



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Protocolo

De seguimiento a las políticas públicas en materia de
prevención del reclutamiento ilegal y procesos de
reparación integral a NNA desvinculados

“ Protocolo

De seguimiento a las políticas públicas
en materia de prevención del reclutamiento
ilegal y procesos de reparación integral a
NNA desvinculados ”

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA
JENNY CAROLINA GÓMEZ



PROTOCOLO
DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO ILEGAL Y PROCESOS DE REPARACIÓN INTEGRAL A NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES DESVINCULADOS.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN

Procurador General de la Nación

CARLOS ARTURO GÓMEZ PAVAJEAU

Vice procurador General de la Nación

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Procurador Delegado para la Defensa de los derechos
de la Infancia, Adolescencia y la Familia

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

JOSÉ ÁNGEL OROPEZA

Jefe de Misión

FERNANDO CALADO

Director de Programas

JUAN MANUEL LUNA

Coordinador Programa de Atención a Niños y Niñas Desvinculados

HUGO HIDALGO PÉREZ

Gerente Área de Prevención

EQUIPO COORDINADOR Y TECNICO

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

MARÍA ALEJANDRA MAYA PERDOMO

EQUIPO CONSULTOR

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

JENNY CAROLINA GÓMEZ

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada, en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de principal organización internacional para las migraciones, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), y la OIM. Los contenidos son responsabilidad de PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o el gobierno de los Estados Unidos de América, ni de la OIM.

© PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

© ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

Bogotá, Noviembre de 2008

Diseño de carátula y diagramación: Stephan Acuña Aguirre



CONTENIDO

PRÓLOGO

| | |
|--|-----------|
| I. CARTA DE PRESENTACIÓN | 7 |
| II. MARCO DE ACTIVIDAD DE SEGUIMIENTO | 11 |
| A. EL RETO PLANTEADO POR EL CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN | 11 |
| 1. Conjunto de acciones para garantizar la protección integral de NNA | 12 |
| 2. Acciones desarrolladas por el Estado, la sociedad y la familia | 13 |
| B. COMPETENCIA DE LOS PROCURADORES JUDICIALES ADSCRITOS A LA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA EN EL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 15 |
| III. REGLAS PARA DESARROLLAR SEGUIMIENTO | 21 |
| A. DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES | 21 |
| 1. LINEAMIENTOS | 22 |

| | |
|---|----|
| a. Reglas | 22 |
| b. Procedimiento | 24 |
| 2. POLÍTICA PÚBLICA GENERAL: CONSEJOS DE POLÍTICA SOCIAL | 25 |
| a. Reglas | 25 |
| b. Procedimiento | 27 |
| 3. POLÍTICA PÚBLICA ESTRATÉGICA: PLANES DE GOBIERNO | 28 |
| a. Reglas | 28 |
| b. Procedimiento | 32 |
| B. DESARROLLO DE SISTEMAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS PARA NNA DESVINCULADOS DEL CONFLICTO ARMADO | 33 |
| 1. POLÍTICAS PÚBLICAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES | 33 |
| a. Reglas | 33 |
| b. Procedimiento | 34 |
| 2. PROGRAMA ESPECIALIZADO DE ATENCIÓN | 35 |
| a. Reglas | 35 |
| b. Procedimiento | 36 |
| 3. PROCEDIMIENTO DE REPARACIÓN INTEGRAL COMO VICTIMA: LEY 975 DE 2005 | 37 |
| a. Reglas | 37 |
| b. Procedimiento | 40 |



PRÓLOGO

El Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 200), impuso al Estado Colombiano la obligación de diseñar y ejecutar Políticas Públicas para la infancia y la adolescencia, como mecanismos de prevención a la violación de sus derechos fundamentales y sistemas de restablecimiento de los mismos, cuando éstos sean vulnerados.

Dentro de este marco legal, hoy considerado como el mayor y más moderno avance legislativo en Colombia y Latinoamérica para la protección y garantía del ejercicio pleno de los derechos de más de 15 millones de colombianos menores de 18 años, la Procuraduría General de la Nación, tiene entre otras la labor de realizar el seguimiento a la gestión adelantada por las autoridades municipales y departamentales en torno a la Política Pública de Infancia y Adolescencia, como garantes de la vigencia del orden constitucional, del Estado Social de Derecho.

Una particular situación de afectación de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes Colombianos es su vinculación y utilización dentro del conflicto armado interno. Pese a los adelantos legislativos y jurisprudenciales en materia de considerar a este grupo de niños, niñas y adolescentes como víctimas de este flagelo, obliga a los mandatarios departamentales y municipales a implementar políticas públicas preventivas que aseguren condiciones materiales para que los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse armónicamente por fuera del conflicto armado y, en el caso de su reclutamiento y posterior desvinculación, se cuente con programas especializados de atención y de reparación integral como víctimas del conflicto armado coherentes a la obligación dada por el Código de Infancia y Adolescencia en su artículo 7 “LA PROTECCIÓN INTEGRAL” derecho del cual son titulares.

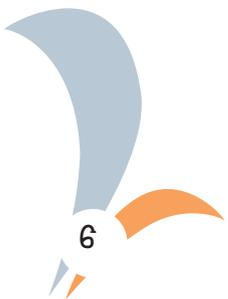
Es por eso que la Procuraduría General de la Nación como garante de los derechos humanos y en especial de los niños, niñas y adolescentes con la asistencia técnica de la Organización Interna-

cional para las Migraciones (OIM) y el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ha elaborado el presente Protocolo para el “Seguimiento de la Política Pública Preventiva y de Restablecimiento de Derechos frente a la situación de reclutamiento ilegal en Colombia, el Seguimiento a los Procesos de Atención desarrollados por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Autoridades Territoriales, y el procedimiento de reparación integral dentro del la Ley 975 de 2005” que compete realizar a los Procuradores Judiciales adscritos a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Familia y personeros municipales en su condición de agentes del Ministerio Público.

Este trabajo lo hemos comprendido como un protocolo de red, esto es, un conjunto de reglas que controlan la secuencia de mensajes que ocurren durante una comunicación entre entidades que forman dicha red. Lo anterior, porque hemos entendido a lo largo de los últimos años, que para la construcción del presente de nuestra Infancia y Adolescencia es necesaria la articulación de cada institución que hoy tiene una responsabilidad directa e indirecta con la Infancia y la Adolescencia.

El principal objetivo de este trabajo es dotar a los agentes del Ministerio Público de las herramientas conceptuales y procedimentales para el ejercicio de su principal función de garantizar a nuestros niños, niñas y adolescentes la protección integral debida por el Estado la Sociedad y la Familia.

EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN
Procurador General de la Nación



I

CARTA DE PRESENTACIÓN

Señores:

PROCURADORES JUDICIALES EN NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Colombia

Afectuoso saludo.

El Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA) impuso el reto de implementar políticas públicas para la niñez y adolescencia como mecanismos de prevención de violación de sus derechos fundamentales y sistemas de restablecimiento de los mismos cuando éstos sean vulnerados. En este marco, es nuestra labor como Procuraduría General de la Nación (PGN) realizar el seguimiento a la gestión adelantada por las autoridades municipales y departamentales en torno a la política pública de infancia y adolescencia, como garantes de la vigencia del orden constitucional, del Estado Social de Derecho.

Una particular situación de afectación de los derechos fundamentales de NNA (NNA) es su utilización dentro del conflicto armado interno. De ella surge el reto de implementar políticas públicas preventivas que aseguren condiciones materiales para que los NNA puedan desarrollarse armónicamente por fuera del conflicto armado y, así mismo, se cuenten con programas especializados de atención coherentes con la política pública de infancia y adolescencia junto con un programa de reparación integral como víctimas del conflicto armado (CA).

