

Entornos protectores para la niñez, gran reto para Colombia

NOTA DE POLÍTICA #2

Familias fortalecidas para el cuidado y la crianza



Prevención contra todo tipo de violencia

Justicia restaurativa y pedagógica para adolescentes en conflicto con la ley



AGOSTO 2021

Índice

Introducción	3
1. Familias, limitadas para ser entornos protectores para la niñez	4
Cambios en la estructura y la dinámica familiar impactan a la niñez	5
La pobreza afecta el cuidado de niñas/os y adolescentes	7
Familias migrantes, entre sueños y desesperanzas	9
2. La violencia no da tregua dentro y fuera de los hogares	11
Violencias en el ámbito privado	12
Violencia intrafamiliar	12
Violencia sexual	14
Muertes violentas y suicidio	15
Violencia basada en género	16
Violencia en el ámbito público	17
Explotación Sexual Comercial (ESCNNA)	17
Trabajo infantil	18
3. Adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal sin una nueva oportunidad	23
Falta de oportunidades, denominador común entre quienes están en el SRPA	22
Restablecimiento de derechos: una tarea pendiente	23
Privación de la libertad no es una medida excepcional	25
El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes no opera como debería	26
Fuentes y bibliografía	28

Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece que los derechos humanos de la infancia y de la adolescencia tienen el carácter de ser universales, indivisibles, progresivos y exigibles. Medir y hacer seguimiento a la garantía de estos derechos es una obligación de los Estados, que para ello deben contar con sistemas de información.

NiñezYA es una coalición integrada en 2017 por más de 100 organizaciones y redes de la sociedad civil que abogan por la inclusión de diez asuntos impostergables para niñas/os y adolescentes (los YA¹) en los programas de gobierno y los planes de desarrollo nacional y territorial. Aporta desde el conocimiento de las organizaciones a la producción de información y hace seguimiento al cumplimiento de esa garantía.

Este documento es el segundo de tres Notas de Política Pública que tienen como propósito realizar una mirada crítica sobre los avances de Colombia en materia de cumplimiento de la garantía de los derechos de niñas/os y adolescentes, entendiendo esta garantía como su goce efectivo, es decir su realización y concreción. La información que se recoge en esta nota es de fuentes oficiales o de entidades académicas y organizaciones nacionales e internacionales de reconocida idoneidad técnica que realizan estudios y análisis políticos dirigidos a tomadores de decisiones.

Para la presente nota haremos referencia a algunos indicadores sociales que dan cuenta de los avances y retos en Colombia para que niñas/os y adolescentes vean garantizados sus derechos a tener una familia, a ser protegidos contra toda forma de violencia, maltrato o exclusión y al debido proceso en el caso de aquellos adolescentes en conflicto con la ley que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

La nota tendrá como hilo conductor la protección integral, principio legal y constitucional que busca el reconocimiento de niñas/os y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y el cumplimiento de estos, la prevención frente a la amenaza o vulneración y su restablecimiento cuando dichos derechos han sido vulnerados o inobservados (Art. 7 Ley 1098 de 2006).

Como en la primera nota, se hará referencia a la situación de la población entre 0 y 18 años de edad dentro del período comprendido entre 2015 y 2020, en este caso frente a tres YA:

- Situación de las familias en Colombia: una mirada como *entorno protector* y corresponsable de la garantía de los derechos de niñas/os y adolescentes.
- La situación de niñas/os y adolescentes frente a las violencias y la vulneración de sus derechos de protección y
- Las brechas de justicia para las y los adolescentes que ingresan al SRPA.

Cada uno de los tres YA cuenta con una sección inicial de *Datos que demandan atención YA* y una sección final de recomendaciones sobre las *Acciones que no dan más espera* para hacer efectiva la garantía de los derechos de niñas/os y adolescentes, su goce efectivo y el restablecimiento de estos cuando son vulnerados.

1. 1. Políticas públicas e inversión 2. Salud y nutrición 3. Educación inicial 4. Educación preescolar básica y media 5. Juego 6. Participación 7. Fortalecimiento familiar para el cuidado y la crianza 8. Protección contra todo tipo de violencia 9. Adolescentes con justicia restaurativa y pedagógica (Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA) 10. Cultura de paz, reconciliación y convivencia.

COMITÉ COORDINADOR DE NIÑEZYA NACIONAL

Alianza por la Niñez Colombiana, Asociación de Banco de Alimentos de Colombia (Abaco), Corporación Juego y Niñez, Fondo Acción, Fundación Barco, Fundación Bernard van Leer, Fundación Empresarios por la Educación (FEExE), Fundación Éxito, Fundación Femsa, Fundación Lumos Colombia, Fundación PLAN, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación Save the Children, Jerez & Sandoval - Medios y RS, Primero lo Primero, Proantioquia y World Vision.

COORDINACIÓN NIÑEZYA ANTIOQUIA

Comfama, Comfenalco Antioquia, Corporación PAN, Federación Antioqueña de ONGs, Fundación Antioquia Infantil, Fundación Carla Cristina, Fundación Concreto, Fundación de Atención a la Niñez-FAN, Fundación Éxito, Fundación Hogares Juveniles Campesinos, Fundación Las Golondrinas, Fundación Sofía Pérez de Sotos, Fundación Ximena Rico Llano, Proantioquia y Universidad de los Niños-Eafit.

Investigación: Pedro Quijano, consultor.

Revisión técnica y edición: Ángela Constanza Jerez y Carolina Turriago.

Comité gestión del conocimiento: Alejandro Ruiz, Angélica Cuenca, Diana Carmona, Felipe Cortés, John Urrea, Luz Alcira Granada, Margarita Martínez, Sara Lara y Thiago Hernández.

Apoyo revisión: Diana Jerez y Ninfa Sandoval.

Concepto y diseño: Fabián Cárdenas.

Bogotá, agosto de 2021

1. Familias, limitadas para ser entornos protectores para la niñez



"Niñas/os y adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella".
(Ley 1098/06, Art. 22)

La familia es un sujeto colectivo de derechos con capacidad de agencia y una institución protectora y mediadora de la garantía de estos derechos para sus miembros. El propósito de la convivencia familiar es velar por el bienestar colectivo e individual de sus integrantes mediante la provisión de bienes y servicios, el cuidado, la crianza, el apoyo mutuo, la solidaridad y otras formas cooperativas de convivencia fundamentales para el desarrollo de la sociedad en su conjunto (MSPS, 2018)². Por tanto, fortalecerla y protegerla es fundamental para minimizar la vulnerabilidad y los peligros a los que se ven expuestos niños/as y adolescentes. En Colombia esto resulta de la mayor trascendencia, ya que las familias están en riesgo por un contexto socioeconómico que no les permite desarrollar capacidades para ser entornos protectores. La pandemia por Covid-19 agudizó esta situación.

YA ES TIEMPO DE FORTALECER A LAS FAMILIAS PARA QUE PROTEJAN Y CUIDEN A SUS HIJOS

Datos que demandan actuar YA

(Fuentes: DANE, Boletín Pobreza Monetaria 2019; DPS, 2019*)

- **14.995 menores de edad entre los 10 y los 17 años** no vivían con ninguna persona adulta (CNPV, 2018)³.
- **Durante la emergencia sanitaria por Covid-19, 41,5% de los hogares** que accedía a servicios de atención a la primera infancia manifestó haberlos perdido. También 6,7% de los hogares que accedía al servicio educativo (DANE, 2021)⁴.
- **Colombia es el quinto país en el mundo** con el mayor número de niñas/os huérfanos a causa del Covid-19 (*The Lancet*, 2021).
- **De 3,5 millones de pobres extremos⁵ que había en Colombia en 2018**, la mitad eran niñas/os y adolescentes, lo que significa que no contaban con la canasta básica de alimentos para gozar de una nutrición adecuada*.
- **1 de cada 10 niñas/os o adolescente del país** hace parte de un hogar pobre extremo*.
- **El 75,4% de las personas que vivían en hogares** donde había tres o más niñas/os menores de 12 años eran pobres*.
- **El 66,1% de los hogares de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera** (NARP) se ubicaba socioeconómicamente en el Estrato 1 y solo el 0,2% en el Estrato 6, muestra de las condiciones de pobreza histórica de estos grupos étnicos (DANE, CNPV, 2018).
- **Cerca de 34.000 personas con discapacidad eran jefes de hogar con hijos menores de 18 años** y vivían en hogares monoparentales. De ellas, el 84,45% eran mujeres y el 15,55% hombres (CNPV, 2018).
- **El 39,6% de las mujeres con discapacidad dedicó la mayoría de su tiempo a trabajos del hogar** no remunerados, frente a 5,1% de los hombres con discapacidad (CNPV, 2018).

2 MSPS (2018). Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias 2015-2025. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-apoyo-fortalecimiento-familias.pdf> Citando el Consejo de Estado (2013). Sección Tercera, magistrado ponente: Enrique Gil Botero. Fallo del 11 de julio de 2013. En: DNP (2015) La familia, sus riesgos y las estrategias de mitigación. Documento de Trabajo No 2015-1. Observatorio de Políticas de las Familias, Bogotá. https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Documents/Documentos%20de%20trabajo/D1-marco-conceptual-de-familia-20_07_2016.pdf

3 DANE (2020). "Soledad" en Colombia. Una aproximación desde las fuentes estadísticas oficiales. Bogotá En: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/ago-2020-soledad-en-colombia.pdf>

4 DANE (2021). Encuesta Nacional de uso del Tiempo (ENUT) 2020, Bogotá. En https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_septiembre_diciembre_2020.pdf

5 La pobreza monetaria extrema es un término que se utiliza cuando una persona no tiene los ingresos para adquirir una canasta básica de alimentos, es decir no consume los mínimos calóricos requeridos de un ser humano para vivir. Esta situación es padecida por 3,5 millones de personas en Colombia.

Cambios en la estructura y la dinámica familiar impactan a la niñez

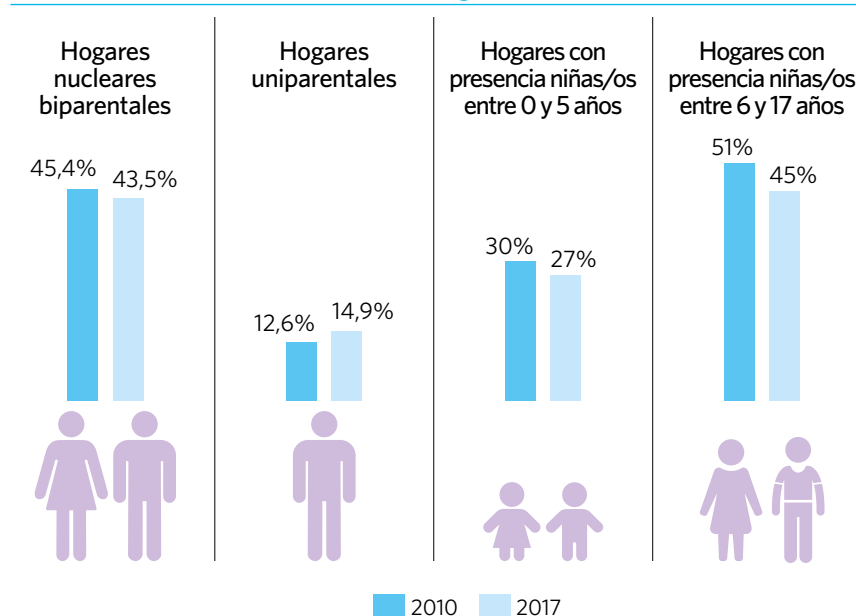
Las familias en Colombia se caracterizan por su diversidad social, cultural y económica, y por reunir en un mismo espacio relaciones de género e intergeneracionales, funciones de supervivencia, responsabilidades y dependencias. La vida cotidiana define la manera como la familia se organiza para interactuar con otros sectores de la sociedad y para asegurarse la provisión de servicios como la educación, la salud o el trabajo (Rico, 2005)⁶.

Para la Política de Fortalecimiento y Apoyo a las Familias (2018), la familia “es una estructura social que se constituye a partir de un proceso que genera vínculos de consanguinidad o afinidad entre sus miembros...” (MSPS, 2018)⁷. Para el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por su parte, el hogar se define como “una persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas” (DANE-CNPV, 2018)⁸.

Lo cierto es que, con una definición u otra, en conjunto con la escuela y la comunidad, el Estado ha promovido a la familia como un entorno protector para la primera infancia, la infancia y la adolescencia. Para que ella pueda cumplir con ese compromiso tiene la tarea de buscar los medios necesarios para procurar el bienestar material y espiritual de sus miembros y, en particular, asegurar el desarrollo integral de niñas/os y adolescentes (ICBF, 2013)⁹. Esto pasa por la protección, el cuidado, la crianza, la solidaridad y la ayuda mutua entre sus miembros, un hecho que se ve afectado por factores objetivos como los cambios en la estructura familiar.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la estructura familiar en Colombia ha experimentado cambios desde los años 90 del Siglo XX, que se evidencian más en los últimos años. El Censo 2018 mostró grandes diferencias entre las familias de 2010 y 2017, como reducción de los hogares con madre y padre, con niñas/os menores de 5 años y adolescentes y aumento de hogares con jefatura femenina (figura 1).

FIGURA 1 - Estructura hogares en Colombia



Cuadro No. 1 Tipologías familiares en Colombia

Según el Observatorio de Familias del Departamento Nacional de Planeación (DNP), los hogares en Colombia se distribuyen según la siguiente estructura familiar:

A. Familiar: es aquel donde todos o algunos de sus miembros están relacionados entre sí por grados uno y dos de consanguinidad, adopción o matrimonio, incluidas las uniones de hecho consensuadas y estables.

Estas familias pueden ser:

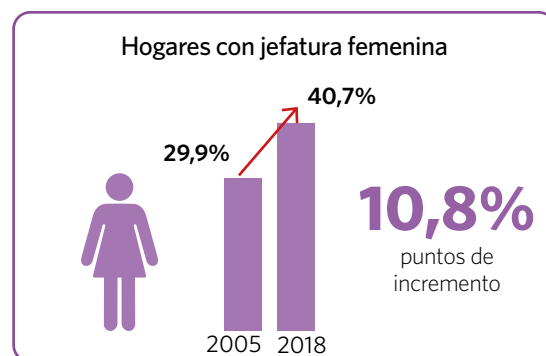
- Nuclear biparental: conformada por dos cónyuges o parejas con o sin hijos.
- Nuclear monoparental: un cónyuge (madre o padre) con hijos.
- Amplio: conformado por un hogar nuclear más otros parientes o no parientes. Estos son hogares extensos (con otros parientes) o compuestos (con otros parientes y otras personas no parientes).
- Estructura familiar sin núcleo: no existe núcleo conyugal o relaciones padre/madre-hijo/hija, pero sí otras relaciones de parentesco (hermanos, primos).

B. No familiares: Son hogares unipersonales u hogares no familiares sin núcleo conformados por varias personas que comparten un mismo techo, pero no tienen parentesco.

El 55,9% de los hogares familiares en Colombia son nucleares; 19,0% son extensos, 3,4% son compuestos y 4,7% son hogar familiar sin núcleo (Cálculos DNP con base en GEIH 2019).

Las tipologías de familia se definen por parentesco, cercanía generacional o ciclos de vida (DNP, 2015-1).

Fuente: DNP (2021) Boletín No. 15 Observatorio de Familias: La familia y los efectos del Covid-19 Bogotá. En: <https://observatoriodefamilias.dnp.gov.co>



Fuente: Censo 2018, DNP

6 Rico de Alonso, Ana (2005). Políticas Sociales y necesidades familiares en Colombia, CEPAL, reunión de expertos 28 y 29 de junio de 2005. Bogotá. https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2005/0628/Ana_Rico.pdf

7 Ídem.

