			1	1	1	
VICHADA				1	1	2				2	2							3	
Totales	9	13	3	227	218	427	6	15	2	240	322	291	6	15	2	237	345	262	

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial - Cálculos propios
(M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

Lo que se observa es lo siguiente:

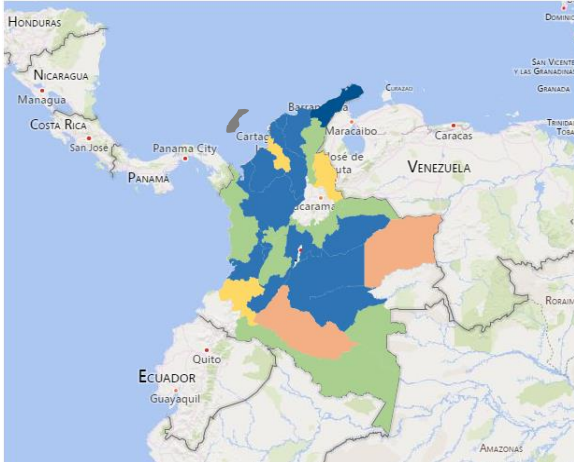
- Para los tres cursos de vida, este indicador se reportó con un comportamiento desfavorable (desmejoró) en el 44,7% de los departamentos y en el 26,7% de los municipios (dato promedio). En Antioquia, Atlántico, Casanare, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, este comportamiento se registró para los tres ciclos de vida. La gobernación de San Andrés, no reportó información para este indicador.
- También en promedio, se observa que para el período analizado, el indicador mejora para el 21% de los departamentos y municipios, presentando este comportamiento para todos los cursos de vida solamente en Amazonas, Tolima y Vaupés.

La representación gráfica del comportamiento del indicador, según los datos de la tabla anterior, se muestra en los siguientes mapas:

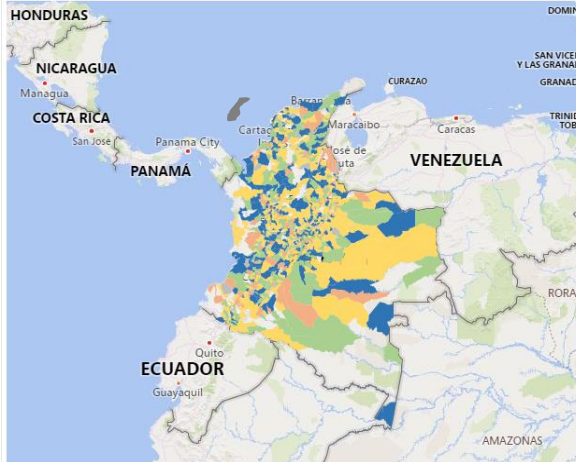


Comportamiento indicador Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual - 0 a 5 años - 2015-2018

Mapa 1. Nivel departamental



Mapa 2. Nivel municipal

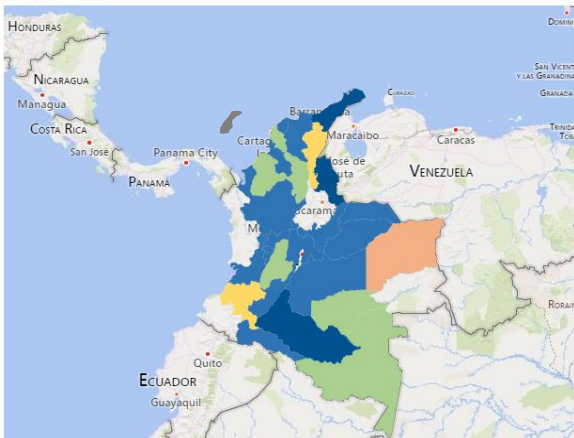


Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

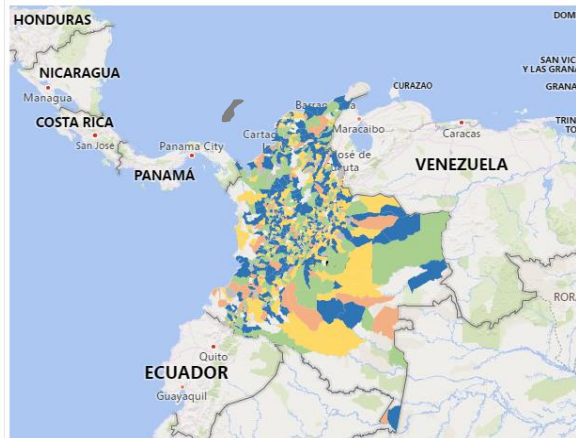
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Comportamiento indicador Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual - 6 a 11 años - 2015-2018

Mapa 3. Nivel departamental



Mapa 4. Nivel municipal



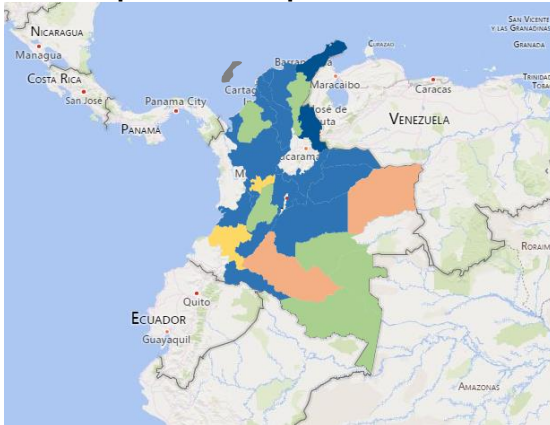
Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

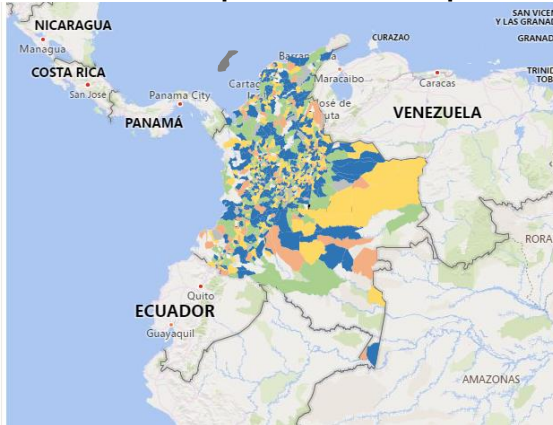


**Comportamiento indicador Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual
– 12 a 17 años – 2015-2018**

Mapa 5. Nivel departamental



Mapa 6. Nivel municipal



Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Dentro de las causas señaladas por las administraciones territoriales para que este indicador presentara un comportamiento desfavorable, se expusieron las siguientes.

- Mayores niveles de denuncia y activación de las rutas de atención, originadas luego de las campañas de promoción, prevención, sensibilización y socialización de las rutas de atención con que cuentan las entidades territoriales para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de este flagelo.
- Consumo de alcohol y/o de sustancias psicoactivas.
- Conflictos familiares e inicio de la vida sexual a temprana edad, que origina denuncias por parte de los padres por presunción del delito.
- Exposición de los menores edad a riesgos, cuando son dejados al cuidado de terceros.
- Aumento del delito sexual contra los menores de edad.
- Condiciones de pobreza y hacinamiento en los hogares.

3.2 Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado

El indicador Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, es uno de los muchos referentes que dan cuenta de la situación de conflicto armado en el país; el análisis parte de una primera mirada de la situación, con información de 867, 800 y 731 municipios, para los años 2016, 2017 y 2018 respectivamente, tomada del Sistema Único de Información de la Niñez –SUIN, sobre la base de lo reportado por la Unidad de Víctimas.



Organizada la información del indicador por rangos, se evidencia una importante disminución del número de municipios en cada uno; los municipios que tenían el porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado entre 81 y 100 disminuyó en un 66%; los que se ubicaban en el rango entre 41% y 60% disminuyeron en un 25%. La información completa se presenta en la siguiente tabla:

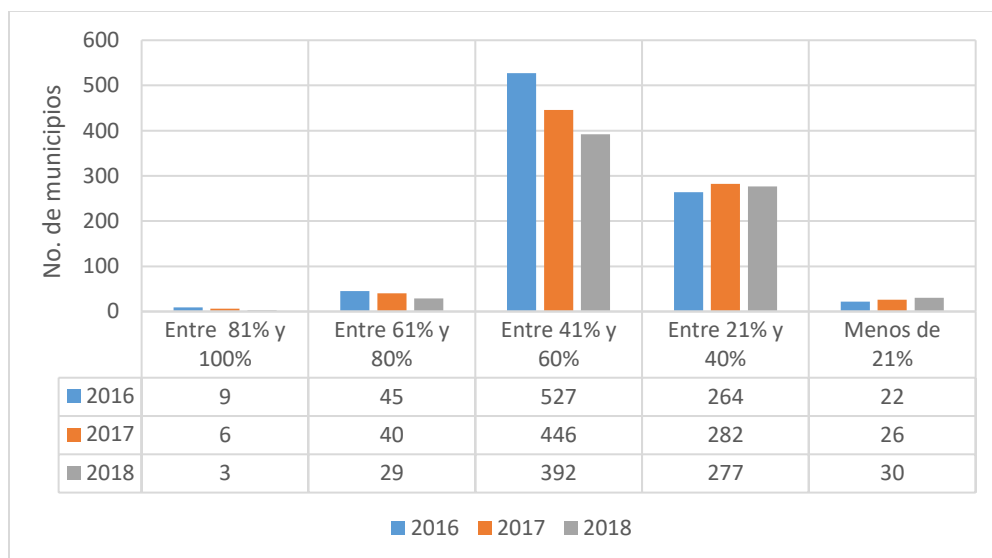
**Tabla 7. Variación del número de municipios en cada rango del indicador
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado 2016-2018**

Rangos del indicador	No. de municipios 2016	No. de municipios 2017	No. de municipios 2018	Variación 2016-2018
Entre 81% y 100%	9	6	3	-66,7%
Entre 61% y 80%	45	40	29	-35,6%
Entre 41% y 60%	527	446	392	-25,6%
Entre 21% y 40%	264	282	277	4,9%
Menos de 21%	22	26	30	36,4%
Total municipios con información	867	800	731	-15,7%

Fuente: Sistema Único de Información de la Niñez SUIN. Cálculos propios

Este comportamiento se asocia sin duda a que durante el período de análisis de la información se adelantaron diálogos con la ex guerrilla de las FARC-EP y se suscribió el Acuerdo Final de Paz. La variación gráfica es la siguiente:

**Gráfica 1. Variación del número de municipios en cada rango del indicador
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado 2016-2018**



Fuente: Sistema Único de Información de la Niñez SUIN. Cálculos propios



Ahora bien, conforme a lo registrado por los entes territoriales en el aplicativo de vigilancia superior, en el cual se requirió reportar el dato de este indicador para las vigencias 2015 a 2018², se muestra a continuación el comportamiento del mismo por cada ciclo de vida, con los resultados agregados tanto por departamento como por municipio.

**Tabla 8. Semáforo comportamiento
Indicador víctimas del conflicto armado, por curso de vida 2015-2018**

Departamento	Víctimas del conflicto armado 0 a 5 años						Víctimas del conflicto armado 6 a 11 años						Víctimas del conflicto armado 12 a 17 años					
	No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
AMAZONAS	1			1	1			1		1	1				1	1	1	
ANTIOQUIA			1	45	14	35			1	37	19	32			1	36	19	35
ARAUCA		1		3	2	1		1		3	2	1		1		2	2	2
ATLÁNTICO	1			3	2	11	1			5	1	10		1		4	3	8
BOGOTÁ				1						1						1		
BOLÍVAR	1			15	4	15	1			20	5	9		1		15	3	14
BOYACÁ	1			17	8	61			1	17	9	61	1			23	8	59
CALDAS	1			12	1	7	1			13		7	1			10	2	7
CAQUETÁ				9	2	1				8	2	2				8	1	2
CASANARE	1			9	4	6	1			10	2	6	1			8	4	7
CAUCA	1			26	3	7		1		29	2	4			1	24	5	5
CESAR			1	11	6	5	1			9	8	4	1			9	5	6
CHOCÓ		1		5	6	3				3	5	4				5	5	2
CÓRDOBA	1			8	4	8		1		8	2	9		1		10	4	7
CUNDINAMARCA	1			33	4	60	1			31	8	56	1			32	9	55
GUAINÍA						1				1						1		
GUAVIARE	1			1		3	1			2	1	1	1			1	1	2
HUILA	1			21	4	4	1			19	2	9	1			22	2	6
LA GUAJIRA	1			9	1	2	1			8	1	3	1			8	1	3
MAGDALENA				11	3	8				8	6	9				11	2	9
META	1			18	3	7	1			20	1	7	1			15	3	10
NARIÑO		1		19	7	18			1	14	9	21			1	19	5	20
NORTE SANTANDER	1			8	10	10		1		3	12	14		1		7	15	8
PUTUMAYO		1		11		1	1			11	1		1			11		
QUINDÍO		1		3	1	2		1		4		2		1		4	1	2
RISARALDA	1			10	2	1			1	6	2	2			1	6	2	2
SANTANDER			1	24	6	34			1	29	8	30			1	26	6	36
SUCRE	1			4	12	4		1		6	9	4			1	4	8	6
TOLIMA	1			22	3	13	1			21	4	12	1			17	6	13
VALLE	1			18	8	15	1			23	5	13	1			21	12	8
VAUPÉS	1			1		2	1				1	2	1			1		2
VICHADA		1		1	1	1		1		1	2	1		1			3	1
Totales	18	7	3	379	122	346	14	8	5	371	130	335	13	7	7	362	138	337

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial - Cálculos propios
(M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

² La Procuraduría cuenta con un análisis inicial del comportamiento de este indicador para los tres cursos de vida, que contempló la variación numérica del dato registrado en el año 2018 frente al año 2015 y permitió ver si esta tasa había aumentado o disminuido, el cual se encuentra incorporado en el *Informe sobre el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (Noviembre 2019)* entregado a la CIPRUNNA.



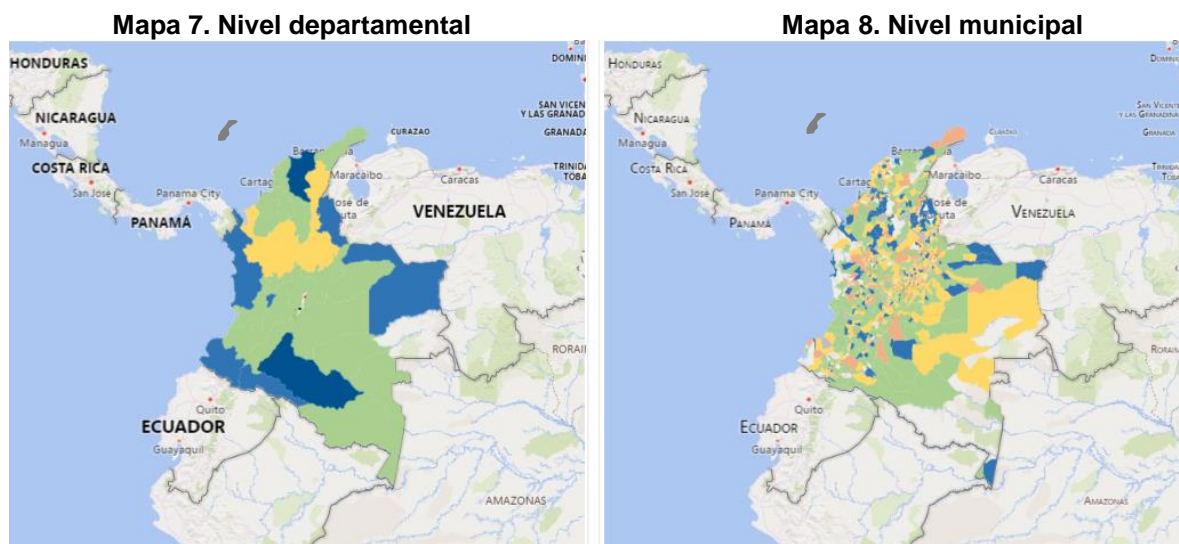
La tabla muestra que tanto los departamentos como los municipios informaron que este es un fenómeno que sigue presentándose y aunque en promedio, considerados los tres cursos de vida, un 46.8% de los departamentos y un 33.6% de los municipios reportaron haber mejorado el comportamiento de este indicador, se observa que alrededor del 12% de los entes territoriales, también en promedio, señalaron lo contrario, es decir, que desmejoró.

El indicador se mantuvo estable en cerca del 30% de las entidades territoriales, pero también se presentaron casos en los que no se contó con la serie completa para analizar el indicador o simplemente, no se hizo el reporte, lo que en su conjunto, representa un 23%.

En Arauca, Norte de Santander, Quindío y Vichada, el indicador desmejoró para los tres cursos de vida, lo contrario ocurrió en 10 departamentos: Caldas, Casanare, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés. La gobernación de San Andrés, no reportó información para este indicador.

El comportamiento de estos tres indicadores se presenta gráficamente en los siguientes mapas:

Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del conflicto 2015-2018



Mejóro ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

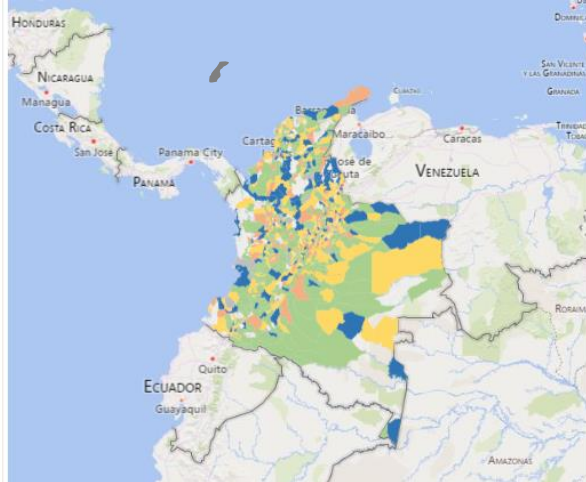


Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del conflicto armado 2015-2018

Mapa 9. Nivel departamental



Mapa 10. Nivel municipal

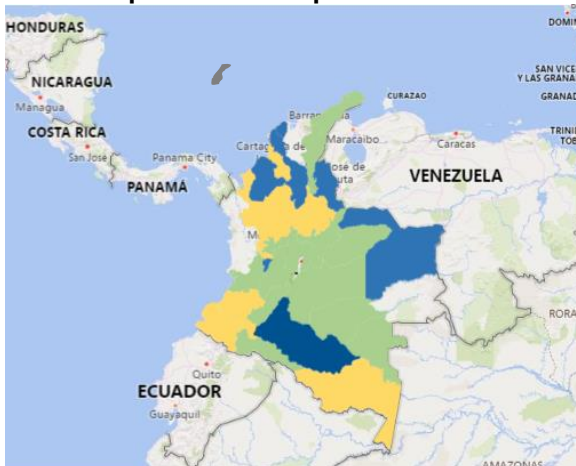


Mejóro ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

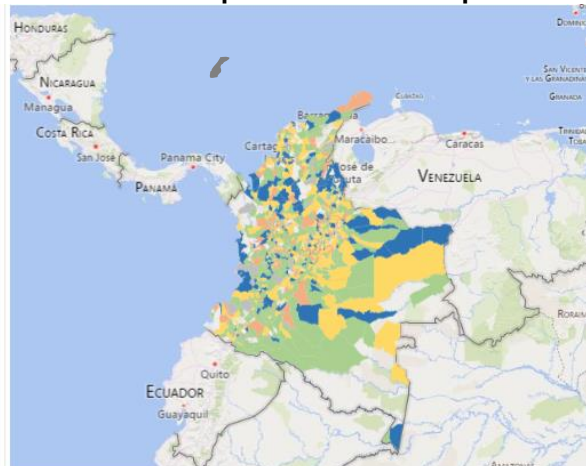
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Comportamiento del indicador Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años víctimas del conflicto armado 2015-2018

Mapa 11. Nivel departamental



Mapa 12. Nivel municipal



Mejóro ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud



Dentro de las causas que afectaron el comportamiento de este indicador, se expusieron las siguientes.