El presente documento presenta un protocolo¹ para el seguimiento de la política pública preventiva y de restablecimiento de derechos frente a la situación de reclutamiento ilegal en Colombia, el seguimiento a los procesos de atención desarrollados por ICBF y autoridades locales, y el procedimiento de reparación integral dentro del la Ley 975/05, por parte de los Procuradores Judiciales adscritos a la Delegada para la Defensa de la infancia, adolescencia y familia (Delegada) de la Procuraduría General de la Nación. Comprendemos que se trata de un protocolo de red, esto es, un conjunto de reglas que controlan la secuencia de mensajes que ocurren durante una comunicación entre entidades que forman una red.

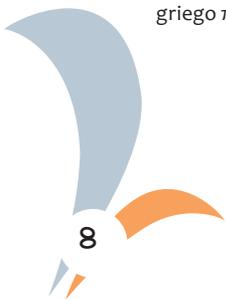
Los elementos descritos en el presente protocolo deberán entenderse como una especificación de funciones que se les asigna conforme al Decreto 262 de 2000.

Atentamente,

PROCURADOR DELEGADO

¹ Protocolo, su definición según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la siguiente: (Del latín *protocollum*, y este del griego *πρωτόκολλον*).

1. m. Serie ordenada de escrituras matrices y otros documentos que un notario o escribano autoriza y custodia con ciertas formalidades.
2. m. Acta o cuaderno de actas relativas a un acuerdo, conferencia o congreso diplomático.
3. m. Regla ceremonial diplomática o palatina establecida por decreto o por costumbre.
4. m. Plan escrito y detallado de un experimento científico, un ensayo clínico o una actuación médica.



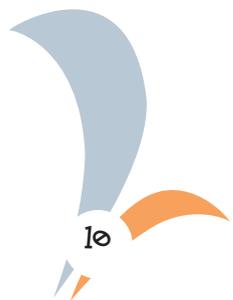


ABREVIATURAS

- Delegada para la Defensa de la infancia, adolescencia y familia (Delegada)
- Código de la Infancia y la Adolescencia (CIA)
- NNA (NNA)
- Procuraduría General de la Nación (PGN)



*Protocolo de seguimiento a las políticas públicas en materia de prevención
del reclutamiento ilegal y procesos de reparación integral a niños, niñas y adolescentes desvinculados*



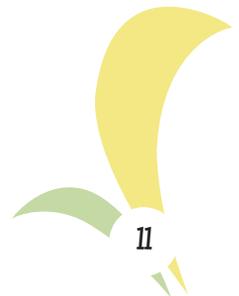
II

MARCO DE ACTIVIDAD DE SEGUIMIENTO

A. EL RETO PLANTEADO POR EL CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA: MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN

El código de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006) implica un cambio de paradigma en el marco de comprensión de las relaciones políticas y sociales en torno a dicha población, a partir de la inclusión de una estrategia de políticas públicas como mecanismo de realización efectiva de los derechos fundamentales de NNA y la concepción de restablecimiento de derechos como criterio orientador para todos aquellos casos donde los niños y adolescentes se ubican en situaciones sociales de restricción, vulneración o negación de sus derechos fundamentales. El reto que nos plantea este estatuto es comprender que el Estado, la sociedad y la familia son funcionalmente responsables por el desarrollo armónico de NNA a través de la generación de entornos sociales adecuados para el ejercicio de sus derechos o el restablecimiento de los mismos en los casos de reclutamiento ilegal, y otras vulneraciones y delitos.

El CIA define como políticas públicas de infancia y adolescencia “el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes” (artículo 201, inciso 1°). Dos rasgos caracterizan la definición normativa, estos son:



1. Conjunto de acciones² para garantizar la protección integral de NNA

Se comprende que “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactorio o problemática”³. Entonces, la política pública es un objeto de conocimiento conformado por el conjunto de acciones orientadas a propósitos y programas de las autoridades públicas. Este objeto se entiende como “policy” en inglés, distinto de “polity” y “politics”, porque se encuentran en este idioma por lo menos tres acepciones del término política (que en el castellano tienen el mismo significante “política”): a) polity: política concebida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas; b) politics: política como actividad de organización y lucha por el control del poder; y c) policy: política como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas⁴.

El objeto material (situación socialmente negativa que se pretende afrontar) al que debe dirigirse la política pública de infancia y adolescencia es definido por el CIA al concebir a los NNA como sujetos de derechos prevalentes que generan deberes funcionales para el Estado, la sociedad y la familia en busca de su “pleno y armonioso desarrollo”⁵, de tal manera que cualquier situación

2 Conforme al diccionario de la real academia de la lengua española, acción significa: (Del lat. actĭo, -ōnis). 1. f. Ejercicio de la posibilidad de hacer. 2. f. Resultado de hacer.

3 ROTH DEUBEL, André-Noel, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006. (Pág, 27)

4 ROTH DEUBEL, André-Noel, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006 (pp.25-26)

5 ARTÍCULO 10. FINALIDAD. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna. (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006)

de vulneración o amenaza de los derechos de los NNA se deberá abordar a través de políticas públicas de infancia. Este proceso establece criterios para lograr su “desarrollo integral”⁶ al asegurar las condiciones materiales necesarias para el pleno ejercicio de sus derechos⁷.

2. Acciones desarrolladas por el Estado, la sociedad y la familia

El CIA plantea la intervención del Estado, la sociedad y la familia en busca de la protección del desarrollo integral de los NNA como parte de la definición de política pública. Esta relación se fundamenta en el principio de corresponsabilidad⁸, y pretende un enfoque mixto de la relación

6 ARTÍCULO 70. PROTECCIÓN INTEGRAL. 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. (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006)

7 ARTÍCULO 202. OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Son objetivos de las políticas públicas, entre otros los siguientes:

1. Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos. (Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006)

8 Por este principio se entiende que Estado, Sociedad y Familia son agentes responsables de asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes al establecer la participación activa de los tres estamentos sin interferencias ni exención de responsabilidades.

En 1924 en la declaración de Ginebra se inicia el proceso de reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos que requieren de una protección especial, preocupación que se reitera en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25 numeral 2) y en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 24) aparece expresamente el principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado en la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Indica el mencionado artículo: “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia, como de la sociedad y el Estado”. La Convención Americana sobre Derechos Humanos reitera esta noción en su artículo 19: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

La Constitución Política colombiana en su artículo 44 establece de forma clara el principio de corresponsabilidad: “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Conforme al Código de la Infancia y la Adolescencia la corresponsabilidad es uno de los principios básicos que debe orientar el análisis de la situación de la niñez: “Se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección” (Artículo 10, Ley 1098/06)



Estado-sociedad donde se deja de lado la pretensión de establecer vínculos causales entre Estado y sociedad, para “aprender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interacciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia”⁹.

Desde esta perspectiva las acciones que conforman las políticas públicas se comprenden como redes, es decir, “un conjunto de relaciones de un tipo específico (por ejemplo de colaboración, de apoyo, de control o de influencia) entre un conjunto de actores (Lazega, 1994)”¹⁰. Entonces las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas; lo determinante son las relaciones no los sujetos.