8 DANE (2018). Manual de conceptos Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá. En: http://systema59.dane.gov.co/redcol/CNPV2018/Manual_de_conceptos_CNPV_2018_FF.pdf

9 ICBF (2013). La familia: El entorno protector de nuestros niños, niñas y adolescentes colombianos. Observatorio del Bienestar de la Niñez, Bogotá. En: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/publicacion-47-a.pdf>

Los cambios en la estructura de los miembros de las familias se asocian a las tensiones que generan las desigualdades sociales, a la falta de oportunidades laborales, a los efectos de la violencia social y política que ha sufrido el país durante décadas y a la desatención histórica del Estado a las familias. Como resultado se ha incrementado la violencia de pareja e intrafamiliar y se ha afectado el tiempo de atención a los hijos, que se ven expuestos cada vez con más frecuencia a factores de riesgo para su integridad física y psicológica, al abandono escolar y a la exposición al consumo de sustancias psicoactivas.

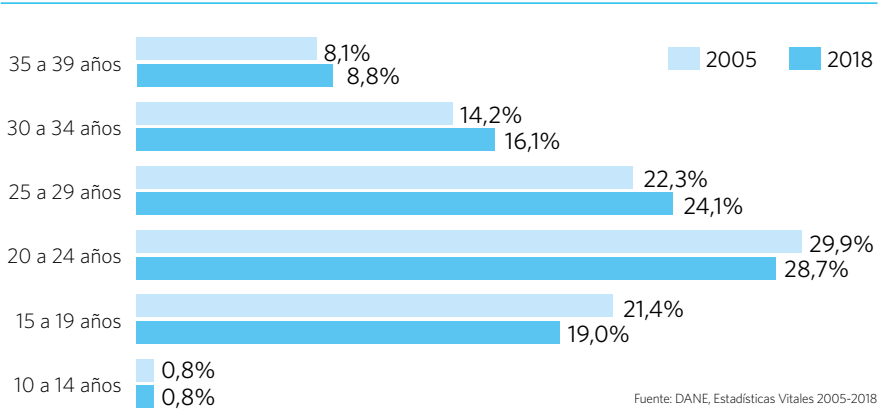
Existe una diferencia marcada en la situación de la mujer para afrontar su rol de cuidadora. En 2018, 70% de las mujeres jefes de hogar en pobreza extrema eran solteras, separadas o viudas, mientras que solo 17,8 % de los hombres jefes de hogar estaban en alguna de estas condiciones (DPS,2018). Los hogares con jefatura femenina tenían 2,1 puntos más de incidencia de pobreza extrema frente a los hogares de jefatura masculina por:

- Menor capacidad de las mujeres de generar ingresos al tener empleos mal remunerados.
- Tener que dedicar parte de su tiempo al cuidado y la crianza de los hijos/as y otros miembros de la familia.
- No contar con otra persona dentro del hogar que aportara a los ingresos familiares.

Por otra parte, en Colombia se ha retardado la edad en la que las mujeres tienen a sus hijos. El mayor nivel educativo de las mujeres mostró que las mujeres con estudios superiores y de posgrado aplazaban su decisión de tener hijos hasta los 29,6 y los 31,4 años de edad, respectivamente, frente a quienes solo estudiaron preescolar, primaria o ningún grado, cuya edad promedio estuvo en los 25,4 años de edad (DANE-CNPV, 2018) (figura 2). Esto ha tenido relación con la disminución del número de hijos y de integrantes de los hogares (figura 3).

Esta nueva estructura familiar ha transformado los roles tradicionales diferenciados para hombres y mujeres. Algunos hombres han asumido labores en la crianza de sus hijos cuando las mujeres salen a trabajar o los comparten (lo cual es positivo), o las parejas los dejan al cuidado de terceros si los dos trabajan. Esta situación ha incidido en las prácticas de crianza, la relación entre padres e hijos y la convivencia familiar (Aguirre, 2000)¹⁰.

FIGURA 2 - Nacimientos por grupo de edad de la madre



Fuente: DANE, Estadísticas Vitales 2005-2018

Cuadro No. 2
Colombia es el quinto país con el mayor número de niñas/os y adolescentes huérfanos por los efectos del Covid-19

Un reciente estudio publicado en la revista británica *The Lancet* evidencia la triste situación que están viviendo miles de niñas/os y adolescentes en el mundo. Por consecuencia del alto número de muertes trágicas de adultos están perdiendo a sus cuidadores, con lo cual quedan en un estado de orfandad. Según Unicef, la orfandad es la muerte de uno o ambos padres, así como la muerte de cuidadores.

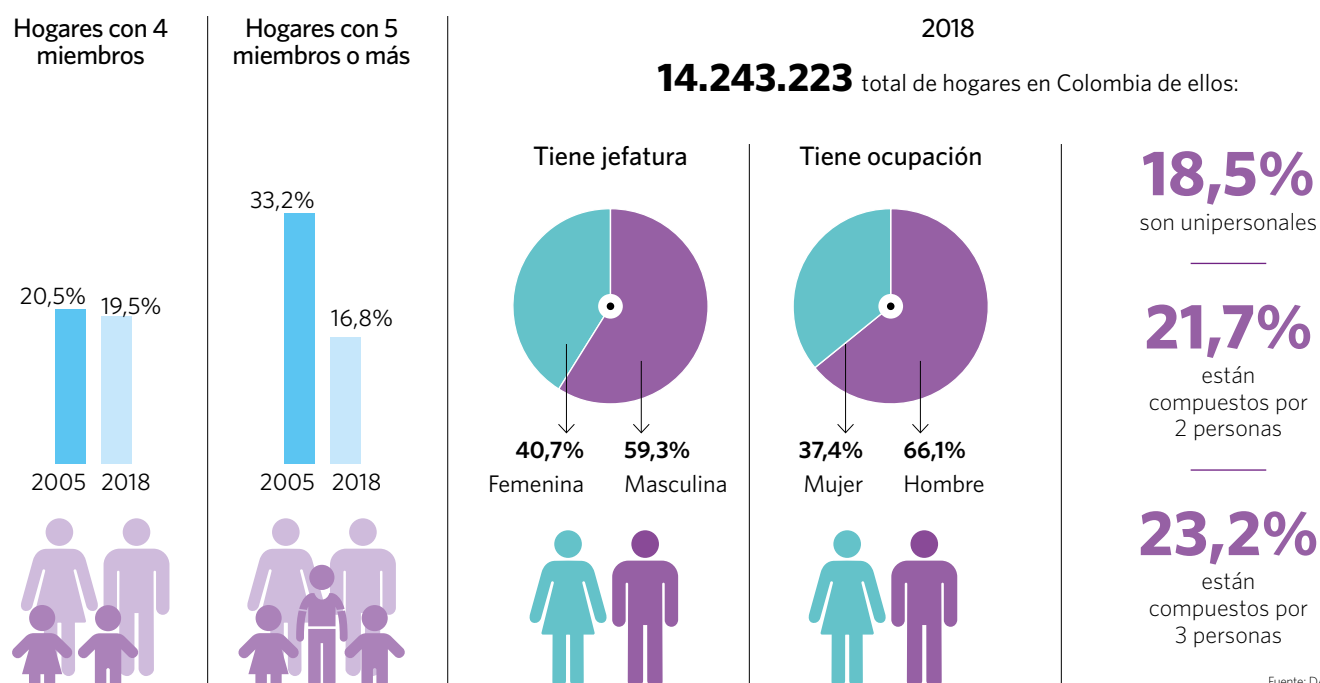
El estudio fue elaborado por académicos de la Universidad de Harvard, el Imperial College de Londres, la Universidad de Oxford, el University College de Londres y la Universidad de Ciudad del Cabo, e instituciones como el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este asegura que un total 1.500.000 niñas/os y adolescentes en el mundo han perdido a su padre, madre, abuelos o a quienes los cuidaban por cuenta de la pandemia. En Colombia la cifra llega a 3,4 por cada 1.000 niñas/os y adolescentes. Los países que encabezan la lista son: Perú (14,1 por cada 1.000), Sudáfrica (6,4 por cada 1.000), México (1,1 por cada 1.000) y Brasil (3,5 por cada 1.000). El cálculo se basa en datos de mortalidad de 21 países que representan el 77% de las muertes globales. El análisis corresponde a las muertes reportadas entre el primero de marzo de 2020 y el 30 de abril de 2021.

“La evidencia muestra que la institucionalización, una respuesta común incluso cuando hay un padre sobreviviente, puede resultar en retrasos en el desarrollo y en abuso elevado. Los niños que pierden a sus cuidadores principales corren un mayor riesgo de sufrir problemas de salud mental; violencia física, emocional y sexual y pobreza familiar. Estas experiencias adversas aumentan el riesgo de suicidio, embarazo adolescente, enfermedades infecciosas, incluido el VIH / SIDA, y enfermedades crónicas”, señala el artículo.¹¹

11 Hillis, Unwi, Chen, Cluver, Sherr y Goldman (julio de 2021). ‘Estimaciones mínimas mundiales de niños afectados por la orfandad asociada al Covid-19 y la muerte de los cuidadores: un estudio de modelo’. *The Lancet*.

10 Aguirre, E. (2000). Cambios sociales y prácticas de crianza en la familia colombiana. En: Aguirre-Dávila E y Yáñez, J. Diálogos 1. Discusiones en la psicología contemporánea. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. En <https://www.aacademica.org/eduardo.aguirre/9.pdf>

FIGURA 3 - Composición de los hogares



Cuadro No. 3

Las personas con discapacidad tienen retos adicionales para el cuidado y la crianza de sus hijos en el marco del Covid-19

De acuerdo con el CNPV 2018, en Colombia había 1.784.372 personas con discapacidad (PcD), lo que corresponde al 4,07% de la población del país.

- Cerca de 41.000 hogares colombianos recibían ayuda de personas externas al hogar para el cuidado de las PcD (ENUT, 2016-2017)¹².
- 34,62% de las PcD (617.779) recibió ayuda de otras personas para realizar sus actividades básicas diarias.
- De quienes recibieron apoyo, el 55,22% eran mujeres y el 44,78% hombres (CNPV, 2018).
- De las PcD que utilizaron ayuda permanente de otras personas, según su edad, 50,61% estaba en el rango de 0 a 5 años*; 36,20% de 6 a 11 años y 30,29% de 12 a 18 años.

En la pandemia algunas actividades de cuidado y crianza de niñas/os y adolescentes, con y sin discapacidad, pueden haberse visto afectadas por la distribución de las tareas del hogar, el cuidado de otros menores de edad, las actividades de trabajo remunerado por parte de los padres o cuidadores, no contar con el apoyo de otras personas para el cuidado de las PcD, entre otros (tomado de DANE: *Personas con discapacidad, retos diferenciales en el marco del Covid-19* Fuente: CNPV 2018).

* En el rango de 0 a 5 años, los datos pueden no ser necesariamente de niñas/os con discapacidad.

12 DANE (2018). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). Boletín Técnico 2016-2017 Bogotá. En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2016_2017.pdf

La pobreza afecta el cuidado de niñas/os y adolescentes

La pobreza y la vulnerabilidad económica de las familias son unos de los principales problemas que enfrentan niñas/os y adolescentes para lograr su desarrollo integral y garantizar la realización de sus derechos. En Colombia para 2016, cerca de 17,8% (8,4 millones de personas) se encontraba en pobreza multidimensional (PM), de ese porcentaje 41% eran niñas/os y adolescentes (DNP, 2019). Si bien en el país la PM no se mide de manera diferencial para la niñez ni por rangos de edad, estudios demuestran mayor afectación en niñas/os y adolescentes más pobres en cuanto a desnutrición crónica, rezago escolar y salud (figura 4) (García y otros, 2014)¹³.

13 García, S. y otros (2014). Análisis de la pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados, Documento de Trabajo No. 8 marzo 2014, Universidad de los Andes-Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Bogotá. En: https://www.researchgate.net/publication/290195214_Analisis_de_la_pobreza_multidimensional_en_ninos_ninas_y_adolescentes_en_Colombia_metodologia_y_principales_resultados/link/5695758908ae820ff074c055/download.

Por su parte, el DANE encuentra que los hogares con pobreza multidimensional y con hijos tienen mayores privaciones en inasistencia y rezago escolar, servicios de cuidado de la primera infancia, trabajo infantil, aseguramiento en salud y hacinamiento crítico (Figura 5).

Además, reportes de la Dirección de Protección del ICBF y del Programa Mi Familia¹⁴ muestran que existe una relación directa entre pobreza y vulneración de derechos de niñas/os y adolescentes. Por un lado, 52% de los hogares que están en protección son pobres extremos, lo cual significa que más de la mitad de los hogares en protección no cuenta con un ingreso suficiente para acceder a una alimentación básica. Visto desde la pobreza multidimensional, 88% de los hogares con niñas/os en PARD o en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) está en esta situación y sus principales privaciones son empleo formal (84,2%), logro educativo (82,1%), rezago escolar (80,8%), desempleo de larga duración (73%) y aseguramiento en salud (63,5%).

El estudio denominado *De vueltas en vueltas: Reincidencia y delincuencia juvenil en Colombia*¹⁵ sobre los adolescentes en el SRPA señala que: “las dificultades económicas de las familias de origen disminuyen la calidad de vida y potencializan la presentación de otra serie de factores. No con esto se plantea que solo delinquen las personas que pertenecen a un nivel social, sino que el Estado debe trabajar para dar mayores oportunidades de desarrollo a esta población” (Álvarez, 2020).

FIGURA 4 - Incidencia de la PM en variables de calidad de vida entre niñas/os pobres y no pobres

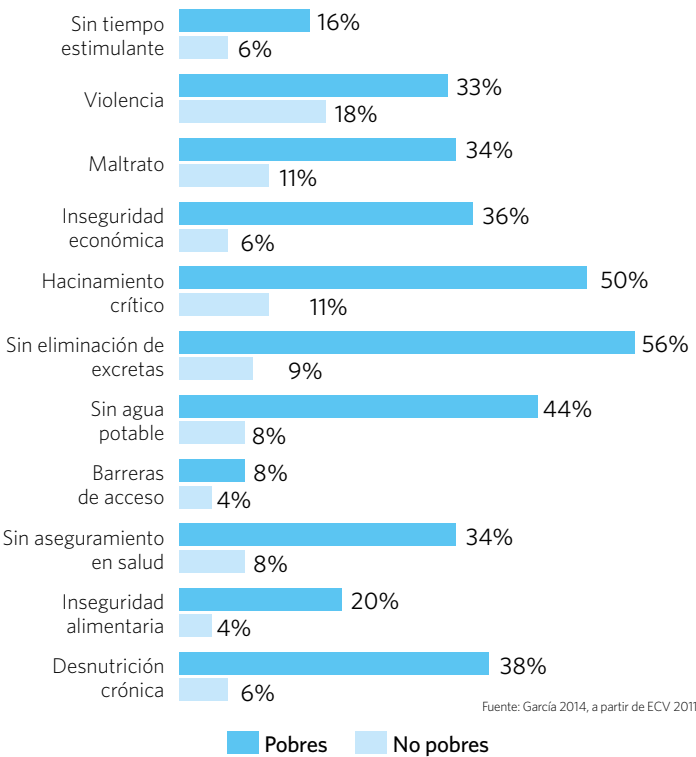


FIGURA 5 - Porcentaje de hogares según privaciones del IPM 2016

Privación	Porcentaje de privación (total hogares)	Porcentaje de privación (hogares con niñas/os)	Porcentaje de privación (hogares sin niñas/os)
Inasistencia escolar	2,9	5	0
Rezago escolar	28,6	49,52	0
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	8,7	15,07	0
Trabajo infantil	2,6	4,57	0
Sin aseguramiento en salud	9,6	10,41	8,41
Barreras de acceso a servicios de salud	4,4	5,44	2,98
Sin acceso a fuente de agua mejorada	9,8	11,01	8,07
Inadecuada eliminación de excretas	9,6	11,16	7,51
Hacinamiento crítico	9,5	15,97	0,76

Fuente: DANE-ECV 2016. Elaboración y cálculos DNP. Boletín No. 12 Observatorio de Familias “La tabla presenta el porcentaje de hogares que son privados según cada variable, tanto para todo el país como para los hogares que específicamente tienen niñas y niños entre 0 y 17 años. Se considera un hogar pobre multidimensional cuando supera el 33% de las privaciones”.



