REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXV - Nº 224 Bogotá, D. C., miércoles, 4 de mayo de 2016 EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 241 DE 2016 CÁMARA

por medio del cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** Créase el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes reportados como ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de su libertad, con el fin de garantizar su localización y su pronto reintegro a su entorno familiar.

Artículo 2º. ***Sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.*** El sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos es un conjunto de acciones y estrategias coordinadas entre entidades del sector público y privado, y la ciudadanía en general, encaminadas a agilizar la búsqueda y localización del niño, niña o adolescente que se encuentra ausente, desaparecido, secuestrado, sustraído, extraviado o privado ilegalmente de su libertad.

Artículo 3º. ***Integración de Sistema.*** El sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos se encuentra integrado por:

1. Policía Nacional.

2. Fiscalía General de Nación.

3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

4. Comisarías de familia.

5. Medicina Legal.

6. Gobernadores y Alcaldes.

7. Entidades públicas del orden nacional y territorial.

8. Ministerio de Transporte.

9. Ministerio de las Telecomunicaciones de la Información.

10. Ministerio del Interior.

11. Ministerio de Defensa Nacional.

12. Superintendencia de Puertos y Transporte.

13. Superintendencia de Industria y Comercio.

14. Registraduría Nacional del Estado Civil.

15. Sector Privado Empresarial o Comercial.

16. Ciudadanía en general.

Parágrafo 1°. La Policía Nacional será la entidad encargada de liderar y coordinar el sistema nacional de alertas por desaparición de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 4º. ***Estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.*** La Policía Nacional, en coordinación con las entidades competentes en la materia, diseñará e implementará la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes reportados como ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de su libertad, en la que se deberá incluir los siguientes parámetros:

a) Se Promoverá el desarrollo de acuerdos o convenios con el sector privado empresarial o comercial para fortalecer las acciones de búsqueda.

b) Se diseñarán los mecanismos necesarios entre las entidades integrantes del sistema para declarar de forma articulada la alerta nacional, ante la ausencia, desaparición, secuestro, sustracción, extravío o privación ilegal de la libertad de un menor de edad.

c) Se Fomentará con el Ministerio de las TIC y los operadores de telefonía móvil la creación y puesta en funcionamiento de aplicaciones y programas gratuitos donde se reporte y publique en tiempo real la información relativa a la desaparición de menores, así como la habilitación de un *link* especial para realizar denuncias

y garantizar la participación de la ciudadanía en la búsqueda y localización de los menores de edad.

d) Se diseñará y ejecutará campañas de comunicación, orientadas a difundir información oportuna de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos que deberán ser publicadas de manera inmediata en las zonas de fronteras, instituciones educativas, aeropuertos, terminales, sistemas de transporte de pasajeros, medios de comunicación, sitio web, canales de televisión públicos y privados, redes sociales, periódicos, servicios de radiodifusión sonora, aplicaciones, y dispositivos en equipos electrónicos, carteles electrónicos, y todos aquellos que garanticen una rápida difusión de la información.

e) Se habilitará una línea especial y permanente para recibir denuncias e información sobre los menores desaparecidos. Dicha línea estará articulada con la red de comunicaciones de la Policía Nacional.

f) Se deberá formular una política institucional con el fin de prevenir la ausencia injustificada, desaparición, secuestro, sustracción, extravío o privación ilegal de la libertad de los menores de edad a través de campañas de sensibilización sobre el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes.

g) Se establecerán estrategias institucionales para prevenir y combatir los delitos relacionados y conexos con la desaparición de los niños, niñas y adolescentes.

h) Se gestionará y velará por la capacitación permanente de los funcionarios judiciales y de aquellas autoridades que conforman el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, en el manejo de la información y en el funcionamiento del sistema búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

i) Se establecerán funciones claras y específicas a cargo de cada integrante del sistema, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación a las mismas.

j) Las entidades de fiscalización, vigilancia y control harán seguimiento sobre el cumplimiento de las disposiciones expuestas en la presente ley, en especial aquellas designadas a los particulares.

Artículo 5º. ***Registro único de información de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.*** La Policía Nacional, en coordinación con Fiscalía General de Nación, Medicina Legal, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las comisarías de familia, unificarán los registros de menores de edad reportados como ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de la libertad, con el fin de crear el registro único de información sobre los mismos y fortalecer las acciones de búsqueda.

Parágrafo 1°. El registro único de información de niños, niñas y adolescentes ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de la libertad será administrado por la Policía Nacional, y las entidades antes mencionadas lo depurarán y actualizarán en tiempo real.

Parágrafo 2°. La información sobre los niños, niñas y adolescentes desaparecidos será administrada bajo las condiciones de seguridad necesarias para impedir su consulta, uso o acceso no autorizado.

Artículo 6º. ***Responsabilidad social empresarial.*** Las empresas privadas que sean usuarias del espectro electromagnético se podrán vincular con las campañas e iniciativas para ayudar a ubicar a los niños desaparecidos.

Parágrafo. Las empresas de redes sociales que funcionen en el país como parte de la función social de las mismas deberán prestar su ayuda y colaboración en el proceso de difusión, recopilación de información y búsqueda de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos.

Artículo 7º. ***Medidas Adicionales para la protección de los niños, niñas y adolescentes.*** Para el transporte de niños, niñas y adolescentes por las carreteras intermunicipales o nacionales del país por vía terrestre, por vía marítima nacional y vía aérea nacional, el Ministerio de Transporte, en coordinación con las instituciones que les corresponda, se deberá:

1. Implementar un protocolo de actuación nacional para verificar que el niño, niña y adolescente viaja en compañía de su padre o madre, o de quien ostente la custodia y cuidado personal, o de a quien este o estos hayan otorgado el permiso para su desplazamiento, con el fin de proteger y prevenir situaciones de abuso sexual, explotación infantil y detectar en forma temprana la situaciones de trata y tráfico de personas y delitos conexos.

2. Exigir el porte y exhibición del registro civil de nacimiento de los niños, niñas y adolescentes por la compañía de transporte intermunicipal, las compañías aéreas en vuelos nacionales y las compañías marítimas durante el abordaje.

3. Ordenar a las compañías transportadoras (terrestre intermunicipal y nacional, aérea nacional, marítima nacional) exigir la presentación de la autorización para el transporte del niño, niña o adolescente por parte del padre, madre o de quien ostente la custodia debidamente autenticado ante notario.

4. Ordenar el porte del registro civil de los niños, niñas y adolescentes que se transporten en vehículos de servicio particular por las carreteras nacionales, y la autorización para el viaje del menor de quien ostente la custodia y cuidado personal debidamente autenticada ante notario, cuando estos no viajen con el padre o madre o con quien tenga la custodia del menor.

Durante los operativos en carretera, las autoridades policivas podrán exigir la exhibición del registro civil de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren viajando.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le son contrarias.

CARLOS GUEVARA V.
Representante a la Cámara

GUILLERMINA BRAVO M.
Representante a la Cámara

ANA PAOLA AGUDELO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

En la sociedad colombiana ha venido creciendo el fenómeno del desaparecimiento de los niños, niñas y adolescentes; sin embargo, las políticas institucionales se ven insuficientes para afrontar este flagelo.

Datos sobre desaparecidos

Según cifras entregadas por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses[1], de la información disponible en el Registro Nacional de Desaparecidos (Sirdec) entre los años comprendidos entre 2004 y 2015 se reportó un total de **27.054** casos de niñas, niños y adolescentes desaparecidos, de los cuales fueron encontrados muertos 118 niñas y 298 niños, se encontraron vivos 8.235 niñas y 4.105 niños, y continúan desaparecidos hasta la fecha de la respuesta 8.105 niñas y 6.193 niños, lo cual nos demuestra que la mayor cantidad de desaparecidos son niñas en los rangos de edad de 13 a 17 años, tal como se muestra en el cuadro de abajo.

Tabla 1. Cifras de niños, niñas y adolescentes desaparecidos - período 2004 a 2015[2]

	EDAD	ENCONTRADOS MUERTOS	ENCONTRADOS VIVOS	CONTINUAN DESAPARECIDOS	TOTAL
NIÑAS	0 A 5	6	144	207	357
	6 A 12	32	1.096	999	2.127
	13 A 17	80	6995	6899	13974
	TOTAL	118	8.235	8.105	16.458
NIÑOS	0 A 5	28	132	358	518
	6 A 12	28	918	1.025	1.971
	13 A 17	242	3055	4810	8107
	TOTAL	298	4.105	6.193	10.596

27.054

En la tabla 2[3] encontramos un reporte detallado de las desapariciones reportadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal por departamento y la capital de la república, en la cual podemos observar que el lugar donde se presenta la mayor cantidad de desapariciones de niños, niñas y adolescentes en todos los rangos de edades es la ciudad de Bogotá, con un 48,82%, seguido de Antioquia, con un 8,14%, y el Valle del Cauca, con un 6,72%, mientras que Vaupés, Guainía, San Andrés y Providencia y Amazonas tienen entre 1 y 2 casos con el 0% y el 0,01%.

1 Respuesta derecho de petición BOG-2016-001527 de febrero 2 de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016004.

2 Cuadro propio realizado según datos suministrados por Medicina Legal, *ibíd*.

3 Cuadro propio realizado conforme a la información suministrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en respuesta al derecho de petición BOG-2016-001527 de febrero 2 de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016004.

Tabla 2. Niños, niñas y adolescentes que desaparecieron de 2004 a 2015 por departamentos y rangos de edades

NIÑOS Y NIÑAS QUE DESAPARECIERON DE 2004 A 2015

EDAD / DEPARTAMENTO	TOTAL	TOTAL DE 13 A 17		TOTAL DE 6 A 12		TOTAL DE 0 A 5		%
		NIÑAS	NIÑOS	NIÑAS	NIÑOS	NIÑAS	NIÑOS	
BOGOTÁ D.C	**13.208**	7.479	3.533	1.075	898	101	122	48,82%
ANTIOQUIA	**2.202**	940	810	183	229	13	27	8,14%
VALLE DEL CAUCA	**1.818**	713	654	181	164	44	62	6,72%
CUNDINAMARCA	**1.208**	563	407	82	98	22	36	4,47%
RISARALDA	**972**	525	302	80	56	3	6	3,59%
TOLIMA	**793**	420	207	69	56	16	25	2,93%
CALDAS	**740**	432	196	38	46	11	17	2,74%
META	**723**	326	263	33	46	15	40	2,67%
NORTE DE SANTANDER	**671**	379	195	28	40	8	21	2,48%
ATLÁNTICO	**613**	357	162	30	42	13	9	2,27%
HUILA	**516**	272	168	25	32	10	9	1,91%
MAGDALENA	**489**	280	147	30	26	0	6	1,81%
BOYACÁ	**488**	239	110	38	26	42	33	1,80%
QUINDIO	**379**	176	118	42	37	3	3	1,40%
SANTANDER	**360**	173	92	35	33	14	13	1,33%
NARIÑO	**351**	139	142	27	29	4	10	1,30%
BOLÍVAR	**200**	100	58	29	5	5	3	0,74%
CAUCA	**174**	50	73	17	17	7	10	0,64%
CESAR	**129**	67	46	7	8	0	1	0,48%
CASANARE	**128**	56	41	10	11	3	7	0,47%
CÓRDOBA	**125**	57	49	10	4	2	3	0,46%
CAQUETÁ	**120**	45	41	15	12	2	5	0,44%
GUAVIARE	**115**	27	57	7	4	6	14	0,43%
PUTUMAYO	**112**	26	57	10	16	2	1	0,41%
CHOCÓ	**108**	29	48	7	15	1	8	0,40%
LA GUAJIRA	**108**	38	39	10	14	3	4	0,40%
ARAUCA	**67**	14	33	1	1	4	14	0,25%
SUCRE	**60**	28	22	2	5	1	2	0,22%
SIN INFORMACIÓN	**54**	19	26	4	1	2	2	0,20%
VICHADA	**16**	3	9	1	0	0	3	0,06%
AMAZONAS	**3**	0	1	1	0	0	1	0,01%
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	**2**	1	1	0	0	0	0	0,01%
GUAINÍA	**1**	1	0	0	0	0	0	0,00%
VAUPÉS	**1**	0	0	0	0	0	1	0,00%
TOTAL	**27.054**	**13.974**	**8.107**	**2.127**	**1.971**	**357**	**518**	**100%**