En el caso de la política pública de infancia y adolescencia el código indica que ésta será la red de acciones desarrollada por los actores sociales, estatales y la familia para la realización integral de los derechos de NNA (comprensión de la política pública desde las teorías de entramado o networks theory¹¹), conformando un proceso de red con una alta participación de actores públicos (Presidente, gobernadores, alcaldes, consejos de política social, ICBF y todas las autoridades locales) y profusa participación de actores sociales (sociedad, familia, organizaciones de la sociedad civil, y privilegiadamente NNA)¹², que funcionará de manera descentralizada (departamentos y municipios) y estable (articulados por ICBF y consejos de política social), siendo entonces un

9 ROTH DEUBEL, André-Noel, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006. (pág.31)

10 ROTH DEUBEL, André-Noel, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006. (pág.33)

11 Existen tres enfoques: red de política (policy network), la comunidad de política (policy community) y las coaliciones de militantes (advocacy coalitions). Estos enfoques proponen modelos de interacción entre los diferentes actores de la política pública, modelos que pueden tomar distintas formas según el tipo de participantes (actores públicos o privados) y según el tema de la política al que se vean orientados.

12 Esta perspectiva de red es coherente con la percepción de la política pública como “un proceso social en donde se producen acciones gubernamentales orientadas a identificar y solucionar problemas de diferente naturaleza mediante la consecución de objetivos (sociales, económicos, políticos, culturales, sectoriales, territoriales, internacionales, intergubernamentales, etc.) y en el cual diversos actores, tanto desde el Estado, como fuera él, buscan intervenir para promover y lograr intereses” (subrayado fuera de texto). Como proceso social está cruzado por diversas confrontaciones de intereses de diversos sectores, grupos e intereses. Con ellas se busca fortalecer y promover posturas ideológicas y en ello ciertas decisiones. Lozano Alejandro, El juego de las políticas públicas. Documento de trabajo.

modelo de cooperación sectorial¹³.

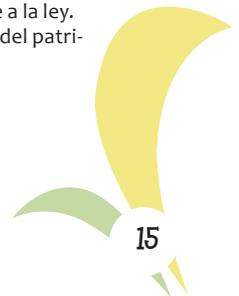
B. COMPETENCIA DE LOS PROCURADORES JUDICIALES ADSCRITOS A LA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LA INFANCIA, ADOLESCENCIA Y FAMILIA EN EL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los Procuradores Judiciales de Infancia, Adolescencia y Familia son los responsables de realizar la labor de seguimiento y control preventivo de la política pública en materia de prevención del reclutamiento y uso de NNA en el conflicto armado y del proceso de desvinculación de éstos. Este proceso de seguimiento a políticas públicas desarrollada por autoridades municipales y departamentales está directamente vinculado con el artículo 277 de la Constitución Política¹⁴ y la misión de la PGN que enuncia: “Vigilar el correcto funcionamiento de la función pública, para salvaguardar los derechos intereses de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos

13 El término de red designa de modo genérico todas las posibles formas de interacción de los actores. Kriese propone varios tipos de redes según el grado de desarrollo de los actores sociales y la fuerza del Estado: a) Red de concertación. Se caracteriza por un número bajo de actores, el cierre de su acceso para otros actores, la centralización y la estabilidad de su funcionamiento; b) Red de cooperación sectorial. En ella interviene un número relativamente alto de actores públicos y pocos actores privados. Funciona de manera descentralizada y estable; c) Red de intervención. Está caracterizada por un número relativamente bajo de actores públicos y numerosos actores privados. Centralizado e inestable, y d) Red de presión. Número alto de participantes y la apertura de acceso para otros actores. Funcionamiento descentralizado e inestable. ROTH DEUBEL, André-Noel, Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006. (pág. 33)

14 “El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley”



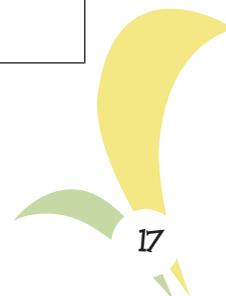
humanos e intervenir en representación de la sociedad para defender el patrimonio público”, es decir, la labor de los diferentes funcionarios de la PGN está dirigida a obtener el “Correcto funcionamiento de la Función pública”. En nuestro caso particular, el correcto desarrollo de la función pública de bienestar familiar a través de políticas públicas municipales y departamentales, a través de procesos de “garantía y protección de derechos humanos”.

En el caso concreto, los Procuradores Judiciales de Infancia y Familia deben lograr un correcto funcionamiento de todas las instituciones y desempeño de los funcionarios encargados de la prevención y atenciones de los NNA frente al reclutamiento ilegal utilizando como mecanismo la garantía y protección de derechos humanos de NNA (artículo 95, Ley 1098 de 2006). Como el Código de la Infancia y la Adolescencia indica como mecanismo idóneo para el desarrollo de la función pública de bienestar familiar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, la labor de los procuradores judiciales deberá enfocarse a conseguir la el correcto desarrollo de tales políticas públicas.

En el nivel funcional los procuradores judiciales tienen a su cargo: a) Funciones preventivas y de control de gestión, b) Protección y defensa de los derechos humanos, c) Intervención ante las autoridades administrativas y judiciales (artículo 37, Decreto Número 262 DE 2000). Todas estas funciones están enfocadas al mantenimiento del orden jurídico en materia de NNA, así como la garantía de los derechos fundamentales de tal población. Al tiempo, la Resolución 450 de diciembre 12 de 2000¹⁵ indica las actividades propuestas para los Procuradores Judiciales para el desarrollo de sus actividades (artículo 8°), con el siguiente resultado:

¹⁵ Manual de funciones (funciones y requisitos), 2005. Oficina de planeación. Revisión septiembre de 2005

| | |
|--|--|
| Función (Decreto 262 de 2000) | Actividad (Resolución 450 de diciembre 12 de 2000) |
| Funciones preventivas y de control de gestión | No 3. Efectuar seguimiento, en ejercicio de la vigilancia superior a los organismos e instituciones encargadas de los programas a favor de los derechos y garantías fundamentales de la infancia, adolescencia, incapaces, institución familiar, así como la población infantil de las minorías étnicas y los resguardos indígenas. |
| Protección y defensa de los derechos humanos | No 2. Elaborar e interponer acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público, cuando se vean afectados los derechos fundamentales de la infancia, adolescencia, incapaces e institución familiar, así como la población infantil de las minorías étnicas y resguardos indígenas. |
| Intervención ante las autoridades administrativas y judiciales | No 1. Intervenir como agente del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y en aquellos asuntos donde lo disponga el Procurador General o el Procurador Delegado para la defensa del menor y la familia. No 4. Revisar procesos e intervenir como sujeto procesal (asistir a las audiencias de conciliación, interponer recursos, presentar alegatos, emitir conceptos, etc) ante las autoridades que señale la ley, especialmente en aquellos asuntos en que puedan resultar involucrados intereses de la infancia, adolescencia, incapaces, institución familiar y población infantil de las minorías étnicas y resguardos indígenas. |
| No 5. Las demás funciones que le sean asignadas por la ley y el Procurador General de la Nación” | |



Este seguimiento desarrollado por los procuradores judiciales frente a las políticas públicas de infancia y adolescencia debe ser una actividad acorde con los principios¹⁶ y valores¹⁷ de la PGN

16 Son Principios de la PGN:

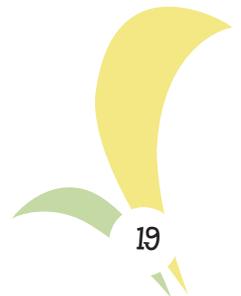
- Buena fe: acción de creer en el otro; incorpora el valor ético de la confianza, el respeto por el otro y la credibilidad para que las libertades de ambos se ejerzan legítimamente.
- Celeridad: actuar con rapidez, velocidad, con sentido de oportunidad.
- Economía: forma eficiente de administrar y organizar los recursos, los gastos y los ingresos.
- Eficacia: cuando se produce el efecto esperado, el logro de los objetivos.
- Igualdad: parámetro de acción que establece que todas las personas deben tener las mismas oportunidades de vida, sin discriminación de raza, género, edad o creencias religiosas.
- Imparcialidad: actuar en forma justa, en coherencia con parámetros preestablecidos y objetivos.
- Moralidad: condiciones que guían la acción basada en preceptos morales, en función de las normas constitucionales o costumbres sociales.
- Publicidad: lo que se hace a la vista del público, en presencia de la sociedad.
- Probidad: comportamiento intachable, a toda prueba, necesariamente alineado con la rectitud y la honestidad.
- Respeto a la dignidad humana: se expresa en el cuidadoso tratamiento que se debe dar a todas las personas a fin de no destruir ni perturbar su consideración como individuo.