- Ser municipios receptores de población víctima, la cual queda incorporada dentro de sus registros de víctimas, situación informada por un total de 170 municipios, distribuidos así:

Tabla 9. Total Municipios receptores de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado

Departamento	Total municipios receptores
AMAZONAS	3
ANTIOQUIA	14
ARAUCA	3
ATLANTICO	8
BOYACA	30
CALDAS	4
CASANARE	1
CESAR	2
CHOCO	6
CORDOBA	6
CUNDINAMARCA	23
META	3
NARIÑO	11
NORTE SANTANDER	6
QUINDIO	14
SANTANDER	20
SUCRE	3
TOLIMA	3
VALLE	9
VICHADA	1
Total general	170

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial
Cálculos propios

- Presencia de grupos armados ilegales que siguen disputándose el territorio, con acciones de reclutamiento y vinculación de menores de edad.
- Novedades de inclusión de la población en el Registro Único de Víctimas, algunas de las cuales no lo habían hecho por temor y, que en virtud de las campañas realizadas, acceden a presentar su declaración, esto conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.
- Desplazamientos masivos de la población.



3.3 Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento

Según lo reportado y considerados los tres cursos de vida, este indicador mejoró en promedio en el 41% de los departamentos y el 30% de los municipios, desmejoró en el 18% y 11% de estos respectivamente y se mantuvo estable en el 24% y 33% de estos. En la misma línea de análisis, en Arauca, Norte de Santander y Quindío, el indicador desmejoró para los tres cursos de vida y mejoró en Caldas, Casanare, Guaviare, Huila, La Guajira, Tolima y Vichada.

**Tabla 10. Semáforo comportamiento
Indicador víctimas del desplazamiento, por curso de vida 2015-2018**

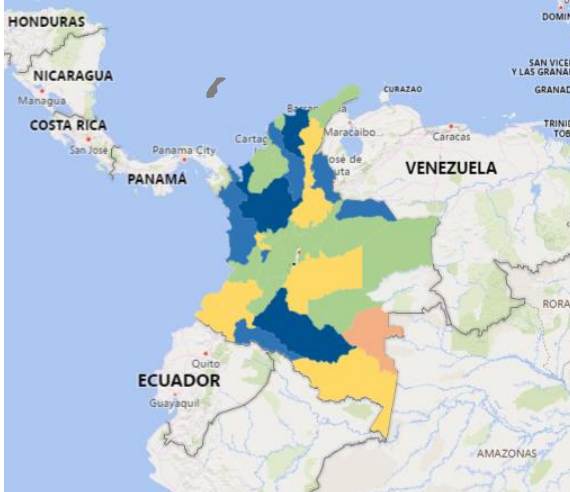
Departamento	Víctimas del desplazamiento 0 a 5 años						Víctimas del desplazamiento 6 a 11 años						Víctimas del desplazamiento 12 a 17 años					
	No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
AMAZONAS			1	2					1	1		1			1	1		1
ANTIOQUIA				39	14	35			1	35	19	35			1	35	18	36
ARAUCA		1		3	2	1		1		2	1	3		1		1	3	2
ATLÁNTICO	1			2	1	13		1		4		11			1	4	1	12
BOGOTÁ				1						1						1		
BOLÍVAR		1		9	6	18	1			15	3	13	1			12	3	18
BOYACÁ	1			18	5	65			1	21	7	61		1		23	6	57
CALDAS	1			12	2	7	1			12		8	1			9	1	10
CAQUETÁ				10	1	1				10		2				10	1	1
CASANARE	1			9	1	7	1			9	3	5	1			9	1	7
CAUCA			1	24	3	8			1	24	4	7			1	15	6	14
CESAR			1	10	5	6			1	7	4	10	1			10	4	7
CHOCÓ		1		5	6	1	1			7	5	1	1			4	5	3
CÓRDOBA	1			4		15	1			5	2	13		1		7	1	13
CUNDINAMARCA	1			29	7	55	1			26	13	50		1		26	12	54
GUAINÍA				1						1							1	
GUAVIARE	1					4	1			2	1	1	1			1	1	2
HUILA	1			21	1	7	1			23	2	4	1			22	2	4
LA GUAJIRA	1			4	2	4	1			4	2	4	1			5	2	4
MAGDALENA				11	3	7				10	4	6				10	2	6
META			1	16	2	8	1			13	3	9	1			13	3	7
NARIÑO			1	14	6	22			1	16	8	17			1	19	5	19
NORTE SANTANDER		1		8	5	16		1		5	11	12		1		5	10	11
PUTUMAYO		1		2	7	3	1			6	4	2		1		3	4	4
QUINDÍO		1		3	1	3		1		1	1	4		1		3	1	3
RISARALDA			1	6	1	5			1	5	2	3			1	5	3	2
SANTANDER			1	23	7	35			1	23	9	33			1	24	8	33
SUCRE	1			1	10	6	1			4	8	5			1	4	6	6
TOLIMA	1			20	2	10	1			19	1	12	1			19	1	14
VALLE	1			19	10	11				24	6	11	1			26	5	9
VAUPÉS				2		1				1	1	1				2		1
VICHADA	1			1			1			2	1	1	1			3		1
Totales	13	6	7	329	110	376	14	4	8	337	125	345	12	7	8	331	116	361

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial - Cálculos propios
(M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

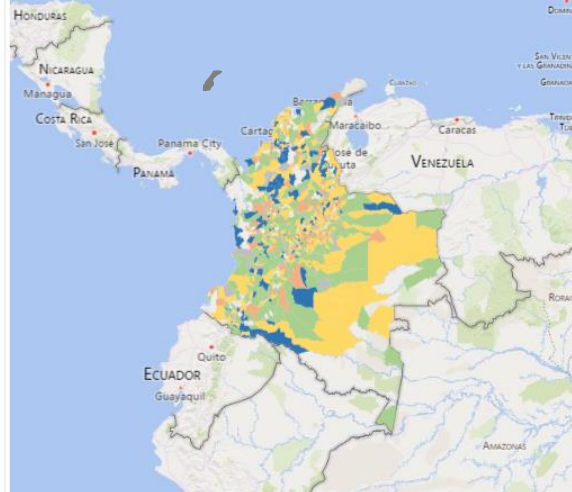
El comportamiento de estos tres indicadores se presenta gráficamente en los siguientes mapas:

Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 0 a 5 años víctimas del desplazamiento forzado 2015-2018

Mapa 13. Nivel departamental



Mapa 14. Nivel municipal

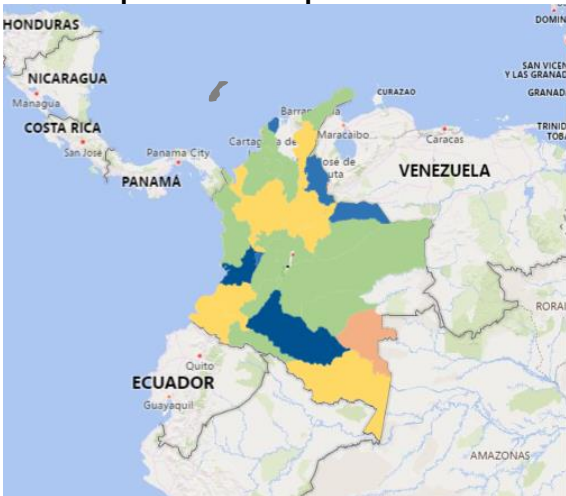


Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

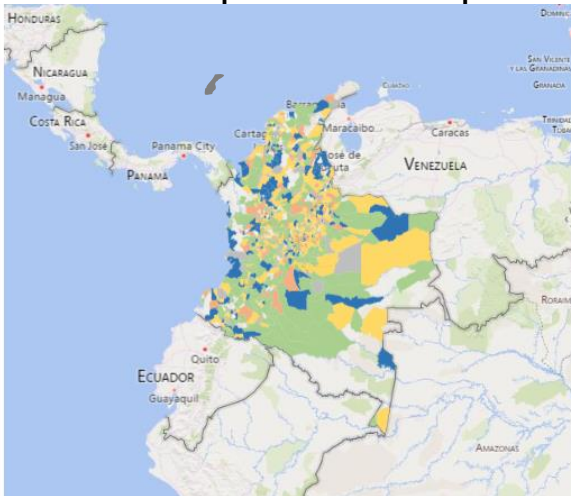
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Comportamiento del indicador Porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años víctimas del desplazamiento forzado 2015-2018

Mapa 15. Nivel departamental



Mapa 16. Nivel municipal



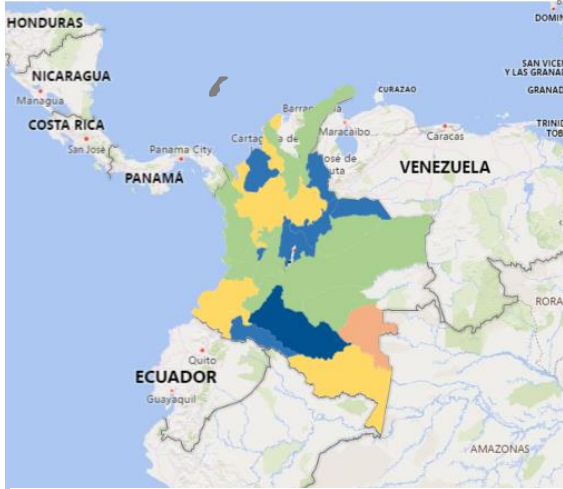
Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

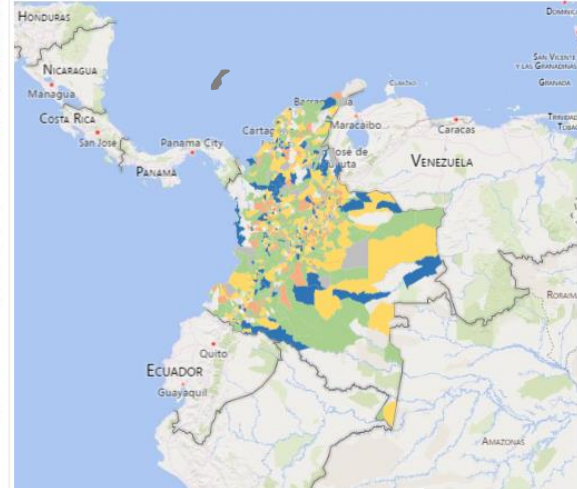


Comportamiento del indicador Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años víctimas del desplazamiento forzado 2015-2018

Mapa 17. Nivel departamental



Mapa 18. Nivel municipal



Mejoró ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Como causas que afectaron el comportamiento favorable de este indicador, se expusieron las siguientes.

- Ser territorios receptores de población víctima del conflicto armado y desplazada por presencia de grupos al margen de la ley.
- Incremento de las denuncias.
- Presencia de grupos delincuenciales organizados.
- Presencia de grupos armados ilegales que siguen disputándose el territorio, con acciones de reclutamiento y vinculación de menores de edad.

3.4 Tasa de suicidios en niños, niñas y adolescentes

La vigilancia priorizó este indicador para los cursos de vida 6 a 11 años y 12 a 17 años, con el propósito de conocer el comportamiento del mismo, durante el período 2015 a 2018. Lo reportado por las administraciones territoriales, se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 11 Semáforo comportamiento
Indicador Tasa de suicidio, por curso de vida. 2015-2018**

Departamento	Suicidio 6 a 11 años						Suicidio 12 a 17 años					
	No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
AMAZONAS			1			1	1			1		



Departamento	Suicidio 6 a 11 años						Suicidio 12 a 17 años					
	No. departamentos			No. municipios			No. departamentos			No. municipios		
	M	D	E	M	D	E	M	D	E	M	D	E
ANTIOQUIA	1			12	2	93	1			14	21	68
ARAUCA			1			7		1		1	3	3
ATLÁNTICO			1	1		18	1			4	1	14
BOGOTÁ						1					1	
BOLÍVAR			1	2	1	30		1		3	4	26
BOYACÁ			1	3	1	98	1			9	4	89
CALDAS			1		1	22		1		3	3	17
CAQUETÁ						10				3		7
CASANARE			1			18	1			4	1	12
CAUCA				5		28				5	5	26
CESAR		1		3	3	17		1		7	5	12
CHOCÓ						13				2	3	13
CÓRDOBA		1		2	2	17		1		2	2	16
CUNDINAMARCA			1	8		95	1			11	13	77
GUAINÍA						1					1	
GUAVIARE			1			4	1			1		3
HUILA	1			6		28	1			11	2	21
LA GUAJIRA						10					3	10
MAGDALENA		1		5		19		1		3	2	19
META	1			2		22		1		2	3	19
NARIÑO				4		43			1	5	4	37
NORTE SANTANDER				3		23				3		22
PUTUMAYO			1			12		1		2	3	7
QUINDÍO	1			1	1	8		1		2	2	6
RISARALDA		1			1	8			1	1		8
SAN ANDRÉS			1						1			
SANTANDER				1		77				4	7	66
SUCRE			1	2		14	1			6	3	9
TOLIMA		1		5	1	37	1			4	4	37
VALLE				3	2	35			1	8	7	21
VAUPÉS			1			2			1	1		2
VICHADA						4					1	2
Totales	4	5	13	68	15	815	10	9	5	122	108	669

Fuente: Procuraduría General de la Nación – Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial
Cálculos propios. (M: Mejoró. D: Desmejoró. E: Estable)

Se aprecia aquí que en términos generales, el indicador se mantuvo estable para el 30% de los departamentos y el 68% de los municipios. En promedio desmejoró en su conjunto, para el 21% de los departamentos y el 6% de los municipios.

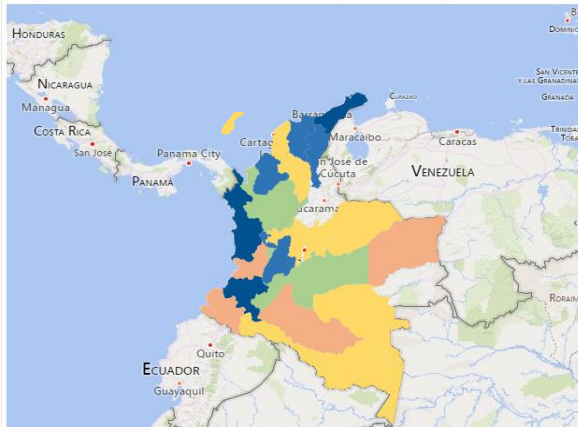
Se expusieron como principales causas las siguientes:

- Problemas de salud mental.
- Dificultades económicas de las familias.
- Bullying, ausencia de pautas de crianza, débil entorno familiar.
- Influencia de las redes sociales.
- Acceso a drogas y alcohol en edades tempranas.
- Debilidades en la oferta de programas de prevención y detección oportuna del riesgo de suicidio.

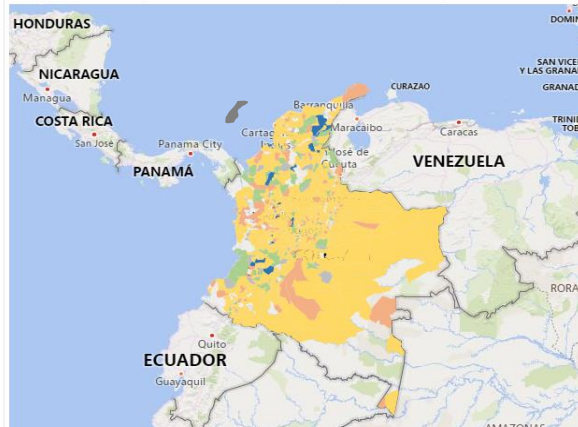
El comportamiento de estos indicadores, según los datos de la tabla anterior, se muestra en los siguientes mapas:

Comportamiento del indicador Tasa de suicidios en niños y niñas de 6 a 11 años, período 2015-2018

Mapa 19. Nivel departamental



Mapa 20. Nivel municipal

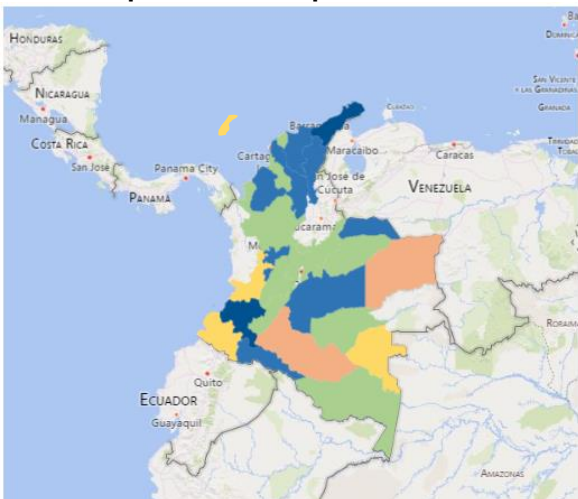


Mejóro ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

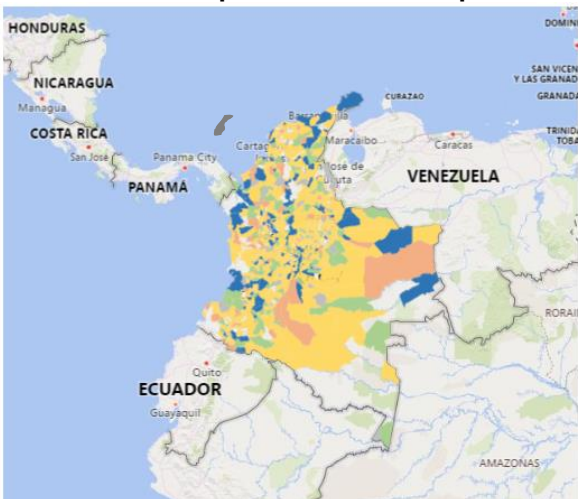
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

Comportamiento del indicador Tasa de suicidios en adolescentes de 12 a 17 años, período 2015-2018

Mapa 21. Nivel departamental



Mapa 22. Nivel municipal



Mejóro ● Estable ● Desmejoró ● Serie incompleta ● Sin reporte ●

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud



4. ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL NIVEL TERRITORIAL PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN

Las acciones estratégicas, se refieren al conjunto de actuaciones o tareas mediante las cuales, los gobiernos territoriales contribuyen a la realización de un derecho, en este caso a los derechos de protección (art. 20, Ley 1098 de 2006). En este contexto y teniendo en cuenta que todos los niños y niñas tienen derecho a ser protegidos de cualquier forma de maltrato, discriminación y explotación, como se mencionó, la Vigilancia superior incluyó para el análisis, las siguientes temáticas: (i) violencia sexual, (ii) trata de personas, (iii) reclutamiento, (iv) erradicación del trabajo infantil y, (v) suicidio; para cada una de ellas, a través del aplicativo web, se ofrecieron a los mandatarios territoriales de las administraciones 2016-2019, varias alternativas para que señalaran cuáles de las acciones estratégicas realizaron como parte de la intervención a nivel local para la prevención y atención de las situaciones mencionadas.