De acuerdo a la información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con la entrada en vigencia de la Ley 1098 de 2006, "*en el año 2007 se dio inicio a un proceso de diseño y puesta en marcha de un sistema de información, el cual en una primera etapa, se manejó a través de la herramienta de Excel denominada 'Formato TE 36'. Este proceso concluyó, con el diseño y la aplicación del Sistema de Información Misional (SIM), con el que actualmente se encuentra*"[4]. En este entendido, en el período comprendido entre enero de 2008 y noviembre de 2015, según datos del ICBF se presentaron **2.869** casos de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a protección del ICBF mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos por encontrarse extraviados, conforme se presentan en las tablas siguientes.

Tabla 3. Casos de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a protección del ICBF mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos por encontrarse extraviados. Discriminado por tipo de sexo (fuente: Respuesta DP Rad. Int. 2016005)

SEXO	PERIODO								TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Femenino	146	130	80	199	133	157	109	138	1.092
Masculino	288	222	163	259	257	230	177	178	1.774
Sin información registrada en el SIM						1	1	1	3
TOTAL GENERAL	434	352	243	458	390	388	287	317	2.869

Fuente: Sistema de Información Misional –SIM-

4 Respuesta derecho de petición ICBF 21910 de febrero 1° de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016005.

Tabla 4. Casos de niños, niñas y adolescentes que ingresaron a protección del ICBF mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos por encontrarse extraviados. Discriminado por rangos de edades (fuente: Respuesta DP Rad. Int. 2016005)

RANGOS DE EDAD	PERIODO								TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
0 - 6 años	93	84	75	135	89	78	72	73	699
6 - 12 años	128	105	73	153	143	134	101	101	938
12 - 18 años	125	88	77	156	147	167	105	132	997
mayor de 18 años con discapacidad mental absoluta	1	5	2	11	9	8	9	5	50
sin información en el SIM	87	70	16	3	2	1		6	185
TOTAL GENERAL	434	352	243	458	390	388	287	317	2.869

Fuente: Sistema de Información Misional – SIM-

En cuanto a la Policía Nacional, indica esta institución que en la información depositada en la base de datos de la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión, del 2004 al 2014 se han realizado 448 rescates de niños, niñas y adolescentes que se encontraban secuestrados en el territorio nacional[5].

Rol de las entidades

Es importante resaltar en este punto el rol que cada una de las entidades del sistema de protección de menores considera que cumple en la búsqueda de los menores desaparecidos en nuestro país.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

En primer instancia consideraríamos que uno de los entes llamados a liderar los procesos de búsqueda con el fin de lograr el restablecimiento de los derechos de los menores sería el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin embargo lo respondido por el ICBF nos muestra que para el proceso de restablecimiento de derechos de los menores, para esta entidad es indispensable la presencia física del mismo *"(...) el ICBF apoya a las entidades encargadas de su búsqueda, tales como Policía Nacional, Migración Colombia y Medicina Legal. En este marco,* ***las labores del ICBF se centran en realizar una búsqueda interna, con el objetivo de determinar si el niño, niña o adolescente se encuentra vinculado a alguno de los programas de protección del ICBF o si ha recibido algún tipo de atención en algún servicio de la entidad***"[6]. (Negritas y subrayado fuera de texto).

Indica en el mismo sentido el ICBF que *"(...)* ***ante la 'desaparición' de un niño, niña o adolescente no es variable la apertura de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos.*** *No obstante, cuando al ICBF es remitido un niño, niña o adolescente que se encontraba sin la presencia de sus padres o familiares, se da apertura a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, cuyo motivo de ingreso es 'extravío'"*[7]. (Negritas y subrayado fuera de texto), reafirmando lo anteriormente indicado y es que efectivamente para el ICBF debe existir la presencia material del niño para salvaguardar sus derechos, dejando a un lado su misional preventiva en la protección de sus derechos ante la vulneración o posible violación de los mismos.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA PÚBLICA Y POLICÍA NACIONAL

Mediante la Directiva Ministerial N° 06 de 2006, el Ministerio de Defensa Nacional impartió instrucciones a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, tendientes a adoptar medidas para prevenir la desaparición forzada de personas, apoyar la investigación de un delito y la búsqueda de personas desaparecidas. En dicha directiva les indica a las unidades operativas, tácticas y operacionales de la Fuera Pública, atender de forma prioritaria las solicitudes de las autoridades judiciales relacionadas con el mecanismo de Búsqueda Urgente o de la investigación del delito desaparición forzada de personas, así como de los procedimientos técnico científicos que deban adelantarse dentro de los mismos[8].

En cuanto a la Policía Metropolitana de Bogotá, esta nos responde indicando que: *"****La Policía de Infancia y Adolescencia implementó la patrulla de búsqueda de niños, niñas y adolescentes extraviados o evadidos de su hogar desde el año 2014,*** *la cual brindaba apoyo y acompañamiento a los familiares de esta población vulnerable; es así que para el año 2015 se dio inicio a la sistematización de los casos atendidos*[9] *(...)"* (Negritas y subrayado fuera de texto).

MINISTERIO DE JUSTICIA

Según lo estipulado por la ley y los decretos que rigen la materia, le corresponde al Ministerio de Justicia "(...) *formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, la promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende al Sector Administrativo"*, conforme a lo igualmente informado por esta cartera mediante oficio OFI16-0001314-DCP-3200 del 25 de enero de 2016[10].

Sin embargo, indica el Ministerio que el ejercicio de la acción penal se encuentra en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, y que con la creación de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en la cual no tiene asiento, y el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal (Conase), como órgano asesor, consultivo y de coordinación en la lucha contra los delitos

5 Respuesta derecho de petición S-2016-043023-DIPON de febrero 1° de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016006.

6 Tomado de la respuesta derecho de petición 21910 de enero 21 de 2016. Solicitud de información realizada por el honorable Representante Carlos Guevara mediante Rad. Int. 2016005.

7 Ibíd.

8 Información suministrada por el Ministerio de Defensa Nacional en respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016003 del honorable Representante Carlos Guevara. Respuesta radicada con el número 14718 MDN-DMSG. EC-1.10 del 4 de marzo de 2016 por el MDN.

9 Respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016006 del honorable Representante Carlos Guevara, suministrada por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional Seccional Bogotá mediante oficio número S-2016-024316/SEPRO-GINAD-29.25 del 13 de febrero de 2016.

10 Respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016004 del honorable Representante Carlos Guevara, radicado ante el Ministerio de Justicia con el número EXT16-0001901.

contra la libertad individual, en especial el secuestro y la extorsión, se ha propuesto esta cartera poner en marcha algunas estrategias dirigidas a focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención y persecución de los fenómenos delincuenciales, en especial aquellos que atenten contra los derechos de los menores de edad, dentro de estas estrategias se encuentran:

1. La elaboración del Conpes de política criminal que brinde los principios, fundamentos y lineamientos para el diseño de estrategias tanto del orden nacional como regional y local, para el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización que permitan la desarticulación de las redes criminales asociadas al narcotráfico, el crimen organizado y otros fenómenos delincuenciales.

2. La formulación del Conpes de prevención de la delincuencia juvenil.

3. La creación del Observatorio de Política Criminal para la generación de evidencia empírica que sea insumo para la toma de decisiones en la materia, con las cuales se pueda priorizar territorios, presupuestos y acciones.

4. La formulación de lineamientos sobre prevención de fenómeno de pandillas.

5. Continuar ejerciendo la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, conforme a la Ley 1709 de 2014, y los Decretos 2897 de 2011 y 2050 de 2014, organismo colegiado asesor del Gobierno nacional en materia de política criminal.

Pese a estas estrategias que plantea el Ministerio adelantar, encontramos que en materia de políticas de defensa de los derechos de los menores de edad a pesar de encontrar algunas leyes que pretenden materializarlos, no existe una política de Estado frente a estos y el flagelo de la desaparición de un menor, sea esta dentro del conflicto armado o no, debe ser priorizado por todas las instituciones públicas e incluso por aquellas privadas que puedan suministrar información tendiente a encontrar al menor desaparecido.

2. PROTECCIÓN AL MENOR

En 1924, la Sociedad de Naciones (SDN) adoptó la Declaración de Ginebra, declaración histórica por cuanto en esta por primera vez se reconoce la existencia de derechos específicos para los niños y las niñas, pero sobre todo la responsabilidad de los adultos hacia ellos, sin embargo estos fueron reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, al establecer en su texto que: *"la maternidad y* ***la infancia*** *tienen derechos a cuidados especiales y asistencia"* y al describir a la familia como *"la unidad grupal natural y fundamental de la sociedad"*.

Posteriormente, en 1959, Naciones Unidas aprobó una Declaración de los Derechos del Niño que incluía 10 principios. Pero no era suficiente para proteger los derechos de la infancia porque legalmente no tenía carácter obligatorio.

Con la firma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, se estableció al finalizar el artículo 23 que en caso de disolución del matrimonio *"se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos",* igualmente el artículo 24 estatuyó derechos específicos para esta población así:

"Artículo 24

1. 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 del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad". (Subrayado fuera de texto).

En ese mismo año, al establecerse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quedó consignado en su texto en el artículo 10, en su parte final que: *"****Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna*** *por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil".* (Subrayado y negrita fuera de texto).

El 20 de noviembre de 1989 se aprobó en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), esta convención es un tratado internacional que recoge los derechos de la infancia y es el primer instrumento jurídicamente vinculante que reconoce a los niños y niñas como agentes sociales y como titulares activos de sus propios derechos. La Convención tiene tres protocolos que la complementan. El protocolo relativo a la venta de niños y la prostitución infantil, el protocolo relativo a la participación de los niños en conflictos armados y el protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones para presentar denuncias ante el Comité de los Derechos del Niño[11].

Actualmente ha sido suscrita por 195 países, entre los cuales se encuentra Colombia, quien la suscribió el 26 de enero de 1990 y fue ratificada el 28 de enero de 1991.