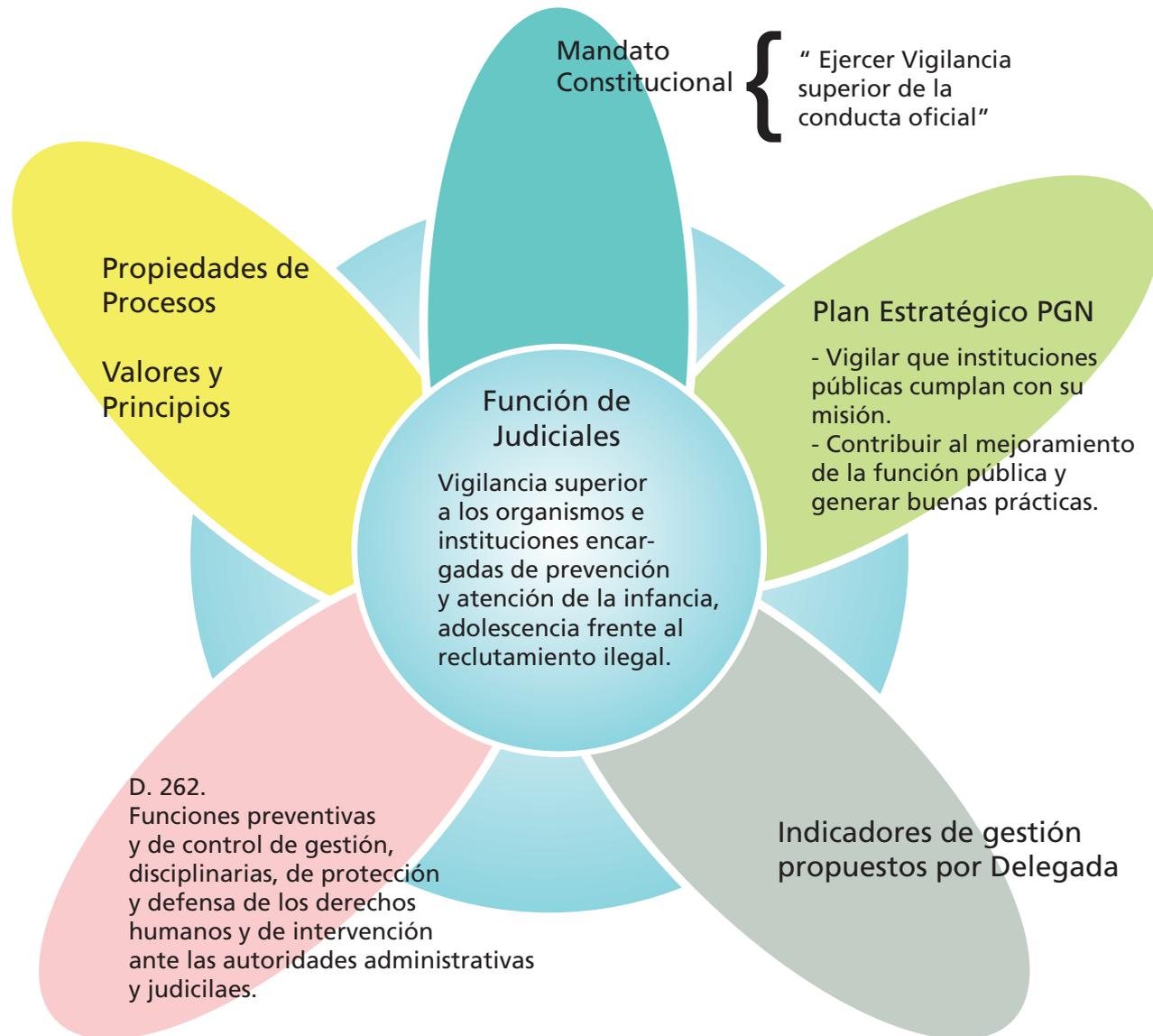
17 Son valores de la PGN:

- Libertad: disposición natural del hombre a hacer lo que él decida, para su propio bienestar, el de los demás y el de la sociedad en general, materializando su condición de sujeto moral autónomo.
- Honestidad: es el valor que mueve al hombre a actuar con rectitud, honradez y veracidad en todos y cada uno de los actos de la vida, a proceder de acuerdo con reglas y valores aceptados por la sociedad como buenos principios.
- Justicia: equilibrio que se establece entre causa y efecto, entre una acción y sus resultados, en desarrollo de principios de igualdad y dignidad que garantizan a cada cual lo que necesita y requiere para desarrollarse como sujeto autónomo y digno.
- Responsabilidad: es la capacidad de reconocer y aceptar las consecuencias de las decisiones tomadas libremente. Es la obligación moral por cumplir con el deber asignado aportando lo mejor de sí mismo.
- Tolerancia: respetar y aceptar las actitudes y comportamientos individuales, sociales o institucionales, entendiendo las diferentes opiniones y posiciones de cada uno, aún cuando no se compartan.
- Respeto: es el valor fundamental para la convivencia social; respetar es estimar y considerar los derechos propios y de los demás, valorando las cualidades de los otros y el medio que nos rodea.
- Compromiso: deber del servidor público de participar activamente para el logro de la misión institucional de manera constante y responsable, entregando lo mejor de sí mismo.
- Transparencia: es el cumplimiento del quehacer como servidor público de conformidad con los deberes y obligaciones a los que se ha comprometido con la Institución y la sociedad.
- Solidaridad: es actuar en unión, sintiendo como propias las causas, intereses y responsabilidades de otros, de manera desinteresada y oportuna, expresando un alto grado de integración, estabilidad interna, adhesión ilimitada y total a una causa, situación o circunstancia, que implica asumir y compartir por ella beneficios y riesgos.
- Efectividad: ser efectivo significa el logro de los objetivos o de la misión de la Entidad de forma eficiente y eficaz, con la mayor calidad, utilizando el mejor método, al menor costo y en el menor tiempo.

(objetivo de valores y principios expresado en Carta de Valores y Principios Éticos PGN), porque los principios (Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta - Diccionario de la Real Academia de la Lengua-) y valores (cualidad que poseen algunas realidades, consideradas bienes, por lo cual son estimables -RAE-) de una organización expresan las propiedades que han de tener todos los procesos que en ella se desarrollen. No se trata de criterios de libre aplicación por los funcionarios, los principios y valores deben ser cumplidos por todos y cada uno de sus funcionarios como complemento de sus obligaciones (indica el ámbito de aplicación de los valores y principios).

