

**DIRECTIVA MINISTERIAL NÚMERO 0001 DE 2015**

(mayo 27)

Bogotá, D. C., 27 de mayo de 2015.

**PARA:** *Alcaldes de municipios y distritos donde operan los programas nacionales de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana.*

**DE:** *Ministro de Justicia y del Derecho*

**ASUNTO:** *Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados (Conpes 3673 de 2010)*

En cumplimiento de la obligación asumida por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el documento Conpes 3673 de 2010, a través de la presente Directiva Ministerial se adoptan las *“Directrices encaminadas a garantizar y reforzar la implementación de lo establecido en la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados (Conpes 3673 de 2010) en materia de Justicia”* incluidas en el documento anexo.

Atentamente,

La Viceministra Promoción de la Justicia encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho,

*Ana María Ramos Serrano.*

**DOCUMENTO ANEXO DIRECTIVA MINISTERIAL NÚMERO 01 DE 2015**

Directrices encaminadas a garantizar y reforzar la implementación de lo establecido en la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados (Conpes 3673 de 2010) en materia de justicia.

1. Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados. En el mes de julio de 2010 se emitió el documento Conpes 3673 a través del cual fue presentada la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados. La política tiene un enfoque de protección integral a la niñez

consagrado en la Convención de los Derechos del Niño, que impone a las familias, a las comunidades y a las instituciones del Estado las obligaciones de reconocer los derechos de los niños y niñas, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados<sup>1</sup>.

Dentro de esta integralidad, la política estableció como principio rector: *“que a mayor garantía, goce efectivo y entornos protectores de derechos, menor será el riesgo de reclutamiento y de utilización de niños, niñas y adolescentes por los citados grupos”*.<sup>2</sup>

Su propósito entonces ha sido el de propiciar que niños, niñas y adolescentes gocen de todos sus derechos, de un desarrollo pleno y opciones de vida lejanas a las diversas formas de violencia y explotación. Para tal efecto, se ha buscado proteger sus espacios vitales; contrarrestar formas de violencia y explotación ejercidas en sus entornos familiar, comunitario y social; garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de sus derechos y promover su reconocimiento como sujetos de derechos en los citados entornos.

Este enfoque integral es la base de la prevención del reclutamiento y utilización, siendo el Conpes el eje para la articulación de planes de acción de entidades nacionales, de investigación judicial y de control cuya misión incide directa o indirectamente sobre la atención y prevención de las causas y factores de riesgo que facilitan el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

La Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados fijó un objetivo central y cuatro específicos, de los cuales se derivaron una serie de responsabilidades o acciones concretas, así como recomendaciones para las entidades involucradas, plasmadas en el plan de acción del Conpes 3673 de 2010<sup>3</sup>.

Como objetivo central, se estableció: *“Prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado”*<sup>4</sup>.

Para el desarrollo de este objetivo central, se establecieron cuatro objetivos específicos<sup>5</sup>. En el marco del tercer objetivo específico sobre oferta institucional, al entonces Ministerio del Interior y de Justicia, correspondió emprender acciones concretas a través de la Dirección de Acceso a la Justicia, hoy Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos,

---

<sup>1</sup> Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación Conpes 3673 de 2010, República de Colombia, julio 19 de 2010.

<sup>2</sup> Ídem, página 2.

<sup>3</sup> Ídem. Ver Plan de Acción páginas 89-102.

<sup>4</sup> Ídem página 86.

<sup>5</sup> Los objetivos específicos fueron:

1. Generar y fortalecer las herramientas de protección integral de niños, niñas y adolescentes en sus espacios vitales, prioritariamente en zonas con presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados que los reclutan y utilizan.
2. Contrarrestar las diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus redes y entornos familiar y comunitario garantizando la protección integral de sus derechos.
3. Garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
4. Promover el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, en sus entornos familiar y comunitario y redes sociales significativas.

específicamente en asuntos que involucran la misión, objetivos y diseño institucional de los Programas Nacionales de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana<sup>6</sup>.

Lo anterior, en respuesta a la problemática identificada en el diagnóstico, según el cual existía el vacío de rutas o protocolos de actuación ante amenazas de reclutamiento y utilización, procedimientos sin estandarizar, y falta de una actuación oportuna y sostenida, propiciando intervenciones desde el enfoque de acción sin daño e incorporando la perspectiva étnica.

Sobre el acceso a la oferta institucional e investigación del delito, se estableció que a pesar de que jurídicamente todo reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes es un delito y violación a sus derechos, este hecho no había sido lo suficientemente apropiado en el orden nacional ni territorial. De ahí, las escasas denuncias que se realizan al respecto y la débil respuesta institucional y, particularmente, interinstitucional frente a alertas sobre amenazas y riesgos al respecto.