Esta convención plantea en su artículo 3 que todas las medidas que se tomen respecto del niño bien sean por las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, estas deben estar basadas en la consideración de atender el interés superior del menor. Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo.

En cuanto al tema que atañe a esta iniciativa legislativa, la Convención establece en su artículo 11 la adopción de medidas de lucha contra los traslados ilícitos y la retención ilícita de los menores al extranjero.

En Colombia, desde la década de los años veinte encontramos legislación concerniente a los menores, con

11 http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino

la Ley 98 de 1920 se instituyeron las Casas Especiales y los Juzgados de Menores para proteger a los jóvenes con problemas de conducta. En 1926 con la Ley 79 de ese mismo año, se creó el Instituto Tutelar destinado a la guarda y educación de los menores, el Consejo de Asistencia Pública, encargado de asesorar al Gobierno nacional, y la Oficina de Información de la Asistencia Pública, dentro del Ministerio de Instrucción Pública, encargada de suministrar toda clase de datos a los interesados y de llevar la información estadística.

La Ley 129 de 1931 adoptó normas para la protección del menor trabajador, la Ley 45 de 1932 fue la primera que estableció el reconocimiento de los hijos naturales y las obligaciones respectivas de los padres para con ellos.

Con la promulgación de la Ley 83 de 1946 sobre la defensa del niño, se crea la jurisdicción de menores con jueces especializados, define estados de abandono o de peligro moral y/o físico del menor, crea el Consejo Nacional de Protección Infantil, encargado de la prestación y organización de los servicios sociales para la mujer embarazada, madres lactantes y los infantes, madres solteras, al niño anormal o enfermo, niños en edades escolar, preescolar y postescolar, menores infractores de normas penales, madres y menores que trabajan, entre otros.

Mediante la Ley 75 de 1968, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en reemplazo del Consejo Colombiano de Protección Social del Menor y de la Familia, y en él se centralizan los servicios de atención y protección de los menores de 18 años, siendo el ente encargado de proveer a la protección del menor y, en general, al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas. Igualmente esta ley es la encargada de crear la figura del defensor de menores.

En 1979, la Ley 7ª de ese año, crea el sistema nacional de bienestar familiar, bajo la coordinación del ICBF es el encargado de formular los principios fundamentales tendientes a proteger a la niñez colombiana.

En virtud de esta delegación, el ICBF expidió la resolución 773 de 1981, mediante la cual se reglamenta la protección de menores de 18 años en el ICBF.

El 27 de noviembre de 1989 se expide el Decreto 2737, conocido también como el Código del Menor, en este decreto se fijan las normas necesarias para adelantar el proceso administrativo de protección del menor, se crean las comisarías y defensorías de familia, en reemplazo del defensor de menores y la procuraduría delegada para la defensa del menor y la familia.

Al año siguiente, mediante el Decreto 1310/90, se crea el Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Niñez y la Juventud, ente consejero del Gobierno nacional, encargado de asesorar en el diseño de políticas, programas y actividades relacionadas con el efectivo ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la juventud, proponer las medidas necesarias para que, en consideración al interés superior del niño, se cumplan y actualicen las normas que regulan los derechos y libertades de los menores de 18 años, y fomentar el desarrollo de programas para la defensa, protección y promoción de los derechos de la niñez y la juventud.

Con el proceso constituyente de 1991, se estableció en el artículo 44 de la Constitución Nacional los derechos fundamentales de los niños e instituyó la prevalencia de sus derechos por encima de los demás, dicho artículo reza:

"ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia.

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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

***Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás**".* (Negrita y subrayado fuera de texto).

El Decreto 1405 de 1999, reglamentario del artículo 99 de la Ley 508 de 1999, establece el concepto de *atención integral*, como el *"conjunto de acciones que se dirigen a un mejoramiento en la calidad de vida de los menores de cero a seis años, y contribuyen a su adecuado desarrollo físico y psicoafectivo, con la participación activa de la comunidad y de la familia en la ejecución y seguimiento de los programas"*, y establece programas de atención a la niñez.

La Ley 589 de 2000, instauró el Mecanismo de Búsqueda Urgente con el fin de disponer en forma inmediata el adelanto de las diligencias necesarias para dar con el paradero de una persona.

Con la Ley 724 de 2001, se institucionaliza el Día de la Niñez y la Recreación en el país, el cual se celebrará el último día sábado del mes de abril de cada año.

Posteriormente, ese mismo año se expide la Ley 679, esta ley estatuye un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía, el turismo sexual con menores de edad, por medio de ella se dictan medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas de carácter preventivo y sancionatorio.

Mediante la Ley 971 de 2005, se crea el Mecanismo de Búsqueda de Personas Desaparecidas, dentro del cual quien sepa de la desaparición de una persona, podrá solicitar a cualquier autoridad judicial la activación del mecanismo de búsqueda urgente, el cual se reglamenta por medio de esta ley como prevención del delito de desaparición forzada, y sin especificar si se tratare de un menor de edad o no.

En el año 2006, se promulga la Ley 1098 de 2006, también conocida como el Código de Infancia y Adolescencia. 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. Establece la prevalencia del

reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.

Con la Ley 1336 de 2009, se adiciona la Ley 679 de 2001, en la lucha contra la explotación, la pornografía y el turismo sexual con niños, niñas y adolescentes.

Estos son algunos de los esfuerzos legislativos que ha realizado el Estado colombiano en el último siglo, sin embargo, en torno a las desapariciones de menores por fuera del conflicto armado, no se han establecido mecanismos preferenciales para la búsqueda de menores de edad, ni tampoco, sobre la prevención de salida de estos del territorio nacional.

Tal como lo afirma el Instituto de Medicina Legal en respuesta al derecho de petición enviado en febrero de este año: *"En lo que al Instituto Nacional de Medicina Legal refiere,* ***en la actualidad no existen protocolos de atención dirigidos específicamente a infancia y adolescencia.*** *Los protocolos actuales aplican de manera general a cualquier persona desaparecida sea esta menor o adulta y se enmarcan dentro del Plan Nacional de Búsqueda, diseñado desde la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas"*[12]*.* (Negritas y subrayado fuera de texto).

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto principal crear el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes reportados como ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de su libertad, con el fin de garantizar su localización y su pronto reintegro al entorno familiar.

Igualmente el presente proyecto pretende:

1. Crear el Registro único de información de niños, niñas y adolescentes desaparecidos. La Policía Nacional en coordinación con Fiscalía General de Nación, Medicina Legal, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Comisarías de familia, unificarán los registros de menores de edad reportados como desaparecidos, con el fin de crear el registro único de información de niños, niñas y adolescentes desaparecidos, y fortalecer las acciones de búsqueda.

2. Establecer la estrategia integral de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos. Esta estrategia será realizada por la Policía Nacional en coordinación con las demás entidades competentes y tendrá como parámetros mínimos:

a) Acuerdos o convenios con el sector privado, lo cual les vinculará en el proceso de búsqueda.

b) Diseño de una alerta nacional, articulada con las entidades del sistema.

c) Aplicaciones tecnológicas para búsqueda de los menores y manejo de información en tiempo real.

d) Campañas de comunicación y difusión de información de manera rápida, que permita poner en conocimiento de la ciudadanía en general la desaparición del menor.

e) Línea gratuita para denuncias e información sobre desapariciones de menores, articulada directamente con la Policía Nacional.

f) Política de sensibilización institucional sobre el cuidado y protección de los menores.

g) Estrategias institucionales para prevenir delitos conexos.

h) Capacitación permanente de los funcionarios de las entidades del sistema.

i) Funciones claras para cada una de las entidades pertenecientes al sistema.

j) Seguimiento por parte de los entes de control al cumplimiento de lo estipulado en esta ley y sus normas complementarias y reglamentarias, así como de los roles que cada entidad pública y/o privada ejercen dentro del sistema.

3. Crear el registro único de información de niños, niñas y adolescentes desaparecidos. Será administrado por la Policía Nacional y actualizado y depurado por la Fiscalía General, Medicina Legal y el ICBF en tiempo real. Manejará la unificación de los registros de menores reportados como ausentes, desaparecidos, secuestrados, sustraídos, extraviados o privados ilegalmente de la libertad, bajo las condiciones de seguridad necesarias para impedir su consulta, uso o acceso no autorizado.

4. Establece responsabilidades en todas las autoridades civiles, administrativas y policiales del país (Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ministerio Público, ICBF, Ministerios, Gobernaciones, Alcaldías, sector privado y ciudadanía en general), para que trabajen de manera articulada y eficiente en la búsqueda inmediata de los niños en todo el territorio nacional.

5. Se plantea la formulación de una política institucional para prevenir la ausencia, desaparición, secuestro, sustracción, extravío o privación ilegal de la libertad de los menores de edad, así como el diseño de estrategias institucionales en los territorios encaminadas a la protección integral de los menores.

6. Se plantean medidas para reforzar el control para el transporte terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y férreo de los menores de edad como la exigencia del documento de identidad y permiso de los representantes legales de los menores en viajes nacionales, para restringir el robo, traslado y fuga de los mismos.

4. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA Y NORMATIVA INTERNACIONAL.

En Colombia, hemos conocido de la presentación de varias iniciativas legislativas tramitadas en el Congreso de la República, que van encaminadas unas a la creación de alertas que coadyuven a la búsqueda de los niños desaparecidos y otras a establecer medidas para prevenir el rapto de menores.

Una de estas iniciativas fue el proyecto de ley 280 de 2009 Cámara, presentado por el honorable Representante Guillermo Rivera en marzo del 2009, el proyecto buscaba la protección integral de los niños que sean víctimas de rapto, desaparición o secuestro, basada en el principio de la solidaridad de la sociedad civil, en especial de los medios de comunicación y las entidades del Estado. Se crea la Alerta Luis Santiago, la cual tiene como finalidad lograr la pronta recuperación de los niños que hayan sufrido cualquier tipo de desaparición o secuestro, además de evitar cualquier tipo de daño físico o psicológico. Una vez hayan transcurrido 8 horas

12 Oficio número 053 -2016 - DG del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en respuesta al derecho de petición Rad. Int. 2016004 del honorable Representante Carlos Guevara.

de la noticia de desaparición del menor, el Comandante Departamental de Policía, será la autoridad encargada de emitir la alerta inicial dentro de su jurisdicción, a su vez los Comandantes Municipales de Policía serán los encargados de emitir dicha alerta, en los respectivos municipios y cabeceras, previa autorización de los padres o de quien ejerza la patria potestad.

Para este proyecto fueron designados como ponentes los honorables Representantes Guillermo Rivera Flórez, David Luna Sánchez, Orlando Guerra de la Rosa y Miriam Alicia Paredes, quienes debatieron ponencia positiva para primer debate en la comisión primera de la Cámara, pasando a plenaria igualmente con ponencia positiva. Sin embargo el proyecto fue archivado. Siendo presentado nuevamente el 21 de julio de 2010 por los Representantes Guillermo Rivera, Roosvelt Rodríguez, Juan Carlos Salazar, Hernando Prada y Gustavo Hernán Puentes, obteniendo el radicado 019 de 2010 Cámara, 056 de 2011 Senado. El proyecto surtió su trámite en la Cámara de Representantes y fue aprobado por su plenaria el 26 de julio de 2011, sin embargo al hacer tránsito al Senado de la República, el proyecto fue archivado con ponencia para primer debate por solicitud de retiro del autor el 11 de abril de 2012.