En conclusión, el deber de seguimiento (que fundamenta el presente protocolo) por parte de los Procuradores Judiciales en Familia, se sustenta en su función de prevención y control de gestión a través de la actividad propuesta en el No. 3 de la Resolución 450 de diciembre 12 de 2000, dentro del marco de exigibilidad general de las actuaciones de los funcionarios de la PGN, así:





III

REGLAS PARA DESARROLLAR SEGUIMIENTO

A POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS DEL

RECLUTAMIENTO ILEGAL

A. DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES

Se reitera que no es posible hablar de un proceso de construcción de la política pública de infancia y adolescencia en su totalidad, se debe comprender que es un proceso en red (no solo red de comunicaciones, sino red de acciones), en el que interactúan diferentes actores sociales que dan respuesta a la situación socialmente problemática, correlacionando acciones. La categoría de política pública se reservará para todas las acciones adelantadas por Estado, sociedad y familia en la protección de los derechos de NNA usados en el conflicto armado.

Hablar de procedimientos para la implementación de políticas públicas es contradictorio con el carácter de objeto de investigación que tiene esta noción (política pública como objeto de análisis construido del conjunto e interacción de las diferentes actividades de los actores sociales en la superación de situaciones socialmente negativas). Los responsables de la política pública de infancia y adolescencia deberán formular objetivos en un proceso concertado del Estado con la sociedad y la familia para la protección integral de los NNA de su territorio y generar promoción de planes y programas que realicen dichos objetivos, manteniendo una permanente perspectiva de construir redes de acción entre los diferentes ejes de los programas; se trata de generar redes en el desarrollo del objetivo de la realización de los derechos de los NNA y el restablecimiento de los mismos en caso de vulneración.



A continuación enunciaremos las reglas que se han de tener en cuenta para realizar un eficaz¹⁸ seguimiento a las políticas públicas sobre niños, niña y adolescentes usados en el conflicto armado colombiano.

1. Lineamientos

El Código de Infancia y Adolescencia establece los entes encargados de la formulación de lineamientos políticos y técnicos que servirán de marco de referencia en la producción de las políticas públicas municipales y departamentales.

a. Reglas

i. Reconocer¹⁹, observar²⁰ y analizar²¹ los lineamientos para políticas públicas, que deberá desarrollar el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio

18 Eficacia.

(Del lat. *efficacia*).

1. f. Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

19 Reconocer.

(Del lat. *recognoscere*).

1. tr. Examinar con cuidado algo o a alguien para enterarse de su identidad, naturaleza y circunstancias.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

20 Observar.

(Del lat. *observare*).

1. tr. Examinar atentamente. Observar los síntomas de una enfermedad. Observar el movimiento de los astros.

2. tr. Guardar y cumplir exactamente lo que se manda y ordena.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

21 análisis.

(Del gr. *ἀνάλυσις*).

1. m. Distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

de la Protección Social, el Ministerio de Educación con la Asesoría técnica del ICBF (Artículo 204, inciso 3, Ley 1098 de 2006). Relacionados en el texto “lineamientos técnicos para el marco general y orientaciones de políticas públicas y planes territoriales en materia de infancia y adolescencia” adoptado por el ICBF por la Resolución 0910 de 2007.

ii. Reconocer y analizar los lineamientos sobre sistemas de garantía de derechos fundamentales de niñas y adolescentes, expedidos por el ICBF, referidos a sistemas específicos de garantía de los derechos de NNA. Además contendrán la organización de tipo sectorial (a la que se adecuarán territorialmente las autoridades locales). Algunos de estos lineamientos fueron enunciados expresamente por la ley 1098 de 2006:

- Sistema de salud integral para la infancia y la adolescencia (artículo 41 B, No 14, ley 1098 de 2006).
- Sistema de asistencia a eventos públicos (Artículo 30, ley 1098 de 2006)
- Sistema de participación (artículo 31, ley 1098 de 2006)
- Sistema de salud y educación para niños con discapacidad (Artículo 36, ley 1098 de 2006)
- Sistema de protección a Madres gestantes y embarazos no deseados (artículo 60, párrafo 2, ley 1098 de 2006).

Actualmente han sido emitidos como documentos de discusión: “Lineamientos Técnicos para Garantizar los Derechos a los NNA en Situación de Discapacidad”, “Lineamiento Técnico para la Garantía de los Derechos de la Primera Infancia” Y “Lineamientos Protección Integral Diferenciada para los Pueblos Indígenas, Afrocolombianos, Raizales y Rom de Colombia”

iii. Reconocer y analizar los lineamientos para sistemas especializados de atención de NNA víctimas de delitos a cargo de ICBF, que tienen carácter obligatorio dentro de la competencia sectorial otorgada al ICBF por la Ley 1098 de 2006. Estos lineamientos son definidos para su aplicación en procesos de restablecimiento de derechos de los NNA



que se encuentren en vulneración de derechos o sean víctimas de delitos. Los planes y programas departamentales y municipales necesariamente deben responder a los programas de atención especializada²² establecidos y organizados por el ICBF. Por estos asuntos operacionales, estarán directamente reglamentados por el ICBF quedando la autoridad departamental y local necesariamente sujeta a la articulación con los programas especializados pre-establecidos.

Se encuentran en proceso de debate el documento “Medida: Vinculación a Programas de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos Vulnerados” (Versión Marzo 12 de 2007)

iv. Es importante que dentro de esta fase de análisis de lineamientos tenga como Procurador Judicial muy presente que no se trata del desarrollo de una política de Estado, sino de una política pública por lo cual es recomendable iniciar un proceso de indagación de todas las organizaciones, instituciones, personas y organizaciones que se dedican al tema de NNA desvinculados del conflicto armado en su localidad.

b. Procedimiento

Cuadro 1

22 Ley 1098 de 2006, ARTÍCULO 60. PARÁGRAFO 10. La especialización de los programas debe definirse a partir de estudios diagnósticos que permitan determinar la naturaleza y el alcance de los mismos. Los programas deberán obedecer a las problemáticas sociales que afectan a los niños, las niñas y los adolescentes, y ser formulados en el marco de las políticas públicas de infancia y adolescencia dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

2. Política pública general: Consejos de política social

Los consejos de política social están encargados de asesorar la formulación de políticas públicas (como su nombre lo indica se trata de un órgano consultivo²³ y no un cuerpo colegiado de decisión²⁴). Estos entes permanentes en el desarrollo de procesos de participación y debate entre los diferentes actores y sectores sociales se erigen para establecer las líneas de acción (estas autoridades permitirán el desarrollo de la política pública como proceso social).

a. Reglas

i. Conocer a nivel nacional la producción del Consejo de Política Social según lo prescrito en el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006.

ii. Buscar²⁵ y relacionar²⁶ todos los actores involucrados en el tema de la política social de

²³ Consejo.

(Del lat. consilium).

1. m. Parecer o dictamen que se da o toma para hacer o no hacer algo.

2. m. Órgano colegiado con la función de informar al Gobierno o a la Administración sobre determinadas materias

²⁴ Concejo.

(Del lat. concilium).

²⁵ Buscar.

(Quizá voz de or. celta, y esta del indoeuropeo *bhudh-skō, conquistar, ganar; cf. celta *boudi-, ganancia, victoria, irl. ant. búaid, victoria, galés budd, ganancia).

1. tr. Hacer algo para hallar a alguien o algo. Estoy buscando un libro.

2. tr. Hacer lo necesario para conseguir algo. Busca trabajo. U. t. c. prnl.