Las condiciones de pobreza de las familias dificultan su obligación de satisfacer los derechos de sus miembros, lo que repercute su vulneración, incrementa la violencia intrafamiliar y puede llevar al abandono de niñas/os y adolescentes.



14 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Lineamiento Técnico Administrativo Modalidad Mi Familia.

15 Álvarez-Correa M. y otros (2020). De vueltas en vueltas: Reincidencia y delincuencia juvenil en Colombia, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, Observatorio Sistema Penal Acusatorio y Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSPA y OSRPA) y Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria Observatorio de Política Criminal, Bogotá, Pág. 69.

Si bien el Estado ha puesto en marcha diversas políticas y programas dirigidos a las familias para proteger a la población más vulnerable, bajar los índices de pobreza y pobreza extrema y ampliar la cobertura de servicios públicos y servicios sociales básicos, aún persisten brechas para llegar a la población que requiere el apoyo del Estado.

Programas estatales como *Más Familias en Acción* nacen con el propósito de disminuir la pobreza a través de *Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)*; sin embargo, el alcance no es suficiente, solo 2,3 millones de un total de 5,8 millones de hogares pobres (35,7%) y 183 mil hogares pobres extremos de 862 mil hogares que había en Colombia en 2019 (21,22%) se beneficiaron con transferencias monetarias condicionadas (DPS, 2019)¹⁶.

Dentro de los hogares atendidos por el Programa Unidos de Prosperidad Social (DPS) en 2018, los que tenían niñas/os de 0 a 6 años y de 6 a 17 años fueron en los que más se presentó la pobreza extrema: un 44% en los primeros y un 32% en los segundos. Esto quiere decir que para 2018, 76% de los hogares pobres extremos tenían niñas/os y adolescentes y eran atendidos por el programa no contaban con las herramientas suficientes para superar esta situación (DPA, 2019).

En general, cifras de DPS¹⁷ muestran que la incidencia de la pobreza extrema por curso de vida es más alta en madres gestantes y niñas/os en primera infancia, infancia y adolescencia (figura 6). En 2018, el DPS calculó un total 1,7 millones de niñas/os y adolescentes en pobreza extrema, es decir, 34,4% del total de esta población.

FIGURA 6 - Incidencia de la pobreza extrema por curso de vida

Curso de Vida	Primera Infancia	Infancia	Adolescencia	juventud	Adultez	Tercera Edad
Edad	0-5	6-11	12-17	18-28	29-60	60 y más
Personas	547.770	640.306	523.067	533.149	970.294	293.693
Incidencia (%)	11,49	12,29	10,65	5,91	5,25	4,90

Fuente: Prosperidad Social con base en DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018. Cálculos: Oficina Asesora de Planeación - Prosperidad Social. Tomado de DPS (2018) Pobreza Monetaria Extrema en Colombia, Oficina Asesora de Planeación, Bogotá. Referencia: **1,7 millones de niñas/os y adolescentes en pobreza extrema (34,4% del total 2018)**

Familias migrantes, entre sueños y desesperanzas

Una mención especial requiere la situación actual de las familias migrantes. A pesar de las medidas establecidas por el gobierno para hacerle frente al flujo migratorio mixto, 56,4% de la población venezolana en Colombia se encuentra en situación irregular, lo que aumenta su exposición a riesgos como la explotación sexual, la trata y el tráfico de personas, el reclutamiento y la utilización de niñas/os en las filas de los grupos armados ilegales y de la delincuencia común, la violencia basada en género y la desintegración de las familias.

Según Migración Colombia¹⁸, al 30 de junio de 2020 del total de migrantes 418.844 eran niñas/os y adolescentes, 210.472 mujeres y 208.367 hombres (figura 7). Para atender sus necesidades y las de sus familias (población migrante y retornada de Venezuela), Colombia estableció mecanismos legales para regularizar su situación como el Permiso Especial de Permanencia PEP y permisos transitorios. Así mismo, adaptó y creó modalidades y servicios de atención en salud, educación y nutrición, específicamente para la primera infancia. Aunque se debe señalar que existen barreras de acceso para quienes no tienen una situación regular, lo que afecta sobre todo a niñas/os en los servicios de salud y educación, cuya atención solo se presta temporalmente o mediante un servicio de emergencia.

Entre 2016 y 2020 el país expidió normas especiales que han permitido a la población venezolana regularizada trabajar y a niñas/os nacidos en Colombia tener la nacionalidad. En 2019, la Registraduría General de la Nación expidió 47.617 registros civiles de nacimiento a recién nacidos de padres migrantes, con lo cual evitó la situación de apatridia¹⁹.

La crisis migratoria también ha variado el perfil de las familias venezolanas. En 2015 los hombres estaban sobrerrepresentados, ahora la migración de mujeres se ha vuelto más prominente, hay más personas que viajan con miembros de la familia y menos jefes de familia que viajan solos. Lo anterior ha modificado el tipo de servicios demandados, de la atención humanitaria de un comienzo se pasó al ofrecimiento de servicios para facilitar su integración, como son los relacionados con su inclusión económica, acceso a educación y salud, así como cohesión social y convivencia²⁰.

En el caso del ICBF, la regulación normativa nacional le ha permitido atender a familias y a niñas/os venezolanos incluso estando en situación irregular. En 2019 atendió a 105.153 niñas/os, adolescentes y mujeres gestantes, de los cuales 90.767 fueron en servicios de primera infancia, 5.091 en programas de nutrición, 5.514 en programas de niñez y cerca de 3.000 en programas de familias.

Así mismo, abrió 2.188 PARD, entre ellos a 457 niñas/os no acompañados²¹. Durante 2020 la atención con corte a mayo bajó a 83.717 personas, de las cuales el 96,7% fueron en servicios de primera infancia y 867 fueron niñas/os y adolescentes que entraron al PARD²².

16 DPS (2019). Informe de Gestión 2019, Prosperidad Social, Bogotá.

17 DPS (2018). Pobreza Monetaria Extrema en Colombia, Oficina Asesora de Planeación, Bogotá.

18 Migración Colombia, Radiografía de Venezolanos en Colombia, 30 de junio de 2020. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-junio-de-2020>

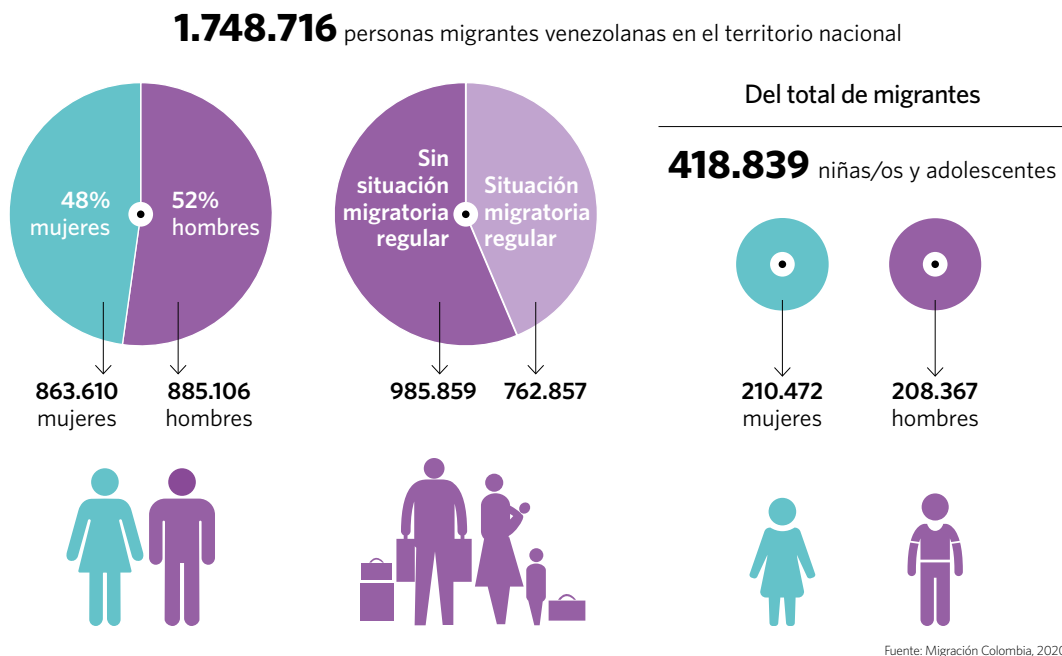
19 Registraduría Nacional del Estado Civil, período de reporte: agosto de 2019 (inicio de la medida) a 30 de agosto de 2020.

20 Chaves-González, D., Jordi Amaral, and María Jesús Mora (2021). Socioeconomic Integration of Venezuelan Migrants and Refugees: The Cases of Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, and Peru. Washington, DC and Panama City: Migration Policy Institute and International Organization for Migration.

21 ICBF, Sistema de Información Cuéntame - Corte 31/12/2019 base única de atenciones SIM - PARD Ingresos 2019 al 31 de diciembre de 2019 En: https://www.icbf.gov.co/system/files/atencion_icbf_a_poblacion_venezolana_2019.pdf

22 ICBF Sistema de Información: Sistema de Información Cuéntame - Corte 31/05/2020 base única de atenciones SIM - PARD Ingresos 2020 al 31 de mayo de 2020. En: https://www.icbf.gov.co/system/files/atencion_icbf_a_poblacion_venezolana_2020.pdf

FIGURA 7 - Población migrante venezolana en 2020



Para niñas/os y adolescentes la migración es un fenómeno que impacta profundamente sus vidas. Abandonar su casa, en ocasiones su familia y su país, los expone a riesgos como el abuso, el abandono, la violencia, la trata y el reclutamiento forzado. La exposición a la pobreza, la exclusión y la xenofobia impiden su desarrollo integral y vulnera sus derechos humanos (Castillo y otros, 2020).

Acciones que no dan más espera

- La familia debe ser el núcleo de la política social del Estado y una unidad de análisis para orientar decisiones para el cierre de las brechas de pobreza, de género y urbano-rurales en el país.
- Niñas/os y adolescentes de las familias en pobreza, pobreza multidimensional y pobreza extrema deben estar en el centro de las decisiones de una política social integral.
- Se requiere de un Índice de pobreza Multidimensional en Niñez (IPM-N) con desagregación de dimensiones como: educación, nutrición, salud, agua potable y saneamiento, vivienda, seguridad económica, seguridad y protección, tiempo libre y recreación y acceso a información (García y otros, 2014)²³.
- El acompañamiento del Estado a las familias debe ser:
 - Desde la política pública:
 - Diseño y puesta en marcha de la Ruta Integral de Atención a las Familias.
 - Desde lo económico:
 - Destinación de subsidios, transferencias condicionadas y oportunidades de emprendimiento para la redistribución y el mejoramiento del ingreso de las familias.
 - Apoyo a las mujeres para cumplir el doble rol de cuidadoras y generadoras de ingresos, con oportunidades mejor remuneradas y flexibles.
 - Concentración de esfuerzos en las zonas con mayor número de hogares pobres, como zonas rurales y rural dispersa en todo el país y los departamentos del Chocó, La Guajira, Cauca, Cesar, Vichada, Vaupés, Guainía, Guaviare y Magdalena. De igual forma, en los hogares más afectados por la crisis económica generada por el Covid-19.
 - Desde lo formativo:
 - Fortalecimiento a familias en vínculos, pautas de crianza, cuidado parental y roles de género en el hogar, en especial de los hombres.
 - Desde la protección:
 - Generación de condiciones seguras, amorosas y de cuidado a las familias en riesgo o que han perdido el cuidado parental para que niñas/os no sean alejados de sus hogares o puedan retornar a ellos.
 - Preeminencia a esquemas de atención basados en entornos familiares en el subsistema de protección del ICBF para evitar, en la medida de lo posible, la institucionalización.
 - Desde la inclusión:
 - Política de cuidado que priorice a aquellos miembros de la familia que requieren la total dedicación de un cuidador, cuando se trata de familias de niñas/os y adolescentes o padres y madres con discapacidad.
 - Programas de acogida a familias migrantes más robustos con esquemas de canalización a los servicios sociales, fortalecimiento familiar e integración en un plano de igualdad de derechos a niñas/os y adolescentes.

2. La violencia no da tregua dentro y fuera de los hogares



Niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra... Toda acción, omisión, abuso, uso de la fuerza o del poder que se expresa a través de la violencia física, psicológica, sexual y la negligencia, así como a través de las amenazas de tales actos, la cual se puede presentar en distintos ámbitos y ser ejercida por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona; produce daño y afecta la integridad personal, el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, llegando incluso hasta la muerte”.

Artículo 20 Ley 1098 de 2006 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF)

El maltrato, la negligencia y la violencia intrafamiliar y social son algunas de las principales barreras que impiden, alteran o retrasan el desarrollo integral y el goce efectivo de los derechos de niñas/os y adolescentes. La Ley 1098 de 2006 establece los derechos de protección como un mecanismo legal para defender a esta población contra todas las vulneraciones que le impidan el disfrute de una vida digna. También define la obligación del Estado de actuar para prevenir, proteger y restablecer estos derechos cuando han sido inobservados o vulnerados, y la corresponsabilidad de la sociedad y de la familia en su garantía y cumplimiento. A pesar de ello, todos estos hechos se siguen presentando en el ámbito privado del hogar (violencia intrafamiliar, maltrato y negligencia) y en el público (violencias social y política), que se relacionan con situaciones sociales como el desplazamiento forzado, la trata, la explotación económica, la explotación sexual, el conflicto armado y en general todo comportamiento, acción o acto deliberado que vulnere los derechos de esta población²⁴.

YA NO MÁS VIOLENCIA CONTRA LA NIÑEZ

Datos que demandan actuar YA

- **1.954 niñas/os y adolescentes ingresaron al PARD** del ICBF entre 2012 y 2019 por ser víctimas de explotación y violencia sexual (ESCNNA). De ellos 80,8% eran adolescentes, 14,5% niñas/os de 6 a 11 años y 3,8% de primera infancia (ICBF, ESCNNA, 2020)²⁵.
- **85,57% de las víctimas de ESCNNA entre 2012 y 2019 eran mujeres**, lo que muestra que esta es una violencia basada en género (ICBF, ESCNNA, 2020).
- **143.662 niñas/os y adolescentes ingresaron al PARD del ICBF como víctimas de algún tipo de violencia entre 2012 y 2019**. Las cifras han ido en ascenso constante desde 2012, año en el que ingresaron 11.865 niñas/os y adolescentes, pues en 2019 ingresaron 23.043. Como en el caso de la ESCNNA, 69% de las víctimas era niñas y adolescentes (ICBF, Violencias, 2020)²⁶.
- **54% de los ingresos al PARD entre 2012 y 2019 fue por violencia sexual**, el 46% restante fue por violencia física, psicológica y por negligencia. 49% mujeres y 51% hombres (ICBF, Violencias, 2020).
- **En 2019 se presentaron 492 casos de suicidio de niñas/os y adolescentes entre los 5 y los 19**, con un incremento sostenido desde 2015, cuando se reportaron 401 casos (ICBF, Suicidios, 2019)²⁷.
- **En 2019 ingresaron al PARD 1.120 niñas/os y adolescentes por trabajo infantil**. De ellos 63 tenían entre 0 y 5 años; 604 entre 6 y 11 años y 453 entre 12 y 17 años. 713 eran hombres y 407, mujeres (ICBF, Trabajo Infantil, 2019)²⁸.

24 Adaptado del texto de Beatriz Linares: Notas al Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, Artículo 20, Edición UNICEF, Alianza por la niñez colombiana, 2007.