Otra iniciativa legislativa fue la presentada por el honorable Senador Simón Gaviria el 3 de noviembre de 2010, radicado con los números 130 de 2010 Cámara y 70 de 2011 Senado. Este proyecto buscaba crear el Sistema Nacional de Alerta Temprana para menores de edad, adultos mayores y discapacitados desaparecidos, como el procedimiento a través del cual, cualquier autoridad de policía alerta a la ciudadanía a través de la televisión, radio, prensa, internet y demás sistemas de información asociados voluntariamente sobre menores de edad desaparecidos y menores de edad víctimas de desaparición forzada, adultos mayores y discapacitados en cualquier parte del territorio nacional.

La propuesta legal surtió su trámite en la Cámara de Representantes pasando luego al Senado de la República, en donde tuvo ponencia positiva para primer debate, sin embargo fue archivada por vencimiento de términos.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Estados Unidos[13]

Una de las experiencias para prevenir y combatir el rapto y la desaparición de menores es la llamada **'Alerta Amber**', corresponde a las siglas de ***A**merica's **M**issing: **B**roadcast **E**mergency **R**esponse*, cuya traducción al español es: niños extraviados en Estados Unidos: transmisión en respuesta a emergencias. Es un componente del Sistema de Alerta de Emergencias (Emergency Alert System, EAS, por sus siglas en inglés) que ayuda a rescatar a menores secuestrados. La Alerta Amber también recibió este nombre por una niña de 9 años que fue secuestrada y posteriormente encontrada sin vida, Amber Hagerman.

¿Cómo funciona?

Una vez que los funcionarios de las fuerzas de orden (por ejemplo, la policía) confirman la desaparición de un (a) niño (a), se envía una Alerta Amber a las estaciones de radio, televisión y a las compañías de cable. Estas alertas también se pueden recibir en mensajes de texto gratuitos en los teléfonos celulares de algunos suscriptores. Las compañías de radio y televisión interrumpen la programación para transmitir la información voluntariamente a la comunidad, usando el EAS – el mismo concepto que se usa en caso de inclemencias climáticas o en emergencias nacionales. La descripción del (de la) menor secuestrado (a), del presunto secuestrador y los detalles del secuestro se transmiten a millones de radioescuchas y televidentes (la alerta se lee luego de la emisión de un característico tono de sonido, junto al enunciado: "Esta es una Alerta AMBER" –"This is an AMBER Alert", en inglés). La alerta también proporciona información sobre cómo el público que tiene información relacionada con el secuestro se puede comunicar con la policía o con las agencias o fuerzas de orden apropiadas.

El objetivo de las Alertas AMBER es movilizar a toda una comunidad, agregando millones de ojos y oídos para observar, escuchar y ayudar a conseguir el retorno del (de la) menor a salvo y para capturar al sospechoso.

Las fuerzas de orden activarán la Alerta AMBER si:

• Consideran que ha ocurrido un secuestro y el/la menor se encuentra en peligro inminente de daño físico grave o muerte.

• Tienen suficiente información descriptiva sobre la víctima y sobre el secuestro para activar la Alerta AMBER y ayudar a recuperar al/a la menor.

• La víctima del secuestro es un/una persona de 17 años o menor.

México

El 2 de mayo de 2012, el Gobierno Federal, implementa y pone en funcionamiento el Programa Nacional Alerta AMBER México, para coadyuvar en la búsqueda y localización de niñas, niños, y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, ya sea por motivo de ausencia, desaparición, extravío, la privación ilegal de la libertad, o cualquier otra circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional.

El Protocolo Nacional Alerta AMBER México, es el resultado de la suma de esfuerzos interinstitucionales, fomentando la coordinación y cooperación, entre las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil, empresas de transporte de personas, medios de comunicación y otros sectores involucrados. Se trata de un mecanismo independiente del proceso judicial que en su caso, se inicie por las autoridades competentes.

El Programa Nacional Alerta AMBER México, como estrategia busca sensibilizar y concientizar a la sociedad en general, sumando miles de ojos y oídos para ver, escuchar y apoyar en esta tarea, con la finalidad de promover acciones en conjunto con las autoridades, obteniendo así, una herramienta eficaz de difusión, que contribuya en la búsqueda, localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes.

Con la puesta en marcha de este instrumento, México se convierte en el décimo país a nivel mundial, y el primero en América Latina en adoptar el Programa Alerta AMBER.

13 Información tomada de la página web de la Federal Communications Commission. https://transition.fcc.gov/cgb/consumerfacts/spanish/sp_AMBERPlan.html

La facultad de evaluar, analizar y autorizar la activación de la Alerta, recaerá en la Procuraduría General de la República a través de la Coordinación Nacional, y cuando el caso lo amerite, se coordinará con los enlaces estatales; dicha solicitud se remitirá al enlace de la Secretaría de Seguridad Pública y este procederá a activar la Alerta, con la información vertida en el Formato Único.

Para ello se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Que la niña, niño o adolescente sea menor de 18 años

b) Que se encuentra en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad

c) Que exista información suficiente: nombre, edad, sexo, características físicas, señas particulares, padecimientos, discapacidades, vestimenta que portaba al momento de la ausencia, así como la descripción de las circunstancias de los hechos, las personas y vehículos involucrados, la última vez que fue vista y alguna otra información que se considere relevante.[14]

Guatemala

En agosto de 2010, el Congreso guatemalteco aprobó la Ley del Sistema de Alerta Temprana para localizar y proteger a niños y niñas desaparecidos o secuestrados (decreto 28-2010) - ***Alerta AlbaKeneth,*** en homenaje a dos niños de ocho y cuatro años respectivamente, que fueron secuestrados y brutalmente asesinados. Está inspirada en la Alerta Amber que se creó en EEUU en 1996, y pretende movilizar en las primeras horas de un secuestro toda una plataforma de búsqueda y protección a nivel estatal, privado y social, que permita encontrar con vida al niño, niña o adolescente. Asimismo, persigue conmover a toda la comunidad y tener millones de ojos y oídos adicionales para ver, escuchar y ayudar con el retorno seguro del niño, niña o adolescente y la captura del sospechoso.

Argentina

Con la sanción de la Ley número 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta ley otorgó el marco normativo necesario para emprender reformas profundas destinadas a dejar atrás el régimen tutelar de Patronato, sistema violatorio de los derechos fundamentales de los chicos y, por lo tanto, de las **obligaciones internacionales** contraídas al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990 y otorgarle jerarquía constitucional en el año 1994.

El **Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas** fue creado mediante la Ley 25.746 en el año 2003, y funciona en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Fue concebido como un organismo de estadística y recopilación de los casos que involucran a niños, niñas y adolescentes perdidos en todo el territorio del país. El objetivo del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas es organizar y entrecruzar la información de todo el país en una base de datos sobre personas menores de edad de quienes se desconozca el paradero, así como también de aquellos que fueran localizados o se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación, en todos los casos en que desconociesen sus datos filiatorios o identificatorios[15].

En virtud de la irrenunciable responsabilidad que el Estado Nacional tiene respecto de esta problemática, se realizaron además **capacitaciones con las Fuerzas de Seguridad** nacionales y provinciales, con el objeto de poner en común los criterios de comunicación de las denuncias. Además, se **realizaron jornadas de reflexión y análisis sobre la problemática** con representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público Fiscal, de los sectores de Salud y Educación, de organizaciones de la comunidad y con integrantes de las Direcciones y Secretarías de Niñez, Adolescencia y Familia de los distintos gobiernos municipales y provinciales.[16]

España

En julio del 2014 el Ministerio del Interior español ha presentado el Sistema de Alerta por Menor Desaparecido, ***'Alerta Menor Desaparecido'***, esta herramienta pretende la emisión de alertas y llamamientos de colaboración a la población a través de los medios de comunicación y de aquellas entidades y organismos con la capacidad tecnológica adecuada para la transmisión de mensajes a la sociedad con la finalidad de conseguir la colaboración ciudadana, en aquellos casos de secuestro de menores en los que la activación del sistema se considere necesaria.

La decisión para poner en marcha el Sistema Alerta – Menor Desaparecido corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad, a propuesta de las autoridades policiales responsables de la investigación de la desaparición del menor.

Para la solicitud de emisión de una alerta se deben cumplir todas y cada una las condiciones siguientes:

• Que el desaparecido sea menor de 18 años.

• Que la desaparición haya sido previamente ratificada como de alto riesgo de acuerdo con la Instrucción 1/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

• Que existan indicios razonables de que la desaparición ha sido de carácter forzoso.

• Que los investigadores policiales tengan la presunción de que el desaparecido está en una situación de inminente peligro de muerte o riesgo para su integridad física, así como que la emisión de la alerta atiende al interés de la investigación y no va a constituir un perjuicio añadido al menor.

• Que se disponga de datos suficientes sobre el desaparecido para que la petición de colaboración a la población pueda dar algún resultado positivo.

• Que exista consentimiento para la emisión de la alerta por quien ostente la patria potestad o tutela legal del menor desaparecido.[17]

14 Información tomada de http://www.alertaamber.gob.mx

15 http://www.sipi.siteal.org/politicas/512/programa-nacional-de-prevencion-de-la-sustraccion-y-trafico-de-ninos-y-de-los-delitos

16 Información tomada de la web del Ministerio de Salud de Argentina http://www.msal.gob.ar/index.php/component/content/article/28/153-registro-nacional-de-informacion-de-personas-menores-extraviadas

17 Información tomada de la página web del Ministerio del Interior de España http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/colaboracion-ciudadana/alerta-menor-desaparecido

Costa Rica

La Ley 9307, más conocida como Ley Yerelin, establece la "Creación del Sistema de Alerta y el Procedimiento para la Coordinación y Reacción Inmediata entre las Instituciones Públicas y Privadas ante la Desaparición o Sustracción de Personas Menores de Edad" indica que las empresas públicas, las privadas y los organismos no gubernamentales que participen en telefonía móvil pondrán a conocimiento de sus clientes, por medio de mensajes de texto, correos o cualquier otro medio que estos determinen, la difusión de las alertas que emita la Unidad de Alerta que establecerá el OIJ para la búsqueda de personas menores de edad reportadas como desaparecidas o sustraídas.[18]

La ley pretende dos cosas: en primera instancia, que cuando se dé una alerta en el 9-1-1 de un niño desaparecido, no se tenga que esperar el protocolo de 24 horas para que se inicie la búsqueda y en segundo término, que se distribuya la imagen del menor en todas las líneas telefónicas celulares, a fin de que todo el país ayude a encontrarlo.

5. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO.

Encontramos que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

Trámite legislativo: Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en desarrollo. Cumple además con el artículo 154, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, de esta manera encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

Legalidad del proyecto: El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

• **Iniciativa legislativa:** El artículo 140.1 de la norma precitada otorga la facultad a "Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas".

• **Contenido Constitucional:** El proyecto se ajusta al Capítulo III de la Constitución Política de Colombia que trata "De las Leyes", comprendido desde el artículo 150 y subsiguientes.

6. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de ésta sea progresiva en el Distrito, así:

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento".

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda"[19]. (Subrayado fuera de texto)

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley "por medio de la cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos".

De los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de abril del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 241 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Carlos Eduardo Guevara, y Guillermina Bravo.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 243 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el sistema de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida.

18 Información tomada de la página web del patronato nacional de infancia de Costa Rica http://www.pani.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=1252:2016-01-06-18-13-48&catid=36:noticias&Itemid=1

19 www. constitucional.gov.co Sentencia C- 911 de 2007, M.P. Doctor Jaime Araújo C- 911 de 2007, M.P. Doctor Jaime Araújo Rentería.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida y garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo la protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como sujetos de especial protección constitucional. Asimismo, se crean medidas para apoyar la construcción y consolidación del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes que se encuentren bajo el sistema de protección del ICBF.

Artículo 2°. Ámbito de Aplicación**.** Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local son responsables de la inclusión real y efectiva de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el sistema de protección del ICBF, debiendo asegurar un trato preferente, garantizando así el ejercicio efectivo de sus derechos, de conformidad con esta ley.

Artículo 3°. *Proyecto de vida.* El proyecto de vida se constituye en un proceso continuo durante el ciclo vital del ser humano que integra la historia, el presente y futuro, así como las condiciones contextuales sistémicas que marcan las relaciones y niveles de desarrollo humano. Asimismo, contiene las actividades que facilitarán el cumplimiento de los objetivos y proyecciones de vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema de protección. La construcción de los proyectos de vida debe permitir a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes tomar decisiones libres e informadas, además del desarrollo de un pensamiento autocrítico, reflexivo y creativo. Pensar, sentir y actuar son dimensiones que están en la base del proyecto de vida.

Con el fin de brindarles la oportunidad de estudiar y de emprender su proyecto de vida a los niños, niñas y adolescentes en protección del ICBF con medida de adoptabilidad a quienes no fue posible encontrar una familia para la adopción y a los adolescentes y jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se implementará un programa por parte de todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el cual se promueva la construcción de su identidad, la participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación y el acceso a la educación. Los criterios de ingreso, permanencia y egreso del programa serán definidos por el ICBF en todos sus componentes, con la participación de las entidades integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Artículo 4°. *Protección especial en la mayoría de edad.* Los jóvenes que cumplan la mayoría de edad en el sistema de protección del ICBF que formen parte del programa que promueva la construcción de su proyecto de vida y que manifiesten su voluntad de permanecer en él continuarán con las mismas garantías de dicho programa en salud, educación y vinculación laboral y no podrán ser desvinculados del Sistema de Seguridad Social en Salud mientras cumplan las condiciones establecidas para su permanencia en el lineamiento técnico que expida el ICBF y hasta los 25 años.

TÍTULO II

DE LAS GARANTÍAS MÍNIMAS A LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE SE ENCUENTRAN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

CAPÍTULO I

Disposiciones en materia de salud

Artículo 5°. *Medidas en materia de salud.* El Sistema General de Seguridad Social en Salud garantizará la cobertura de la asistencia en salud a los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Los niños, niñas y adolescentes vinculados al Sistema de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) accederán por ese hecho a la afiliación contemplada en el artículo 32.2 de la Ley 1438 de 2011, se considerarán elegibles para el subsidio en salud y serán beneficiarios de todas aquellas disposiciones que apliquen para el nivel 1 del Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios (Sisbén).

Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la cobertura de la asistencia en salud a los niños, niñas y adolescentes de que trata la presente ley, priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población, se realizará la actualización del Plan Obligatorio de Salud de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los términos de la Ley 1438 de 2011.

Parágrafo 2º. Para todos los efectos, los niños, niñas y adolescentes de que trata la presente ley quedarán exentos de cualquier cobro de copago o cuota moderadora en todo tipo de atención en salud que requieran.

Artículo 6°. *Atención preferente.* De acuerdo con lo establecido en la Ley 1751 de 2015, los gestores de servicios de salud deben disponer de una estrategia especial y diferenciada que garantice la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades de niñas, niños, madres gestantes y adolescentes que se encuentren bajo la protección del ICBF teniendo en cuenta su ciclo de vida, perfil epidemiológico y carga de la enfermedad.

La estrategia deberá contener medidas para la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades, atención de emergencias, restablecimiento físico y psicológico de derechos vulnerados y rehabilitación de las habilidades físicas y mentales de niñas, niños y adolescentes gestantes en condición de discapacidad, víctimas de abuso sexual, infectadas con VIH/sida y aquellos en consumo de sustancias psicoactivas y con patologías derivadas de su consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas y con patologías derivadas de su consumo. La estrategia deberá estar articulada con todas las entidades del Gobierno nacional que tienen la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como de atenderlos en programas de atención especializados para el restablecimiento de derechos vulnerados.

Los gestores de servicio de salud y prestadores de servicio de salud deberán realizar seguimiento particular y específico a la estrategia diferenciada de salud de niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo me-

dida de restablecimiento de derechos atendiendo criterios de oportunidad, calidad, pertinencia y continuidad de la atención.

Artículo 7°. ***Servicios y medicamentos para las niñas, niños y adolescentes con discapacidad y enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas certificadas.*** Los servicios y medicamentos para niñas, niños y adolescentes con discapacidades físicas, sensoriales y cognitivas, enfermedades catastróficas, ruinosas y huérfanas que sean certificadas por el médico tratante serán gratuitos para las niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo medida de restablecimiento de derechos y los jóvenes que se encuentren bajo el programa para la construcción de su proyecto de vida.

Artículo 8°. ***Restablecimiento de la salud de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados.*** Los servicios para la rehabilitación física, psicológica y mental de las niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado, víctimas de violencia física o sexual y de todas las formas de maltrato certificado por autoridad competente serán totalmente gratuitos, sin importar el régimen de afiliación. Serán diseñados e implementados garantizando la atención integral para cada caso, articulando con la entidad del Gobierno nacional que tiene la corresponsabilidad en su misión de garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como de atenderlos en programas de atención especializados para el restablecimiento de derechos vulnerados hasta que se certifique psicológica y médicamente la recuperación de las víctimas.

Artículo 9°. ***Restablecimiento de la salud de adolescentes que se encuentren en el sistema de responsabilidad penal adolescente.*** El Ministerio de Salud y Protección Social definirá un modelo de atención especial en salud para los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y construirá la ruta integral de atención en salud mental y en consumo de sustancias psicoactivas de esta población. A través de este modelo, se realizará la afiliación en salud de la población adolescente con medidas privativas y no privativas de libertad.

Artículo 10. ***Inspección y vigilancia.*** El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores será para las entidades prestadoras de los servicios de salud, para las EPS, regímenes especiales y para los empleados responsables, causal de sanción por las autoridades competentes en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, de conformidad con lo previsto en los artículos 49 y 50 de la Ley 10 de 1990, 14 de la Ley 1751 de 2015 y demás normas concordantes.

CAPÍTULO II

Disposiciones en materia de educación, cultura, recreación y deporte

Artículo 11. ***Cupos educativos.*** Las entidades territoriales certificadas (ETC), en el ejercicio de sus competencias respectivas, garantizarán los cupos educativos en los establecimientos educativos oficiales a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la protección del ICBF en cualquier momento del año escolar y adoptarán las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos.

Artículo 12. ***Fondo especial de educación.*** Créase un fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Icetex, para garantizar el acceso a la educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculados a los programas de protección del ICBF que cumplan con los requisitos de los programas y manifiesten su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo financiará el 100% de la matrícula, además de un subsidio para sostenimiento y materiales de estudio.

El Fondo operará con recursos provenientes de la nación, que quedarán apropiados en el Ministerio de Educación Nacional, y podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas y de las entidades territoriales que así lo dispongan.

Artículo 13. ***Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena).*** Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de los y las jóvenes y adolescentes beneficiarios de esta ley.

El Sena priorizará la inclusión de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en todos los programas de formación virtual y presencial que se oferten.

Artículo 14. ***Programas culturales y deportivos.*** El Ministerio de Cultura y Coldeportes, en coordinación con las entidades territoriales, garantizarán el acceso y permanencia, con trato preferente a los niños, niñas y adolescentes jóvenes beneficiarios de esta ley, a los programas de cultura, recreación y deporte con los que cuente el Gobierno nacional, los distritos, departamentos y municipios.

TÍTULO III

DE OTRAS MEDIDAS PARA PROMOVER Y CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN PROTECCIÓN DEL ICBF

CAPÍTULO I

Disposiciones en materia laboral

Artículo 15. ***Programas laborales.*** El Ministerio de Trabajo y el Servicio Público de Empleo garantizarán el acceso preferente de los adolescentes y jóvenes beneficiarios de esta ley a los programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales y a aquellos que brinden herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan generación de sus ingresos.

Artículo 16. ***Beneficios tributarios.*** El Ministerio de Hacienda podrá establecer beneficios tributarios a los empleadores que vinculen laboralmente a nuevos empleados que correspondan a los jóvenes y adolescentes bajo protección del ICBF de que trata la presente ley.

CAPÍTULO II

Otras disposiciones

Artículo 17. ***Exención en el pago de pasaportes.*** El Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia o la autoridad nacional migratoria competente realizarán las gestiones necesarias para que los adolescentes y jóvenes en protección del ICBF queden exentos en el pago del pasaporte colombiano. Para tal

efecto, los beneficiarios deberán aportar copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad.

Artículo 18. ***Cuota de compensación militar.*** Los jóvenes en condición de adoptabilidad que se encuentren bajo protección del ICBF y que sean eximidos de prestar el servicio militar quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar. Para tal efecto, los beneficiarios deberán aportar copia de la resolución de declaratoria de adoptabilidad y certificación en la que se haga constar su inclusión en el listado censal.

Artículo 19. ***Definición situación militar adolescentes del SRPA.*** Los adolescentes y jóvenes en edad de definir su situación militar que estén cumpliendo sanciones en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) quedarán aplazados para la prestación del servicio militar por el término que dure la sanción impuesta. Corresponde a la autoridad de reclutamiento establecer el procedimiento y herramientas necesarias para que los sistemas de esa institución estén actualizados con los datos de los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA, el término de la sanción y demás datos relevantes para identificarlos y no requerirlos hasta el cumplimiento de la sanción.

Artículo 20. ***Tarifas de servicios públicos para instituciones donde se presta el servicio de protección.*** Con el fin de mejorar las condiciones de vida, la garantía efectiva de los derechos y el correcto desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentren bajo la protección del ICBF, los inmuebles de uso residencial y las instituciones en donde se preste el servicio de protección de niños, niñas y adolescentes serán considerados como usuarios pertenecientes al estrato uno (1) para efectos de la facturación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, sin perjuicio de la estratificación socioeconómica asignada por el respectivo municipio o distrito.

Artículo 21. ***Organismos cooperantes.*** Los organismos internacionales cooperantes que participen en cualquier programa o servicio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar podrán apoyar o patrocinar el programa que promueva la consolidación del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes que se encuentren bajo protección del ICBF.