4.1 Prevención y atención de la violencia sexual

La violencia sexual es un flagelo que debe ser abordado desde diferentes perspectivas, atendiendo los grupos poblacionales que la padecen y que deben ser objeto de especial protección, principalmente cuando sus víctimas sean las niñas, los niños, los y las adolescentes y las mujeres.

Las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses durante el año 2018³, dejan ver cómo se ha exacerbado este flagelo en Colombia:

- Se realizaron 26.065 exámenes médico legales por presunto delito sexual con una tasa por cada cien mil habitantes de 52,30 y un incremento de 2.267 casos con respecto al año anterior, siendo las mujeres las más afectadas, teniendo en cuenta que por cada hombre víctima de presunto delito sexual, se presentan seis mujeres víctimas y por cada niño entre los 10 y 13 años víctima, se presentan ocho niñas.
- Los exámenes médico legales sexológicos por presunto delito sexual practicados a niños, niñas y adolescentes representó el 87,45 % del total de la violencia sexual. El 11,20 % de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizaron a infantes entre los 0 y 4 años de edad (2.920), el 10,20 % de los casos corresponden a niñas de 4 años de edad o menos, representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645.
- En promedio durante este período se practicaron 71 valoraciones diarias, encontrando que la edad media de las víctimas fue de 12,35 años y el grupo quinquenal más afectado es el de 10 a 14 años.

³ INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSIS. Forensis 2018. Datos para la vida. Tomado de: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>



- Hay un dato importante que vale la pena señalar y es que de las 22.309 valoraciones realizadas a mujeres por presunto delito sexual, 9.545 de ellas, entre los 10 y 17 años, quedaron embarazadas.
- Durante 2017, 5.804 niñas, entre 10 y 14 años se hicieron madres en Colombia, lo cual configura el delito de abuso sexual (DANE).

¿Desde dónde se orienta la política pública de lucha contra la violencia sexual?

Son diferentes los desarrollos normativos y de política pública que tiene Colombia encaminados a lograr la protección integral de la población, entre los cuales, se pueden citar los siguientes

- El ordenamiento constitucional explícitamente en el artículo 44 establece los derechos fundamentales de los niños y su prevalencia sobre los derechos de los demás. Así mismo, la Constitución refiere los derechos de las mujeres y propugna por su protección en relación con la igualdad y no discriminación, como se consagró en los artículos 40 y 43.
- La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993, la cual reconoce la urgente necesidad de una aplicación universal a la mujer de los derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todos los seres humanos.⁴
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 – Convención de Belém do Pará-, señalando en el preámbulo que “la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y las libertades fundamentales”⁵, consagrando como obligación de los Estados parte, la condena de todas las formas de violencia contra la mujer, la adopción, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, de políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.
- La Ley 1257 de 2008 “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”⁶ que tiene por “objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los

⁴ <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>

⁵ https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/260716_Medidas_proteccion_mujeres_vitimas._Analisis_ley__1257_2008_recomendaciones2016.pdf

⁶ <https://www.rednacionaldemujeres.org/phocadownloadpap/ley%201257%20de%202008.pdf>



procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización”⁷.

- Posteriormente, atendiendo particularmente el ámbito del conflicto armado, se promulgó la Ley 1719 de 2014, que contempla medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.
- Desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible se incluye la lucha contra la violencia sexual en los objetivos: 1. Fin de la Pobreza; 5. Igualdad de Género; 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico; 10. Reducción de las Desigualdades y 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
- El abordaje de la violencia sexual desde el Plan Nacional de Desarrollo Pacto por la Equidad 2018–2022, se realiza desde el desarrollo integral de la primera infancia hasta la adolescencia y la familia. Menciona el incremento de la violencia sexual, entre el 2016 y el 2017 en un 12% contra los niños, proponiendo su reducción como un reto, mediante la implementación de estrategias de atención integral a la niñez, superación de la pobreza infantil, fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y afianzamiento de las capacidades de la familia como entorno directo de desarrollo y bienestar, entre otros. En cuanto al entorno familiar, enfatiza que las principales víctimas de la violencia sexual son las mujeres, por lo que propone como objetivos: el rediseño de la oferta institucional dirigida a fortalecer las capacidades de la familia; el aumento de la equidad de oportunidades para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores; la prevención y atención de los casos de violencia; promoción de la educación sexual a niños, niñas y adolescentes; y la prevención del embarazo adolescente y del matrimonio infantil.

4.1.1 Acciones de prevención

La violencia sexual es un delito sancionado por el Estado colombiano. Afecta a una proporción considerable de la población, donde la mayoría son niñas y mujeres. “El daño que causan estas agresiones puede durar toda la vida y repercutir en varias generaciones, con graves consecuencias sobre la salud, la educación y el empleo”⁸. Por consiguiente, la prevención primaria que hagan los territorios de esta forma de violencia, puede salvar vidas y ahorrar recursos, además de repercutir en el bienestar físico, mental y económico y en el desarrollo de las personas, las familias, las comunidades y la sociedad en general.

⁷ <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1676263>

⁸ Tomado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31075>



Los proyectos, programas y estrategias de prevención que realizan las entidades territoriales, buscan conjurar la ocurrencia de la violencia sexual, permiten disminuir la probabilidad de que un evento ocurra y minimizan sus impactos de mediano y largo plazo. Es así como fueron consideradas como la primera prioridad a nivel departamental -con registro por parte de las 32 entidades territoriales-, las acciones de prevención y erradicación de la explotación sexual y comercial de niñas, niños, y adolescentes (ESCNNA), las cuales buscan generar conciencia en las familias, comunidades, funcionarios e instituciones sobre la importancia de identificar situaciones de riesgo; proteger, denunciar, atender, restituir y reparar los derechos vulnerados de las víctimas y visibilizar rutas de denuncia, La tabla siguiente muestra la frecuencia en cada una de las acciones de prevención realizadas:

Tabla 12. Acciones estratégicas para la prevención de la violencia sexual, realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Acciones	Área urbana		Área rural	
	Dptos.	Mpios.	Dptos.	Mpios.
Acciones de prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial de niñas, niños, y adolescentes -ESCNNA -	100,0%	61,7%	40,6%	52,9%
Campañas de información y difusión para la prevención de la violencia sexual, desde el enfoque de derechos, dirigidos a familias y comunidades	96,9%	93,1%	87,5%	87,1%
Procesos específicos diferenciales para desarrollar habilidades de autoprotección y autocuidado, dirigidos a niños, niñas y adolescentes	90,6%	83,2%	78,1%	77,0%
Estrategias para la detección del riesgo de abuso sexual en las instituciones educativas	87,5%	90,3%	71,9%	84,7%
Producción de materiales educativos/pedagógicos con enfoque diferencial y de género para la prevención de la violencia sexual	87,5%	66,3%	65,6%	61,4%
Procesos de sensibilización y capacitación con enfoque diferencial y de género, dirigidos a los funcionarios de su territorio	87,5%	67,5%	62,5%	50,3%
Campañas de comunicación que busquen cambiar la cultura machista y patriarcal que entienda a las niñas, niños y adolescentes como objetos.	71,9%	63,9%	46,9%	57,3%
Campañas de información sobre las penas y sanciones que tienen las diferentes formas de violencias sexuales.	62,5%	71,6%	43,8%	63,9%
Procesos específicos de prevención de la violencia sexual para la población migrante	46,9%	22,7%	21,9%	17,6%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Los procesos de detección temprana del riesgo de violencia sexual desde las instituciones educativas, fue una estrategia registrada por el 87,5% de los



departamentos y el 89,3% de los municipios. Estos procesos son relevantes en la medida que permiten activar una ruta de atención, realizar intervenciones preliminares en las situaciones detectadas, identificar los factores de riesgo y generar actividades con las familias.

Las acciones relacionadas con la transversalización del enfoque de género en las acciones de prevención de la violencia sexual, es decir, procesos específicos diferenciales para desarrollar habilidades de autoprotección y autocuidado, producción de materiales educativos/pedagógicos, procesos de sensibilización y capacitación y las campañas de comunicación, que buscan cambiar la cultura machista y patriarcal, fueron realizadas para el área urbana, en promedio, por el 84,4% de los departamentos y el 70,2% de los municipios; para el área rural estas acciones fueron abordadas por el 62,4% de las entidades territoriales.

Con estos resultados, se colige que las entidades territoriales entienden que es fundamental considerar “el enfoque diferencial y de género como una herramienta y una categoría de análisis que permite conocer las diferentes dimensiones que abarca la discriminación y la violencia contra las mujeres, así como las estrategias necesarias para combatirla, para que las medidas que se adopten para la prevención de la violencia sexual, sean sensibles a esas afectaciones, permitan ver la violencia en su real dimensión y ofrecer mayor posibilidad de avanzar hacia el respeto de los derechos de las mujeres”⁹.

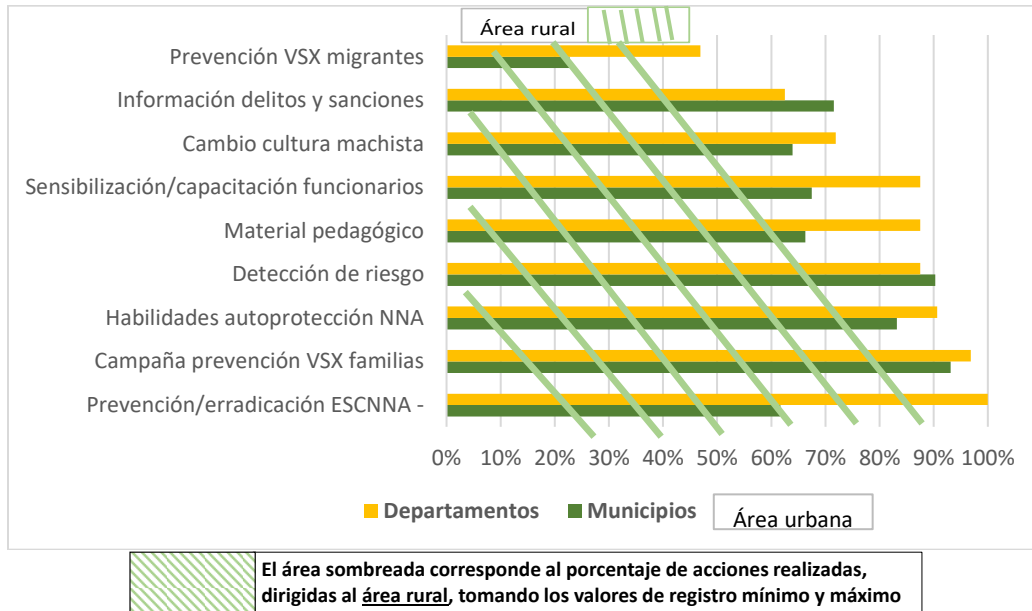
La violencia sexual se suma a las condiciones de especial vulnerabilidad que caracterizan a la población migrante, particularmente la que ingresa de forma irregular, sin embargo, los procesos específicos de prevención de este flagelo dirigidos a la población aludida, tuvieron la menor frecuencia de registro, es decir, para el área urbana, el 46,9% a nivel departamental y el 22,7% a nivel municipal, y registros aún menores para el área rural. La siguiente gráfica deja ver la frecuencia de las acciones según nivel territorial:

⁹ Tomado de: THÉMIS. Revista de Derecho 63.

013https://www.google.com/search?q=el+enfoque+diferencial+y+de+g%C3%A9nero+como+una+herramienta+y+una+categor%C3%ADa+de+an%C3%A1lisis+que+permite+conocer+las+diferentes+dimensiones+que+abarca+la+discriminaci%C3%B3n+y+la+violencia+contra+las+mujeres%2C+as%C3%AD+como+las+estrategias+necesarias+para+combatirla&rlz=1C1GCEU_esCO821CO821&oq=el+enfoque+diferencial+y+de+g%C3%A9nero+como+una+herramienta+y+una+categor%C3%ADa+de+an%C3%A1lisis+que+permite+conocer+las+diferentes+dimensiones+que+abarca+la+discriminaci%C3%B3n+y+la+violencia+contra+las+mujeres%2C+as%C3%AD+como+las+estrategias+necesarias+para+combatirla&aqs=chrome..69i57.1549j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8



Gráfica 2. Distribución de las acciones de prevención de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

En general, las acciones dirigidas a la prevención de la violencia sexual en el área rural fueron realizadas en promedio por el 57,6% de los departamentos y el 61,4% de los municipios.

4.1.2 Acciones de atención

Las acciones estratégicas de atención de la violencia sexual que priorizó la Vigilancia superior, están relacionadas con las rutas y protocolos de atención, así como con el fortalecimiento de la línea gratuita para denunciar, que se presentan a continuación, con las respectivas frecuencias:

Tabla 13. Acciones de atención de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Acciones	Área urbana		Área rural	
	Dptos.	Mpios.	Dptos.	Mpios.
Difusión de las rutas de atención para las diferentes formas de violencias sexuales	96,9%	88,2%	78,1%	80,4%
Actualización de protocolos de atención de la violencia sexual, con enfoque diferencial.	75,0%	68,8%	59,4%	59,0%
Creación/fortalecimiento de la línea gratuita para denunciar la violencia sexual	56,3%	38,8%	40,6%	35,1%

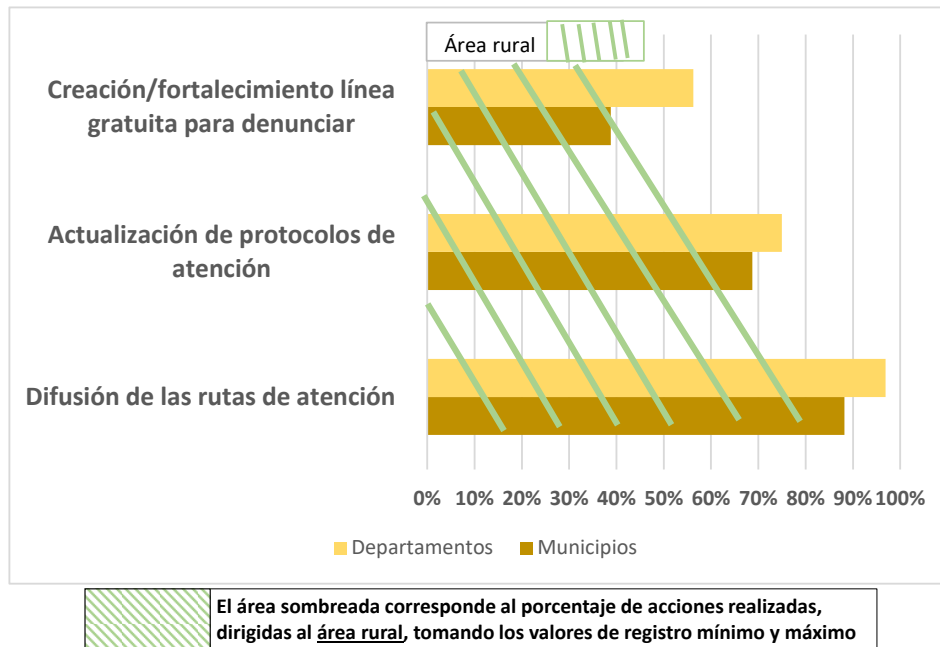
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.



La difusión de las rutas de atención fue la acción estratégica de mayor frecuencia, a nivel departamental, tanto en el área urbana como en el área rural con registros de 96.9% y 78,1% respectivamente. Se observa que en al menos 79 de cada 100 municipios, se hizo la difusión de las mismas en el área urbana y rural. Las rutas de atención son importantes herramientas orientadoras a nivel institucional y para la ciudadanía, en la medida que informan el paso a paso para que a las víctimas de la violencia sexual se les garantice la protección, su recuperación y la restitución de los derechos.

La actualización de protocolos de atención de la violencia sexual, con enfoque diferencial, no tuvo un registro superior al 75%. Las entidades territoriales deben tener en cuenta que el protocolo de atención es un modelo operativo y de tratamiento y atención específica de la violencia sexual en sus distintas manifestaciones; la importancia de su actualización radica en que debe ser consecuente con la situación y características de cada territorio así como con la gestión intersectorial, asociada a la presencia institucional y bajo un enfoque diferencial que toma en cuenta las características poblacionales para reducir las brechas de inequidad.

Gráfica 3. Distribución de las acciones de atención de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.



En general, las acciones dirigidas a la atención de la violencia sexual en el área rural, fueron realizadas solamente -en promedio- por el 58,8% de las entidades territoriales.