25 ICBF (2020). Explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia (ESCNNA), Infografía. Bogotá. En: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/infografias>

26 ICBF (2020). Violencias contra niñas, niños y adolescentes en Colombia, Infografía, Bogotá. En: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/infografias>

27 ICBF (2019). Suicidios de niñas, niños y adolescentes en Colombia, Infografía, Bogotá. En: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/infografias> Citando fuentes del DANE, Defunciones no fatales 2010-2019p

28 ICBF (2019). Trabajo infantil en Colombia, Infografía, Bogotá. En: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/infografias>

Violencias en el ámbito privado

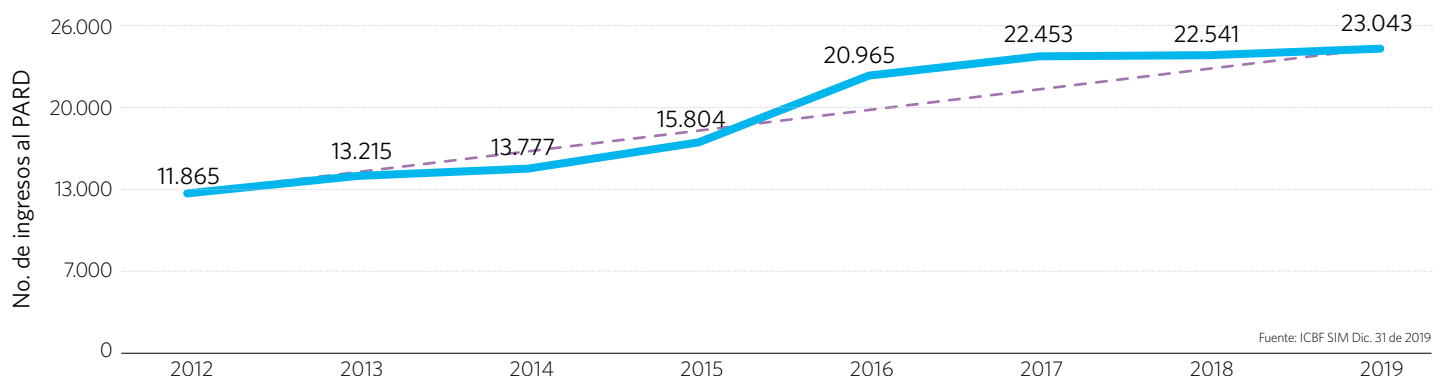
El hogar debería ser el lugar más seguro para niñas/os y adolescentes, pero para una gran cantidad de ellos no lo es. Si bien la violencia en el país está presente en todos los espacios y en todos los sectores de la sociedad, las violencias intrafamiliar, sexual y basada en género, que ocurren en el ámbito de la vida privada de las familias, son las que más repercuten en el bienestar de niñas/os y adolescentes.

Violencia intrafamiliar

Las raíces y causas de las violencias que afectan en particular a la niñez son diversas y complejas y reflejan una crisis social y cultural que vivimos como país. Los más de 60 años de conflicto armado han llevado a ver la violencia como algo natural, lo cual termina también afectando el funcionamiento y las dinámicas familiares y ponen en riesgo el desarrollo integral de niñas/os y adolescentes.

El crecimiento de las violencias en los últimos años deja en evidencia una grave patología social como se muestra en el ingreso de niñas/os y adolescentes a PARD entre los años 2012 y 2019. En ese lapso el ICBF reportó un incremento cercano a 100% al pasar de 11.865 casos en 2012 a 23.043 en 2019 (figura 8). El 54% de los casos fue por violencia sexual y 46% por violencia física, psicológica o negligencia (ICBF, Violencias, 2019).

FIGURA 8 - Niñas/os y adolescentes en Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) por algún tipo de violencia



El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) reportó en 2019²⁹ un total de 10.468 casos de violencia intrafamiliar (VIF) en menores de 18 años. La mayoría eran mujeres y la población más afectada estaba en el rango de 10 a 14 años (figura 9). Además, la gran mayoría ocurrió en la casa de la víctima y en cabeceras municipales (figura 10). El mayor agresor fue el padre y el mayor factor desencadenante fue la intolerancia y el machismo (figura 11). El maltrato, la agresión y el castigo físico generaron politraumatismos en diferentes partes del cuerpo. Los golpes con objetos contundentes y corto punzantes, así como calor y abrasión³⁰ fueron los principales maltratos.

Aunque algunos reportes sobre maltrato dan cuenta del castigo físico y de la violencia psicológica, la mayoría de estos casos nunca llegan a Medicina Legal ni son denunciados ante el ICBF, por lo cual se desconoce la magnitud real del problema. La Alianza nacional contra todas las formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes³¹ señala que 60% de los colombianos cree que se justifica que los padres golpeen a sus hijos para corregirlos.



Recientemente entró en vigencia la Ley 2089 de 2021 que prohíbe el castigo físico, los tratos crueles, humillantes y degradantes y cualquier tipo de violencia como método de corrección contra niñas/os y adolescentes. Es un compromiso del Estado convertirla en una realidad.



29 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses INMLCF (2019). Matriz de Análisis de la Violencia Intrafamiliar año 2019. Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia, Bogotá. En: <https://www.medicinalegal.gov.co/>

30 Estos son términos forenses y se refieren a diferentes agentes y mecanismos traumáticos y lesiones relacionadas con el maltrato, las agresiones y el castigo físico que pueden sufrir niñas/os y adolescentes en escenarios de violencia intrafamiliar, violencia de pareja o violencia de género.

31 World Values Survey. Citado por: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Estrategia nacional contra todas las formas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, 2019. Ver en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/presentacion_alianza_nacional_contra_todas_las_formas_de_violencia.pdf

FIGURA 9 - Violencia intrafamiliar en menores de 18 años

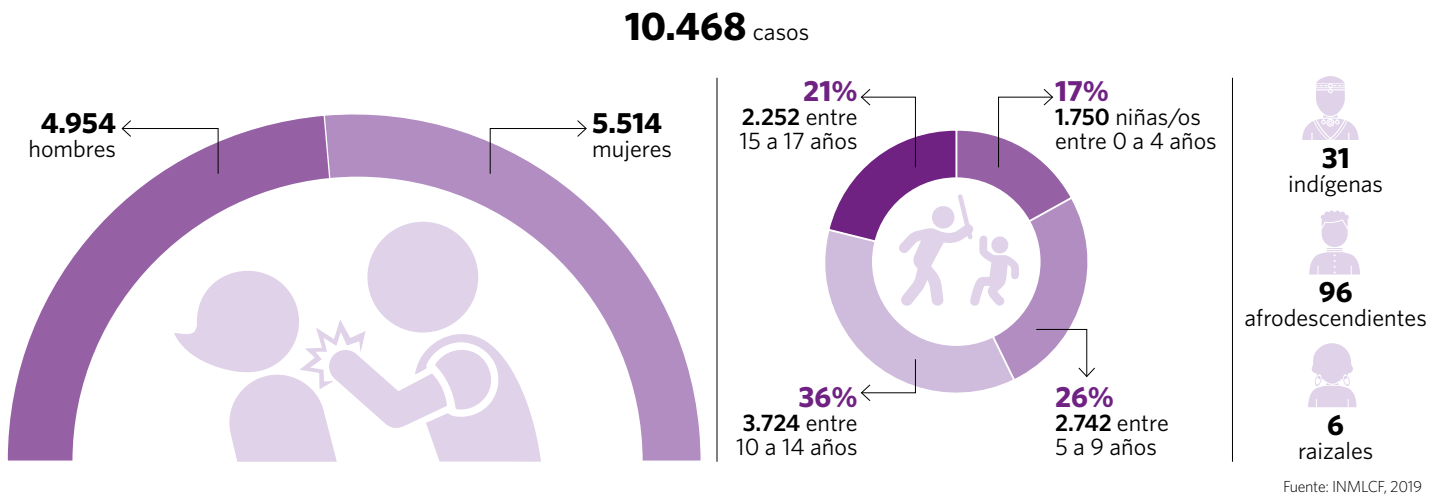
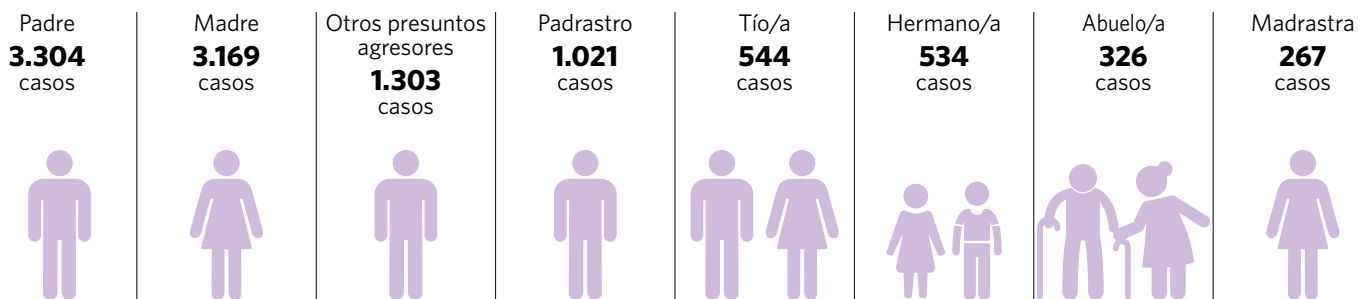


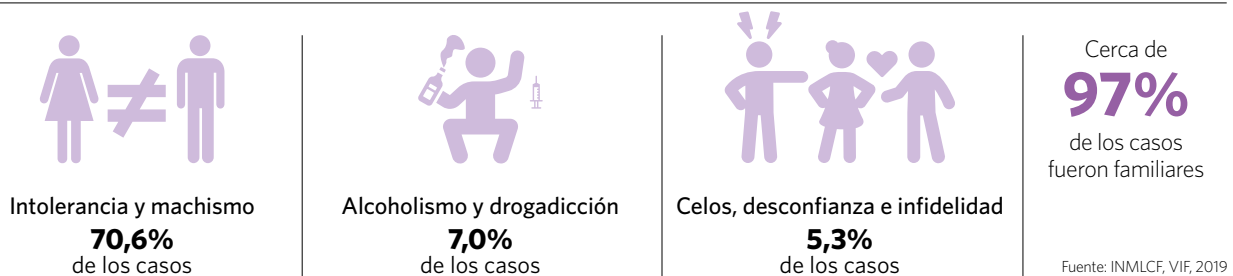
FIGURA 10 - Lugar donde ocurrió el hecho



FIGURA 11 - Presuntos agresores



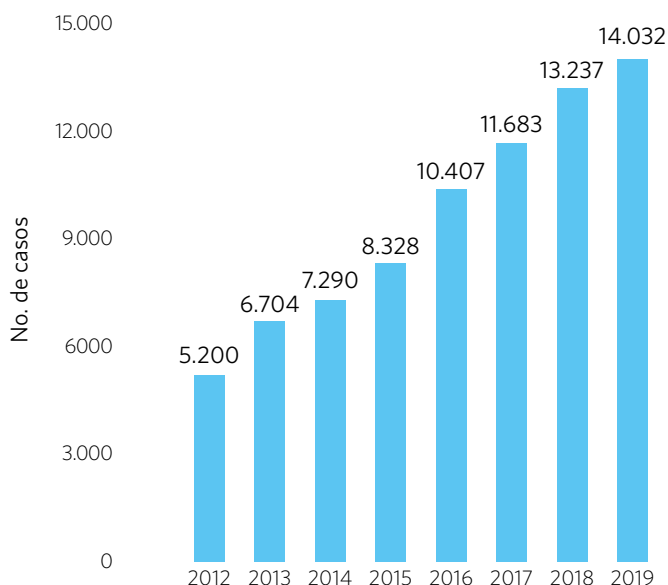
El principal factor desencadenante de la agresión fue:



Violencia sexual

Frente a la violencia sexual, los datos muestran un preocupante incremento del número de víctimas, en su mayoría niñas y adolescentes. Así se evidencia en los datos históricos que presenta el ICBF de ingreso al PARD por esta causa en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2019 (figura 12) (ICBF, Violencias, 2019) y el registro de casos que contaron con examen médico legal por presunto delito sexual en el INMLCF reportados en 2019³² (figura 13). Las agresiones y delitos sexuales también fueron cometidos en su mayoría por familiares y personas conocidas (figura 14).

FIGURA 12 - Casos de violencia sexual que ingresaron al PARD entre 2012 y 2019



Fuente: ICBF, SIM Dic. 31 de 2019

Cuadro No. 4

La violencia sexual, principal causa de PARD

En 2019 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) abrió 39.961 PARD. Las principales causas de apertura fueron:

- La violencia sexual con 14.032 casos
- El maltrato infantil en 9.011 casos
- La conducta sexual entre menores de 14 años 1.510 casos
- El abandono en 848 casos y
- La desnutrición en 142 casos

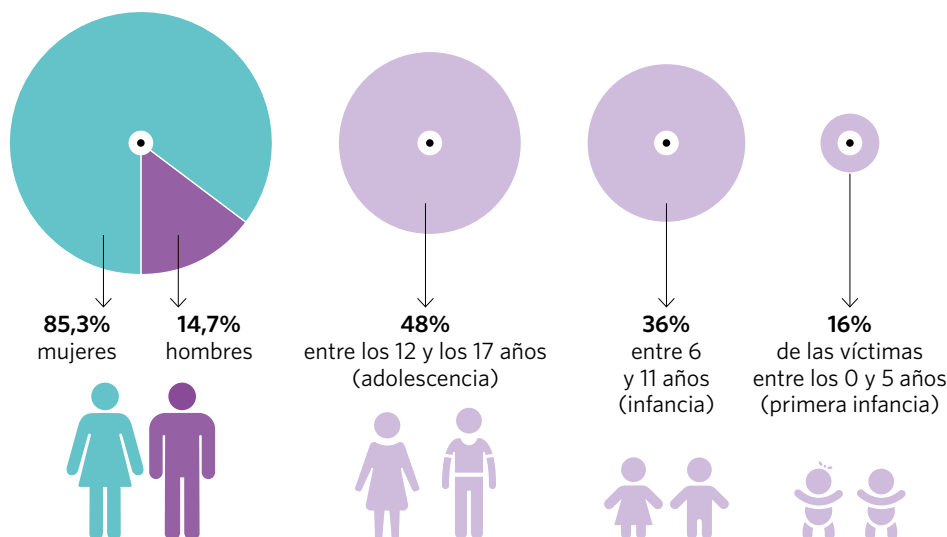
Otras causas fueron el trabajo infantil, la situación de vida en calle y el consumo de sustancias psicoactivas, entre otras (ICBF, PARD 2019)³³.

Con corte a febrero de 2021, el ICBF reportaba como activos 70.898 procesos, de los cuales 20.788 son por maltrato y 19.597 por violencia sexual.

33 ICBF. Procesos Administrativos de Derechos -PARD-. En <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/tablero-pard> visitado el 23 de junio de 2021.