Artículo 22. ***Reglamentación***. El Gobierno nacional cuenta con un término máximo de seis (6) meses para expedir la reglamentación que sea necesaria.

Artículo 23. ***Vigencia y derogatorias.*** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El ordenamiento jurídico colombiano, en concordancia con diversos instrumentos internacionales frente a los cuales se ha comprometido el Estado, reconoce y concede una protección integral y prevalente a los niños, niñas y adolescentes. Así mismo, el artículo 44 de la Constitución Política establece para el Estado, la sociedad y la familia el deber de asistir y proteger a los niños, a fin de que logren el ejercicio pleno de sus derechos y su desarrollo armónico e integral, y en su artículo 13 establece que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

En el mismo sentido, el artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño determina que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. También impone el reconocimiento como sujetos de derecho que implica una acción estatal diferencial afirmativa que permita la garantía simultánea de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que permita su desarrollo integral. En la Convención sobre los Derechos del Niño se contemplan las acciones y garantías que los países parte deben establecer para los niños, niñas y adolescentes sometidos a su jurisdicción, entre los cuales se pueden resaltar el 4°, 20, 24, 25, 26, 27, 29, 30 y 39.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado como sujetos de especial protección a los niños y niñas, a las madres cabeza de familia, a las personas en condición de discapacidad, a la población desplazada, a los adultos mayores y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población, motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados[1].

Bajo este marco, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y como la entidad estatal encargada de trabajar por la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, ha venido desarrollado un Programa con el fin de promover medidas para apoyar la construcción y consolidación del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes que se encuentren bajo el sistema de protección del ICBF y mejorar sus condiciones de vida y garantía efectiva de sus derechos.

Este programa integral del ICBF tiene como propósito promover la construcción de su identidad a través de distintos componentes como lo son el acceso a la educación, al trabajo, a la cultura, la recreación, el deporte, la nutrición y la participación, entre otros.

Es importante indicar que estos mandatos no están referidos exclusivamente al ICBF, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual, conforme a la Ley 7ª de 1979 y los Decretos 2388 de 1979, 1137 de 1999 y 936 de 2013, tiene como fines

1 Corte Constitucional. Sentencia C-736 de 2013. M. P.: Alberto Rojas Ríos.

promover la integración y realización armónica de la familia, fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros y proteger al niño, niña y adolescente y garantizarle sus derechos. Le corresponde al Sistema Nacional de Bienestar Familiar vincular y coordinar el mayor número de personas, entidades públicas o privadas que contribuyan o estén llamadas a contribuir de acuerdo con su objeto de constitución o por mandato de ley o reglamento a garantizar directa o indirectamente la prestación del servicio de bienestar familiar.

De acuerdo con el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y restablecimiento de los mismos.

Así las cosas, el ICBF en su calidad de entidad rectora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar convoca la actuación coordinada e integrada de las instituciones públicas, las autoridades territoriales, las familias y las comunidades en los procesos e iniciativas de construcción del proyecto de vida, reconociendo que el restablecimiento de los derechos requiere del concurso y del compromiso de los diversos sectores sociales, de tal modo que se conjuguen y complementen esfuerzos y acciones de protección integral en los diferentes ámbitos territoriales.

Con base en lo anterior, el objeto del presente proyecto de ley es la adopción de medidas de protección y atención que de manera integral y bajo el principio de la corresponsabilidad propendan a la garantía y materialización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo el cuidado del Estado y que no cuentan con una familia que los apoye en el desarrollo y construcción de su proyecto de vida y de aquellos que se encuentran en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. De esta manera, se busca generar condiciones para la justa, solidaria y cabal realización de la dignidad humana, y la inclusión de medidas de atención, preferentes y diferenciales, para estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en concordancia con los principios constitucionales e internacionales que consagran su protección.

Ámbito de aplicación del presente Proyecto de ley

1. Niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad

El ICBF es responsable de atender aquellos casos en los cuales se presenten situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este se realiza mediante un proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD) a través del Defensor de Familia, como autoridad administrativa competente, quien verifica la garantía de derechos del niño, niña o adolescente, conforme al artículo 52 de la Ley 1098 de 2006, para posteriormente ordenar las medidas administrativas de restablecimiento de derechos a que hubiere lugar, con la finalidad de lograr la restauración de la dignidad e integridad de los menores de 18 años como sujetos de derechos, y siempre buscando como primera medida ubicar al niño o la niña en su medio familiar[2].

En muchas ocasiones, los niños, niñas y adolescentes atendidos no cuentan con el apoyo y protección de una familia y por lo tanto el Estado asume su cuidado y protección integral, entre tanto se hace efectiva la medida acogida para garantizar el restablecimiento de sus derechos, especialmente el derecho a tener una familia. Sin embargo, existen casos en los cuales el proceso de adopción como medida de restablecimiento de derechos por diversas circunstancias no llega a su efectiva culminación, es decir, no es posible ubicar una familia adoptante para el niño, niña o adolescente, y como consecuencia de ello el Estado a través del ICBF asume la protección de ese niño y garantiza el goce efectivo de sus derechos hasta que cumpla la mayoría de edad y siga adelante con su proyecto de vida, estableciendo bases sólidas para su futuro.

En efecto, para estos casos, debe tenerse en cuenta que es deber constitucional y legal del Estado suplir al grupo familiar cuando por circunstancias de la vida el niño, niña o adolescente no contó con ese apoyo incondicional; al respecto, la Corte Constitucional ha establecido: *"(…) en ocasiones amerita la intervención estatal en las relaciones familiares, no cabe perder de vista que esa intervención requiere de razones poderosas que la justifiquen y que debe ser ejercida razonablemente y 'no bajo la perspectiva de una función ciega y predeterminada, independiente de las circunstancias, sino fundada en la realidad', pues, por ejemplo, tratándose de los menores 'solo tiene cabida en cuanto se requiera su actividad y en búsqueda de mejores condiciones que las actuales', a más de lo cual el Estado 'cumple una función manifiestamente supletoria, cuando los padres no existen o cuando no puedan proporcionar a sus hijos los requisitos indispensables para llevar una vida plena'"*[3].

Con base en lo anterior, los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo una medida de adoptabilidad y que no hayan contado con el apoyo y protección de una familia, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad y desamparo en el sentido de que,

2 Como parte de este proceso de restablecimiento de derechos, la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, estableció una serie de medidas (Código de Infancia y Adolescencia, artículo 53) tendientes a garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia, las cuales deben ser adoptadas en el curso del mismo por las autoridades administrativas a partir de la valoración de la situación en la que se encuentre el niño y de la verificación de la garantía de sus derechos, siguiendo el procedimiento descrito en la citada ley y en la *Ruta de actuación y atención para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados* definida por el ICBF mediante Resolución número 5929 de diciembre 27 de 2010.

El defensor de familia o la autoridad administrativa competente, mediante una resolución precede a dictar el fallo, el cual puede consistir en: **a)** una *Resolución de Declaratoria de Vulneración de Derechos,* a través de la cual se confirma o modifica la medida administrativa de restablecimiento de derechos impuesta y se ordena en algunos casos a los padres de familia del menor de 18 años el cumplimiento de unas obligaciones; o **b)** la *Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad* cuando del acervo probatorio se determine la ausencia de la familia o que esta no garantiza las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos del niño, niña o adolescente y constituye el factor de su vulneración. Esta decisión ordenará la remisión inmediata del caso al Comité de Adopciones para lo pertinente.

3 Corte Constitucional, sentencia C-577 de 2011, M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

en términos de la Corte Constitucional, "*los vínculos familiares y con ellos el cariño y el amor, son el componente primigenio indispensable que garantiza el desarrollo armónico e integral de los niños y niñas, así como la evolución del libre desarrollo de su personalidad y en general, incide directamente en el ejercicio pleno de sus derechos*"[4].

Por tanto, el Estado debe adoptar mecanismos y ejercer acciones necesarias desde lo público para generar las condiciones y estados en los entornos donde se encuentran los niños, niñas y adolescentes para lograr su desarrollo integral.

En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Código de Infancia y Adolescencia, el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la autoridad competente, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, debiendo asegurarse que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales[5].

De conformidad con lo anterior, el presente proyecto de ley busca entre otros dar alcance a lo dispuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia integradora C-586 de 2014, por medio de la cual subsanó la omisión relativa del Legislador en el sentido de otorgarle a los jóvenes que se encuentran bajo cuidado del ICBF, la exención del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar. La Corte, al realizar el análisis de exequibilidad del artículo 6° de la Ley 1184 de 2008, dispuso:

"Los jóvenes que alcanzan su mayoría de edad bajo el cuidado y protección del ICBF conforman un grupo de población con especiales características de vulnerabilidad social y económica. Se trata de jóvenes que no han tenido la oportunidad de crecer en el seno de una familia, debido a que fueron abandonados por sus padres o a que el Estado consideró necesario retirarlos de su núcleo familiar, bien fuera porque este se constituía en un factor de vulneración o porque no ofrecía condiciones para asegurar la protección integral de sus derechos. Cuando un menor se encuentra en tales circunstancias, se da inicio a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, a cargo del Defensor de Familia, dentro del cual es posible adoptar alguna de las medidas previstas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006, entre las cuales se encuentra la Resolución de Declaratoria de Adoptabilidad, que opera en situaciones extremas en las que se considera que el único mecanismo para restablecer el derecho del menor a tener una familia es a través de su entrega en adopción. Como consecuencia de tal declaratoria, el Estado se encarga del cuidado y protección integral del menor, hasta tanto culmine con éxito el proceso de adopción o, en caso de no hallar una familia adoptante, hasta que alcance la mayoría de edad.

Así las cosas, cuando estos jóvenes cumplen los 18 años sin encontrar una familia que los adopte, se enfrentan a una situación crítica pues, además de carecer del apoyo afectivo, social y económico que proveen las redes de parentesco, se ven abocados a seguir adelante con su proyecto de vida sin contar ya con la protección de la institución estatal que hasta ese momento tenía el deber legal de acompañarlos en su proceso de crecimiento. Quedan, por tanto, en una condición de doble orfandad, en una etapa que resulta decisiva para definir el curso de sus vidas y en la cual, si bien ya no son niños, tampoco son adultos todavía. Son adolescentes y, por tanto, aún experimentan los cambios físicos, sicológicos, emocionales y sociales propios de este período de transición entre la niñez y la adultez, pero deben afrontarlos sin contar con una red de apoyo claramente definida y sin los recursos que les permitan solventar de manera autónoma las nuevas obligaciones y responsabilidades que trae consigo la mayoría de edad".

Asimismo, frente al caso particular de considerarse a los jóvenes que se encuentren bajo la protección del ICBF, exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar, la Corte señaló:

"… El legislador incurrió en una omisión relativa al no incluir dentro de los beneficiarios con la exención del pago de la cuota de compensación militar a los jóvenes en situación de adoptabilidad que se encuentran bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicha omisión contraría la Constitución por cuanto desatiende mandatos específicos dirigidos al legislador, derivados de los principios de igualdad (art. 13 CP), equidad y progresividad tributaria (artículo 363 CP) y los que ordenan dispensar especial protección a los menores de edad, en particular a aquellos que se encuentran en situación más vulnerable, como es el caso de los jóvenes que carecen de una familia (arts. 44 y 45 CP). Asimismo, el silencio del legislador genera una afectación de los derechos de estos jóvenes al trabajo (art. 25 CP), a elegir profesión u oficio (artículo 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40 numeral 7 CP) y a la educación (artículo 67 CP), de cuya efectividad depende que estos jóvenes logren un tránsito exitoso hacia la vida adulta y tengan las posibilidades de desarrollar su proyecto de vida.