4.1.3 Acciones de fortalecimiento institucional

Las acciones fortalecimiento institucional están orientadas a dar respuesta a los retos que demanda, en este caso, la prevención y atención de la violencia sexual en todas sus manifestaciones, de tal forma que posibilite la prestación de servicios de calidad, mediante la mejora de capacidades administrativas. La Vigilancia superior consideró para este análisis las siguientes acciones que se presentan con sus respectivas frecuencias:

Tabla 14. Acciones estratégicas de fortalecimiento institucional en el marco de la violencia sexual realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Acciones	Área urbana		Área rural	
	Dptos.	Mpios	Dptos.	Mpios
Estrategias y metodologías para mejorar la capacidad de respuesta institucional, familiar y comunitaria para la prevención, identificación y canalización y activación de rutas de atención de las víctimas de violencia sexual	96,9%	84,2%	59,4%	75,6%
Acciones para el fortalecimiento de la articulación interinstitucional para la efectiva atención de los casos de violencia sexual	93,8%	87,4%	62,5%	76,2%
Apoyo a la creación/fortalecimiento de redes de apoyo social	84,4%	66,9%	46,9%	59,2%
Mecanismos de seguimiento a la situación de violencia sexual	84,4%	78,4%	65,6%	70,9%
Diagnóstico sobre la problemática y cuantificación de la violencia sexual en su territorio	71,9%	55,0%	59,4%	50,0%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

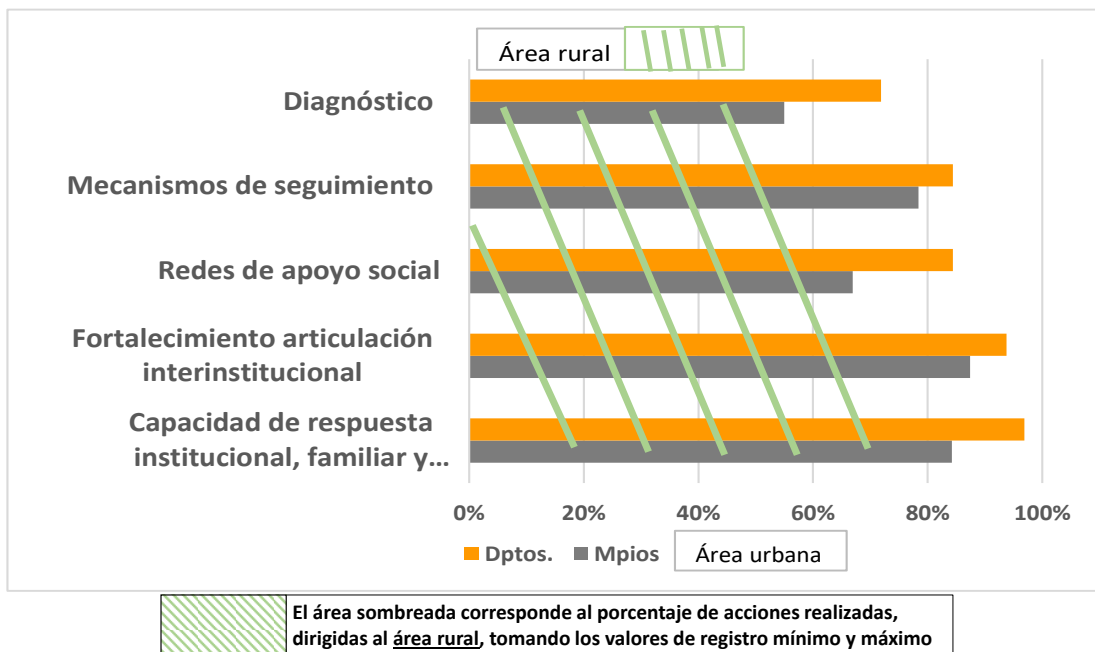
Se observa aquí que el interés por mejorar la capacidad de respuesta institucional, familiar y comunitaria para la prevención, identificación y canalización y activación de rutas de atención de las víctimas de violencia sexual, quedó registrado como la acción que se realizó con mayor frecuencia a nivel urbano en el 97% de los departamentos. El fortalecimiento de la capacidad de respuesta es de máxima importancia para las víctimas de la violencia sexual; el papel de los y las funcionarios de las diferentes entidades, de la comunidad en general y especialmente de las familias, es decisivo en la respuesta a las mujeres y niñas que sufren violencia, ayudando a mitigar los daños y contribuyendo a la reducción del riesgo.



Por su parte, los mecanismos de seguimiento fueron registrados como acción estratégica por el 84,4% de los departamentos y el 78,4% de los municipios, de lo que se concluye que al menos el 14,6% y el 34,4% de ellos, respectivamente, no hicieron una evaluación del estado de implementación de los compromisos que incluyeron en el Plan de Desarrollo ni del efecto de los mismos sobre la población. Estos mecanismos de seguimiento hacen parte de la arquitectura institucional para garantizar derechos y se configuran de diferentes formas: pueden estar relacionados con indicadores situacionales, de producto o de resultado, con la medición de impactos, con la evaluación de los servicios prestados, con la verificación in situ, entre otros.

Se evidencia igualmente que en las administraciones 2016-2019, la elaboración de un diagnóstico sobre esta problemática no ocupó un lugar prioritario en la planeación; esto por cuanto el registro a nivel municipal no superó -en promedio- el 55% y a nivel departamental osciló entre 59,4% y el 71,9%. Debe recordarse que es un imperativo elaborar y actualizar los diagnósticos porque caracterizan las diversas formas de violencia sexual que afectan principalmente a las niñas y las mujeres en el territorio, evidencian los posibles riesgos de ocurrencia, y orientan una adecuada intervención para la prevención de este tipo de violencia.

Gráfica 4. Distribución de acciones de fortalecimiento institucional realizadas por las administraciones territoriales durante el período 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.



Se aprecia en la gráfica anterior, que es una constante que las acciones dirigidas al área rural, en este caso las relacionadas con el fortalecimiento institucional, tengan registros bajos, oscilando las mismas entre el 46,9% y 75%.

4.2 Prevención y atención de la trata de personas

La trata de personas es una vulneración a los derechos humanos, principalmente a la dignidad humana, al igual que la vida, la libertad, la autonomía y la integridad, entre otros. A su vez, es un delito que se encuentra tipificado en el artículo 188A del Código Penal Colombiano el cual sanciona las conductas punibles que vulneran el bien jurídico de la autonomía personal.¹⁰

Llaman la atención algunas cifras del Ministerio del Interior¹¹:

- En los últimos siete años se han identificado 615 casos de trata de personas, registrando un aumento del 82% al pasar de 62 en 2013, a 113 en 2019, el cual obedece principalmente a la capacidad del estado colombiano para identificar el delito.
- Entre las diferentes modalidades de la trata de personas, la explotación sexual es la más frecuente, con un registro en los últimos 7 años de 363 casos.
- Los jóvenes y las mujeres son las mayores víctimas y el grupo de edad más afectado por este flagelo está entre los 18 y los 30 años, representando el 67% de los casos solo en el 2019, período en el cual, por cada hombre que fue víctima de trata de personas, hubo siete mujeres objeto de este delito.

¿Desde dónde se orienta la política pública de lucha contra la trata de personas?

- Naciones Unidas adoptó en el año 2000 la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada por Colombia mediante la Ley 800 de 2003, con el objeto de prevenir y combatir la trata de personas especialmente de mujeres y niños, promoviendo la ayuda mutua entre los Estados y la atención a las víctimas.
- El artículo 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas expedido por naciones unidas, define la trata como “captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una

¹⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. ABC del Modelo de Vigilancia preventiva a las acciones del Estado Colombiano en materia de lucha contra la trata de personas. 2020

¹¹ RCN Radio. Nota de prensa. Tomado de: <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/registro-de-trata-de-personas-en-colombia-aumento-en-82>



persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”¹².

- La Constitución Política, estableció como derecho fundamental en su artículo 17, la prohibición de “la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas”¹³.
- Con la expedición de la Ley 985 de 2005, reglamentada por el Decreto 1069 de 2014, se adoptaron medidas de prevención, protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas, así como el compromiso de crear la estrategia nacional contra este flagelo, adoptada posteriormente mediante el Decreto 1036 de 2016 del Ministerio del Interior, donde se desarrolla la política de Estado que busca contrarrestar la trata de personas, atendiendo los enfoques de derechos, género, generacional – ciclo vital, diferencial, territorial y lucha contra el delito.
- La Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas 2016 – 2018, contenida en el Decreto 1036 de 2016 citado, tuvo como objetivo “combatir de manera articulada y participativa modalidades más recurrentes de este delito en Colombia: explotación sexual, explotación laboral, matrimonio servil y mendicidad. El decreto reglamenta medidas para proteger a las víctimas de dichas prácticas definiendo los principios de acción, los actores que brindarán protección a los afectados, y las condiciones de los diferentes programas de asistencia creados”¹⁴.
- El abordaje de la lucha contra la trata de personas desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible, está incluido en el Compromiso de la eliminación de todas las formas de esclavitud moderna y en los Objetivos: 5. Igualdad de Género; 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico y 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, se contempla llevar a cabo acciones para combatir los delitos transnacionales; entre ellos el de la trata, circunscritas a las estrategias planteadas en el Pacto por la Legalidad. Se propone la creación de una nueva estrategia de lucha contra la trata de personas, a cargo del Ministerio del Interior.

¹² <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ab8f392>

¹³ Artículo 17, Constitución Política de Colombia.

¹⁴ <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/colombia-pone-en-marcha-estrategia-nacional-para-luchar-contra-la-trata-de-personas>



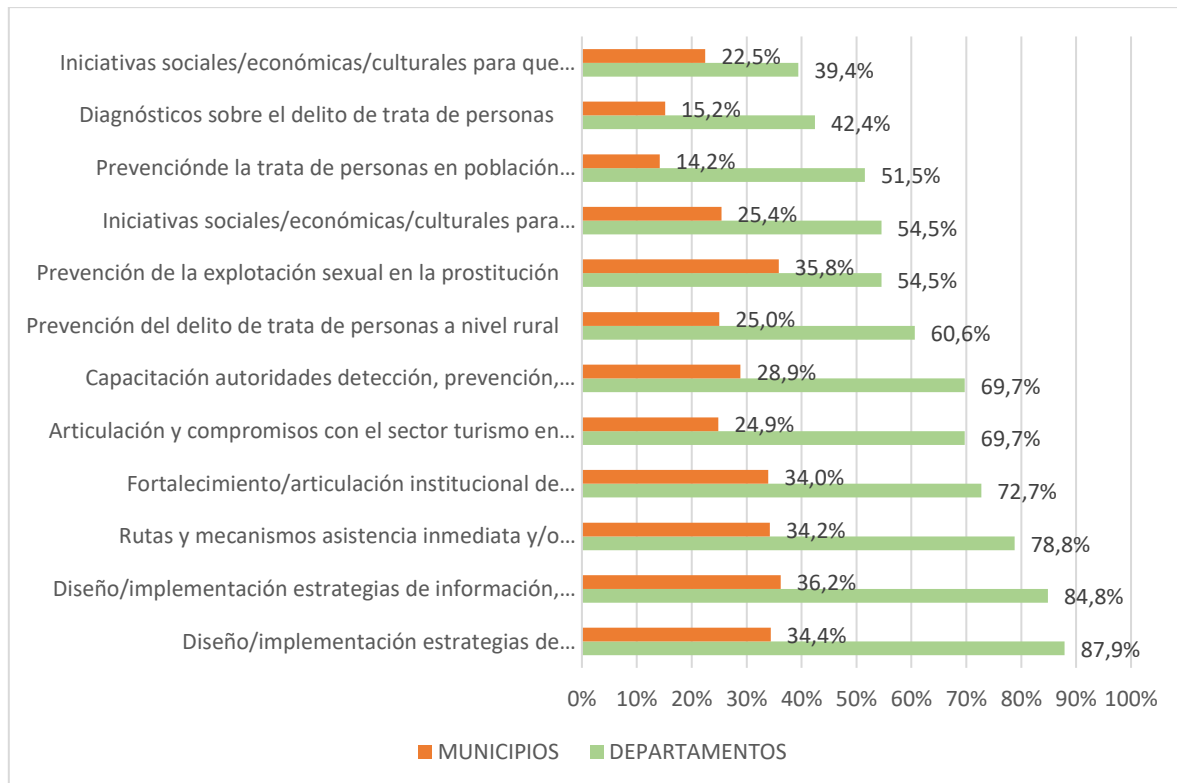
4.2.1 Acciones de prevención y atención

En el anterior contexto, el abordaje de la prevención de la trata de personas en los territorios, a través de acciones estratégicas durante el período de análisis (2016-2019), muestra los siguientes resultados:

Realizar procesos de sensibilización y procesos de comunicación e información, para concientizar sobre las causas y consecuencias de este flagelo y la importancia de erradicarlo, es una de las herramientas más efectivas para combatir la trata de personas. Así lo entendieron en promedio 28 departamentos (86,3%) y 389 municipios que registraron estos dos tipos de acciones, siendo estas las de mayor frecuencia.

La siguiente gráfica muestra la distribución de las acciones realizadas por las entidades territoriales, en el marco de la prevención y atención de este flagelo:

Gráfica 5. Distribución de las acciones de prevención de la trata de personas, realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.



Es llamativo en el consolidado, el hecho de que el registro a nivel municipal, de las acciones para la prevención de la trata de personas no supera el 35%. Con esta cifra, se estima que cerca de 700 municipios no consideraron la prevención de la trata de personas en sus Planes de Desarrollo, por lo que se puede concluir que no se priorizaron recursos, que no hay comprensión del problema y su magnitud, que se desconoce la realidad que vive el país y, que por consiguiente, no se cumplen las obligaciones que el territorio tiene en esta materia frente a la prevención y atención de las víctimas.

Otro dato muy importante que también sustenta esta conclusión, es que el diagnóstico territorial sobre el delito de la trata de personas, incluidas las causas y consecuencias, que deben abordarse para prevenir y reprimir eficazmente el fenómeno y que debe ser un ejercicio previo e indispensable para diseñar una política preventiva, no fue prioritario a nivel local, por cuanto solo fue elaborado por 14 departamentos (42,4%) y por 167 municipios (15,2%).

En relación con las acciones de articulación y compromiso con el sector turismo, que ha sido identificado como una de las plataformas para la trata de personas, donde principalmente se evidencia la explotación sexual, 22 departamentos y 274 municipios, es decir 69.7% y 24.9% respectivamente, las consideraron en la planeación territorial. Sirva esta referencia para indicar que posiblemente en 10 departamentos y 827 municipios no hay un reconocimiento de la existencia de este fenómeno en el sector turismo.

Ahora bien, aunque la política local de prevención de la trata de personas debe considerar a la población migrante, pues su condición de mayor vulnerabilidad, contribuye para fomentar su explotación, esto solo se evidenció en el 51,5% de los departamentos y en el 14,2% de los municipios. En igual sentido, las acciones de prevención dirigidas específicamente al área rural no superan el 61% a nivel de departamentos ni el 25% a nivel de municipios.

Frente a las acciones específicas de atención de las víctimas de trata de personas, relacionadas con las rutas y mecanismos de asistencia inmediata y/o mediata a víctimas, el fortalecimiento/articulación institucional de programas y medidas de protección y asistencia, así como la capacitación a autoridades para la detección, prevención, atención y judicialización de este delito, fueron realizadas en promedio por 24 departamentos (72,7%) y 356 municipios (32,4%).

De las cifras anteriores surgen para el Ministerio Público las siguientes preguntas:

¿Qué está pasando con los comités municipales de lucha contra la trata de personas, siendo estos el mecanismo articulador y coordinador de las acciones que



desarrolle el país para la atención, prevención, protección, denuncia y judicialización del delito, en el marco de la política pública de lucha contra la trata de personas?

¿En dónde se queda el Plan de Acción Municipal para la lucha contra la Trata de Personas que el comité municipal debe elaborar y ejecutar anualmente, frente a los ejes de prevención, protección, asistencia, investigación y judicialización del delito, en el marco de la estrategia municipal sobre la materia?

4.2.2 Conclusiones

Los resultados descritos permiten concluir que es en el nivel municipal donde las acciones de política para la prevención de la trata de personas presenta las mayores debilidades, más aún cuando no se cuenta con diagnósticos que permitan conocer la realidad de este fenómeno a nivel local. En tal sentido es inevitable que los sectores más vulnerables de la población colombiana, en particular niños, niñas, adolescentes, mujeres y población étnica, estén expuestos a este flagelo en todas sus manifestaciones.

4.2.3 Recomendaciones del Ministerio Público

Es un impostergable que las actuales administraciones revisen las acciones previstas en su planificación para la prevención y atención de las víctimas de trata en sus territorios.

Es imprescindible que en la lucha contra la trata de personas, se incluya la protección de dos segmentos de la población con factores de vulnerabilidad preexistentes al delito de trata que son intrínsecos a la víctima: la población migrante y la población rural, que generalmente ni siquiera ha tenido la oportunidad de informarse ni de prever las situaciones que la ponen en riesgo, pues la precariedad en la que viven se los impide.

Se deben buscar alternativas para formular una estrategia de turismo responsable y libre de delito de trata de personas, en los municipios que aún no cuentan con ella, en estrecha articulación con los prestadores de servicios turísticos, quienes tienen una cuota importante de corresponsabilidad en la prevención de este flagelo.

4.3 Prevención del reclutamiento y la atención de adolescentes y jóvenes desvinculados

Durante el año 2018 y lo corrido del año 2019 se han reportado casos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en algunos municipios de Nariño, Chocó, Arauca, Bolívar, Cesar y Norte de Santander; de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en



Antioquia y Chocó; del EPL (Pelusos) en Norte de Santander; y de las Disidencias de las FARC-EP en Guaviare, Caquetá, Meta y Nariño.

Estos reclutamientos obedecen a dinámicas de las disputas territoriales de los actores armados antes señalados, asociadas con pugnas por el control de las rutas y las áreas de cultivos de usos ilícito y de minería ilegal; pero también a condiciones sociales de los entornos que facilitan la vinculación a grupos armados al margen de la ley. Cabe anotar que a pesar de la reducción de casos de reclutamiento ilícito de menores de edad, posterior a la firma del Acuerdo de Paz, esta problemática volvió a aumentar.

La OEA, en su XXVI informe periódico ante el Consejo Permanente señala lo siguiente:

“En cuanto al reclutamiento forzado, la SG/OEA ha identificado que en zonas antiguamente controladas por las FARC-EP, en las que los GAO buscan consolidar su control territorial, se ha incrementado la percepción de este fenómeno. Las AGC/Clan del Golfo y Los Pelusos (EPL) realizan ofrecimientos a NNA y jóvenes para que provean información al grupo, lleven razones y realicen actividades asociadas al comercio de drogas. Esto se ha presentado principalmente en el Urabá Antioqueño, el Noreste de Antioquia, Meta, Norte de Santander, Cauca y Cesar. También se han registrado casos de reclutamiento forzado de NNA por estructuras del GAOR en los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo.

Por su parte, se han conocido casos de reclutamiento forzado llevados a cabo por el ELN en los departamentos de Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Sur de Bolívar y en límites entre Arauca y Casanare, afectaciones que se perpetúan a través de amenazas al núcleo familiar o haciendo presencia en centros educativos. En otras zonas del país, como en el Bajo Cauca, la costa pacífica nariñense, los departamentos del Meta, Cauca y Córdoba, existe la percepción de que la vinculación al grupo armado ilegal se realiza de manera “voluntaria”, tanto por NNA como por jóvenes, y principalmente está alentada por las precarias condiciones socioeconómicas y las escasas oportunidades y expectativas de desarrollo de esta población en entornos donde prevalecen dinámicas ilegales.

Con respecto a las afectaciones a comunidades en zonas de frontera, se resaltan aquellas que atentan contra NNA y jóvenes, mujeres y comunidades étnicas. Existe un creciente riesgo de reclutamiento forzado por parte del ELN y otros grupos, especialmente para personas venezolanas y el pueblo indígena Wayúu, en Arauca, Norte de Santander y Alta Guajira, respectivamente. Por otro lado, se han identificado dinámicas relacionadas con trata de personas con fines de explotación, en particular de niñas y mujeres en Arauca, Nariño, Chocó y La Guajira. Finalmente, la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades indígenas en La Guajira



(pueblo Wayúu), Arauca (pueblo Sikuani) y Norte de Santander (pueblo Yukpa), ha llevado a que grupos armados ilegales las instrumentalicen para el desarrollo de actividades ilegales como el contrabando”¹⁵.