FIGURA 13 - Casos con examen médico legal por presunto delito sexual en 2019

22.613 de los **26.158** exámenes realizados correspondieron a menores de 18 años, es decir, **86%** de los casos. De ellos eran:

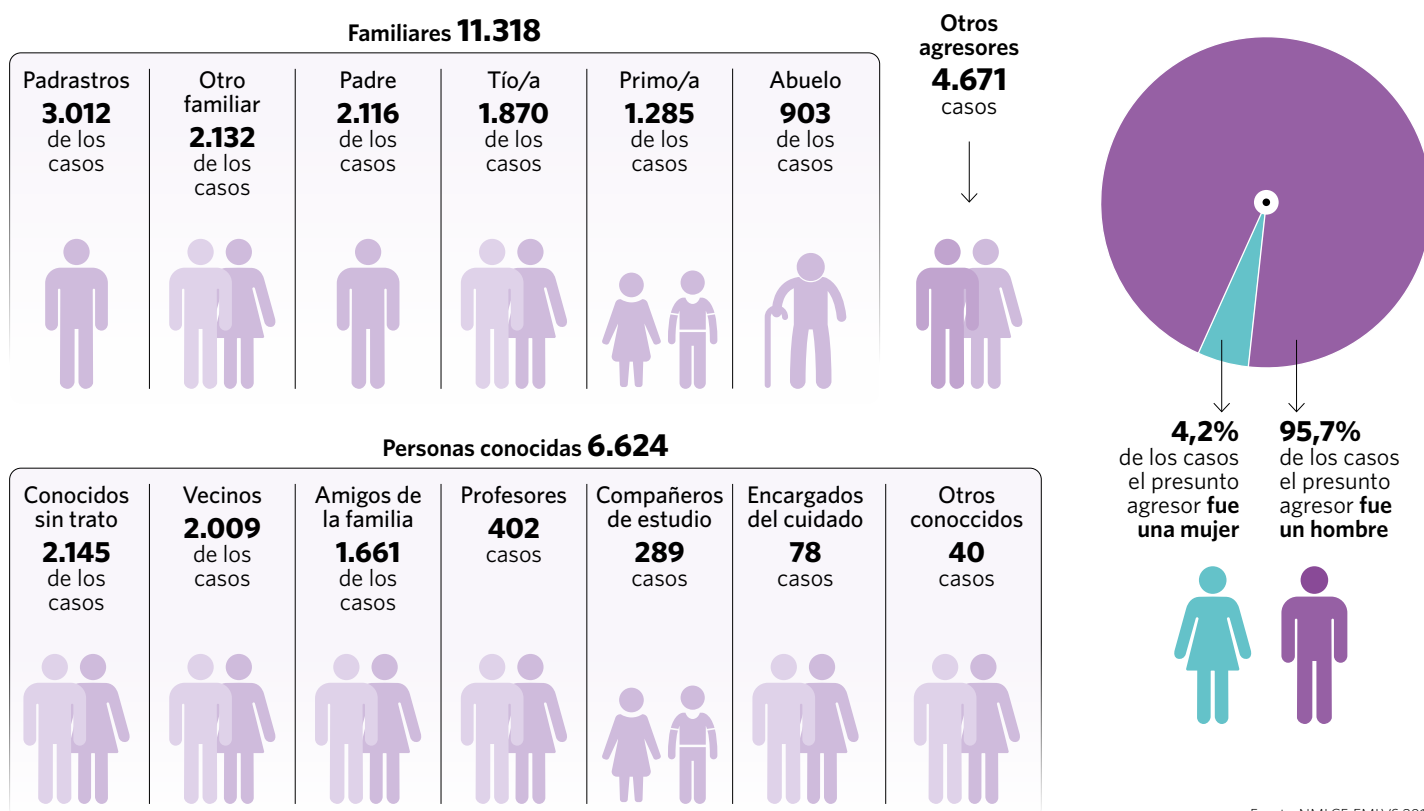


Fuente: INMLCF, EMLVS 2019. Exámenes médico legales por presunto delito

32 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses INMLCF (2019). Exámenes Médico Legales por Presunto Delito Sexual en Colombia año 2019. Matriz de Excel, Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia, Bogotá. <https://www.medicinalegal.gov.co>

FIGURA 14 - Principales agresores sexuales

En su mayoría, las **22.613** víctimas menores de 18 años tuvieron como agresor a un familiar:

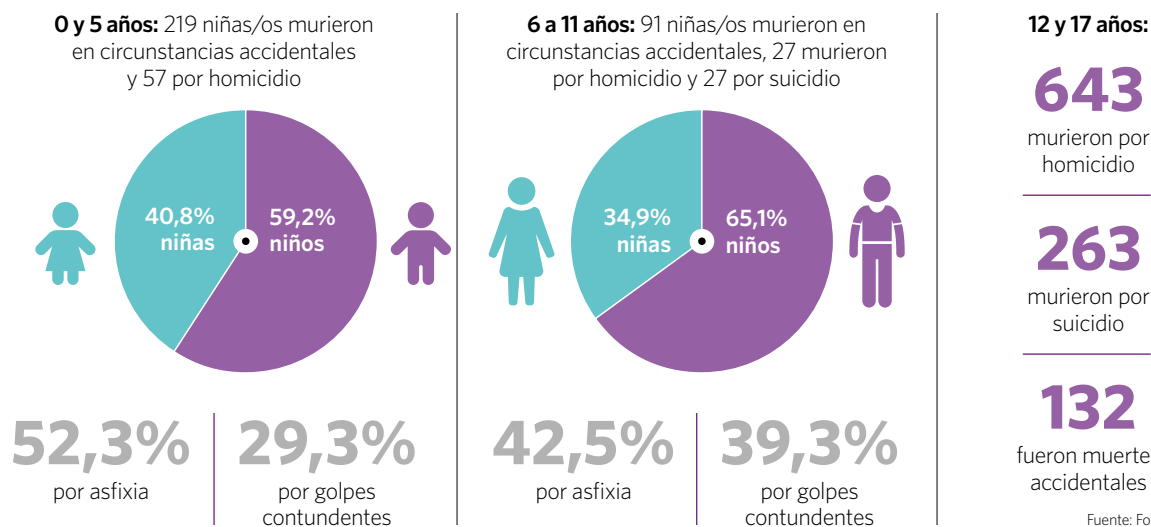


Fuente: NMLCF, EMLVS 2019

❑ Muertes violentas y suicidio

Las muertes violentas y el suicidio de un importante número de niñas/os y adolescentes ocurren en el seno de su hogar o cuando están al cuidado de sus padres, familiares o personas conocidas. Las muertes violentas registradas en el INMLCF por causas externas en 2019 en menores de 18 años así lo indican (figura 15).

FIGURA 15 - Muertes violentas por edad



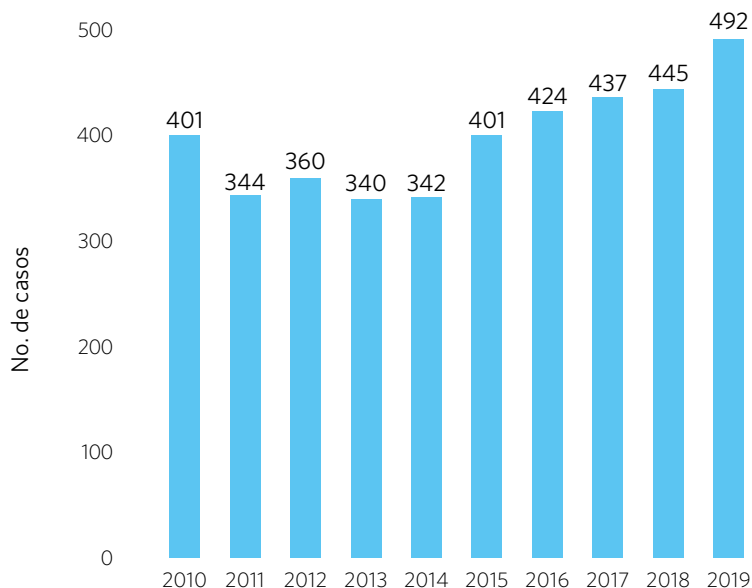
Fuente: Forensis, 2019

No todas las muertes violentas son atribuibles a violencia intrafamiliar, pero gran parte de ellas, sobre todo entre 0 y 11 años, están asociadas a negligencia, falta de cuidado parental, abandono o a pautas de crianza en donde la violencia psicológica y el castigo físico son prácticas culturalmente aceptadas.

El suicidio en menores de edad va en aumento. De 2010 a 2019, se registró un promedio de 399 casos anuales entre niñas/os adolescentes y jóvenes entre los 5 y 19 años, lo que equivale a cerca del 17% del total de los suicidios ocurridos en ese mismo lapso. La figura 16 muestra la fluctuación que ha tenido el número de suicidios entre 2010 y 2019 y el incremento sostenido en los últimos 5 años (ICBF, Suicidios; 2019).

Las posibles causas asociadas fueron el maltrato o la violencia sexual, los conflictos de pareja, la muerte de un ser querido, las dificultades socioeconómicas y las enfermedades físicas o mentales. El 75% de las víctimas fueron hombres y el 25%, mujeres. Un estudio del INMLCF³⁴ señala otras posibles causas como el maltrato físico y psicológico, la violencia sexual, la violencia doméstica, las riñas y la separación de los padres.

FIGURA 16 - Número de suicidios en menores de edad entre 2010 y 2019 en Colombia

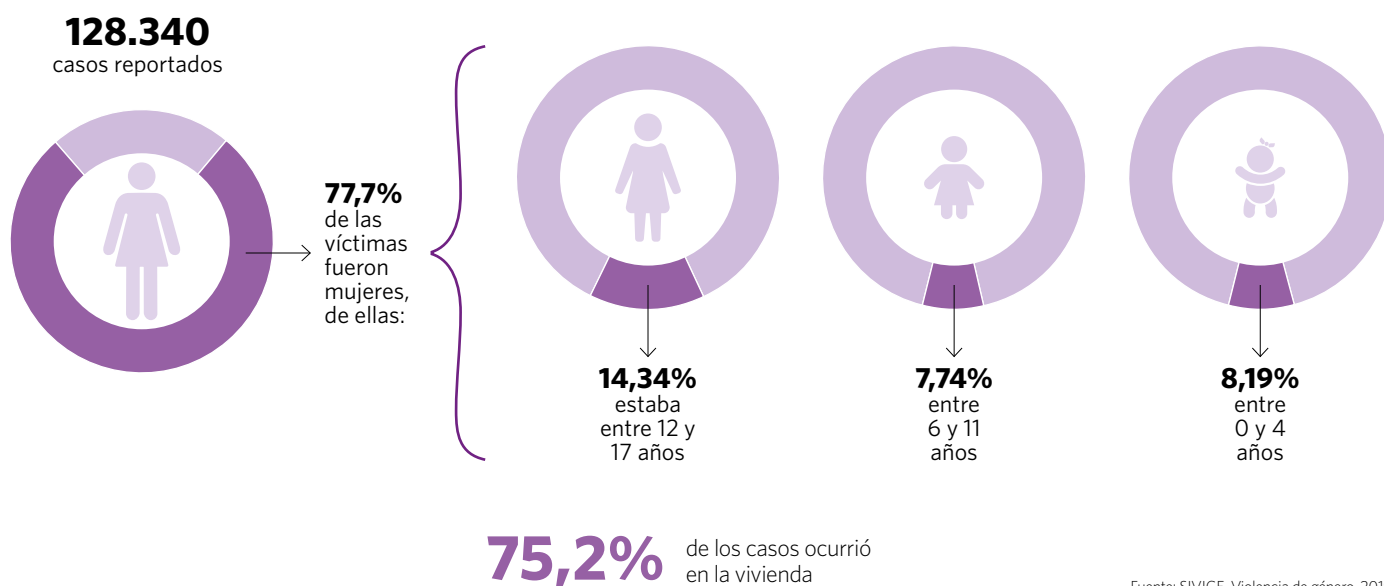


Fuente: DANE, Defunciones no fetales 2010-2019p
Cálculos del ICBF en: ICBF Suicidios, 2019

Violencia basada en género

La violencia basada en género es un fenómeno social que afecta de manera desproporcionada a las niñas y las mujeres adultas, pero tiene un efecto en todos los miembros de la familia y en la sociedad en general. Las más afectadas son las adolescentes y la violencia ocurre la mayoría de los casos en su vivienda (figura 17).

FIGURA 17 - Violencia de género en 2019



Fuente: SIVIGE, Violencia de género, 2019

34 INMLCF (2013) "Quitarse la vida cuando esta apenas comienza" Suicidio en niños, niñas y adolescentes en Colombia en el año 2013. Bogotá. En: <https://www.medicinallegal.gov.co/documents/20143/57949/Quitarse+la+vida+cuando+esta+aun+comienza.pdf>

Otros aspectos críticos de la violencia basada en género se asocian con prácticas sociales y culturales ampliamente aceptadas, algunas de las cuales están amparadas en normas vigentes. Entre ellas están el matrimonio infantil y las uniones tempranas, las prácticas de cuidado y crianza y el uso del tiempo por parte de las mujeres.

Sobre las primeras, Naciones Unidas ha reconocido el matrimonio infantil y las uniones tempranas como una práctica nociva que atenta contra los derechos de niñas y adolescentes (UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2015)³⁵, en Colombia 13,3% de las niñas y adolescentes encuestadas en zonas urbanas reportaron vivir en unión temprana. En zonas rurales el porcentaje ascendió a 21,5%.

La ENDS también señaló que 23,9% de las mujeres encuestadas entre 15 y 49 años manifestó haberse unido por primera vez antes de cumplir 18 años con hombres entre 6 y 9 años mayores que ellas en un 26,4% de los casos y con más de 10 años de diferencia en un 17,1% de los casos. La diferencia de años entre cónyuges y la asimetría de poder en el seno de la pareja en las uniones tempranas se asocia con el embarazo temprano, la violencia de pareja, la violencia sexual y en algunos casos con el suicidio (Unicef, 2018)³⁶.

Durante la emergencia sanitaria por Covid-19 ha salido a la luz la cantidad de tiempo no remunerado que las mujeres dedican al cuidado de otras personas en casa, en especial de niñas/os, y a labores del hogar. Si bien la pandemia exacerbó esta sobrecarga, las altas cifras sobre cuidado en casa y trabajo no remunerado son de vieja data. Se estima que cerca de 30 millones de personas en Colombia cuidan de otras sin remuneración al interior de sus hogares y según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del DANE (ENUT 2016-2017), 78% del tiempo destinado a estos cuidados lo aportan las mujeres. El 89% participa en actividades de trabajo doméstico no remunerado invirtiendo en ello más de 7 horas diarias.

La carga desigual de trabajo en las casas se complementa con la carga total de trabajo, remunerado o no, entre hombres y mujeres, debido a que los hombres trabajan en promedio 12:39 horas diarias, de las cuales solo 3:25 le dedican a trabajo en casa, mientras que las mujeres trabajan en promedio un total de 14:49 horas, de las cuales 7:35 horas (51%) lo dedican a trabajo remunerado y 7:14 horas (49%) a trabajo no remunerado en casa (DANE, ENUT 2016-2017).

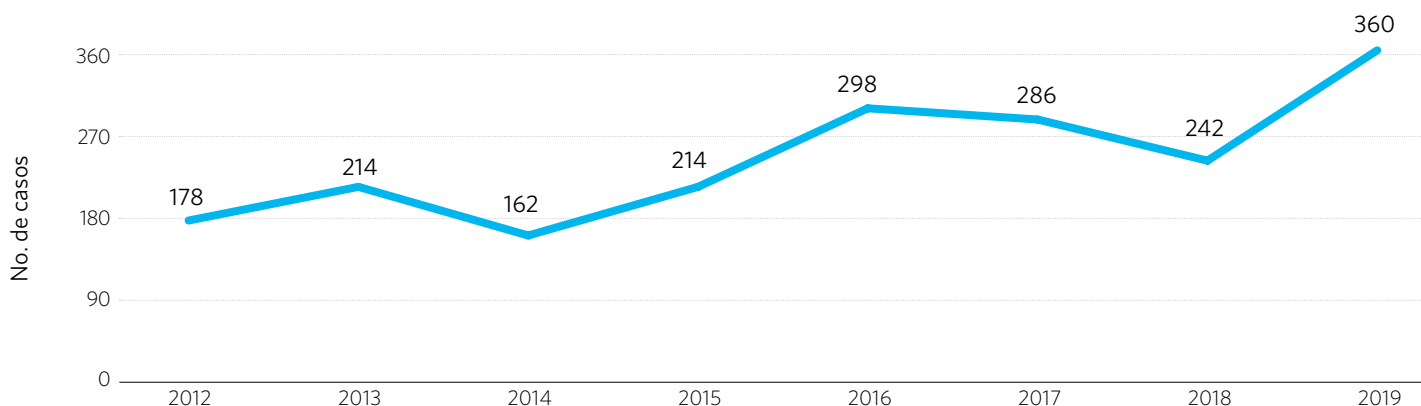
Violencia en el ámbito público

Así como las violencias en el ámbito privado dejan profundas cicatrices físicas y psicológicas en niñas/os y adolescentes, la violencia social también les deja huellas imborrables. La explotación sexual comercial, la trata de personas, el trabajo infantil y el ciberacoso son algunas de las manifestaciones de la violencia social a las que se exponen niñas/os y adolescentes en los escenarios públicos y en los medios de comunicación.