---

4 Corte Constitucional, sentencia T-012/12, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

5 Sobre la definición de vulnerabilidad puede consultarse la contenida en los Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables, en los cuales se indica que se refiere específicamente a poblaciones que presentan algunas de las siguientes condiciones: i) ***institucionales:*** Poca o nula presencia del Estado o acceso a los servicios que este debe prestar; carencia de un desarrollo institucional a nivel local y regional que atienda las necesidades básicas de las poblaciones; dificultades de comunicación y relaciones de dependencia y desequilibrio con la economía de mercado; ii) ***Ambientales y del entorno:*** Presencia de condiciones de extrema pobreza; expansión de situaciones de violencia armada y desplazamiento forzoso; iii) ***Salud:*** Problemas graves de seguridad alimentaria; problemas de desnutrición, altos índices de mortalidad que afectan especialmente a niños y niñas, mujeres y ancianos; **iv) *Culturales:*** situación de discriminación o riesgo de extinción no solo en términos biológicos, sino sociales y culturales, como poblaciones y como individuos; en el caso de las poblaciones étnicas, la vulnerabilidad está relacionada con las afectaciones a la integridad y a la capacidad de pervivir y transformar condiciones de vida y lograr legitimidad en su interacción con el resto de la sociedad, sin perder su cohesión, autonomía e identidad; v) ***Educativas*:** Bajos índices de escolaridad y de eficiencia interna; dificultades frente a los procesos de aprendizaje.

(…)

Finalmente, se desconocen los mandatos constitucionales que imponen el deber de asistir y proteger a los menores de edad para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 44 CP) y el de velar por la protección y la formación integral de quienes transitan por la etapa de la adolescencia (artículo 45 CP). ***Estos mandatos se tornan imperiosos tratándose de jóvenes en situación de adoptabilidad, que no cuentan con una familia que provea a sus necesidades afectivas y materiales y, por tanto, requieren de manera especial una acción coordinada de las diferentes instituciones estatales, orientada a garantizar el goce efectivo de sus derechos y remover los obstáculos que previsiblemente enfrentarán en el tránsito hacia la vida adulta".***

En este sentido, la Corte Constitucional también evidencia los vacíos legislativos existentes sobre las necesidades especiales de los jóvenes que se encuentran bajo el cuidado y protección del ICBF y llama la atención sobre la necesidad de legislar de manera más amplia para procurar equilibrar las garantías, beneficios, programas, y oportunidades que ofrece el Estado, para esta población especial, que presenta necesidades materiales, económicas, emocionales, e imposibilitados para proveer por sí mismos sus necesidades básicas, y que en este sentido, teniendo en cuenta la problemática específica que afrontan estos jóvenes, pertenecen a un grupo de población en condición de debilidad manifiesta.

Según la información que se reporta en el Sistema de Información Misional del ICBF, a junio 30 de 2015, existen bajo la protección del ICBF con medida de declaratoria de adoptabilidad 7.961 niños, niñas y adolescentes, quienes como consecuencia de la vulneración de sus derechos entraron en proceso administrativo de restablecimiento de derechos. Estos niños, niñas y adolescentes han carecido de una red de apoyo y del acompañamiento familiar en la construcción de su proyecto de vida.

2. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

Bajo el Sistema de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también se encuentra la población perteneciente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. De acuerdo con la información reportada en el Sistema de Información Misional del ICBF, ingresaron en el 2014, 29.737 adolescentes y en el periodo comprendido entre enero a julio 30 de 2015, 16.173 adolescentes y jóvenes se encuentran en medidas privativas y no privativas de la libertad.

La protección de esta población y su inclusión en el presente proyecto de ley es fundamental, porque se debe garantizar el cumplimiento de su medida o sanción de manera específica, pedagógica, y diferenciada de los adultos, y el restablecimiento efectivo de sus derechos por tratarse de seres humanos en formación, sujetos de especial protección, respecto de quienes en la mayoría de los casos, la comisión de delitos está vinculada con una vulneración de sus derechos.

Según las Naciones Unidas, las medidas que se tomen con los adolescentes que sean aprehendidos por infracción a la ley, deben brindar oportunidades educativas, que contribuyan a su desarrollo personal, teniendo en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad, de tal manera que la intervención esté basada en sus derechos e intereses, reconociendo su etapa de maduración, para prevenir y atender adecuadamente los comportamientos que afectan la convivencia social y que los estigmatiza con la denominación de "delincuente"[6].

En este sentido, bajo el principio de la corresponsabilidad, la Ley 1098 de 2006 establece que las entidades competentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), deben garantizar la Protección Integral, la Justicia Restaurativa y el Carácter Pedagógico, a las personas mayores de catorce (14) años en conflicto con la Ley Penal y sus familias, con medidas alternativas al proceso judicial. De conformidad con lo anterior, el artículo 71 de la Ley 115 de 1994, señala que el Gobierno nacional y las entidades territoriales fomentarán la educación para la rehabilitación y reinserción de personas y de grupos sociales con carencias y necesidades de formación.

Asimismo las Reglas Beijing, Resolución 40/33, 29 de noviembre de 1985, adoptadas por la Asamblea General de la ONU para la administración de justicia de los menores, establecen como orientaciones fundamentales, promover el bienestar del menor de edad y su familia creando condiciones que garanticen de manera significativa una vida en comunidad donde se fomente un proceso de desarrollo personal y educación, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo de la ley.

La Regla veintiséis por su parte señala, que la capacitación y el tratamiento de menores de edad privados de la libertad, tiene por objeto garantizar su cuidado y protección así como su educación y formación profesional que les permita desempeñar un papel constructivo y productivo en la sociedad. Por lo tanto, los adolescentes deben recibir los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria –social, educacional, profesional, psicológica, médica y física–, de acuerdo con su edad y sexo y en interés de su sano desarrollo.

De esta manera, debe tenerse como visión, la resignificación del proyecto de vida de estos adolescentes y la importancia que ello tiene para la sociedad. Esto implica posibilitar experiencias reales, que propicien la reflexión, el análisis, la crítica, la confrontación consigo mismo y la participación, que permitan encaminar al adolescente a la comprensión del daño causado, la reparación del mismo y a crear conciencia frente a sus falencias y potencialidades, para que a partir de estas, pueda generar su aporte a la construcción del tejido social en el ejercicio de su ciudadanía.

Componentes a tener en cuenta en la construcción y consolidación del proyecto de vida de los adolescentes y jóvenes en protección del ICBF

• Salud

El presente proyecto de ley establece una serie de medidas diferenciales de atención para niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo la tutela del Estado entre las que se encuentran medidas de atención en salud preferente para niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el Sistema de Protección del ICBF, con un enfoque que garantiza la promoción, efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de enfermedades, en su calidad de sujetos de especial protección. Asimismo, se debe tener en

6 Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)

cuenta que merecen una mayor atención por parte del sistema de salud, aquellos niños, niñas o adolescentes que han sido víctimas de violencia física, sexual y de cualquier otra forma de maltrato y que por esta u otras circunstancias se hallan bajo la protección del Estado, así como de aquellos que se encuentran en situación de discapacidad o con enfermedades consideradas como catastróficas, ruinosas y huérfanas.

Esto es necesario, por cuanto como se mencionó anteriormente, es una población vulnerable que amerita un tratamiento especial, en orden a garantizar de manera adecuada su protección y el sano desarrollo de los niños y niñas en los aspectos biológico, físico, psíquico, intelectual, familiar y social, así como en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos[7], reconocidos de esta manera por instrumentos internacionales de protección y por la normatividad interna.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia en el artículo 44[8] establece que el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, entre otros, es fundamental y por lo tanto, como ha sido establecido por la Corte Constitucional, *"cuando está de por medio la salud de un niño, niña o adolescente por el simple hecho de serlo, es merecedor de todas las garantías en materia de salud en aras de su desarrollo físico y mental, sin que ninguna entidad encargada de prestar dicho servicio pueda dilatar injustificadamente la prestación del mismo, pues ello implicaría la vulneración directa de un derecho fundamental. En conclusión, con fundamento en la normatividad y la jurisprudencia constitucional, es claro que el derecho fundamental a la salud de los niños, niñas y adolescentes es autónomo e independiente, en observancia del principio de interés superior, por disposición expresa de la Constitución Política"*[9].

En este sentido, es necesario que en la garantía del derecho fundamental a la salud, se cuente con un enfoque de atención diferencial frente a este grupo y que las entidades que hacen parte del sistema de salud tengan en cuenta dicha condición al momento de ofrecer sus servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 1098 de 2006. Es importante reiterar que, si bien es claro que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección, existe un grupo de ellos que por las especiales condiciones de vulnerabilidad, deben gozar de la protección reforzada de sus derechos y atención prioritaria por parte del sistema de salud colombiano.

• Educación

El presente proyecto de ley también cuenta con acciones y estrategias que buscan materializar el goce efectivo del derecho a la educación, esto es, la posibilidad que tienen los niños, niñas y adolescentes, de acceder a mejores condiciones de vida después de un proceso educativo, y consecuentemente el acceso a un empleo digno que les permita su auto realización personal.

Dada la naturaleza de la estrategia Proyecto de Vida, resulta importante complementar dicho concepto a la luz de la concepción del derecho a la educación expuesto por la Corte Constitucional[10], que al respecto afirmó:

"Se *concluye entonces, que la normativa interna y la jurisprudencia constitucional, en completa armonía con las normas internacionales sobre derechos humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata e inherente al ser humano, que le permite a los individuos acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que como tal, tratándose de educación superior, se convierte en una obligación progresiva que debe ser garantizado y promovido por el Estado, la sociedad y la familia, sin que resulte admisible aceptar ningún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio".*

Lo anterior quiere decir que el derecho a la educación se contempla desde una doble concepción, la primera como la garantía de propender por la formación de las personas en todos sus potenciales, para desarrollar y fortalecer sus habilidades en general, sean estas cognitivas, morales, físicas, entre otras, y desde una segunda concepción, como un servicio público, que radica en cabeza del Estado, como una obligación inherente a su finalidad social.

Asimismo, el artículo 177 de la Ley 1098 de 2006, Parágrafo 1°, dispone: *"para la aplicación de todas las sanciones la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo. El Defensor de Familia o quien haga sus veces deberá controlar el cumplimiento de esta obligación y verificar la garantía de sus derechos"*. De igual forma, el artículo 178 indica que la finalidad de la sanción es ante todo protectora, educativa y restaurativa, y se aplicarán con el apoyo de la familia y de especialistas.

El artículo 180 de la misma ley define los derechos de los adolescentes durante la ejecución de las sanciones, señalando entre sus derechos, además de los consagrados en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, numeral 3, a recibir servicios sociales y de salud por personas con la formación profesional idónea y continuar su proceso educativo de acuerdo con su edad y grado académico.