La Defensoría del Pueblo ha emitido 94 alertas tempranas entre enero y agosto del 2019¹⁶, advirtiendo sobre situaciones de reclutamiento de menores de edad, principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó, Nariño, Meta, Bolívar, Tolima, Córdoba, Valle del Cauca, Cundinamarca, Casanare y Putumayo, esto corresponde al 33% del total de departamentos, que presentan en algunos de sus municipios, situaciones específicas de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, actualmente en riesgo de reclutamiento, uso y utilización por grupos ilegales.

¿Desde dónde se orienta la política de prevención del reclutamiento?

Los instrumentos internacionales sobre los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, configuran el corpus iuris a través del cual, se prohíbe el reclutamiento, vinculación o utilización en las hostilidades de menores de 18 años tanto en los grupos armados irregulares como en la fuerza pública y se insta a los Estados a i) adoptar las medidas necesarias para prevenir y contrarrestar cualquier forma o práctica de reclutamiento ilegal de niños, niñas y adolescentes para vincularlos al conflicto armado y ii) atender integralmente a las niñas, los niños y los y las adolescentes reclutados, así como a promover su recuperación física, psicológica, moral y social.

La Convención sobre los Derechos del Niño –CDN-, como piedra angular de todos los esfuerzos de protección y garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes¹⁷, su Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados que ordena a los Estados adoptar las medidas posibles para que los grupos armados distintos de las Fuerzas Armadas no recluten o utilicen bajo ninguna circunstancia menores de 18 años; y el Convenio 182 de la OIT que en el literal B de su artículo 3 señala que el reclutamiento y utilización de niños es una expresión de las peores formas de trabajo infantil¹⁸, son las normas fundamentales del derecho internacional a contemplar para la protección integral de esta población frente al fenómeno de reclutamiento.

¹⁵ Vigésimo sexto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos MAPP/OEA). OEA. Mayo 2019. Tomado de: <http://www.oas.org/documents/spa/press/CP40839SINFORMEVIGESIMOSEXTOMAPP.pdf>

¹⁶ Declaraciones Directora General del ICBF 24/09/2019, tomado de: https://caracol.com.co/radio/2019/09/24/nacional/1569356473_297429.html

¹⁷ Tomado de Documento CONPES 3673 de 2010.

¹⁸ http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/conpes_-3673_-_2010_prevenccion-_reclutamiento.pdf
¹⁸ Ibidem



A nivel nacional, la Constitución Política establece en su artículo 44, la prevalencia de los derechos de los niños, el deber de protegerlos “contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”; la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos.

Por su parte, la Ley 1098 de 2006, establece en el artículo 20 el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra las guerras y los conflictos armados internos; contra el reclutamiento y utilización por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y contra las peores formas de trabajo infantil, entre otros actos que vulneren o amenacen sus derechos.

En la Ley 1257 de 2008, el numeral 8 del artículo 9, refiriéndose a los derechos de las niñas, establece como una de las medidas de sensibilización y prevención la de “adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres, que se encuentren en situaciones de conflicto, por la presencia de actores armados”.

Desde el ámbito de lo penal, la Ley 599 de 2000, en el artículo 162 estableció las sanciones penales para quienes, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, recluten menores de 18 años o los obliguen a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas.

Por el carácter vinculante de las normas contenidas en el marco jurídico internacional ratificado por Colombia y las normas nacionales, se crea mediante el Decreto 4690 de 2007¹⁹, la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley –CIPRUNNA-, cuyo objetivo es:

“Orientar, coordinar, articular y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades estatales, tanto en el nivel nacional como en el territorial, en un marco de respeto por la descentralización administrativa, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones sociales nacionales e internacionales con sujeción a los acuerdos marcos de cooperación, para prevenir la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes y fundamentalmente, el de ser protegidos contra el reclutamiento, utilización y violencia sexual por los grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados”.

¹⁹ Modificado por el Decreto 1833 de 2017.



4.3.1 Acciones estratégicas realizadas por las administraciones territoriales 2016-2019

Para verificar de qué manera los territorios abordaron la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, y la atención de la población desplazada, en el marco de los derechos de protección, la Vigilancia superior a través del aplicativo web, ofreció a los mandatarios territoriales de las administraciones 2016-2019, varias alternativas para que señalaran cuáles de las acciones estratégicas de prevención, de atención a la población desplazada y acciones administrativas, realizaron como parte de la intervención a nivel local, considerando estas como un abordaje mínimo.

Se mencionan en primer lugar las entidades territoriales que no registraron ninguna acción estratégica: los departamentos de Quindío, Sucre y Vichada y 62 municipios de los siguientes departamentos: Antioquia 13, Atlántico 6, Bolívar 11, Boyacá 28, Caldas 3 y Caquetá 1. Igualmente se menciona que en general, fue bajo el registro de acciones estratégicas desde el nivel municipal, tanto en el área urbana como en el área rural, observando que la máxima frecuencia –con un 22% de los municipios, se dio en la acción Creación/fortalecimiento del Comité de Justicia Transicional.

4.3.1.1 Acciones para la prevención del reclutamiento

La prevención del reclutamiento se define como el conjunto de planes, programas y proyectos que desarrolla el Estado, la sociedad y la familia para asegurar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y evitar que sean reclutados y/o utilizados por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.²⁰

El reclutamiento, el uso y la utilización de niños, niñas y adolescentes se constituyen en una violación a los derechos de una población que demanda protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Es un indicativo de que esta población no ha sido protegida de ser víctima de la guerra, los conflictos, la violencia, de una de las peores formas de trabajo infantil y de un crimen de guerra; al igual que de los delitos de reclutamiento ilícito y de utilización de menores de 18 años. Se trata de actos inhumanos que afectan su integridad física y mental, causando intencionalmente grandes sufrimientos.²¹

²⁰ ABC sobre la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Tomado de: prende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/ambientes_aprendi/repositorio/vulnerable/abc_prevenccion_reclutamiento.pdf

²¹ Documento CONPES 3673 de 2010. Versión resumida. "Prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes es asunto de todos. Tomado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/prevenir_asunto_de_todos_0.pdf



El aplicativo de la Vigilancia superior ofreció 9 alternativas de acciones estratégicas para la prevención del reclutamiento, las cuales fueron registradas por las entidades territoriales de las administraciones 2016-2019.

La acción de mayor frecuencia fue la elaboración del plan interinstitucional de prevención del reclutamiento. En este punto es importante reflexionar sobre lo siguiente:

- La política pública contenida formalmente en el CONPES 3673 de 2010 tenía prevista una vigencia de 4 años, lo que significa que desde el año 2014 se encontraba sin vigencia el plan de acción.
- Sólo hasta el mes de agosto de 2018 se adoptó por Decreto 1434 de 2018, la línea de política pública, sobre la cual, la CIPRUNNA (Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes) debía formular el plan de acción dentro de los siguientes 6 meses y brindar línea técnica a las entidades territoriales para la formulación del plan de acción con enfoque territorial, las cuales tendrían un año para este fin; este plan debe articularse al plan de acción nacional que tendrá una vigencia de cuatro años coincidente con el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). A la fecha de cierre de la vigilancia superior, no estaba formulado el plan de acción por parte de la CIPRUNNA.

Las acciones para la prevención del reclutamiento en el área urbana, fueron registradas en promedio, entre el 1,3% y el 18,3% de los municipios y entre el 6,3% y el 75% de los departamentos. La frecuencia de cada una de las acciones estratégicas realizadas, se presenta a continuación:

Tabla 15. Acciones estratégicas de prevención del reclutamiento realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Criterio	Área urbana				Área rural			
	Deptos.	%	Mpios.	%	Deptos.	%	Mpios.	%
Plan interinstitucional de prevención del reclutamiento forzado	24	75,0%	101	9,2%	22	68,8%	95	8,6%
Proyectos para contrarrestar las diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus redes y entornos familiar y comunitario, garantizando la protección integral de sus derechos	22	68,8%	201	18,3%	21	65,6%	185	16,8%
Sensibilización sobre el reclutamiento, dirigidas específicamente a la población menor de 29 años	21	65,6%	118	10,7%	17	53,1%	99	9,0%



Criterio	Área urbana				Área rural			
	Deptos.	%	Mpios.	%	Deptos.	%	Mpios.	%
Diagnóstico/investigación/estudio sobre presencia de grupos armados ilegales al margen de la ley y los impactos del conflicto en el territorio	20	62,5%	138	12,5%	19	59,4%	130	11,8%
Procesos de generación y fortalecimiento de herramientas de protección integral de NNA en sus espacios vitales, prioritariamente en zonas con presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados ilegales que los reclutan y utilizan.	19	59,4%	201	18,3%	15	46,9%	194	17,6%
Diseño/actualización de la ruta de prevención temprana del reclutamiento con enfoque diferencial	18	56,3%	103	9,4%	15	46,9%	92	8,4%
Estrategias específicas de prevención de riesgos y vulneraciones, protección de los derechos de las mujeres y garantías de no repetición frente al reclutamiento forzado	14	43,8%	99	9,0%	11	34,4%	89	8,1%
Procesos específicos para el empoderamiento de las niñas y las mujeres, la visibilización y la denuncia de la violencia sexual contra ellas	12	37,5%	57	5,2%	10	31,3%	53	4,8%
Proyectos específicos para promover el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, en sus entornos familiar, comunitario y redes sociales significativas	2	6,3%	14	1,3%	2	6,3%	8	0,7%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Las acciones para la prevención del reclutamiento en el área rural, fueron menos visibles que las del área urbana, pues las registraron en promedio, entre el 0,7% y 17,6% de los municipios y entre el 6,3% y el 68,8% de los departamentos, a pesar de que en Colombia la población rural perteneciente a pueblos y comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, es la más vulnerable, ya que también es afectada por múltiples formas de victimización como el desplazamiento forzado y la violencia sexual, entre otras.²²

A la realización de proyectos para contrarrestar las diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus redes y entornos

²² INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. ABC Desvinculados. Tomado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/abc_-_victimas_de_conflicto_armado_-_desvinculados.pdf



familiar y comunitario, se le dio un nivel de importancia alto, con el registro por parte de departamentos para el área urbana y rural del 68,8% y 65,6% respectivamente.

4.3.1.2 Acciones de fortalecimiento institucional

Frente a las acciones de fortalecimiento institucional, se destaca la Creación /fortalecimiento del Comité de Justicia Transicional, registrada por el 87,5% de los departamentos y el 22,3% de los municipios. Los comités territoriales de justicia transicional (CTJT) ayudan a dinamizar las políticas públicas; están encargados de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el “Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” en el nivel departamental, distrital y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.²³

En este escenario, es necesario llamar a la reflexión si en realidad sus dinámicas y ejecución de programas, impactan materialmente a los beneficiarios, víctimas en general, pero especialmente a las niños, niñas y adolescentes.

Tabla 16. Acciones estratégicas de fortalecimiento institucional realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

Criterio	Área urbana				Área rural			
	Deptos.	%	Mpios.	%	Deptos.	%	Mpios.	%
Creación /fortalecimiento del Comité de Justicia Transicional	28	87,5%	245	22,3%	22	68,8%	203	18,4%
Estrategias de articulación intersectorial para la prevención del reclutamiento	27	84,4%	109	9,9%	19	59,4%	95	8,6%
Procesos de capacitación/formación a servidores públicos para la atención en condiciones de dignidad de niñas y mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado	24	75,0%	119	10,8%	20	62,5%	104	9,4%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Las estrategias de articulación intersectorial para la prevención del reclutamiento para el área urbana, registradas por el 84,4% de los departamentos y el 9,9% de los municipios, buscan proteger a niños, niñas y adolescentes contra el reclutamiento,

²³ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. ABC Desvinculados. Tomado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/abc_-_victimas_de_conflicto_armado_-_desvinculados.pdf



utilización y violencia sexual por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, y prevenir la vulneración de sus derechos. Para el área rural, no se evidencia la misma tasa de respuesta, pues solamente el 59.4% de los departamentos y tan sólo el 8.6% de los municipios, reportaron haberlas realizado.

En este aspecto juegan un papel importante las distintas instancias poblacionales, especialmente aquellas relacionadas con el conflicto armado, teniendo en cuenta que un factor fundamental en el proceso de la gestión pública, es la consolidación de una arquitectura institucional favorable a la implementación de la política pública de prevención del reclutamiento y atención a la población desplazada, que garantice los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes.

Con respecto a las instancias poblacionales y sectoriales, se observa que la *Mesa de infancia, adolescencia y familia* se constituye en la instancia con mayor representatividad en los entes territoriales (93.9%), incluidos los departamentos, pero también el *Comité de atención integral a la población en situación de desplazamiento*, se encuentra conformado en el 79% de los municipios. La información sobre la existencia de estas instancias se presenta a continuación:

Tabla 17. Existencia de instancias poblacionales relacionadas con el conflicto armado 2016-2019

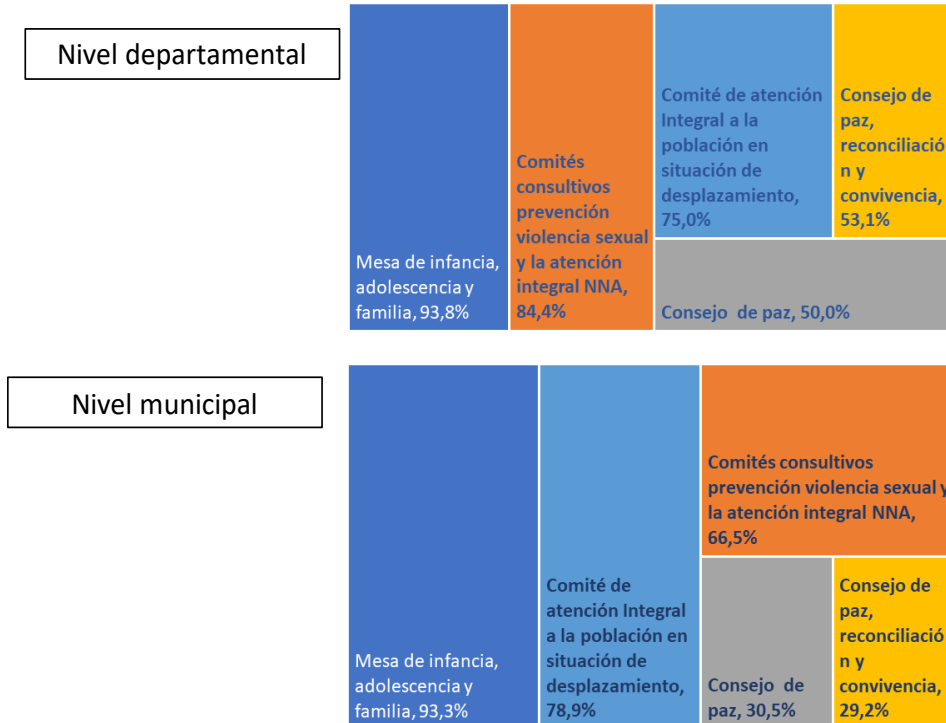
Instancia	Existencia	
	Deptos.	Mpios.
Comité de atención Integral a la población en situación de desplazamiento	24	869
Comités interinstitucionales consultivos para la prevención de la violencia sexual y la atención integral en niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual	27	732
Consejo departamental o municipal de paz	16	336
Consejo territorial de paz, reconciliación y convivencia	17	322
Mesa de infancia, adolescencia y familia	30	1027
Red departamental de protección integral	8	

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Una ilustración de la existencia de estos comités es la siguiente:



Gráfica 6. Porcentaje de entidades territoriales con instancias poblacionales relacionadas con el conflicto armado (2016-2018)



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

4.3.1.3 Acciones para la atención de la población desvinculada

A nivel departamental, fue más prioritaria la atención a la población desvinculada que la prevención del reclutamiento, con el registro de acciones entre 31,3% y 84,3% de los departamentos, y entre el 7,8% y 16,1% de los municipios. Se destacan las acciones para la reincorporación y las de atención integral para la población menor de 18 años desvinculada del conflicto armado.

Tabla 18. Acciones estratégicas para la atención de la población desvinculada, realizadas a nivel territorial durante el periodo 2016-2019, según área urbana y rural

ACCIONES ESTRATÉGICAS DE ATENCIÓN	Deptos.		Mpios.		Deptos.		Mpios.	
		%		%		%		%
Proyectos específicos de reincorporación dirigidos a jóvenes reclutados y utilizados en el conflicto armado	26	81,3%	177	16,1%	20	62,5%	166	15,1%
Procesos de atención integral para la población menor de 18 años desvinculada del conflicto armado	20	62,5%	130	11,8%	12	37,5%	104	9,4%



ACCIONES ESTRATÉGICAS DE ATENCIÓN	Deptos.	%	Mpios.	%	Deptos.	%	Mpios.	%
Diseño/actualización de la ruta de protección con enfoque diferencial	19	59,4%	160	14,5%	16	50,0%	148	13,4%
Estrategias para garantizar el acceso diferencial a la educación, de la población menor de 18 años desvinculada	17	53,1%	141	12,8%	12	37,5%	136	12,4%
Procesos de atención integral para la población joven desvinculada del conflicto armado	16	50,0%	86	7,8%	11	34,4%	77	7,0%
Acciones estratégicas de carácter jurídico, médico-psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas del reclutamiento forzado	14	43,8%	101	9,2%	10	31,3%	96	8,7%
Procesos de acompañamiento a las familias de las víctimas de reclutamiento forzado	12	37,5%	101	9,2%	10	31,3%	97	8,8%
Estrategias para garantizar el acceso diferencial a la educación, de la población joven desvinculada	12	37,5%	126	11,4%	9	28,1%	120	10,9%
Acciones administrativas para la restauración de la dignidad e integridad de niños, niñas y adolescentes desvinculados	12	37,5%	106	9,6%	10	31,3%	100	9,1%
Procesos de apoyo a proyectos productivos para la población joven desvinculada del conflicto armado	11	34,4%	90	8,2%	10	31,3%	83	7,5%
Acciones administrativas para la reparación integral (medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) de niños, niñas y adolescentes desvinculados	11	34,4%	112	10,2%	9	28,1%	107	9,7%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

En cuanto al derecho a la educación de la población desplazada a causa del conflicto armado en Colombia, sólo algo más de la mitad de los departamentos y el 37% de los municipios, consideró realizar programas en este sentido, con un alcance mínimo para el área rural.

Las acciones estratégicas relacionadas con la atención de jóvenes desvinculados, como el acceso diferencial a la educación, apoyo a procesos productivos, atención integral y proyectos específicos de reincorporación, fueron realizadas en promedio por el 36,5% de los departamentos y el 7,5% de los municipios.

En promedio, solo la tercera parte de los departamentos y municipios consideró acciones para el acompañamiento a las familias de las víctimas de reclutamiento forzado.

Al igual que en prevención del reclutamiento, Quindío, Sucre y Vichada, el Distrito capital y 62 municipios de los departamentos de Antioquia (13), Atlántico (6), Bolívar



(11), Boyacá (28), Caldas (3) y Caquetá (1), no realizaron ninguna acción estratégica para la atención de la población desvinculada.