3. tr. Ir por alguien o recogerlo para llevarlo o acompañarlo a alguna parte. Fueron a buscarla a su casa.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

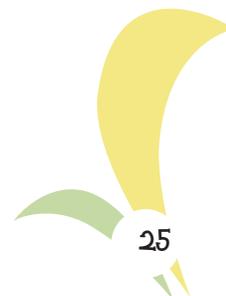
²⁶ relacionar.

1. tr. Hacer relación de un hecho.

2. tr. Establecer relación entre personas, cosas, ideas o hechos. U. t. c. prnl.

3. prnl. Mantener trato social. Este niño se relaciona bien con sus compañeros.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española



infancia y adolescencia en su departamento o municipio, especialmente organizaciones de la sociedad civil, veedurías, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de NNA, entre otras. En este rango es importante que identifique los programas desarrollados frente a NNA desvinculados del conflicto armado, y la prevención de su utilización en el mismo.

iii. A nivel departamental y municipal, en desarrollo de la función preventiva, los Procuradores Judiciales deberán verificar la conformación de los consejos de Política Social de acuerdo al artículo 207 de la Ley 1098 de 2006. Como organizaciones presididas por el Gobernador y alcalde, serán éstos los responsables de convocar dichos consejos (dos veces al año). En caso de no ser convocado el Consejo de Política Social, dentro de las funciones de control de gestión, el Procurador Judicial podrá requerir al alcalde o gobernador para cumplir con sus funciones legales. En casos extremos de renuencia se debe recurrir a un control de tipo disciplinario.

iv. Una vez convocado el Consejo de Política Social, el Procurador Judicial deberá hacerse parte de las sesiones del mismo, participando activamente en desarrollo de sus funciones preventivas, formulando, discutiendo y analizando los lineamientos generales de la política pública departamental o municipal de infancia y adolescencia. En este proceso resulta vital que el Procurador Judicial dé evidencias²⁷ sobre el tema de los NNA en el conflicto armado, de manera que sea una variable a desarrollar por el Consejo.

v. El Procurador Judicial deberá poner de manifiesto la necesidad de contar con participación de los NNA, las familias y la sociedad en general en el debate de los temas de infancia y adolescencia, de tal manera que realmente se desarrolle una política pública

²⁷ evidenciar.

1. tr. Hacer patente y manifiesta la certeza de algo; probar y mostrar que no solo es cierto, sino claro. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

y no una política de Estado. Para ello deberá informar al Consejo de Política Social, por intermedio de su presidente, la necesidad existente de buscar mecanismos de participación y verificar que los resultados de tales procesos se reflejen efectivamente en las decisiones del Consejo. En caso de que el Consejo se rehúse a contar con participación ciudadana el Procurador Judicial deberá instaurar las acciones legales y constitucionales pertinentes que obliguen a la constitución de espacios de participación. En este proceso se podrá recurrir a veedurías ciudadanas, personeros, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

vi. El Consejo de Política Social también tiene la labor de evaluar permanente los planes y programas a través de los cuales se ejecuta la política pública de infancia y adolescencia, y, así, rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales. El Procurador Judicial deberá hacerse parte de dichas evaluaciones con una valoración particular de la política departamental o municipal desarrollada.

b. Procedimiento

Cuadro 2



3. Política pública estratégica: Planes de gobierno

El proceso de formulación concreta e implementación de políticas públicas se realiza por medio de los planes de gobierno municipal y departamental; son responsables del DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN de la política de infancia y adolescencia el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes (artículo 203, Ley 1098 de 2006).

a. Reglas

- i. Buscar y relacionar todos los actores involucrados en el tema de la política social de infancia y adolescencia en su departamento o municipio, especialmente organizaciones de la sociedad civil, veedurías, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de NNA, entre otras. Esto permitirá realmente el desarrollo de políticas públicas.
- ii. Propiciar encuentros entre las diferentes entidades que tratan el tema de los NNA usados en el conflicto armado interno. Si bien el proceso de Red deberá ser liderado por los miembros del ICBF, esto no es un obstáculo para que el Procurador Judicial incentive procesos de trabajo articulado entre organizaciones.
- iii. Analizar con anticipación los planes de gobierno de candidatos, alcaldes y gobernadores, con el ánimo de documentarse en la materia. En ello evaluar²⁸ si están claramente formuladas las políticas públicas de infancia y adolescencia, y el tratamiento del tema

²⁸ evaluar.

(Del fr. évaluer).

1. tr. Señalar el valor de algo.

2. tr. Estimar, apreciar, calcular el valor de algo. Evaluó los daños de la inundación en varios millones. U. t. c. prnl.

3. tr. Estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de los alumnos.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

de los NNA usados en el conflicto armado. Una vez electo el gobernador o alcalde, el Procurador Judicial remitirá estos comentarios con base en la evaluación desarrollada sobre su plan de gobierno frente a la política pública de infancia y adolescencia utilizada en el conflicto armado.

iv. Comprobar²⁹ que el alcalde o gobernador realiza el diagnóstico de la situación de los NNA de su departamento o municipio en los cuatro primeros meses de su mandato (artículo 204, inciso 4, Ley 1098 de 2006) para identificar las problemáticas prioritarias a tratar. El protocolo debe ser remitido al Consejo municipal o a la Asamblea Departamental. En este proceso se debe verificar que la elaboración de dicho diagnóstico esté de acuerdo a los estándares de calidad sobre la materia (se ubiquen expertos en el tema, metodologías válidas y análisis consistente con los datos empíricos). En caso de faltar a esta obligación, se debe requerir al Alcalde o Gobernador para realizar tal actividad o si no recurrir al control disciplinario.

v. Con base en el diagnóstico, el Gobernador y el Alcalde deberán establecer las estrategias a corto y mediano plazo para desarrollar e incluir en su plan de Gobierno en forma de programas. Se debe verificar que se adopten políticas relacionadas con la prevención del reclutamiento ilegal, y que realmente se trate de estrategias concretas en planes y programas, que sean herramientas determinadas a utilizar en el desarrollo de los planes y programas. Además debe verificarse que el programa del Alcalde o Gobernador sea coherente con la política pública desarrollada por las diferentes organizaciones de la sociedad civil.

²⁹ comprobar.

(Del lat. comprobāre).

1. tr. Verificar, confirmar la veracidad o exactitud de algo.

MORF. conjug. c. contar.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española



vi. Los planes y programas propuestos por el Gobernador deberán contar con la participación de NNA, y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, el proceso de diagnóstico puede ir acompañado de espacios de participación y consulta ciudadana. En caso de que el proceso no cuente con participación ciudadana, el Procurador Judicial deberá instaurar las acciones legales y constitucionales pertinentes que obliguen a la constitución de espacios de participación a alcaldes y gobernadores. En este proceso podrá recurrir a veedurías ciudadanas, personeros, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

vii. Los planes y programas de gobernadores y alcaldes deberán ser presentados a las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales, respectivamente, quienes verificarán que corresponda al diagnóstico realizado, y lo aprobarán (artículo 204, inciso 5, Ley 1098 de 2006). Es pertinente que en este proceso el Procurador Judicial participe en desarrollo de su función de control de la gestión pública.

viii. El Procurador Judicial dentro de su función preventiva y de control de gestión debe realizar un análisis de contenido de los planes y programas a abordar y, con ello, verificar el cumplimiento de las obligaciones de Estado, sociedad y familia, contenidas en el derecho internacional, el artículo 44 constitucional y la Ley 1098 de 2006.