❑ Explotación Sexual Comercial (ESCNA)

La ESCNA es la utilización comercial y la explotación de niñas/os y adolescentes mediante el abuso sexual, la dominación o la gratificación con fines de lucro por parte de adultos y la remuneración en dinero o en especie a ellos o a terceras personas. La explotación sexual es una forma de coerción y de violencia que puede implicar trabajo forzado y convertirse en una forma contemporánea de esclavitud. Está considerada como una de las peores formas de trabajo infantil en el marco del Convenio 182 de la OIT (ICBF, 2015)³⁷.

FIGURA 18 - Ingreso de niñas/os y adolescentes a PARD como víctimas de Explotación Sexual Comercial ESCNA 2012-2019



Fuente: ICBF, Sistema de Información Misional SIM 2019

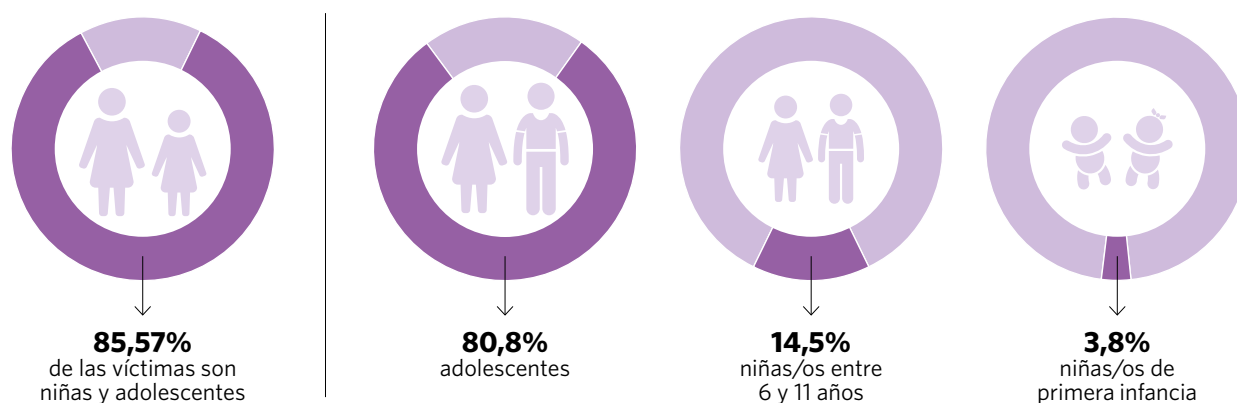
35 MSPS -Profamilia (S,F) Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015, Tomo 1. Componente demográfico, Bogotá. En: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ENDS-TOMO-I.pdf>

36 Unicef (2018). Concepto Unicef sobre proyecto de Ley No 213/2018C sobre matrimonio en menores de edad. En: <https://www.camara.gov.co/matrimonios-menores-de-edad>

El ICBF registró entre 2012 y 2019³⁸ 1.954 niñas/os y adolescentes que ingresaron al PARD como víctimas de ESCNNA. Como en otros tipos de violencia, el número de víctimas ha ido en aumento en los últimos años, con leves fluctuaciones en los años 2014 y 2018 (figura 18). Los más afectados son los adolescentes y entre ellos las mujeres adolescentes, también las niñas (figura 19).

FIGURA 19 - Edad de las víctimas de ESCNNA

La ESCNNA se incrementa por factores culturales y sociales que naturalizan la utilización de las mujeres desde temprana edad en actividades sexuales.



Fuente: (ICBF, SIM, 2019)

Entre los factores de riesgo asociados a la ESCNNA están: la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y el abandono, el abuso del alcohol y las sustancias psicoactivas por parte de familiares y cuidadores, el trabajo infantil, la migración y el desplazamiento. Situaciones sociales y culturales como la mercantilización de la sexualidad, las relaciones asimétricas de poder entre hombres y mujeres, la falta de sanción social y la impunidad sobre quienes ejercen la explotación sexual comercial son factores que incrementan la vulnerabilidad de las víctimas.

El uso de nuevas tecnologías ha abierto la puerta de los hogares a otros delitos de abuso y explotación sexual como el ciberacoso, el *sexting* (envío de contenidos eróticos), el *grooming* (seducción a menores de edad en la red), la pornografía con menores de edad y la solicitud de sexo por medios virtuales a menores de 14 años, todos tipificados como conductas delictivas.

Trabajo infantil

El trabajo infantil se considera una vulneración de los derechos de niñas/os y adolescentes menores de 15 años y de los adolescentes entre 15 y 18 años que realizan actividades nocivas o peligrosas o que no cuentan con autorización del Ministerio de Trabajo. Así mismo, se considera una vulneración de sus derechos los oficios del hogar que superan las 15 horas semanales (ICBF, Trabajo infantil, 2020).

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE 2020 (DANE, GEIH 2020)³⁹, el trabajo infantil ha mostrado un descenso significativo al pasar de 15,8% en 2012 a 10,2% en 2020, entre 5 y 17 años (figura 20).

Durante el trimestre de octubre a diciembre de 2020 niñas/os y adolescentes que trabajaron fueron 523.000, de los cuales 242.000 se reportaron en las cabeceras municipales y 281.000 en las zonas rurales y los centros poblados. El 69,1% eran hombres y el 30,9% mujeres. De ellos, 211.000 estaban en rango de edad de 5 a 14 y 312.000 entre los 15 y los 17 años (GEIH-MTI, 2020).

37 Consejería de DDHH-ICBF (2015). Análisis de la situación de la explotación sexual comercial en Colombia. Una oportunidad para garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes. Bogotá. En: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140718_libro_explotacion_sexual_mna.pdf?TSPD_101_R0=0883a32c4dab20000ed1fcb6fb59d5598ba3d356c0953005f57200c62c7cc05591a478ad9543608408f9ecd751143000c605d209217f0a312a0c4b5b3b818b009f36b551e041207bcd95b558bc156b6d06c159472d0670b16e1e26a39c793f3b

38 ICBF (2019). Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes en Colombia, Infografía, Bogotá. En: <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatorio-bienestar-ninez/infografias>

39 DANE (2020) Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH-MTI), octubre-diciembre 2020, Bogotá. En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jobinfantil/bol_trab_inf_2020.pdf

Ellos trabajan por diferentes razones, pero la principal tiene que ver con actividades económicas de la familia (figura 21). Comercio y reparación de vehículos es la actividad en la que más laboran (figura 22).

A pesar de los logros en la disminución de los índices de trabajo infantil, las cifras siguen siendo muy altas, sobre todo entre la población entre 5 y 14 años de edad. A pesar de ello y de un posible subregistro, el ICBF reportó en 2019 la apertura de apenas 1.120 Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos por este motivo, de los cuales 713 fueron de sexo masculino y 407 femenino.

El índice de trabajo infantil ampliado, que incluye los oficios del hogar, muestra otra realidad del trabajo infantil en el país. En el tercer trimestre de 2020 repuntó con respecto al mismo período de 2019, especialmente entre niñas y adolescentes debido a los efectos de la emergencia sanitaria por Covid-19. De hecho, Unicef y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han alertado sobre la posibilidad de un aumento del 0,7% o más sobre los 10.500.000 niñas/os y adolescentes que laboran en el mundo⁴⁰.

En el caso de Colombia, el porcentaje de trabajo infantil ampliado según sexo muestra el impacto que tiene el trabajo doméstico femenino. Se observa que la participación de la mujer en el trabajo infantil es igual o mayor a la de los hombres, pero ocurre dentro de la vivienda o el hogar, lo cual es menos visible. Esto refuerza la tradición naturalizada de que las mujeres desde niñas deben asumir el trabajo doméstico y en la mayoría de los casos sin ninguna remuneración (Figura 23).

FIGURA 20 - Porcentaje de niñas/os y adolescentes en trabajo infantil en Colombia (octubre -diciembre) 2012-2020

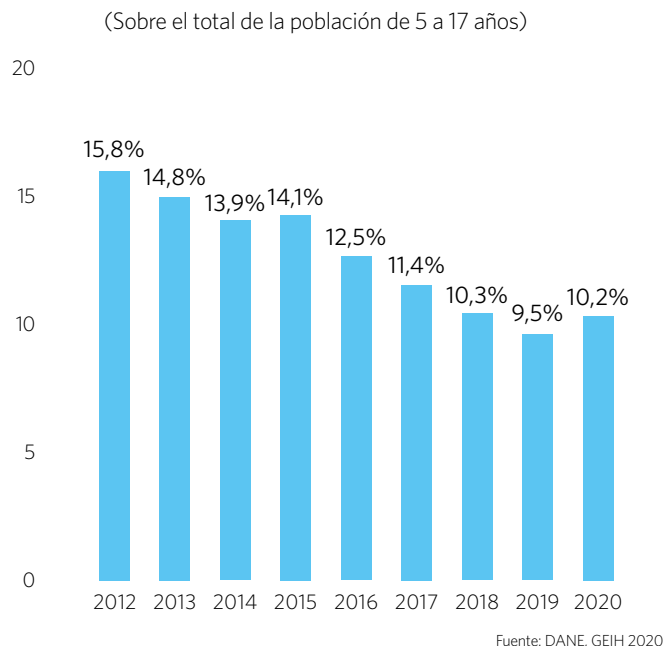


FIGURA 21 - Principales razones por las que trabajan

Razones por la que niñas/os y adolescentes de 5 a 17 años dijeron estar trabajando

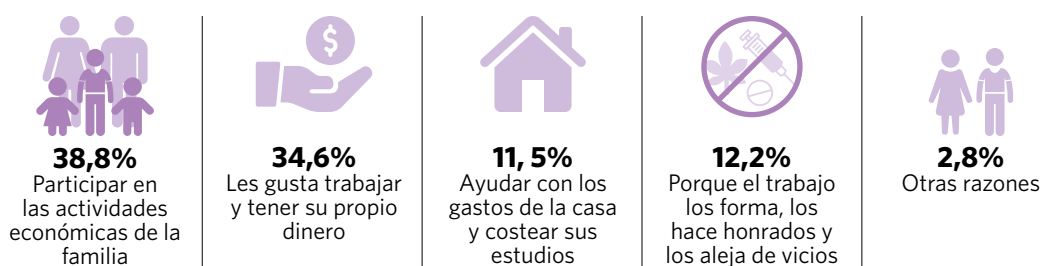
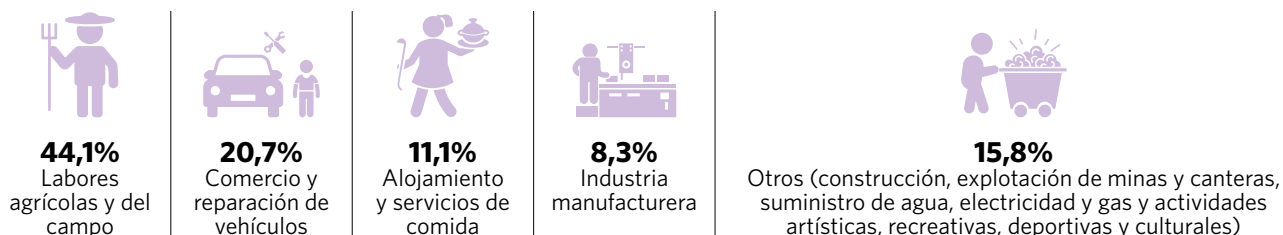
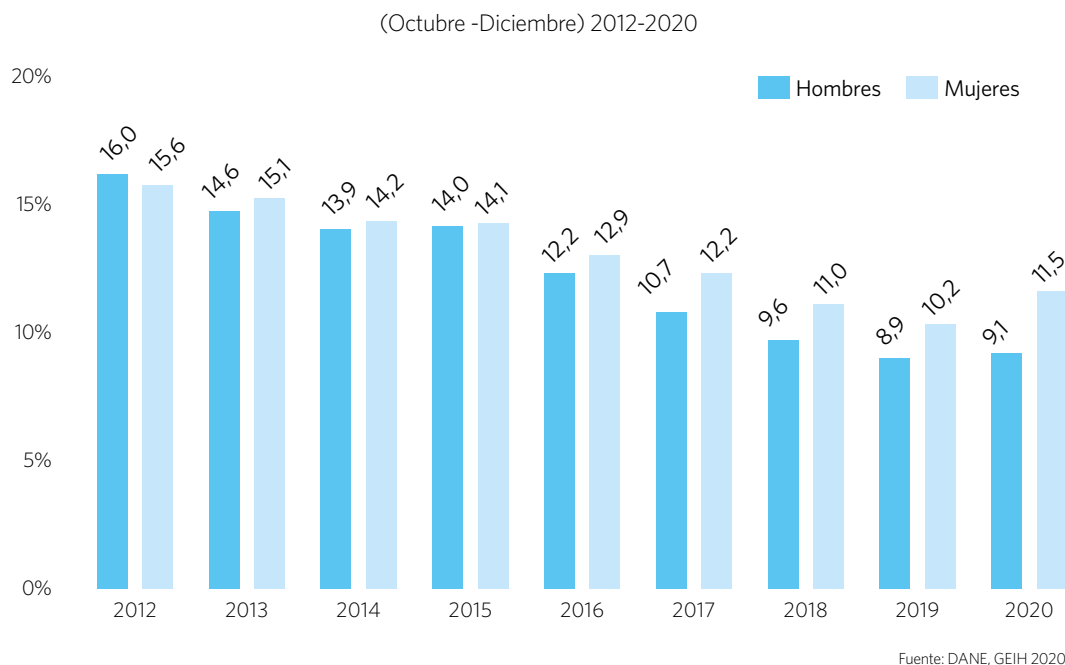


FIGURA 22 - Principales actividades económicas en las que trabajan



40 NiñezYA (2021). La pandemia tiene en crisis los derechos de la niñez. Recuperado de: <https://ninezya.org/Documentos/>

FIGURA 23 - Porcentaje trabajo infantil ampliado por oficios del hogar según sexo

45,2% de niñas/os y adolescentes de 5 a 17 que trabajaron entre octubre y diciembre de 2020 no recibieron ninguna remuneración, 25,1% era asalariado y 29,7% era independiente (DANE, GEIH 2020).



Acciones que no dan más espera

- Desarrollar y fortalecer procesos pedagógicos y de cambio de paradigmas que concreten la implementación de la Ley contra el Castigo Físico y logren superar el imaginario social que lo valida en la crianza de niñas/os y adolescentes.
- Fortalecer la práctica de los agentes de salud y educación para denunciar los casos de violencia contra niñas/os y adolescentes.
- Desarrollar procesos pedagógicos con niñas/os y adolescentes en instituciones educativas que mejoren su empoderamiento frente a la denuncia y búsqueda de ayuda en situaciones de cualquier tipo de violencia.
- Disminuir decididamente la impunidad frente a todos los casos de violencia en el hogar, social y política mediante el fortalecimiento del sistema de justicia.
- Poner en funcionamiento los mecanismos especializados de justicia para niñas/os y adolescentes, con personal suficiente y con celeridad en las actuaciones para sancionar a agresores y restablecer los derechos vulnerados.
- Establecer un sistema unificado de prevención y seguimiento a la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la violencia basada en género, con criterios, protocolos y estrategias que convoquen a todas las entidades públicas responsables.
- Implementar las acciones terapéuticas y pedagógicas con las familias para evitar su repetición.
- Implementar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Niñez, con vinculación de todos los sectores sociales y en coordinación con los planes de prevención de la violencia de género.
- Mejorar la implementación del CONPES de salud mental para incidir eficientemente sobre los detonadores de la violencia en el hogar como el consumo de sustancias, depresión y el estrés.
- Impulsar la ley que cursa en el Congreso para eliminar del Código Civil la excepción para que menores de edad puedan contraer matrimonio con autorización de sus padres, madres o tutores.
- Impulsar la erradicación del trabajo infantil y la implementación de acciones para la protección del adolescente trabajador, dando prioridad al trabajo infantil doméstico que afecta en particular a las niñas y las adolescentes.

3. Adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal sin una nueva oportunidad



“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”

(CDN, Art. 3.1)

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en Colombia define su ámbito de acción a partir de, primero, el reconocimiento de los adolescentes en conflicto con la ley como sujetos de derechos y, segundo, un sistema de justicia a partir de su **finalidad pedagógica** y su **carácter restaurativo**. Esto implica que las sanciones deben tener un propósito formativo orientado a reconocer las faltas, reparar a las víctimas y reconstruir los proyectos de vida de los adolescentes que han trasgredido las normas o cometido delitos.