4.3.1.4 Principales recomendaciones de los actuales mandatarios 2016-2019 a los mandatarios entrantes 2020-2023, para la prevención del reclutamiento y la atención a la población desplazada

- Destinar presupuestos específicos para proyectos integrales de reinserción socioeconómica y proyectos de rehabilitación integral a las víctimas y sus familias.
- Destinar recursos para el fortalecimiento al desminado y para la inversión en investigación, ciencia y tecnología en esta temática.
- Diseñar estrategias comunicacionales y estrategias de educación sobre la prevención del riesgo de minas en los municipios más afectados.
- Articular desde el nivel central, acciones con la administración municipal en temas de dignificación de memoria, fortalecimiento de los CIP Municipales (Comisión Intersectorial de Participación) y encuentros de diálogo con jóvenes víctimas del conflicto armado, con participación de niños, niñas y adolescentes.
- Realizar /actualizar la caracterización municipal de la población víctima del conflicto y de la población desplazada.
- Fortalecer la Red Nacional de información –RNI- para que efectivamente se puedan coordinar y articular los diferentes sistemas de información para asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado.
- Fortalecer el equipo humano que brinda atención a las víctimas y capacitarlo en la normatividad vigente, rutas y protocolos de atención, y enfoque diferencial.
- Fortalecer a nivel municipal, los mecanismos de acceso a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas.

4.3 2 Conclusiones

Los territorios en su conjunto no realizaron entre 2016 y 2019 un abordaje integral frente a la prevención del reclutamiento.

Todo al análisis sobre acciones estratégicas realizadas por las administraciones territoriales 2016-2019, en relación con la prevención del reclutamiento y la atención a la población desplazada, invita a reflexionar sobre lo siguiente:

- ¿Qué tan efectivas son estas acciones estratégicas sobre la población víctima del conflicto armado?
- ¿Cuáles son los sistemas de monitoreo y seguimiento a la realización del derecho a la educación?



- ¿Qué tan integrales son las políticas implementadas por los territorios para garantizar el acceso de la población desplazada a derechos fundamentales como la salud, la educación y la vivienda?
- ¿Cuál es la oferta institucional real para la atención de la población desvinculada?

4.3.3 Recomendaciones del Ministerio Público

Continua siendo una necesidad advertida por el Ministerio Público, el fortalecimiento de las políticas públicas por parte de las entidades y las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, tanto en materia de prevención como también para la atención, protección integral, restablecimiento de derechos y reintegración de las niñas, los niños, las y los adolescentes víctimas del conflicto armado interno, en especial, frente a la utilización y el reclutamiento ilegal por parte de grupos armados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados,

Otras recomendaciones específicas son las siguientes:

A la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños por Grupos Organizados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados - CIPRUNNA

- Definir claramente por parte de la Secretaría Técnica del CIPRUNNA, un plan de asistencia técnica a las entidades territoriales, que garantice que las nuevas administraciones 2020-2023 puedan elaborar el respectivo plan de acción.
- Definir claros mecanismos de articulación de las políticas públicas, los planes de acción, los programas y los proyectos a favor de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado interno, con los gobiernos de las entidades territoriales para asegurar su impacto en la prevención y la protección de sus derechos fundamentales.
- Promover y poner en marcha acciones concretas a través de un enfoque diferencial, con perspectiva de derechos y en las que se visibilice la situación de los niños indígenas y afrocolombianos, reconociendo que por su particular condición de indefensión, se hallan en grave riesgo de ser utilizados y/o reclutados por los grupos disidentes, por las organizaciones armadas al margen de la ley o por los grupos delincuenciales organizados.
- Diseñar los mecanismos idóneos que permitan hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación del impacto de políticas, acciones y estrategias que se realicen no solo a nivel territorial, sino en el marco del CIPRUNNA.
- Dar a conocer a nivel territorial, la oferta institucional con la que cuenta el CIPRUNNA.
- Dar las orientaciones necesarias a los territorios para que puedan desarrollar la línea diagnóstica sobre la situación de reclutamiento, lo cual constituye un



elemento fundamental para la formulación y articulación de las políticas públicas y de sus instrumentos, para definir mecanismos de seguimiento y evaluación, y para la toma de decisiones

A las entidades territoriales

- Ajustar los programas y planes de acción existentes en el nivel territorial, teniendo en cuenta los lineamientos formulados desde la *Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y los grupos delincuenciales organizados*.
- Orientar la formulación de los planes de acción territorial, teniendo en cuenta la identificación, priorización y análisis estratégico de problemáticas y potencialidades territoriales, con base en diagnósticos reales del territorio.
- Tener como eje central de las políticas territoriales, la inclusión social de niños, niñas, adolescentes desde el fortalecimiento en educación, y la reintegración social y económica de jóvenes que participaron en actividades de grupos armados ilegales.

4.4. Prevención y erradicación del trabajo infantil

Esta Vigilancia Superior incluyó en el marco de los derechos de protección, el tema de prevención y erradicación del trabajo infantil, teniendo en cuenta que:

- El trabajo infantil viola los derechos de la niñez consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en la Constitución Política. En Colombia, cerca de 800 mil menores son víctimas de este flagelo, y si bien el indicador de trabajo infantil viene decreciendo, las cifras siguen siendo alarmantes.
- El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 8, denominado Trabajo decente y crecimiento económico, incluyó como una de sus metas la de “asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”, frente a lo cual, el estado colombiano fijó como meta la disminución de la tasa de trabajo infantil de 9,1% en 2015 a 5,5% en 2022, lo que implica ingentes esfuerzos en cada uno de los niveles de gobierno (nacional, departamental, distrital y municipal), para lograr su cumplimiento.

La Organización Internacional del Trabajo –OIT- define el trabajo infantil como aquel que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico.



En la línea de política para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente trabajador 2017-2027, se señala que el trabajo infantil es una violación a los derechos de las niñas, los niños, y adolescentes, que afecta su proceso de desarrollo, genera condiciones que vulneran el goce de los derechos y complejiza la construcción de proyectos de vida, que a su vez inciden en el desarrollo del país.²⁴

Muchos de ellos realizan actividades ante los ojos de toda la sociedad, en lugares públicos y concurridos. Otros, en peores condiciones, se dedican a labores como el trabajo doméstico y la explotación sexual, sin dejar de lado a aquellos que empiezan a realizar actividades para grupos al margen de la ley, actividades éstas catalogadas como las peores formas de trabajo infantil.²⁵

Pero ¿desde dónde se orienta la política pública para la erradicación del trabajo infantil?

La Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador – ENETI, estuvo vigente durante el período 2008-2015; fue la herramienta de política pública que permitió establecer un protocolo de identificación, reconocer la oferta institucional para atender a los niños, niñas y adolescentes identificados y ordenar las responsabilidades y focalizar las acciones desde sus causas, centrando la mirada en las peores formas de trabajo infantil, PFTI.²⁶

Con la formulación de la Línea de Política Pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente trabajador 2017-2027, se establece la hoja de ruta que orientará las acciones del Estado en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal, la cual, coordinada y articulada con la familia, la empresa, los sindicatos y la sociedad, permitirá atender, en el marco de la protección integral, a los niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación de trabajo infantil, y proteger a los adolescentes trabajadores y sus familias.

4.4.1 Existencia del comité interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil -CIETI-, a nivel departamental y municipal

La existencia de los CIETI, fue informada por 743 entidades territoriales, de las cuales, 30 son departamentos y 713 municipios. No registraron este ítem los departamentos de Sucre y Putumayo y un total de 388 municipios.

²⁴ Tomado de: http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58804143/Politica+publica+pdf_version+final_02042018.pdf

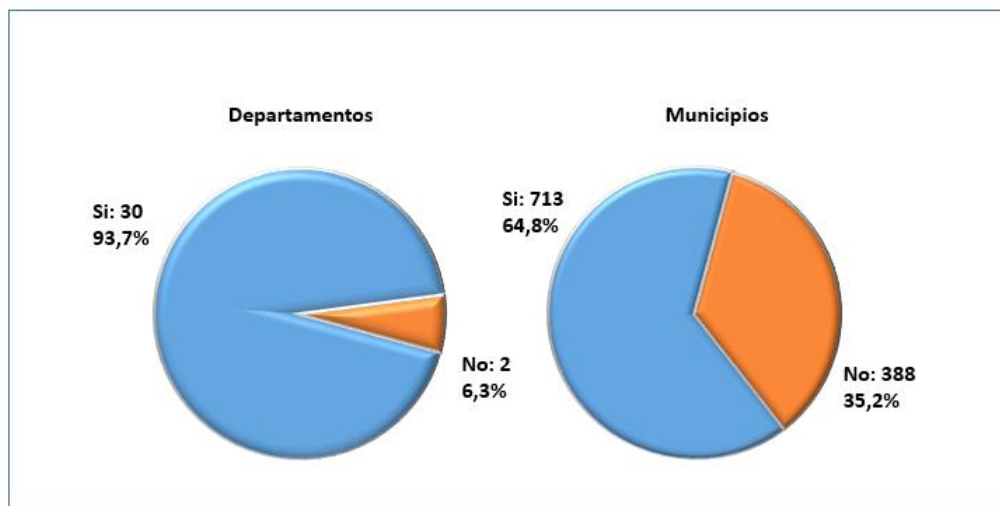
²⁵ Tomado de: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/la-problematika-del-trabajo-infantil-colombia-muchas-aristas-pocas-soluciones/>

²⁶ Tomado de: http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58804143/Politica+publica+pdf_version+final_02042018.pdf



Este comité es la instancia encargada de dinamizar el tema de prevención trabajo infantil, es decir, establece la política municipal/departamental en el plan de desarrollo con sus respectivos recursos, en concordancia con la Política Nacional y la Política Departamental para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador. Además, se encarga de gestionar el tema mediante la cohesión de esfuerzos entre las distintas instituciones gubernamentales, organizaciones privadas y centrales trabajadoras.

Gráfica 7. Existencia del CIETI a nivel departamental y municipal



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

En los departamentos o municipios donde no se ha creado el mencionado comité, se limitan las posibilidades de abordar la problemática del trabajo infantil y de formular políticas y estrategias para contrarrestar este flagelo.

4.4.2 Acciones estratégicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil, realizadas por las administraciones territoriales 2016-2019

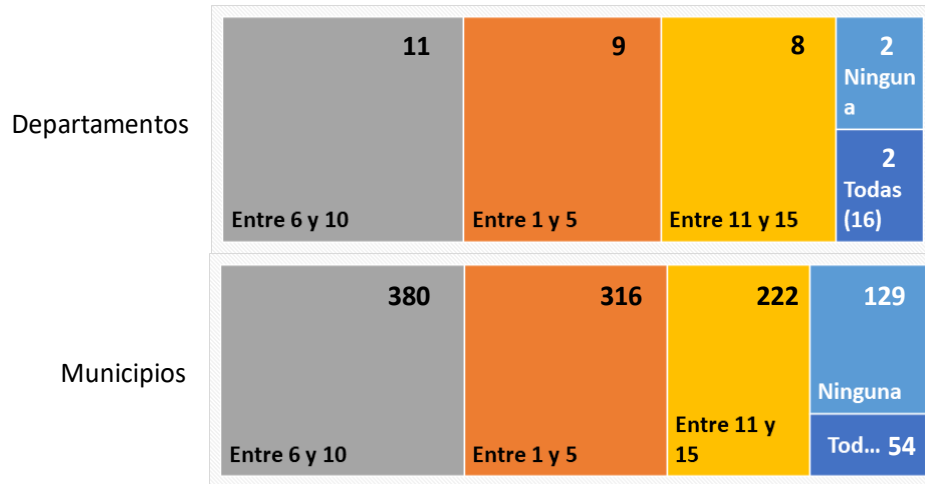
Para verificar de qué manera los territorios abordaron la prevención y erradicación del trabajo infantil, en el marco de los derechos de protección, la Vigilancia superior a través del aplicativo web, ofreció a los mandatarios territoriales de las administraciones 2016-2019, varias alternativas para que señalaran cuáles de las acciones estratégicas de prevención y atención y acciones administrativas, realizaron como parte de la intervención a nivel local, considerando estas como un abordaje mínimo.

Se mencionan en primer lugar las entidades territoriales, según número de acciones realizadas, sobre la base de las 16 que ofreció el aplicativo. La distribución



porcentual para cada rango de acciones seleccionadas, es similar para departamentos y municipios, como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Número de acciones estratégicas, reportadas por parte de municipios y departamentos



Llama la atención que los departamentos de Sucre y Valle del Cauca, y 129 municipios no registraron ninguna acción estratégica para abordar la erradicación del trabajo infantil. Norte de Santander y Risaralda por su parte, solamente registraron dos acciones estratégicas.

4.4.2.1 Acciones estratégicas de prevención del trabajo infantil

Son diversas las peores formas de trabajo infantil que existen actualmente, entre ellas, la explotación sexual, la trata de niños o el reclutamiento de niños soldado y así mismo, pueden ser muy diversas las acciones que se desarrollan en los territorios para su prevención y erradicación. Para la vigilancia se plantearon una serie de acciones de carácter preventivo de tipo general, que permitieran estandarizar el abordaje de esta problemática y en ese sentido, se desarrolla el análisis.

En ese contexto, se observa que a nivel departamental sobresalen con un 87,5%, las acciones estratégicas para fortalecer el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil CIETI, acciones que a nivel municipal, fueron registradas por el 58,6% de los municipios. La frecuencia para el total de acciones seleccionadas por los entes territoriales, fue la siguiente:



Tabla 19. Acciones estratégicas de prevención del trabajo infantil realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

ACCIONES DE PREVENCIÓN	Departamentos				Municipios			
	Área urbana	%	Área rural	%	Área urbana	%	Área rural	%
Campañas de comunicación educativas para transformar patrones culturales	26	81,3%	18	56,3%	772	70,1%	664	60,3%
Diseño de una estrategia de sensibilización a las familias	24	75,0%	20	62,5%	754	68,5%	653	59,3%
Proceso de capacitación a líderes naturales de la comunidad	16	50,0%	11	34,4%	525	47,7%	463	42,1%
Acciones para promover y/o fortalecer el conocimiento y la apropiación de las normas nacionales e internacionales relativas a la prevención y erradicación del trabajo infantil	27	84,4%	14	43,8%	730	66,3%	602	54,7%
Programas para estímulo del buen uso del tiempo libre y práctica de actividades culturales, deportivas o lúdicas de los niños, niñas y adolescentes trabajadores	24	75,0%	17	53,1%	752	68,3%	660	59,9%
Realización /actualización de estudios / investigación para identificar y caracterizar los niños, niñas y adolescentes vinculados al trabajo infantil o en riesgo de estarlo	15	46,9%	8	25,0%	402	36,5%	348	31,6%
Realización de encuesta territorial sobre trabajo infantil	9	28,1%	6	18,8%	316	28,7%	273	24,8%
Acciones para fortalecer el Comité de Prevención y Erradicación del trabajo infantil	28	87,5%	12	37,5%	645	58,6%	510	46,3%
Acciones específicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en zonas rurales			12	37,5%			582	52,9%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

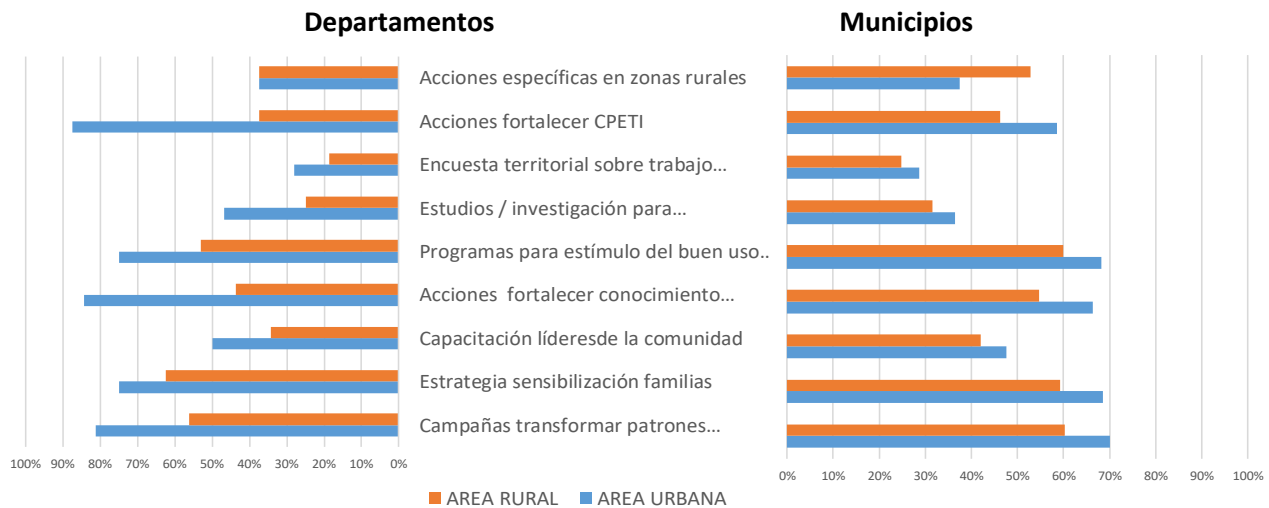
Los departamentos que exploraron su problemática a nivel local, con la realización /actualización de estudios / investigación para identificar y caracterizar los niños, niñas y adolescentes vinculados al trabajo infantil o en riesgo de estarlo, representaron un 46,9%; y con la realización de una encuesta territorial sobre la materia, cerca del 29%. El registro desde lo municipal fue de 36,5% y 28,7% respectivamente. Se destaca principalmente esta acción, por cuanto pese a no tener la mayor representatividad frente al resto de acciones, el reconocimiento que tiene la línea investigativa, se constituye en un avance para fortalecer la comprensión de la problemática local del trabajo infantil, además de entregar información sobre los aspectos demográficos y sociales del hogar, así como los factores que llevan a los niños, niñas y adolescentes a trabajar.



Es significativo igualmente, que la utilización del tiempo libre de los niños, niñas y adolescentes trabajadores como factor de protección frente al trabajo infantil, fue objeto de estrategias tanto departamentales como municipales, con un 75% y 68,3% respectivamente.

En lo que respecta al área rural, tanto para departamentos como para municipios se indagó en cada tipo de acciones, si éstas se habían desarrollado también con la población que habita en estas zonas de cada territorio y se incluyó una particular sobre “*Acciones específicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en zonas rurales*”. En el primer caso, se observa un nivel de registro en los departamentos que oscila entre el 18,8% y el 62,5% y en los municipios, se encuentra entre el 24,8% y el 60,3%; pero en el segundo caso frente a las acciones específicas, fueron mencionadas solamente por el 37,5% de los departamentos y el 52,9% de los municipios, tal como se aprecia en la gráfica siguiente. De estas cifras se puede inferir que cerca de medio país, no consideró prioritario el trabajo infantil, especialmente en el área rural.