Entonces, teniendo en consideración lo establecido en el diagnóstico y en cumplimiento de las acciones concretas derivadas del compromiso adquirido en el Plan de Acción del Conpes 3673 de 2010, el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Acceso a la Justicia emprendió acciones y diseñó estrategias específicas para mejorar los componentes de atención y prevención de los Programas Nacionales de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana<sup>7</sup>.

Aún con tales esfuerzos y de acuerdo al informe final del Conpes 3673 de 2010 sobre el monitoreo y seguimiento al Plan de Acción y los lineamientos de la Política de prevención y reclutamiento, la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales organizados y grupos delincuenciales organizados, realizado por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial<sup>8</sup>, persisten problemas para la implementación de la política donde se hace necesario fortalecer las acciones.

Específicamente, sobre la evaluación del cumplimiento del tercer objetivo específico, el informe de evaluación señala<sup>9</sup> que la desarticulación entre las entidades está agotando a las comunidades e impide una destinación eficiente de los recursos.

Así, se hace necesario visibilizar la importancia de la articulación de todas las estrategias, proyectos, programas y acciones para que tengan efectos reales en la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual ejercida contra niños.

Además, la necesidad de que dichas estrategias busquen el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, a las poblaciones vulneradas y vulnerables y que requieren que las acciones implementadas sean acordes a las dinámicas culturales y del contexto social específico.

---

<sup>6</sup> Ídem. Página 101. Ver Acción número 3.63.

<sup>7</sup> El Ministerio del Interior y de Justicia, en el marco de las labores de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley, conformada a través del Decreto número 4690 del 7 de diciembre de 2007, ya tenía la responsabilidad de implementar una estrategia para promover la educación legal con adolescentes, jóvenes y comunidades de las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana para prevenir la delincuencia y el reclutamiento y utilización, lo que llevó a definir acciones concretas en las líneas estratégicas de estos programas.

<sup>8</sup> Ver Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas, y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de la ley y por grupos de Delincuencia Organizada, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República, Monitoreo y seguimiento al Plan de Acción del Conpes 3673 y a los lineamientos de la política de prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por GAOML y GDO<sup>9</sup> Bogotá II semestre de 2013.

<sup>9</sup> Ídem. Páginas 20-21.

## **Líneas estratégicas de prevención<sup>10</sup>**

En general, el promedio de implementación de las líneas estratégicas de prevención es aceptable<sup>11</sup>. No obstante, la línea de componente étnico presenta un nivel muy bajo, lo que para el caso del Programa Nacional de Casas de Justicia es consecuente con lo advertido por la comisión sectorial en su informe de evaluación final del Objetivo número 3. Es importante advertir también que en varios municipios priorizados donde existen factores críticos que inciden en el reclutamiento de menores, las líneas no se están implementando.

De otro lado, un gran porcentaje de planes de acción (más del 50%) se está haciendo sin adecuada planeación o coordinación con las alcaldías: es probable en esta consideración que en muchos casos se cuenta con los recursos o la capacidad administrativa y financiera, pero las coordinaciones no están solicitando tales recursos. Se advierte, eso sí, que en más del 40% de los casos, las administraciones pueden estar presentando dificultades para la financiación de los planes de acción y para el sostenimiento general de los programas.

La tendencia de los dos programas es consecuente con lo que planteó inicialmente el Conpes 3673 de 2010, en el sentido de la ausencia de diagnósticos que permitan diseñar proyectos eficientes y eficaces de prevención del reclutamiento forzado de menores.

### **Denuncia del delito**

En las Casas de Justicia no se conocen casos sobre reclutamiento ilícito, según lo expresado por el 75% de los coordinadores participantes de un sondeo reciente que adelantó la Dirección de Métodos Alternativos de Solución del Conflicto. Sin embargo, como se estableció en el diagnóstico del documento Conpes, este hecho no ha sido lo suficientemente apropiado a nivel nacional ni territorial. De ahí, las escasas denuncias que se realizan al respecto y la débil respuesta institucional y, particularmente, interinstitucional frente a alertas sobre amenazas y riesgos.

En efecto, en el marco de los encuentros regionales de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana que se realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de 2014, en la presentación que hizo la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), se confirmó que en la mayoría de municipios pertenecientes a los Programas Nacionales de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana se han presentado desmovilizaciones de menores, siendo esto un indicativo de que el delito existe. Es de esperar que el fortalecimiento de las líneas de prevención y la apropiación de las rutas de atención hagan visible esta problemática.