El SRPA responde en esencia a dos sistemas: **el sistema de justicia**, que define el marco jurídico y el carácter de las medidas y sanciones que impone la ley a los adolescentes⁴¹, y el **Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)**, que define la protección integral y el interés superior como base y fundamento del reconocimiento de los adolescentes en conflicto con la ley como sujetos de derechos. La justicia restaurativa articula e integra las dos perspectivas y define el carácter pedagógico de las medidas y sanciones que el SRPA aplica. Sus dos cabezas son el Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia) y el ICBF. Todo esto funciona muy bien en el papel, pero no en la práctica.

ADOLESCENTES CON JUSTICIA RESTAURATIVA Y PEDAGÓGICA YA

Datos que demandan actuar YA

- **73% de los adolescentes que hacía parte del SRPA sufrió agresiones antes de su ingreso.** Fueron agresiones físicas (38%), verbales (29%) o ambas (33%) (ICBF, 2019)⁴².
- **12 de cada 100 adolescentes que estaban dentro del SRPA vivieron con algún familiar que consumía drogas ilícitas**, había pertenecido a grupos armados y había tenido alguna sanción penal (ICBF, 2019).
- **En una encuesta realizada a 1.288 adolescentes y jóvenes del SRPA**, solo el 30,8% manifestó haber sido atendido por el ICBF en el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (ICBF, 2019).
- **11,9% de los adolescentes y jóvenes que hacían parte del SRPA manifestó tener hijos.** De ese porcentaje 61,2% eran menores de edad, 70,8% eran hombres y 27,3%, mujeres. El 1,2% estaba esperando un hijo (ICBF, 2019).
- **53% de los adolescentes y jóvenes que ingresó al SRPA tenía como máximo grado de escolaridad básica** secundaria incompleta (Angulo 2019)⁴³.
- **Los 13 años fue la edad media de iniciación sexual** de los adolescentes del SRPA (ICBF, 2013).
- **2,4% de los adolescentes del SRPA presentó una conducta suicida** (Procuraduría, 2020).
- **8% de los adolescentes del sistema fue reincidente** (Procuraduría, 2020).

41 En el marco de esta nota de política se entenderá como adolescentes aquellas personas comprendidas entre 14 y 18 años que hacen parte del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

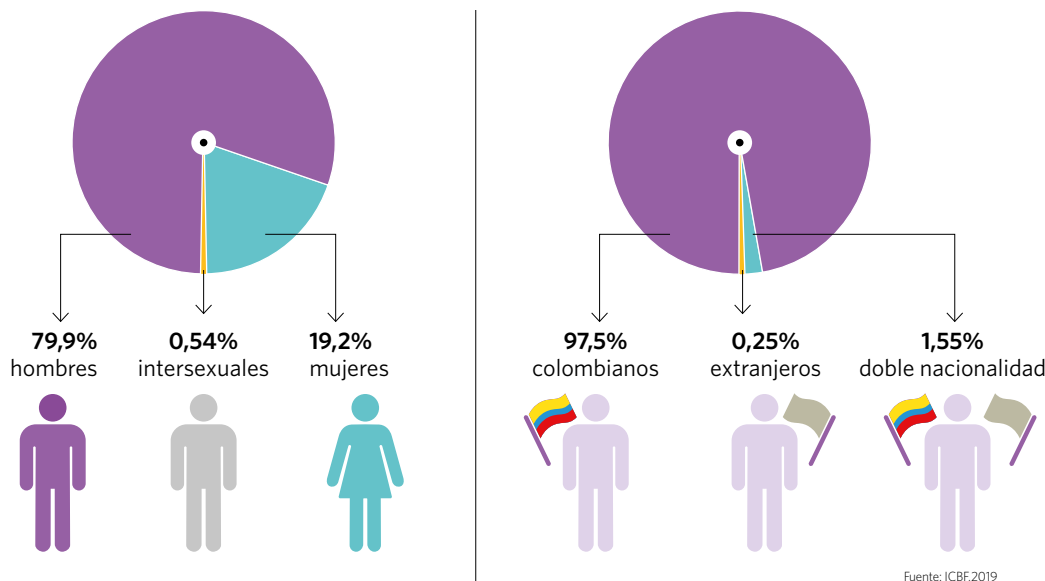
42 ICBF (2019). Primera encuesta de caracterización de la población vinculada al Sistema Nacional de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Bogotá. En: <https://es.scribd.com/document/478363669/M2-Primera-Encuesta-Nacional-de-CharacterizaciA-n-de-la-PoblaciA-n-del-SRPA-2019>

43 Angulo J. P. y otros (2019). Familias de adolescentes y jóvenes en el Sistema de Responsabilidad Penal. Diagnóstico y recomendaciones de política. ICBF, Bogotá. En: Boletín No 12 del Observatorio de familias del DNP. Marzo de 2019. Bogotá.

Falta de oportunidades, denominador común entre quienes están en el SRPA

De acuerdo con la caracterización realizada por el ICBF en 2019, la mayor cantidad de adolescentes que ese año estaba en el SRPA se encontraba en el rango de 14 y 17 años de edad (55,5%) y un importante porcentaje había ingresado como menor de edad, cumpliendo su mayoría de edad dentro del sistema (44,5%). Los hombres son los que más están vinculados y en su mayoría son colombianos (figura 24) y desde el punto de vista de su estratificación socioeconómica, cerca de 97% pertenece a los estratos 1, 2 y 3.

FIGURA 24 - Porcentaje de adolescentes en el SRPA según sexo y nacionalidad

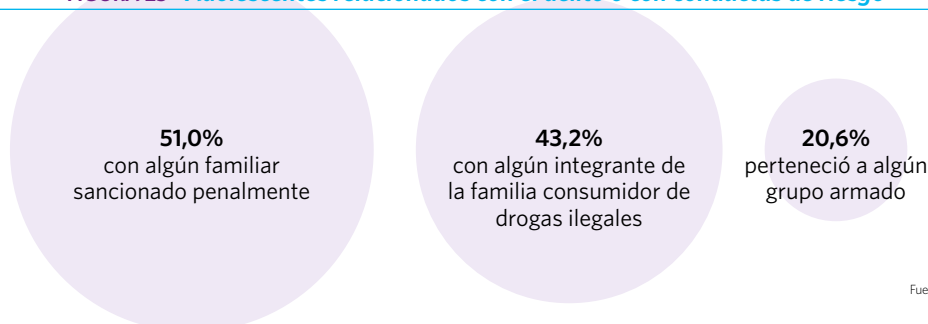


La relación entre el delito y las conductas de riesgo es evidente en esta población (figura 25), así como pertenecer al ‘grupo de los nini’ (ni trabajan ni estudian) (figura 26) y estar en hogares pobres o con presencia de maltrato u otras violencias. El 63,13% de los ingresos al SRPA está relacionado con hurto y narcotráfico, lo cual muestra un vínculo con factores económicos, situaciones de pobreza y falta de oportunidades, así como conexiones entre las conductas delictivas y el uso y utilización de menores de edad por redes organizadas para la comisión de estos delitos o por sus familias⁴⁴. Otros delitos se asocian con la estructura familiar y las relaciones vinculares (figura 27).

Según el ICBF y el Minjusticia⁴⁵, la mayoría de los adolescentes en el SRPA había sido víctima de maltrato, violencia intrafamiliar, violencia sexual y abandono. El 58,2% tenía familia nuclear monoparental, de este porcentaje 86,3% tenía jefatura femenina. Esta situación se asoció con abandono del padre, dificultades de la madre para mantener el control del hogar y con la necesidad de que los adolescentes a una edad temprana tuvieran que buscar trabajo para ayudar con el sostenimiento de la casa.

Por otra parte, 21,6% se declaró víctima del conflicto armado, lo que es consistente con los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) reportados para la vigencia 2018-2019. El 18,7% en efecto se encontraba en dicho sistema (ICBF, 2019).

FIGURA 25 - Adolescentes relacionados con el delito o con conductas de riesgo



⁴⁴ Observatorio de Drogas en Colombia (2017). Consumo de Sustancias Psicoactivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Resumen Ejecutivo En: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO3142018_estudio_consumo_sustancias psicoactivas_SRPA_2018.pdf

⁴⁵ Ministerio de Justicia y el Derecho (2021). Evaluación y verificación del seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Oficina de Control Interno. Bogotá

FIGURA 26 - Ocupación antes de entrar al SRPA

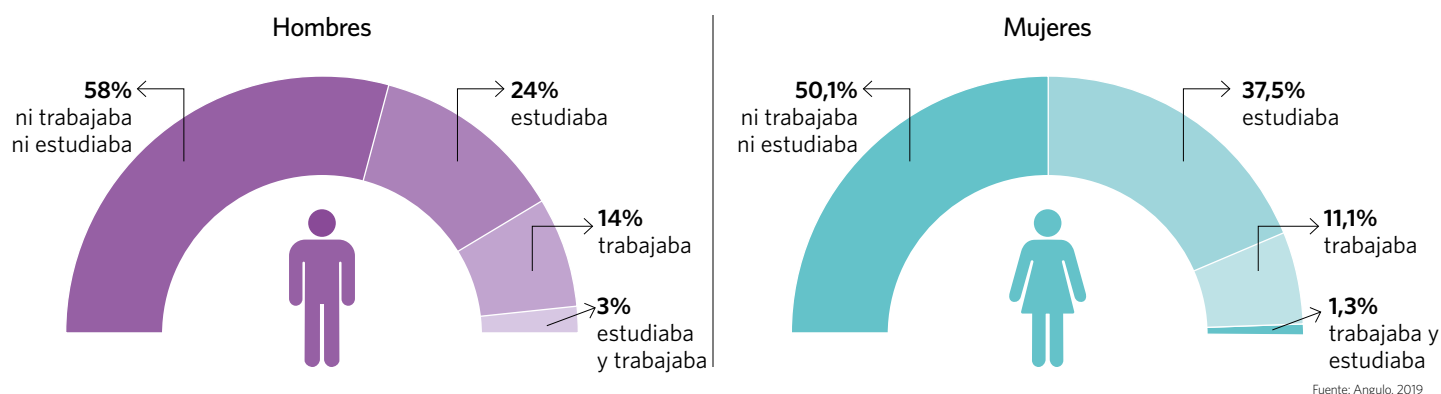
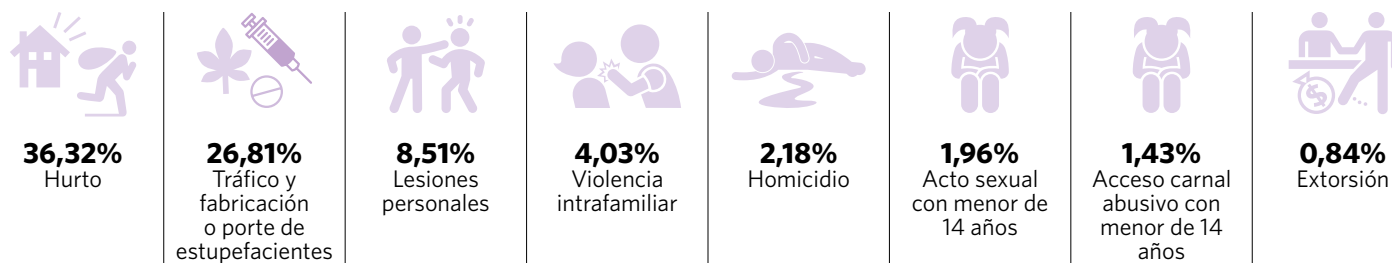
Encuesta a **10.623** adolescentes y jóvenes evidenció:

FIGURA 27 - Principales motivos de ingreso al SRPA

Las conductas delictivas tipificadas como:



Fuente: ICBF, Tablero de Control SRPA 2018

A pesar de las presiones de muchos sectores sociales para endurecer las penas dentro del SRPA por la comisión de homicidio y extorsión, la evidencia muestra que dichos delitos son excepcionales y que la mayoría de los adolescentes y jóvenes que ingresa al sistema lo hace por delitos contra el patrimonio o por consumo de drogas.

Finalmente, en relación con la reincidencia, el documento *De vueltas en vueltas: reincidencia y delincuencia juvenil en Colombia (2020)* señala “siete riesgos personales como fundamentales al momento de predecir la reincidencia, donde se encuentra el consumo de drogas, con la mayor relevancia en las investigaciones, seguido de pertenecer al género masculino, el padecimiento de enfermedad mental y la presencia de otros déficit psicológicos, que redundan en características de personalidad, actitudes, valores y creencias que juegan un papel relevante en la generación de la motivación delincencial”⁴⁶.

En cuanto a los riesgos de oportunidad, este estudio señala: “en estos factores, los adolescentes del estudio presentan, en un 90%, una utilización inadecuada del tiempo y vida en calle en un 10%, donde el 100% de los jóvenes con vida en calle o sin un domicilio fijo reiteraron su comportamiento delictivo, de manera más rápida y ascendiendo ágilmente en la carrera delincencial”⁴⁷.

Restablecimiento de derechos: una tarea pendiente

Uno de los principales retos del SRPA es restablecer los derechos de los adolescentes que entran al sistema y la educación es uno de los principales. Según la caracterización de ICBF, 77% de los que estaban vinculados solicitó ingresar de nuevo al sistema educativo. De ellos, 82% no había concluido la educación media, 61% la educación básica y 2,6% realizaba estudios en programas técnicos, tecnológico o universitarios. El 76% de los adolescentes presentaba rezago escolar y la extraedad fue un factor común en todos los niveles educativos con una edad superior a dos años.

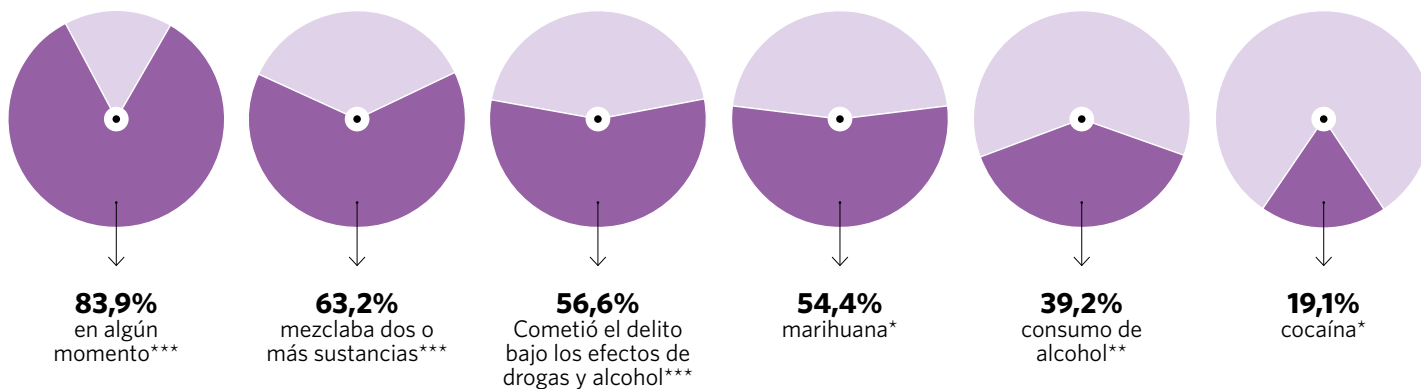
46 Álvarez-Correa, pág. 62.

47 Ídem, pág. 67.

Desde el punto de vista del derecho a la salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) señala que de los adolescentes que están en el SRPA, la mayoría se ven afectados por problemas de salud complejos, comportamientos de riesgo y altas tasas de muerte prematura. El consumo de sustancias psicoactivas (figura 28) y la salud mental son dos de las principales causas de consulta y tratamiento (MSPS, 2020)⁴⁸.

La Procuraduría General de la Nación en una visita realizada en 2020 a las 58 unidades de atención, ubicadas en 23 departamentos, encontró que el acceso a servicios de salud en estos centros de reclusión se realiza mediante convenios con Entidades Prestadoras de Salud, que no dan una buena calidad en el servicio por lo cual llamó la atención (Procuraduría, 2020)⁴⁹.