Gráfica 9. Distribución porcentual de acciones de prevención del trabajo infantil, por entidad territorial, según área urbana y rural



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Estos datos llaman la atención por cuanto es muy representativa la población entre 5 y 17 años que trabaja, con una mayor participación de quienes habitan en zonas rurales. Según el DANE, “para el trimestre octubre – diciembre 2018, en el total nacional, la población de 5 a 17 años que trabajó fue 644 mil personas, 152 mil personas menos que el mismo periodo del año anterior. En las cabeceras se reportaron 305 mil personas y en los centros poblados y rural disperso la población



reportada fue 340 mil personas”²⁷, es decir un 52% del grupo poblacional aludido. El 68,9% de las personas entre 5 y 17 años que trabajaron correspondió a hombres y el 31,1% a mujeres.

Se encuentra también que “el trabajo infantil es tres veces mayor en zonas rurales que en cabeceras. Entre 2012 y 2017 la tasa de trabajo infantil disminuyó de 10,2% a 7,3% a nivel nacional. Sin embargo, cuando se hace un análisis por dominio, encontramos que el trabajo infantil es especialmente alto en la zona rural dispersa (14,7%), en contraste con el de las cabeceras (4,4%), lo cual evidencia que las personas en el campo inician actividades productivas, entre otros factores, por costumbres de las poblaciones rurales, pero también por la necesidad de generar ingresos para subsistir, ante la falta de oportunidades para la educación primaria, secundaria y superior.”²⁸

Tanto lo reportado por los entes territoriales en relación con las acciones desarrolladas frente al trabajo infantil en zonas rurales, como las cifras entregadas por el DANE, reiteran la situación de riesgo que persiste para los menores de edad más cuando las condiciones de vida materiales en las familias rurales con relación al acceso y a la calidad de los servicios de salud, educación y recreación, presentan brechas aún mayores que en las áreas urbanas, se constituyen en un factor determinante para su vinculación a este fenómeno. En este punto es conveniente plantear a cada municipio la siguiente pregunta: ¿cuántos niños, niñas y adolescentes no asisten a una institución educativa, por razones del trabajo infantil?

4.4.2.2 Las familias de los niños, niñas y adolescentes trabajadores

¿Qué se está haciendo a nivel local por las familias de los niños y adolescentes que trabajan?

Las cifras de la gestión territorial indican que dentro de las acciones de prevención, las estrategias de sensibilización, que buscan concientizar a los integrantes de la familia sobre los aspectos negativos que genera un fenómeno como el trabajo infantil y la necesidad imperante de reducir la cifra de niños que trabajan en el país, fueron abordadas por el 75% de los departamentos y el 68% de los municipios para el área urbana, y en menor proporción para el área rural, con un 62,5% y 59,3% respectivamente

La posible incidencia que presentan los patrones culturales de familias con relación al desarrollo del fenómeno del trabajo infantil, fue tomada en cuenta a través de las

²⁷ Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/trabajo-infantil>

²⁸ Tomado de:

https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODS/undp_co_PUBL_julio_ODS_en_Colombia_los_retos_para_2030_ONU.pdf

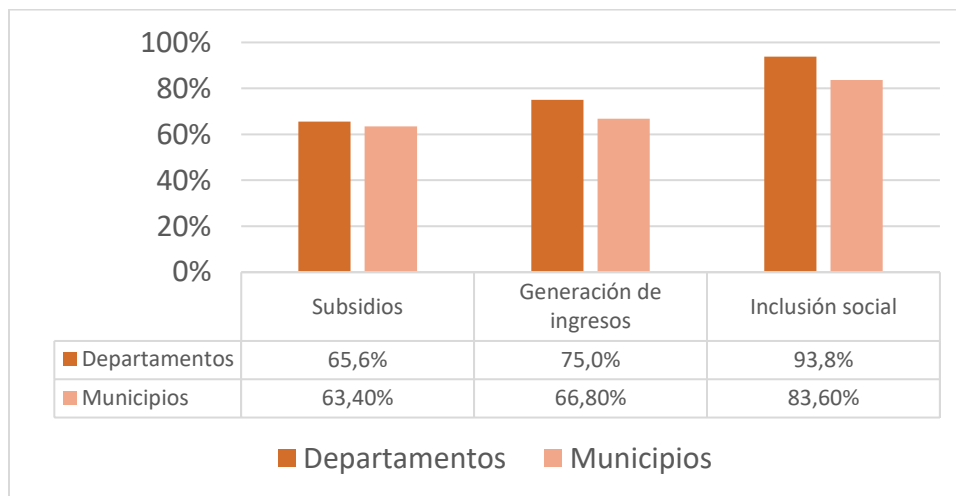


campañas de comunicación educativas para transformarlos, en el área urbana por el 81,3% de los departamentos y el 70,1% de los municipios; en el área rural por el 56,3% y 60,3% respectivamente.

Sobre las acciones estratégicas de atención (tabla 20), los territorios mencionaron la realización de programas específicos con las familias de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, en algo más de la mitad de los departamentos y en la tercera parte de los municipios.

Igualmente vale la pena mencionar de manera general que, en el capítulo de fortalecimiento familiar incluido como tema transversal en la Vigilancia superior, se indagó por las acciones estratégicas de subsidios, generación de ingresos e inclusión social para las familias, donde los registros fueron los siguientes:

Gráfica 10. Acciones de fortalecimiento familiar, reportadas a nivel local, según área urbana y rural 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

De lo anterior se concluye que en promedio el 78% de los departamentos y el 71% de los municipios incluyeron algunas acciones para apoyar y fortalecer a las familias, con lo cual se percibe un avance a nivel local, para la protección de sus derechos y la promoción de su desarrollo, que puede generar resultados favorables frente a la prevención y/o erradicación del trabajo infantil.

4.4.2.3 Acciones estratégicas de atención de niños, niñas y adolescentes trabajadores

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de las facultades señaladas en el artículo 11 de la Ley 1098 de 2006, aprobó mediante Resolución



1513 de 2016, el lineamiento técnico para la atención de niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, en situación de trabajo infantil. Frente a las particularidades para la atención por momentos de desarrollo, señaló que: “Los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados deben recibir atención especializada y con enfoque diferencial, de acuerdo con su momento de desarrollo y las particularidades de su territorio (urbano – rural), considerando que en este proceso se fortalece su desarrollo integral y los entornos protectores como espacio vital para la construcción de relaciones que se centran en la atención de los niños y las niñas como sujetos de derechos”.²⁹

En ese contexto, la vigilancia se centró en indagar por la ejecución por parte de las gobernaciones y las alcaldías, de programas de atención para tres grupos: (i) niños y niñas de 6 a 11 años, ii) adolescentes y (iii) familias, con los siguientes resultados:

Tabla 20. Acciones estratégicas de atención realizadas a nivel territorial en el marco del trabajo infantil durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

ACCIONES DE ATENCIÓN	Departamentos				Municipios			
	Área urbana	%	Área rural	%	Área urbana	%	Área rural	%
Programas específicos de atención integral para niños y niñas de 6 a 11 años vinculados al trabajo infantil	15	46,9%	12	37,5%	367	33,3%	308	28,0%
Programas específicos de atención integral a adolescentes vinculados al trabajo infantil	13	40,6%	10	31,3%	365	33,2%	311	28,2%
Programas específicos con las familias de los niños, niñas y adolescentes trabajadores	17	53,1%	11	34,4%	334	30,3%	288	26,2%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

En el análisis de las acciones estratégicas para garantizar la protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, se encontró que fueron abordados en promedio para el área urbana por el 44,5% de los departamentos y el 32% de los municipios, y en menor proporción para el área rural (34.4% y 27.5%, respectivamente).

²⁹ ICBF. Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, en situación de trabajo infantil. Tomado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm4.p_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_en_situacion_de_trabajo_infantil_v1.pdf



4.4.2.4 Acciones administrativas

La tarea de comprometer a las instituciones del orden departamental y municipal, a través de acciones administrativas, coadyuva para garantizar el progresivo posicionamiento y atención de la temática. En este sentido, la Vigilancia superior ofreció a los territorios las siguientes alternativas de acciones administrativas realizadas: (i) asistencia técnica, (ii) acciones de mejora del Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas SIRITI, (iii) articulación interinstitucional y; (iv) seguimiento a la política de trabajo infantil, con las siguientes frecuencias de registro:

Tabla 21. Acciones administrativas realizadas a nivel territorial en el marco del trabajo infantil durante el período 2016-2019, según área urbana y rural

ACCIONES ADMINISTRATIVAS	Departamentos				Municipios			
	Área urbana	%	Área rural	%	Área urbana	%	Área rural	%
Procesos de asistencia técnica a las autoridades encargadas de garantizar los derechos a la población infantil que trabaja	20	62,5%	11	34,4%	457	41,5%	345	31,3%
Acciones para mejorar el registro, la sistematización y el seguimiento en el SIRITI	18	56,3%	9	28,1%	394	35,8%	304	27,6%
Procesos de articulación interinstitucional efectiva que acompañe la oferta para el restablecimiento de los derechos de los menores trabajadores	21	65,6%	11	34,4%	589	53,5%	495	45,0%
Diseño de un plan de seguimiento y evaluación de la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil	11	34,4%	5	15,6%	273	24,8%	220	20,0%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

La acción estratégica de menor representatividad está relacionada con el diseño de un plan de seguimiento y evaluación de la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil, registrada solamente por 11 departamentos y 273 municipios, lo cual puede estar asociado a que la línea de política salió en 2017.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que una efectiva política de erradicación del trabajo infantil requiere de un proceso de articulación interinstitucional, llama la atención que solo 65,6% de los departamentos y el 53,5% de los municipios realizaron acciones tendientes a fortalecer este proceso.



4.4.2.5 Otras acciones estratégicas

Sobre otras acciones realizadas, los entes territoriales mencionaron principalmente la estrategia de prevención y sensibilización a comerciantes sobre erradicación del trabajo infantil y sus peores formas. La importancia de esta acción radica en que, precisamente el comercio, los hoteles y restaurantes, así como la industria manufacturera, son dos de los tres sectores económicos que concentran la mayor cantidad de niños trabajadores en las grandes ciudades colombianas,³⁰ y se requiere tomar conciencia por parte de estos, que el trabajo infantil es una forma de violencia contra la niñez y la adolescencia, y que es una necesidad impostergable erradicarlo. Algunas cifras al respecto: (datos del DANE: El 28,4 por ciento labora en el comercio y un 15,3 por ciento se vincula al mercado laboral a través de la industria manufacturera³¹; el mayor sector lo componen la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con el 42.6%³²

4.4.3 Conclusiones

El peso moderado en el número de acciones estratégicas de prevención y atención realizadas por los departamentos y municipios, y su distribución heterogénea permiten inferir que a nivel territorial las administraciones 2016-2019 no tuvieron como prioridad en su gestión, la erradicación del trabajo infantil y que no se hizo un abordaje integral, lo cual indica el grado de desarrollo y entendimiento de la problemática en local. Esa distribución por cada una de las acciones estratégicas planteadas en el aplicativo de vigilancia superior, es la siguiente:

Tabla 22 Consolidado país de las acciones estratégicas reportadas a nivel local para prevenir y erradicar el trabajo infantil (2016-2019)

Acciones estratégicas	Área urbana			Área rural		
	Departamento	Distrito capital	Municipio	Departamento	Distrito capital	Municipio
Acciones específicas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en zonas rurales	10	N.R	428	12	N.R	582
Acciones para fortalecer el Comité de Prevención y Erradicación del trabajo infantil	28	N.R	645	12	N.R	510
Acciones para mejorar el registro, la sistematización y el seguimiento en el SIRITI (Sistema de Información Integrado para la Identificación, Registro y Caracterización del Trabajo Infantil y sus Peores Formas), de la información correspondiente a ni	18	N.R	394	9	N.R	304

³⁰ Tomado de: <https://www.elheraldo.co/internacional/mas-de-un-millon-de-menores-son-victimas-del-trabajo-infantil-en-colombia-155771>

³¹ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cifra-de-trabajo-infantil-en-colombia-en-2018-347342>).

³² (https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jobinfantil/bol_trab_inf_2018.pdf)



Acciones estratégicas	Área urbana			Área rural		
	Departamento	Distrito capital	Municipio	Departamento	Distrito capital	Municipio
Acciones para promover y/o fortalecer el conocimiento y la apropiación de las normas nacionales e internacionales relativas a la prevención y erradicación del trabajo infantil	27	N.R	729	14	N.R	602
Campañas de comunicación educativas para transformar patrones culturales	26	N.R	772	18	N.R	664
Diseño de un plan de seguimiento y evaluación de la política pública de prevención y erradicación del trabajo infantil	11	N.R	273	5	N.R	220
Diseño de una estrategia de sensibilización a las familias	24	N.R	753	20	N.R	653
Proceso de capacitación a líderes naturales de la comunidad	16	N.R	525	11	N.R	463
Procesos de articulación interinstitucional efectiva que acompañe la oferta para el restablecimiento de los derechos de los menores trabajadores	21	N.R	589	11	N.R	495
Procesos de asistencia técnica a las autoridades encargadas de garantizar los derechos a la población infantil que trabaja	20	N.R	457	11	N.R	345
Programas específicos con las familias de los niños, niñas y adolescentes trabajadores	17	N.R	334	11	N.R	288
Programas específicos de atención integral a adolescentes vinculados al trabajo infantil	13	N.R	365	10	N.R	311
Programas específicos de atención integral para niños y niñas de 6 a 11 años vinculados al trabajo infantil	15	N.R	367	12	N.R	308
Programas para estímulo del buen uso del tiempo libre y práctica de actividades culturales, deportivas o lúdicas de los niños, niñas y adolescentes trabajadores	24	N.R	752	17	N.R	660
Realización /actualización de estudios / investigación para identificar y caracterizar los niños, niñas y adolescentes vinculados al trabajo infantil o en riesgo de estarlo	15	N.R	402	8	N.R	348
Realización de encuesta territorial sobre trabajo infantil	9	N.R	316	6	N.R	273
Promedio nacional	18,4	N.R	506,3	11,7	N.R	439,1

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Debe hacerse un llamado especial en relación con Bogotá, que no reportó ninguna acción frente al trabajo infantil, pese a tener cerca de 76.000 menores de edad vinculados a esta problemática³³, según reportes de la Secretaría de Integración Social y que representan alrededor del 11% de la población infantil trabajadora del

³³ Tomado de <https://www.rcnradio.com/bogota/mas-de-76-mil-ninos-estan-en-situacion-de-trabajo-en-bogota>



país. La poca gestión a nivel territorial hace que se desacelere el ritmo de reducción del trabajo infantil que se venía registrando en los últimos años.

Se destaca el reconocimiento que tuvo la línea investigativa, porque representa un avance para fortalecer la comprensión de la problemática local del trabajo infantil a nivel territorial.

Se requieren mayores esfuerzos en los departamentos y municipios para implementar la Línea de Política pública para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección integral al adolescente trabajador.

Siguen siendo muchos los desafíos para erradicar el trabajo infantil y sus peores formas, y para entender que es un factor de pobreza, limitación en el acceso a otros derechos fundamentales, exclusión social e impide la realización de las principales garantías para el grupo poblacional de menores de 18 años, cuyos derechos prevalecen en el ordenamiento constitucional y legal colombiano

4.4.4. Recomendaciones del Ministerio Público

Teniendo en cuenta que en todo el territorio nacional, la apuesta por la erradicación del trabajo infantil debe ser integral desde la planeación, con la implementación de políticas y programas que aborden todos los factores que generan este flagelo, que sean pensadas desde la perspectiva de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus familias, la Procuraduría General de la Nación recomienda lo siguiente:

- Promover a nivel local y regional, las alianzas público – privadas en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, que permitan la generación de ingresos para las familias y el cambio de patrones culturales, así como también, que eviten la deserción escolar.
- Avanzar con programas específicos, en la tarea de sensibilización, la cual debe hacerse en todo el territorio nacional, para que el trabajo infantil y sus peores formas se reconozcan como un problema social que requiere de acciones inmediatas y urgentes y se garantice el progresivo posicionamiento de la temática, involucrando no solo a las familias, sino a los sectores económicos, que a nivel local, concentran la mayor cantidad de niños trabajadores.
- Diseñar y/o ajustar la estrategia para localizar, cuantificar e identificar a los niños, niñas y adolescentes que no asisten a una institución educativa, por razones del trabajo infantil, con el fin de tener bases ciertas para el desarrollo de acciones focalizadas.
- Generar mayores actividades para el uso adecuado del tiempo libre, que además de ser un factor de protección, resulta fundamental en la formación de los niños y niñas, pues es la base de su comportamiento y adaptabilidad social, ayuda a



fomentar en ellos valores y normas que les permiten concientizarse de su rol social y ser participe en el desarrollo positivo de la comunidad a la que pertenecen.

- Identificar y dar prioridad a la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, entre otras, el trabajo forzoso; la servidumbre; la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, la trata de personas menores de edad, el trabajo doméstico infantil, las actividades ilícitas, el tráfico de drogas y la incorporación a grupos armados (Convenio 182 de la Organización Internacional de Trabajo -OIT), o los trabajos que pueden dañar la salud, moralidad y seguridad de los menores, denominados trabajos peligrosos, entre ellos la minería, uno de los más nocivos (Convenio 138 de la OIT).
- Incluir en la planeación territorial, las líneas estratégicas de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias; es necesario que los territorios pongan a las familias como unidad de atención, apoyarlas para que los adultos del hogar cuenten con oportunidades laborales en condiciones dignas y decentes, igualmente, propiciar procesos para que las familias sean escenarios de protección para sus hijos e hijas.
- Continuar trabajando por el fortalecimiento de la capacidad institucional de los Comités Departamentales y las Mesas de Derechos de Infancia y Adolescencia de los municipios, para posicionar el tema en la agenda pública y evitar retrocesos en la reducción del trabajo infantil.
- Posicionar en la agenda pública territorial la erradicación del trabajo infantil.
- Asumir los retos que a nivel local demanda el país, en un momento crucial como el de estar avanzando para superar el conflicto armado y construir una sociedad en paz.
- Reforzar las acciones para que los niños, niñas y adolescentes rurales, puedan acceder y permanecer en el sistema educativo, lo que implica plantear una oferta educativa acorde con sus necesidades.

4.5 Prevención del suicidio

Para la Organización Mundial de la Salud -OMS- el suicidio es un problema de salud pública, prevenible con intervenciones oportunas y la implementación de estrategias de prevención multisectoriales e integrales basadas en información confiable.

Debido a la complejidad de la problemática, las acciones de prevención deben ser coordinadas entre distintos sectores de la sociedad, incluidos salud, educación, trabajo, agricultura, comercio, justicia, derecho, medios de comunicación entre otros. “El suicidio es una de las condiciones prioritarias del Programa de acción para superar la brecha en salud mental establecido por la OMS en 2008, (...). En el Plan de acción sobre salud mental 2013-2020 los Estados Miembros de la OMS se



comprometieron a trabajar para alcanzar la meta mundial de reducir las tasas nacionales de suicidios en un 10% para 2020³⁴.