- Contener las obligaciones internacionales³⁰ del Estado Colombiano: dentro de ellas la concepción de los niños como sujetos de derechos. Los planes y programas deben fundamentarse en la perspectiva de derechos.
- La política pública debe superar los criterios psicologistas o biologicista³¹ de la infancia y adolescencia y proponerse un trabajo por edades. Deben ser formulados planes y programas que abarquen las dimensiones de desarrollo integral de los niños conforme a su desarrollo humano: política de primera edad, de los 2 a los 6 años, de los 6 a los 12 años y la adolescencia
- Debe contener variables en los programas de atención conforme a “factores medioambientales y culturales comunes que afectan a todas las culturas y clases, y que

30 El Estado colombiano ha adoptado y acogido una serie de normatividad internacional, por medio de la cual se ha obligado a evitar y prevenir el reclutamiento ilegal de niños, niñas y adolescentes. Por medio de esta normatividad, es el Estado quien debe responder ante la comunidad internacional, por la existencia del reclutamiento ilegal, tanto de su parte, como de terceros (GAI).

Desde 1957 comienza, por medio de unos protocolos adicionales a las Convenciones de Ginebra, a mencionarse la necesidad de evitar el reclutamiento ilegal tanto de parte de los estados, como de grupos armados paralelos o ilegales. Después, en 1959, la Asamblea General de la ONU emite la Declaración de los Derechos del Niño en donde comienza a considerarse factores relevantes en esta materia. Ya en 1989 en la Convención de los Derechos del Niño se tomó como determinación fundamental los 15 años como edad mínima para el reclutamiento. Con los numerosos conflictos alrededor del mundo, y el notorio incremento del reclutamiento infantil y de adolescentes, fueron múltiples las alarmas y preocupaciones acerca de esto, que mostró su más grande evidencia en 1994 por medio de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estos intentos se vieron materializados en el Protocolo Facultativo sobre los derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en conflictos armados.

A partir de este Protocolo, los estados se obligan, según lo manifiesta el artículo primero del Protocolo, a adoptar todas las medidas posibles para que ningún miembro de sus fuerzas armadas menor de 18 años participe directamente en hostilidades. Por otra parte, respecto de las fuerzas armadas no estatales, en el artículo 4 menciona que estos no deben usar a niños, niñas y adolescentes, y que los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con la inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas.

Para profundizar al respecto puede verse la versión que ofrece UNICEF sobre este Protocolo Facultativo, con comentarios y referencias importantes de 2004.

31 A partir de los principios de desarrollo armónico e integral, así como del interés superior del niño (artículos 3 y 6 de la C.I.D.N) se reconoce que los expertos en psicología cometieron el error de estandarizar el proceso de desarrollo de los niños, pero que hay unos parámetros de reiteración vinculados con el desarrollo biológico. Hoy, se reconoce que ésta categoría no es universal, pero aun así en “todas las culturas hay un núcleo de experiencias y cambios en materia de desarrollo, más o menos común a todos los niños, relacionado con su evolución neurológica y fisiológica. Comprender este factor permite observar objetivamente las variaciones sociales, medioambientales o alimentarias, y reconocer si un niño está recibiendo el apoyo adecuado para su desarrollo y cuándo una intervención puede servir de ayuda.”. UNICEF. “CIUDADES PARA LA NIÑEZ”. Pág. 28.



resultan fundamentales para apoyar la facultad de resistencia de los niños y su capacidad para prosperar como seres humanos confiados y capaces”³². Estos factores se pueden reunir en categorías como: niños en situaciones de vulneración de derechos, Niños en grave situación de pobreza, las niñas, los niños con discapacidades.

b. Procedimiento

Cuadro 3

³² *Ibíd*, Pág. 30.

B. DESARROLLO DE SISTEMAS DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS PARA NNA DESVINCULADOS DEL CONFLICTO ARMADO

1. Políticas públicas departamentales y municipales

a. Reglas

i. Identifique los lineamientos de ICBF aplicables dentro del proceso de atención a NNA desvinculados del conflicto armado, esto es, los lineamientos de “MEDIDA: VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS”. Los lineamientos del PROCESO ADMINISTRATIVO DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS³³ si bien son aplicables como marco general no corresponden a las especificidades exigidas por el Código de infancia y adolescencia en materia de restablecimiento de derechos en caso de niños víctimas de delitos

ii. El procurador Judicial debe identificar las instituciones y programas de política pública que brinden servicios de atención (incluso de carácter privado). Esto, en relación con su función de seguimiento de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

iii. El proceso de atención especializada a NNA víctimas de delitos se está proyectando

33 Documento ICBF No. LM11.PN13. Fecha de Expedición Mayo 7 de 2007



en fases: diagnóstico, intervención, consolidación y post-egreso³⁴, la ejecución de estas fases está a cargo de los municipios, según su categoría, por lo cual se debe identificar los servicios de apoyo local, servicios de internado, seminternado y externado y unidades de atención especializada, que brinde el municipio conforme a su categoría.

iv. Verificar conformación de: 1. Unidades de apoyo: 2. Unidades de atención especializada de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual: 3. Servicios de internado, seminternado, externado y otros, a que esté obligado el municipio según su categoría (depende de lineamientos de ICBF)

b. Procedimiento

Cuadro 4

34 “7.3 FASES DE ATENCIÓN

7.3.1 Primera Fase: Diagnóstico. Este periodo tiene como objetivo profundizar en la comprensión de la situación actual de vida de la población objeto de esta intervención, a través de valoraciones y diagnósticos por áreas de derecho y procesos reflexivos y de resignificación de la historia de vida, con la participación de los beneficiarios y sus familias, que faciliten la definición de objetivos y la proyección de acciones en la continuidad en el proceso de atención. Con base en los anteriores insumos, en esta fase se define la versión inicial del Plan de Atención Integral Individual y Familiar (PLATINFA).

7.3.2 Segunda Fase: Intervención. Tiene como objeto desarrollar el Plan de Atención Individual y familiar (PLATINFA) de acuerdo con las problemáticas, la edad, el grado de madurez y las necesidades individuales especiales. En el marco de derechos, se gestiona el ingreso, permanencia y avance en un conjunto de servicios sociales básicos y especializados de acuerdo con los requerimientos particulares de cada caso.

7.3.3 Tercera fase: Consolidación: Periodo en el cual los beneficiarios consolidan los logros obtenidos a lo largo del proceso de intervención de acuerdo con sus problemáticas y su edad. Los logros alcanzados previos al egreso deben dar cuenta del apoyo efectivo recibido para la construcción de su proyecto de vida y para la vinculación efectiva a redes sociales que los contengan y soporten. Esta fase requiere especial atención en la preparación para la desvinculación respecto del programa.

7.3.4 Cuarta fase: post-egreso: Comprende las actividades de seguimiento, acompañamiento y soporte posteriores a la finalización de la intervención especializada, que deben ofrecerse regularmente al menos durante los seis meses siguientes. La atención que se haga en tiempo superior a este dependerá de cada caso.

Fuente: lineamientos de “MEDIDA: VINCULACIÓN A PROGRAMAS DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS VULNERADOS”.