En este marco, de acuerdo con los Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables contenidos en el Plan Decenal de Educación 2006-2016, el Ministerio de Educación Nacional ha considerado como grupos vulnerables prioritarios de atención a:

• Las comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales y el pueblo Rom).

• Los jóvenes y adultos iletrados.

• Los menores de edad con necesidades educativas especiales (con discapacidad o limitaciones, con talentos o capacidades excepcionales).

• Los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores de edad desvincula-

7 Corte Constitucional. Sentencia C-796 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Expediente D-4997.

8 Constitución Política. Ley 1098 de 2006. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (…) En el mismo sentido fue determinado por la Ley 1098 de 2006 artículo 27.

9 Corte Constitucional. Sentencia T–197 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente T–2.870.723.

10 Corte Constitucional. Sentencia T–068 de 2012. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

dos de los grupos armados al margen de la ley e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados).

• Los menores de edad en riesgo social (menores trabajadores, **adolescentes en conflicto con la ley penal y niños, niñas y adolescentes en protección).**

• Los habitantes de frontera.

• La población rural dispersa.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el Plan decenal, para lograr la atención educativa a estas poblaciones, el Ministerio de Educación debe implementar estrategias orientadas a fomentar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, mejorando la calidad de la educación e implementando los principios establecidos por el Ministerio para superar la vulnerabilidad. Entre ellos se encuentran:

• Corresponsabilidad: la superación de la situación de vulnerabilidad es una acción que conjuga la responsabilidad de los individuos, de las familias, la comunidad, la sociedad y el Estado.

• Participación: la acción educativa promueve y reconoce la participación activa de los distintos actores, fortaleciendo la formación de ciudadanos comprometidos con el desarrollo social y humano.

• Equidad: la acción educativa otorga igualdad de oportunidades a todos, generando inclusiones y permitiendo superar cualquier tipo de discriminación.

• Reconocimiento: la socialización de los esfuerzos de las instituciones o centros educativos y docentes que implementan experiencias significativas encaminadas a brindar una educación pertinente a las poblaciones vulnerables, debe enriquecer el trabajo de los pares en otras zonas del país.

• Multiculturalidad: la escuela y el aula son centros de confluencia pluricultural y multiétnica y los procesos educativos deben fortalecer las culturas que allí se expresan y promover el respeto por la diferencia.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta el principio constitucional de la *"corresponsabilidad"*[11], es necesario que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que no fueron adoptados y continúan bajo la protección del Estado a través del ICBF, así como los adolescentes y jóvenes que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal, tengan prioridad en el acceso a la educación preescolar, básica, media superior y tecnológica.

Como se observa, la condición de vulnerabilidad de estas poblaciones conforma un universo de problemáticas particulares frente a las que es necesario adoptar mecanismos para su superación, partiendo por brindarles un servicio educativo de calidad, pertinente con las particularidades de los niños, niñas y adolescentes que permitan su acceso y permanencia en el sistema y que conlleven a vincularlas a un crecimiento económico sostenible que mejore su calidad de vida.

En junio de 2015 se encontraban adelantando estudios universitarios en el marco de esta estrategia aproximadamente 530 jóvenes con medida de adoptabilidad y 158 en SRPA. Para estos adolescentes y jóvenes, el Estado ha financiado el 100% de estas carreras. Sin embargo, y pese a los esfuerzos que ha demandado por parte del ICBF financiar los programas educativos, es necesario que bajo una perspectiva más amplia, estos adolescentes y jóvenes que están bajo la protección del Estado, tengan todos ellos garantizado su derecho a la educación y a la construcción de su proyecto de vida con el concurso de todas las entidades del Estado que tienen competencias en este y otros componentes como son cultura, recreación, deporte, nutrición, participación, etc., atendiendo el principio de corresponsabilidad y su participación en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

No obstante lo anterior, es importante señalar que el proyecto de vida supera la formación en educación superior, también se consagra para aquellos que han transitado por el sistema de Protección y han logrado avanzar su proceso educativo tradicional, o, aquellos que han tenido transformación positiva y excelentes procesos de inclusión social.

Para el año 2015 se encuentran bajo la protección del ICBF 3.558 adolescentes y jóvenes con medida de adoptabilidad para los cuales no fue posible concretar la adopción, que están prontos a finalizar su formación en educación media para obtener el título de bachilleres e iniciar estudios de educación superior, por lo que es necesario que en virtud del principio de corresponsabilidad, la sociedad y el Estado se unan en su cuidado y protección, estableciendo alianzas estratégicas mediante las cuales se pueda garantizar e impulsar de manera eficaz el acceso a la educación en el nivel superior de todos los adolescentes y jóvenes que pertenecen a este programa.

Además, a pesar de que se cuenta con muchos proyectos de vida exitosos, en la actualidad los adolescentes bajo protección del Estado enfrentan otras dificultades como demoras en el pago de matrículas, falta de implementos necesarios para sus estudios, impedimentos para estudiar otro idioma, o en el caso del SRPA la falta de apoyo y credibilidad por parte del Estado y la Sociedad. Por tal razón es necesario que este programa no solo sea responsabilidad del ICBF sino que articule e involucre a todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

• Cultura, Recreación y Deporte

Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad para los niños, niñas, los adolescentes y jóvenes en protección, y su participación en los distintos escenarios de la vida diaria en igualdad de oportunidades, es indispensable promover sus capacidades a través del arte, la cultura, el deporte y la participación ciudadana.

Estos son componentes fundamentales para la consolidación del proyecto de vida para los adolescentes y jóvenes. Así, de conformidad con el artículo 30 de la

11 Constitución Política. **ARTÍCULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. **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.** Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Ley 1098 de 2006, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho al descanso, esparcimiento, al juego y demás actividades recreativas propias de su ciclo vital y a participar en la vida cultural y las artes.

Así mismo el artículo 40 del Código de Infancia y Adolescencia señala como una de las obligaciones de la sociedad fomentar el deporte, la recreación y las actividades de supervivencia, y facilitar los materiales y útiles necesarios para su práctica regular y continuada.

El deporte y la expresión de las artes, son de suma importancia para la formación física, mental, emocional y social de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la medida que trae beneficios para el desarrollo del cuerpo, de su personalidad y de sus emociones, le ayuda a la estabilidad emocional, las buenas relaciones personales y repercute en planos psíquicos, emocionales e intelectuales.

Estas actividades, deportivas o culturales, en términos generales son promovidas o apoyadas por los padres y se desarrollan en condiciones de disponibilidad de tiempo y espacio, por lo que la participación en estos escenarios, de niños, niñas y adolescentes con declaratoria de adoptabilidad o que se encuentran en el SRPA puede verse obstaculizada. Por esto, a través de este Proyecto de Ley, se adoptan acciones por parte del Estado y la Sociedad que busquen promover la participación de estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en dichas actividades en igualdad de oportunidades.

• ***Oportunidades laborales***

Ahora, si bien el derecho a la educación superior de estos adolescentes y jóvenes es una prioridad, es necesario que en el desarrollo de su proyecto de vida, se les prepare también para la vida laboral, apoyando el ingreso a realizar prácticas laborales en las entidades del Estado, e incentivando tales prácticas en el sector privado, con el fin de que logren una vida independiente y autónoma. El propósito es que una vez culminen sus estudios y sus prácticas laborales tengan posteriormente prioridad para acceder a un cargo en la misma institución.

Por ello, el presente proyecto de ley propone que el sector empresarial privado brinde oportunidades de acceso a empleo y prácticas laborales a los adolescentes y jóvenes que hacen parte del programa, como un primer paso para que estos jóvenes se integren a la sociedad con verdaderas oportunidades de tener un proyecto de vida claro y definido.

De esta manera, se pretende que los adolescentes y jóvenes con medida de adoptabilidad o en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, sean beneficiarios de una serie de oportunidades, orientadas a brindarles las mejores condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política del país, dadas sus especiales circunstancias.

En conclusión el presente proyecto de ley no solo contempla fortalecer la estrategia *Proyecto de Vida* en todos los componentes señalados para los adolescentes y jóvenes, mediante la vinculación de otras entidades del Gobierno nacional, para que de manera articulada se les garantice una alternativa de vida en igualdad de condiciones a los demás adolescentes y jóvenes de la sociedad, sino que se hace necesario vincular y articular actores del sector privado, entidades territoriales y sociedad, para lograr una satisfacción plena de los derechos de que son titulares. De esta manera, el Proyecto de Vida[12], constituye un proceso continuo durante el ciclo vital del ser humano que integra la historia, el presente y futuro, y las condiciones contextuales que marcan las relaciones y niveles de desarrollo humano.

En virtud de lo anterior, es necesario que a través de legislación, se disponga el diseño y articulación de acciones y estrategias de todas las entidades del Estado para que implementen medidas consistentes en la construcción y consolidación del proyecto de vida de estos adolescentes y jóvenes en protección, con el fin de que tengan acceso preferente a la preparación vocacional, el acceso y la permanencia a la educación superior, a los programas existentes de inclusión social del Estado en su condición de población vulnerable, a la cobertura integral en salud, a la participación en actividades culturales, recreación, deporte, bienestar, generación de ingresos, voluntariado, y la promoción y preparación para sus competencias laborales.

EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO

El articulado del presente proyecto de ley, está organizado conforme a la siguiente estructura:

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES: relacionadas con el objeto, el ámbito de aplicación de la ley y la ampliación de la protección a los jóvenes que cumplan la mayoría de edad en el Sistema de Protección del ICBF y se encuentren vinculados al programa de construcción de su proyecto de vida.

TÍTULO II. DE LAS GARANTÍAS MÍNIMAS A LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES QUE SE ENCUENTRAN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN: el cual tiene como sujetos titulares a todos los niños, niñas y adolescentes en protección (Restablecimiento de Derechos y Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes) y jóvenes que cumplan la mayoría de edad en dicho sistema y estén vinculados al programa de construcción de su proyecto de vida. Este título se compone de tres capítulos con normas en materia de salud, educación, y relativas a la cultura y el deporte.

TÍTULO III. DE OTRAS MEDIDAS PARA PROMOVER Y CONSOLIDAR EL PROYECTO DE VIDA DE LOS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN PROTECCIÓN DEL ICBF: el cual tiene medidas aplicables exclusivamente a los jóvenes que cumplan la mayoría de edad en el sistema de Protección del ICBF y estén vinculados al programa de construcción de su proyecto de vida. Para tal fin se proponen dos capítulos en los cuales se consagran medidas en materia laboral, beneficios para las empresas que empleen formalmente a estos jóvenes y unas disposiciones finales relativas a otros beneficios, su vigencia, derogatoria y reglamentación.



12 ICBF. Concepto 166 de 2013.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de mayo del año 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 243 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *David Barguil, Lina Barrera, Orlando Clavijo, Germán Blanco.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

C O N T E N I D O

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley estatutaria número 241 de 2016 Cámara, por medio del cual se crea el sistema de búsqueda de niños, niñas y adolescentes desaparecidos y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley número 243 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el sistema de protección del ICBF y para la consolidación de su proyecto de vida 10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2016