Es importante tener en cuenta las cifras que presenta el Instituto Nacional de Medicina Legal:³⁵

- Entre el 2018 y 2019 el suicidio aumentó en Colombia en un 3.5% pasando de 2.247 a 2.326 casos, ubicándose como la causa de muerte de mayor incremento en el país durante el 2019.
- Quienes más se quitan la vida son los hombres con un 79% de casos y el grupo adultos entre 20 y 29 años de edad.
- Las ciudades con mayores índices de suicidios son Bogotá 31.3%, Medellín 16%, Cali 7.3%, Ibagué 4% y Pasto 3.7%³⁶.
- Entre 2009 y 2018 fallecieron por causa del suicidio 20.832 personas, con un promedio anual de 2.083 casos; persiste la tendencia al incremento al pasar de una tasa de suicidios 4,53 por cada 100.000 habitantes en 2009, a 5,93 en 2018.

Ahora bien, ¿desde dónde se orienta la política pública de prevención del suicidio?

- En el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, se realiza un abordaje de prevención del suicidio desde el denominado pacto *Primero las Niñas y los Niños, desarrollo integral desde la primera infancia, hasta la adolescencia*, fijando como reto “Prevenir y realizar acciones para enfrentar la depresión, el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, y la soledad en la niñez”³⁷.
- El documento “ODS Colombia: Los retos para Colombia”, en el tercer objetivo de desarrollo sostenible sobre *Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*, describe un panorama de incremento del suicidio principalmente en hombres jóvenes y en indígenas: “De los 2.402 casos que se presentaron en 2017, el 82% corresponden a hombres. En segundo lugar, los jóvenes entre 15 y 29 años son especialmente vulnerables acumulando el 34% de los casos de suicidio. El registro de causas indica que los motivos principales para la toma de esta decisión están ligados a conflictos emocionales, enfermedades físicas o mentales, o problemas económicos”³⁸.

En el documento referido, también se manifiesta que, entre otras, para el cumplimiento del objetivo de *Salud y Bienestar*, se requiere garantizar el acceso

³⁴ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide>

³⁵ INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Forensis Datos para la vida 2018. Tomado de: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>

³⁶ <https://www.eltiempo.com/datos/reclaman-politica-publica-por-aumento-de-suicidios-en-2017-en-colombia-229622>

³⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

³⁸ undp_co_PUBL_julio_ODS_en_Colombia_los_retos_para_2030_ONU (8).pdf



a medicina especializada, insumos, servicios y atención oportuna en todos los niveles de complejidad, así como el fortalecimiento de la rectoría del sistema, manejo transparente y eficiente de los recursos.

Las cifras mencionadas ponen de manifiesto el suicidio como un problema de salud pública de gran envergadura en el país, por su tendencia al incremento. La conducta suicida al ser un acto consciente que va encauzada a la autolesión fatal e impacta a nivel individual, familiar, en el entorno social, laboral y económico, puede ser prevenible con una respuesta oportuna multisectorial orientada a brindar una atención integral a la persona que puede responder frente a una adversidad con un comportamiento suicida.³⁹

En este sentido, se encuentra que las acciones estratégicas de prevención de la conducta suicida dirigidas a jóvenes y adolescentes, fueron las revistieron el mayor interés de las administraciones 2016-2019, con un registro promedio del 92,4% de los departamentos y el 79,1% de los municipios; este tipo de acciones, dirigidas a niños y niñas tuvo un registro promedio del 74,4% de las entidades territoriales y para el caso específico de la población migrante, no superó el 36%.

Tabla 23. Acciones estratégicas de prevención del suicidio realizadas a nivel territorial durante el periodo 2016-2019, según área urbana y rural

Acciones estratégicas	Área urbana		Área rural	
	Deptos.	Mpios.	Deptos.	Mpios.
Acciones específicas para prevenir el bullying y la violencia en las instituciones escolares	78,8%	79,7%	66,7%	74,4%
Creación /revisión/ajuste de la ruta de atención frente a la conducta suicida	72,7%	58,2%	51,5%	52,0%
Creación/fortalecimiento de una línea de atención telefónica	42,4%	27,0%	30,3%	24,9%
Estrategias para la prevención de la conducta suicida, dirigidas a la población adolescente	93,9%	80,4%	72,7%	72,4%
Estrategias para la prevención de la conducta suicida, dirigidas a la población infantil	75,8%	73,1%	63,6%	66,7%
Estrategias para la prevención de la conducta suicida, dirigidas a la población joven	90,9%	77,8%	72,7%	69,7%
Estrategias para la prevención de la conducta suicida, dirigidas a la población migrante	36,4%	21,3%	27,3%	18,3%
Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica del intento de suicidio	84,8%	67,3%	63,6%	60,9%
Procesos de capacitación a docentes y orientadores de las instituciones educativas para la identificación de la conducta suicida	87,9%	59,9%	69,7%	52,4%
Procesos de seguimiento e intervención de la conducta suicida	84,8%	69,0%	72,7%	62,8%

³⁹ IBIDEM

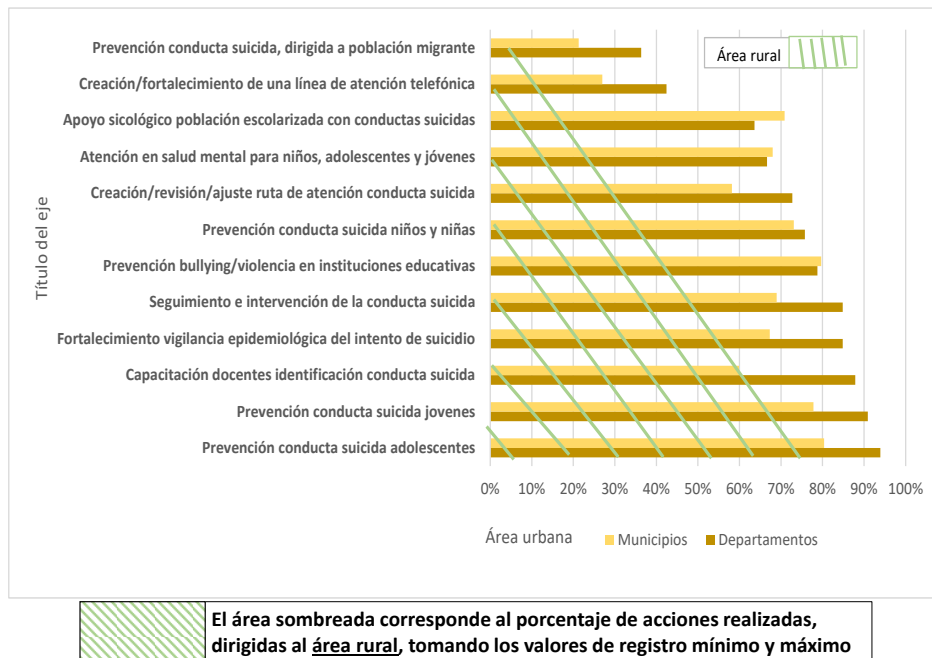


Acciones estratégicas	Área urbana		Área rural	
	Deptos.	Mpios.	Deptos.	Mpios.
Procesos específicos de atención en salud mental para niños, adolescentes y jóvenes	66,7%	68,0%	51,5%	61,1%
Programas de apoyo psicológico a la población escolarizada identificada con conductas suicidas	63,6%	70,9%	54,5%	63,5%

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

La acción estratégica de “Creación/fortalecimiento de una línea de atención telefónica”, tuvo niveles de registros muy bajos (34,7% y 27,6%) en promedio en área urbana y rural respectivamente, al igual que los “procesos específicos de atención en salud mental”, que no superan en promedio el 62%. Por ello, es fundamental identificar los factores sociales biológicos, psicológicos, culturales, ambientales o económicos, para incidir mediante la implementación de programas asistenciales que respondan de manera adecuada a la reducción de los factores de riesgo y fortalecer procesos protectores, apoyo social. Gráficamente se puede apreciar la distribución de las acciones estratégicas realizadas, así:

Gráfica 11. Distribución de las acciones estratégicas de prevención del suicidio realizadas a nivel territorial durante el período 2016-2019, según área urbana y rural



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

Por último, las acciones de prevención del suicidio dirigidas al área rural no tuvieron la misma representatividad que las del área urbana; el registro oscila entre 18,3% y 74%. Sirva esta información para precisar que un elemento que seguramente ha influido en el nivel de atención prestada a este fenómeno en lo rural, es que “se ha



tipificado el suicidio como propio o “natural” de poblaciones urbanas altamente individualizadas, con mayores presiones sociales y económicas y fuertes niveles de estrés; mientras que para el caso de las poblaciones rurales se mantiene una visión idealizada e idílica que los enmarca dentro de comunidades orgánicas, solidarias, de fuertes lazos societales y valores tradicionales, características que estarían en contravía del modelo con el que se representa y se asocia socialmente el suicidio”⁴⁰. No obstante, Medicina Legal precisa que de los 2.675 suicidios registrados en 2018, según zona de ocurrencia, 696, que equivale al 26,2%, se presentaron en zona rural.

4.5.1 Recomendaciones del Ministerio Público

- Tener en cuenta que el suicidio es un problema de salud pública que requiere atención no solo del sistema de salud sino también del educativo a nivel local, y su abordaje se debe hacer desde un enfoque territorial y multisectorial, con una mirada integral garantista de los derechos humanos.
- Las actuales administraciones no deben perder de vista que la tasa de intento de suicidio se ha ido incrementando año tras año, pasando de 0,9 por 100.000 habitantes en 2009 a 36,08 por 100.000 habitantes en 2016 y en 2017 la tasa (preliminar) es de 52,4⁴¹, por lo cual el trabajo intersectorial que realicen los territorios, debe buscar impactar principalmente a la comunidad educativa y a la familia frente a la sensibilización y a la detección temprana de la conducta suicida.

4.6 Nivel de abordaje de las acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección

Sobre la base del valor esperado de las acciones realizadas, considerando la lista de alternativas que ofreció el aplicativo web de la Vigilancia superior, la Procuraduría General de la Nación diseñó un indicador para estimar el nivel de abordaje de cada derecho o temática en la gestión territorial de las administraciones 2016-2019. Los rangos posibles son los siguientes:

Entre 0 y 25%	Entre 25.1% y 50%	Entre 50.1% y 75%	Entre 75.1% y 100%
Muy bajo	Bajo	Medio	Alto

Fuente: Procuraduría General de la Nación. Diseño propio.

Los resultados gráficos se presentan a continuación, con el respectivo mapa departamental para el área urbana, donde predomina el color azul, indicativo que

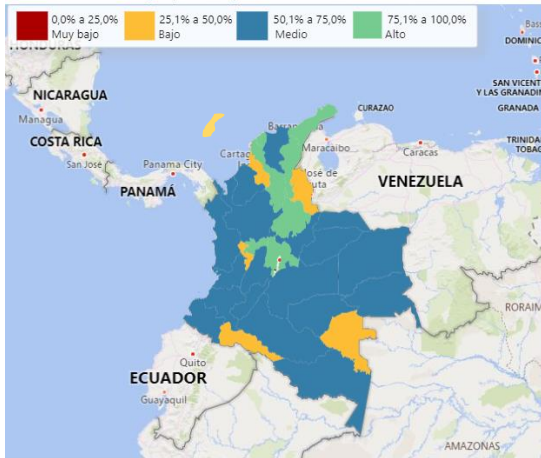
⁴⁰ El suicidio en la población rural en Colombia. Tomado de: <http://suicidioprevention.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2015/09/El-suicidio-en-la-poblaci%C3%B3n-rural-Colombia.pdf>

⁴¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Registros SISPRO, referenciado en Forensis Datos para la vida 2018

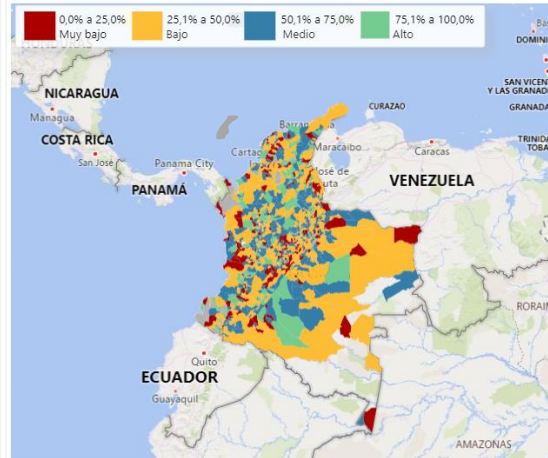
las acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección tuvieron un abordaje medio, mientras que a nivel municipal en promedio el abordaje fue bajo.

Nivel de abordaje de acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección para el área urbana

Mapa 23. Según departamentos



Mapa 24. Según municipios

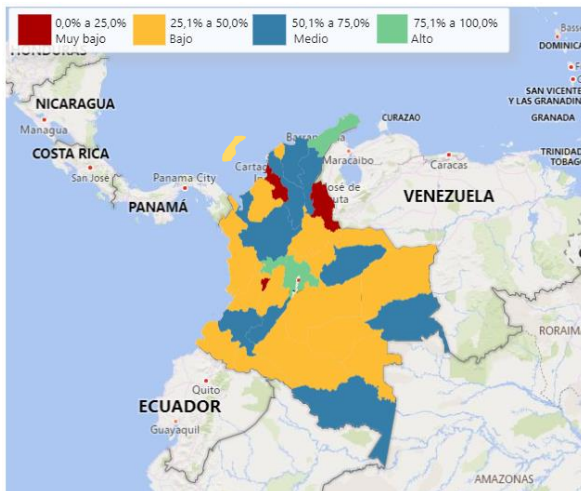


Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud

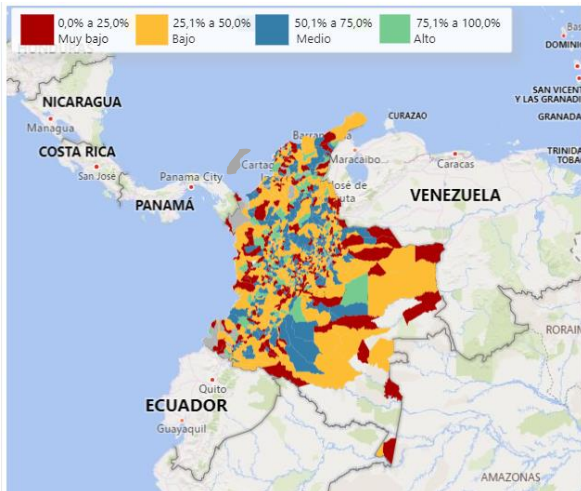
En el abordaje de las acciones estratégicas dirigidas al área rural por parte de los departamentos prima el color amarillo, que equivale al nivel bajo.

Nivel de abordaje de acciones estratégicas para garantizar los derechos de protección para el área rural

Mapa 25. Según departamentos



Mapa 26. Según municipios



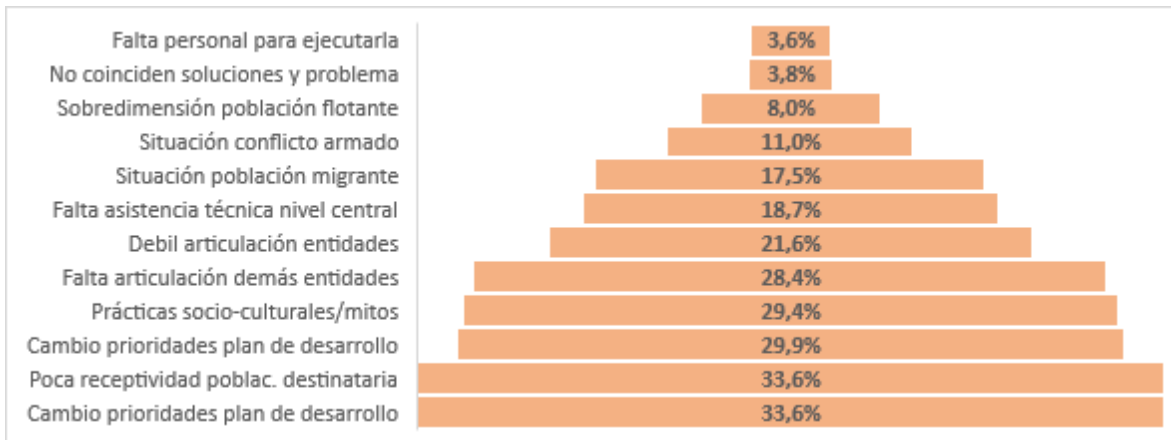
Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial. Modelo Analítico de Infancia, Adolescencia y Juventud



5. PRINCIPALES DIFICULTADES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN

El cambio de prioridades en el plan de desarrollo y la poca receptividad de la población destinataria, fueron las dos principales dificultades identificadas por al menos la tercera parte de las entidades territoriales, como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica 12. Principales dificultades para garantizar los derechos de protección, identificadas por las administraciones 2016-2019



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.

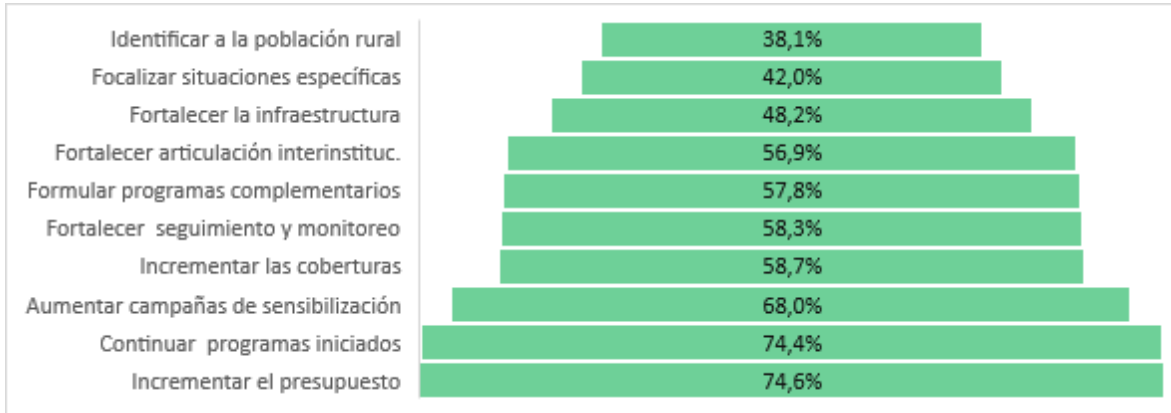
Con ese panorama, no es admisible que las situaciones de las que deben ser protegidos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, dejen de ser una prioridad en la planeación territorial, porque es una responsabilidad ineludible.

6. RECOMENDACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES 2016-2019 FRENTE A LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN

Entre las recomendaciones que las entidades territoriales hacen a los nuevos mandatarios, las tres principales fueron: incrementar el presupuesto (821), continuar con los programas iniciados en la administración 2016-2019 (819) y aumentar campañas de sensibilización (749):



Gráfica 13. Principales recomendaciones de las administraciones 2016-2019 a los nuevos mandatarios territoriales



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Aplicativo web de la Vigilancia superior a la gestión pública territorial.