2. Programa especializado de atención

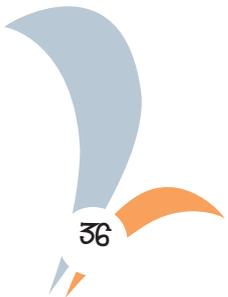
a. Reglas

- i. Una vez los niños usados en el conflicto armado se ha desvinculado, el Procurador Judicial deberá verificar que se incluya al niño, niña o adolescente en servicios sociales de sistema nacional de bienestar familiar (Artículo 51 Ley 1098 de 2006)
- ii. El Procurador Judicial deberá hacerse parte en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos de los NNA desvinculados del conflicto armado, verificando el seguimiento al debido proceso administrativo, buscando que se le de tratamiento como víctima y se realice una imposición de medidas conforme a las particulares necesidades del niños, niña o adolescente.
- iii. Verificar que las medidas y decisiones contribuyan a un ejercicio responsable de derechos por parte de los niños a través de un claro sentido pedagógico (artículo 15, inciso 2°, Ley 1098 de 2006). Especialmente deberá establecer si la medida corresponde a la verificación de derechos indicada en artículo 52 de la Ley 1098 de 2006. En caso contrario, deberá interponer reposición contra la medida de atención adoptada para el niño, niña o adolescente y solicitar homologación de la misma ante autoridad judicial, en busca de precisar el contenido integral y pedagógico de la misma.
- iv. Debe realizar seguimiento y verificar la forma como se desarrolla la medida tomada, ante cualquier irregularidad informar a autoridades competentes. En caso de que la medida se desarrolle en un lugar distinto a la residencia de los padres, velar porque establezcan los mecanismos de contacto del niño con su familia.



v. Controlar para que no se inicie proceso de responsabilidad penal juvenil para adolescentes, y en su debido caso solicitar la aplicación del principio de oportunidad (artículo 174, Ley 1098 de 2006). En todo caso, que se tomen las medidas necesarias para protección de adolescente.

b. Procedimiento
Cuadro 5



3. Procedimiento de reparación integral como víctima: Ley 975 de 2005

Anejo al proceso de atención de víctimas de la violencia desarrollado por el ICBF, los NNA usados en el conflicto armado colombiano en su calidad de víctimas tienen derecho a la verdad, justicia y reparación integral. A continuación indicamos las reglas a seguir para lograr la misma en el marco de los procesos de desmovilización de la Ley 975/05.

Recuerde que su deber genérico como agente de la PGN es la de vigilar el cumplimiento de las políticas públicas tendientes a la protección de los NNA pertenecientes a grupos al margen de la ley. La especificidad de sus acciones dentro de procesos de desmovilización, desvinculación y reinserción bajo la Ley 975 de 2005, dependerán de su capacidad de gestión y organización, que lo llevará a tomar decisiones concretas ante las eventualidades que presentan este tipo de procesos.

a. Reglas

i. Es importante que en caso de que en su municipio o departamento se proyecte una desmovilización colectiva (bajo la Ley 975/05) tenga en cuenta los siguientes elementos previos que soportarán su labor de vigilancia de los procesos de restablecimiento de derechos de NNA desvinculados de los grupos armados ilegales: 1. Velar porque en las negociaciones previas a la desmovilización, adelantadas por el Gobierno Nacional, se ponga dentro de la agenda el tratamiento específico de la situación de los NNA pertenecientes al grupo. 2. Sugerir por los medios idóneos, a las autoridades encargadas de la desmovilización colectiva, estrategias y políticas tendientes a la protección concreta de los NNA por entregar. 3. Establecer, por mecanismos viables, la cantidad de NNA, que se encuentran vinculados al grupo al margen de la ley, en proceso de desmovilización colectiva, así como las características de los mismos en rangos de edad, sexo, raza, origen, etc.; Y determinar si existen niñas que sean o hayan sido madres, así como la ubicación de sus hijos. 4. Alertar a todas las autoridades zonales, ICBF, hospitales, colegios, red de solidaridad, etcétera, sobre la eventualidad de recepción de NNA soldados. 5. Verificar



que el gobierno Nacional, a través del ICBF zonal, cuente con la capacidad para atender a los NNA desmovilizados.

ii. Si en su municipio o localidad existiera una desmovilización colectiva, usted debe velar porque el evento en el que se desarrolló la desmovilización colectiva sea respetuoso de los derechos fundamentales de los NNA. Así se le sugiere: 1. Verifique que se realice de forma prioritaria la puesta a disposición del ICBF de los NNA vinculados al grupo al margen de la ley. 2. Establezca si la puesta a disposición de los NNA corresponde a la totalidad o no de los vinculados al grupo al margen de la ley, con referencia a las indagaciones preliminares. 3. Establezca si la puesta a disposición de los niños es selectiva. 4. Controle que dentro de los eventos de desmovilización colectiva se tomen las medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales de los niños y niñas, en especial la intimidad, trato prevalente, y protección inmediata. 5. Verifique que no se levante el acta, de la que habla parágrafo 1 del artículo 3 del decreto 4760, a menos de que se hayan entregado la totalidad de NNA soldados. 6. Establezca acta de las posibles irregularidades, por ejemplo, entregas selectivas. 7. Levante actas formales indicando si no se ha cumplido con la entrega de la totalidad de NNA vinculados al grupo al margen de la ley. 8. Cuantifique por medios idóneos, y en colaboración con otras autoridades, la cantidad de niños entregados y sus datos de referencia.

iii. En todos aquellos casos de desmovilización individual (adultos) se debe controlar que en los procesos de desmovilización individual, en el cumplimiento del requisito contenido en el artículo 11 numeral 1 de la Ley 975 de 2005, se privilegie la entrega de información sobre los niños y niñas vinculados al conflicto armado. Verifique que esa información sea eficaz hacia el objetivo de protección de los derechos prevalentes de los NNA.

iv. Para el proceso de reparación integral de los NNA usados en el conflicto armado como víctimas, tenga en cuenta durante la etapa de investigación desarrollada por la Fiscalía General de la Nación:



- Se lleve al proceso de Justicia y Paz (Ley 975/05) por el Ministerio Público a conocimiento de la Fiscalía denuncias e información en general de los NNA víctimas de reclutamiento ilegal. Así mismo se puede requerir a la FGN para la búsqueda de dicha información.

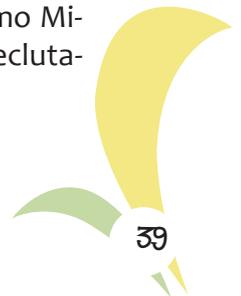
- Verifique que en las versiones libres sobre el cumplimiento del requisito de elegibilidad para desmovilizados colectivos indicado en el art. 10.3 “puesta a disposición de la totalidad de niños vinculados al grupo armado” y para desmovilización individual entrega de información privilegiada sobre la conducta punible de reclutamiento ilegal (11.1 Ley 975 de 2005).

- Se indague y en todo caso por el paradero de los niños desvinculados de los grupos armados que no fueron puestos a disposición del ICBF. Esta actividad se debe realizar a través del Ministerio Público.

v. Durante el juzgamiento de los adultos por medio de la Ley 975 de 2005, deberá verificar que se respeten los derechos de los NNA desvinculados del conflicto armado como víctimas, para ello:

- En caso de saber que el miembro del grupo armado participó en una desmovilización colectiva y que en ella no se realizó la entrega de la totalidad de NNA vinculados al grupo, debe requerirse a quien haga las veces de Ministerio Público que solicite enviar la actuación a justicia ordinaria y se declare la imposibilidad de acceder a penas alternativas, por no cumplimiento del art. 10-3 den la Ley 975/05. Recuerde en sustentar su solicitud en las actas levantadas durante el evento de desmovilización.

- En caso de que el juzgamiento se desarrolle por la Ley 975/05, el procurador judicial deberá realizar los contactos pertinentes con los procuradores que obren como Ministerio Público y defensores de familia, en los procesos penales adelantados a recluta-



dores ilegales, para que tomen parte en el procedimiento, iniciando los incidentes de reparación integral de la Ley 906 de 2004 o 975 de 2005 según sea el caso.

b. Procedimiento
Cuadro 6