FIGURA 28 - Consumo sustancias psicoactivas en el último año (2019)



Fuentes: *Minjusticia, 2021 **MSPS, 2020 ***ICBF, 2019

Frente a la salud mental, un informe de la Defensoría del Pueblo estableció que 1,92% de la población presentaba trastornos mentales, siendo la farmacodependencia el trastorno mental más frecuente, seguido de la esquizofrenia, el trastorno de ansiedad y los trastornos del afecto como depresión y trastorno afectivo bipolar (Defensoría del Pueblo, 2015)⁵⁰. El MSPS señala, sin embargo, que este dato podría ser mayor, puesto que la evidencia muestra que la población privada de la libertad tiene prevalencias de trastornos más altas que la población general y la encuesta de salud mental de 2015 reportó que 4% de la población mayor de 18 años había tenido al menos un trastorno mental en el último año (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

En la encuesta de 2019 realizada por ICBF, 20,5% manifiesta haber intentado hacerse daño, 22% de ellos estando en privación de libertad, 24,3% en medidas complementarias y 14,6% en medidas no privativas. La Procuraduría encontró en su visita a las unidades de atención privativas de la libertad, que 421 adolescentes en 34 unidades manifestaron contar con atención psiquiátrica especializada (Procuraduría, 2020).



Sobre los adolescentes que ingresaron al SRPA: “...en su trasegar reflejan la desigualdad, la vulnerabilidad social, la pobreza, la exclusión del sistema educativo y del mercado laboral formal. La mayoría presenta una historia de vida marcada por la violencia intrafamiliar, el abuso, la explotación y el abuso de sustancias psicoactivas” (ICBF, 2012, 2019).



La Defensoría del Pueblo encontró que muchos de los adolescentes que ingresaron al sistema vieron vulnerado su derecho a la participación y a ser oídos en audiencia. De igual manera, al principio de oportunidad dentro de su proceso judicial y en general a la denegación de su derecho a la defensa, en muchos casos argumentando su protección tanto por parte de los jueces como de los defensores de familia que llevaban el caso.

48 MSPS, (2020). Documento con orientaciones para la atención integral en salud a los adolescentes y jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Bogotá. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/orientaciones-adolescentes-srpa-vt.pdf>

49 Procuraduría General de la Nación (2020). Informe de diagnóstico a las unidades privativas de la libertad, los Centros de Atención Especializada CAE y los centros de Internamiento Preventivo CIP del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA, Bogotá, 2020. En: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20SRPA%20-%20VF.pdf>

50 Defensoría del Pueblo de Colombia (2015). Informe atención en salud mental a población privada de la libertad 2015. Bogotá.

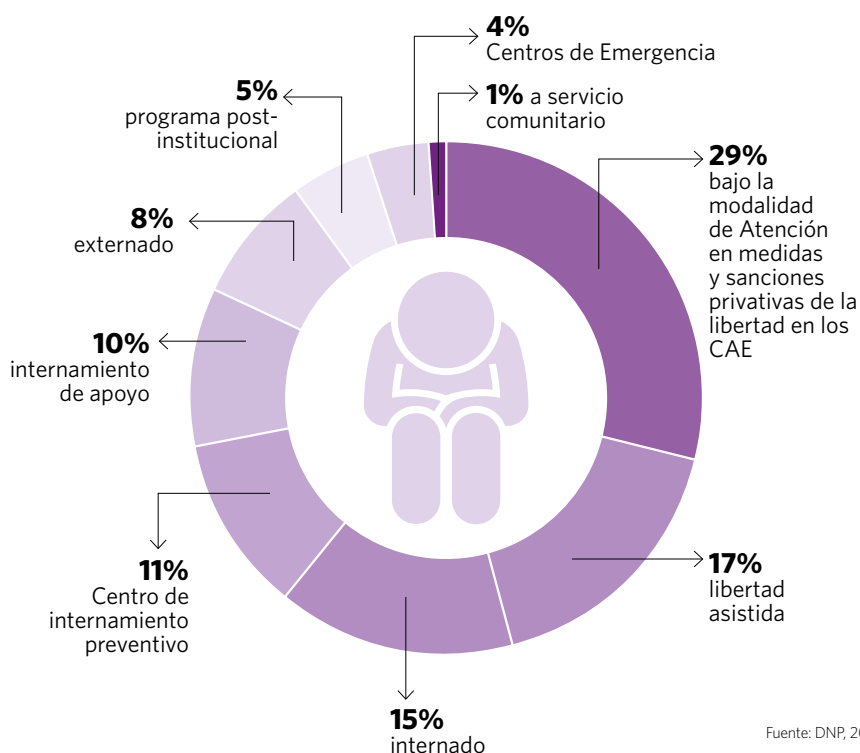
En uno de sus apartados, el documento señala que: “Las finalidades previstas por el legislador colombiano en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) son enunciados normativos que no se cumplen de manera efectiva en la ejecución del sistema, por lo que no se logra la plena realización de los derechos de los adolescentes detenidos. Por el contrario, lo constatado indica una reiterada violación de los derechos humanos de los adolescentes allí confinados” (Defensoría del Pueblo, 2015).

Entre los aspectos críticos que encontró la Defensoría del Pueblo en sus visitas a los Centros de Atención Especializada (CAE) y a los Centros Transitorios fue el hacinamiento crítico, la existencia de “celdas de castigo” o de reflexión; la convivencia en los mismos espacios de menores de edad de 14 años con mayores de 18; el consumo de sustancias psicoactivas y, en general, el carácter carcelario de los CAE, lejano al propósito del SRPA de buscar la resocialización de los adolescentes y jóvenes y el redireccionamiento de sus vidas (Defensoría del Pueblo, 2015a)⁵¹. El cruce entre el SRPA y los PARD muestra que 46,5% había ingresado a alguna modalidad de PARD, previo al ingreso al SRPA, en muchos casos antes de cumplir los 14 años. Esto evidencia falencias en el sistema de protección integral, en la medida en que los programas y modalidades del PARD dirigidos a la promoción, la prevención y el restablecimiento de derechos no han logrado impedir que los adolescentes que habían ingresado a dicho sistema siendo menores de 14 años ingresaran al SRPA para cumplir una sanción penal.

Privación de la libertad no es una medida excepcional

Si bien la Ley 1098 de 2006 señala que la privación de la libertad debe ser una medida excepcional en consonancia con los tratados internacionales ratificados por Colombia (numeral 3, literal b de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros), DNP estableció que para 2018 la mayoría estaba en medida de privación de la libertad (figura 29). Sumados los adolescentes que estaban en un CAE y en internamiento preventivo en 2018, se encontró que 40% estaba con medida privativa de la libertad, lo que quiere decir que pasó a ser una de las sanciones más utilizadas en el SRPA en ese año. Además, las sanciones privativas de la libertad, aunque siguen algunos de los principios de la justicia restaurativa, no se pueden catalogar como medidas pedagógicas, por las condiciones de reclusión de los adolescentes. En síntesis, aunque hay esfuerzos institucionales para orientar el SRPA hacia los principios y fundamentos de la justicia restaurativa en el marco de la protección integral, sigue siendo un sistema punitivo que se equipara al de los adultos. La privación de la libertad es utilizada con mayor frecuencia que la amonestación, la prestación de servicios sociales, la libertad vigilada y otro tipo de sanciones que siguen preceptos de la justicia restaurativa, en parte por la naturaleza del delito cometido, pero también porque defensores de familia y jueces aún consideran que es la medida más adecuada para reprimir el delito.

FIGURA 29 - Medidas con las que ingresaron al SRPA en 2018



En el consolidado histórico nacional se observa que la privación de la libertad en CAE es la tercera medida más utilizada con un porcentaje de 21,2%, con una duración media de las sanciones de 18 meses (Minjusticia, 2021).



51 Defensoría del Pueblo (2015). La vulneración de derechos de los adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Bogotá. En: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/ViolacionesDDHHadolescentesprivadoslibertad.pdf>

El Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes no opera como debería

El SRPA es un sistema especializado que integra la gestión de diferentes entidades de los sectores de bienestar familiar, justicia, educación, salud, policía y cultura, entre otros, tanto del ámbito nacional como regional. Para su coordinación se creó en 2015 el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), que integra en un proceso conjunto acciones administrativas propias del SNBF con acciones judiciales a cargo del Ministerio de Justicia; su tarea es hacer seguimiento a la garantía de los derechos de los adolescentes que ingresan al sistema.

Si bien esa es la función del SNCRPA, lo cierto es que la armonización entre el SRPA y el PARD no funciona como lo define la Ley 1098 de 2006. En el marco de las medidas pedagógicas y de la justicia restaurativa, para iniciar su proceso de resocialización, todos los adolescentes del SRPA deben ingresar de manera simultánea al PARD en programas de atención especializada para restablecer sus derechos, acompañados por los defensores de familia con el fin de garantizar su cumplimiento. La Procuraduría General de la Nación en su informe de 2020 registra que, en su visita a las 58 unidades de atención, ubicadas en 23 departamentos, encontró que del total de adolescentes privados de la libertad solo 9,15% tenía abierto el PARD y 77% ya contaba con sanción judicial (Procuraduría, 2020)⁵².

El documento CONPES 3629 de 2009 definió la necesidad de esa articulación. La Secretaría Técnica del SNCRPA en cabeza del Ministerio de Justicia ha emitido varias directrices para articular y coordinar las acciones del sistema. En 2020 emitió una directriz para fortalecer la articulación territorial, intersectorial e intersistémica con el objeto de fijar parámetros técnicos para garantizar el cumplimiento de las finalidades del SRPA. En 2019, solo 42% de las entidades territoriales cumplía con la incorporación de los lineamientos del SRPA en los planes de desarrollo, producto de otra directiva emitida en 2019. El SNCRPA, desde el Ministerio de Justicia, ha definido un plan de trabajo para realizar ese proceso y para articular el papel del Ministerio y del ICBF con las obligaciones de las entidades territoriales de coadyuvar en la operación del sistema (Minjusticia, SNCRPA, 2020)⁵³.

A pesar de la puesta en marcha del SNCRPA, la Procuraduría General de la Nación, siguiendo algunas de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, llama la atención sobre la poca coordinación que existe entre los sistemas de justicia y de bienestar familiar, así como la necesidad de involucrar y fortalecer el papel de otros actores del sistema que no cumplen con su obligación de garantizar los derechos de la población que hace parte del SRPA.

Acciones que no dan más espera

- Fortalecer la articulación del SNCRPA como cabeza del SRPA.
- Cumplir con los mandatos que establecen que el sistema de justicia para adolescentes debe fundamentarse en los principios de la justicia restaurativa y que toda acción en el marco del SRPA debe ser pedagógica, formativa y debe conducir a reorientar el proyecto de vida de los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- Transformar y fortalecer los equipos judicial, acusador, investigativo y psicosocial, en las entidades que hacen parte del SRPA para una gestión más coordinada y efectiva del sistema.
- Mejorar y unificar los sistemas de información de los adolescentes y las familias que hacen parte del SRPA, bajo la dirección única del Ministerio de Justicia como ente rector del SRPA.
- Promover una revisión del SRPA en términos de justicia, rebaja de tiempo de sanción, penas consecutivas y posibilidades de reintegro social.
- Ampliar la cobertura de los programas de subsidio y apoyo a las familias, como Más Familias en Acción y Mi Familia, a las familias de los adolescentes que están dentro del SRPA y a quienes están en riesgo de caer en el delito.
- Implementar programas de acompañamiento a las familias y los adolescentes en el post-egreso.
- Mejorar y adecuar la infraestructura de atención a la población que hace parte del SRPA, sobre todo a la que está privada de la libertad para garantizar condiciones dignas.
- Garantizar el acceso del 100% de los adolescentes del SRPA al PARD.
- Demandar el cumplimiento por parte de los defensores de familia y los jueces para que se respete y garantice el debido proceso a los adolescentes durante el ingreso, la permanencia y el egreso del SRPA.
- Fortalecer los programas de derechos humanos, justicia restaurativa y prevención del delito de la Policía Nacional, así como el papel de la Policía de Infancia y Adolescencia frente a las necesidades del SRPA.
- Garantizar el derecho a una educación de calidad de todos los adolescentes del SRPA, articulando el servicio educativo especial a la definición de sus proyectos de vida.
- Garantizar el derecho al acceso a los servicios de salud de toda la población del SRPA, en especial los servicios de salud mental, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, salud sexual y reproductiva.
- Fortalecer los programas deportivos y culturales dirigidos a los adolescentes del SRPA en especial los que están privados de la libertad (Procuraduría, 2020).
- Separar a los mayores y los menores de edad, en el caso de los adolescentes privados de la libertad.

52 Procuraduría General de la Nación (2020). Informe de diagnóstico a las unidades privativas de la libertad, los Centros de Atención Especializada CAE y los Centros de Internamiento Preventivo (CIP) del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA, Bogotá, 2020. En: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CRPA/Informe%20SRPA%20-%20VF.pdf>

53 Minjusticia (2020) SNCRPA. Directrices del Sistema Nacional de Coordinación de la Responsabilidad Penal para Adolescentes -SNCRPA-, para la formulación de acciones de política pública y estrategias de inclusión social en el SRPA, Bogotá. En: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Documentos%20SRPA/DIRECTRICES%20DEL%20SNCRPA%20SOBRE%20POSTEGRESO%20E%20INCLUSI%C3%93N%20SOCIAL%20FIRMADA%20FEB%2026%202021.pdf>

Fuentes y bibliografía

DANE (2018). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). Boletín Técnico 2016-2017 Bogotá. En: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2016_2017.pdf Defensoría del Pueblo de Colombia (2015). Informe atención en salud mental a población privada de la libertad 2015. Bogotá.

DANE (2019). Estadísticas Vitales, cifras definitivas 2018. Bogotá, y DANE, EE. VV Datos Históricos, 2005. En <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/nacimientos-y-defunciones/nacimientos/nacimientos-2005>

DNP (2019). Familia, infancia y adolescencia, Observatorio de Familias, Boletín No. 12, marzo de 2019. Bogotá. En: <https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Documents/Boletines/BOLETIN%20No%2012.pdf>

INMLCF (2019). Forensis, Versión Web Cifras de lesiones de causa externa en Colombia 2019. En: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

ICBF, Observatorio de Bienestar de la Niñez, Tablero de Control SNBF. En: www.icbf.gov.co Inicio »Bienestar » Observatorio-bienestar-niñez» Visitado 27 de junio 2021.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses (2019). Forensis, Versión Web Cifras de lesiones de causa externa en Colombia 2019. En: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>

MSPS (2020). Documento con orientaciones para la atención integral en salud a los adolescentes y jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Bogotá. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/orientaciones-adolescentes-srpa-vf.pdf>

MSPS (2021). Sistema Integrado de Información de Violencia de Género SIVIGE. Consultado el 23-26 de junio 2021. En <https://app.powerbi.com/view?r=eyJoiNWQ0NTA4NmEtMjdiYi00MmUyLWE4Y2YtMGU4NzYxNTBhY2EwIiwidCI6ImE2MmQ2YzdiLTlmNTktNDQ2OS05MzU5LTlmMzcxNDc1OTRiYiIsImMiOiR9>

MSPS -Profamilia (S,F) Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015, Tomo I. Componente demográfico, Bogotá. En: <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ENDS-TOMO-I.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho (2021). Evaluación y verificación del seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Oficina de Control Interno. Bogotá.

Observatorio de Drogas en Colombia (2017). Consumo de Sustancias Psicoactivas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Resumen Ejecutivo En: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO3142018_estudio_consumo_sustancias_psicoactivas_SRPA_2018.pdf

Ospina-Cartagena, V y A. García (2020). Brechas de género en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en Colombia, DNP, Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil, período de reporte: agosto de 2019 (inicio de la medida) a 30 de agosto de 2020.



Entornos protectores para la niñez, gran reto para Colombia

NOTA DE POLÍTICA #2

◁ AGOSTO 2021 ▷