---

<sup>10</sup> Para el caso del Programa Nacional de Casas de Justicia se trata de las Líneas Estratégicas de: Derechos Humanos, Prevención de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, Prevención de la Violencia contra la Mujer y la Familia y la de componente étnico. Para el Programa Nacional de Centros de Convivencia Ciudadana: Derechos Humanos, Cátedra de Convivencia, Civilidad y Ciudadanía, Buen Trato una Ruta hacia la Paz, Cultura Ciudadana y la de Convivencia Escolar.

<sup>11</sup> Para el levantamiento de la línea de base de intervención, se tuvo en cuenta una serie de estudios, ver:

- Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), “Evaluación de Impacto Nacional del Programa de Casas de Justicia: Metodología para su realización y Aplicación Piloto en las Casas de Justicia de Chiquinquirá Cartagena (Bolívar), Cuba-Pereira (Risaralda) y Chaparral (Tolima)”. Bogotá septiembre de 2011.
- USAID, Programa de Acceso a la Justicia, MSD, “Estudio de Valoración y Evaluación de Impacto del Programa de Casas de Justicia de Colombia” Bogotá, marzo de 2012.
- Mejía Wills José María “Tendencias de la Operación y Funcionamiento de las Casas de Justicia: Estudio de Estadística Descriptiva a partir de los hallazgos encontrados en la primera fase de la estrategia de acuerdos de mejoramiento (mayo-agosto de 2011) USAID, MSD, Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, septiembre de 2011.
- Mejía Wills, José María, “Tendencias de la Operación y Funcionamiento de los Centros de Convivencia Ciudadana: Estudio de Estadística Descriptiva a partir de los hallazgos encontrados en las visitas de seguimiento (diciembre de 2013). Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, Ministerio de Justicia y del Derecho, julio de 2014.

Teniendo en cuenta la anterior presentación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de las funciones y de sus competencias (Constitución Política y artículo 59 de la Ley 489 de 1998), y de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Decreto número 2897 de 2011, que le otorga a la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, competencias y responsabilidades para la orientación de los programas nacionales de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, funciones que se desprenden de lo establecido en el Decreto número 1477 de 2000 y en el Convenio Nacional para la Puesta en Marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia suscrito el 29 de julio de 2005, establece las siguientes directrices encaminadas a garantizar y reforzar la implementación de lo establecido en el documento Conpes 3673 de 2010:

### **Directrices:**

Con respeto a la autonomía territorial, se solicita a los alcaldes y alcaldesas:

1. Cuyos municipios y distritos hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia, hacer seguimiento al marco de recomendaciones y acciones implementadas en el marco de los Convenios números 176, y 226 de 2013<sup>12</sup>, en especial a la divulgación y aprovechamiento del material entregado y la adopción de rutas de atención. Igualmente, para aquellos casos donde no se aplicaron, preparar lo pertinente para el ejercicio de réplica que estará anunciando la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho.
2. Cuyos municipios y distritos hacen parte del Programa Nacional de Centros de Convivencia Ciudadana, hacer seguimiento al marco de recomendaciones y acciones implementadas en el marco del convenio 177 de 2013<sup>13</sup>, en especial a la divulgación y aprovechamiento del material entregado y la adopción de rutas de atención. Igualmente, para aquellos casos donde no se aplicó, preparar lo pertinente para el ejercicio de réplica que estará anunciando la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho.

---

<sup>12</sup> El Convenio número 226 de 2013 suscrito con la Fundación Panamericana para el Desarrollo Fupad, cuyo objeto fue el de “Aunar esfuerzos entre las partes para diseñar, implementar, promover, fortalecer y realizar seguimiento al programa de prevención de reclutamiento forzado contra niños, niñas y adolescentes y su atención como víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno en las Casas de Justicia a nivel nacional”.

En el marco de este convenio, se aplicó el Programa “Nuestro Tiempo es Ahora” en 82 Casas de Justicia. La Fundación con la supervisión del Ministerio entregó módulos de capacitación y prevención y una ruta específica de atención integral a la población, en la cual se explica cada uno de los casos que se atienden en la Casa de Justicia.

En cada una de las guías suministradas se encuentran temas para los menores como el matoneo, prevención del reclutamiento forzado, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, abuso sexual, entre otras.

El Convenio número 176 de 2013 suscrito con la Corporación Humanas, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos entre las partes para desarrollar una estrategia conjunta de fortalecimiento del programa de Violencia Basada en Género en las Casas de Justicia que redunde en la mejor atención a mujeres víctimas de cualquier forma de violencia en dichas casas”. La metodología planteada tuvo un enfoque teórico y práctico a partir de la exposición de lineamientos básicos para brindar una atención jurídica y psicosocial a las mujeres víctimas de violencia.

El contenido de la capacitación estuvo definido por las necesidades detectadas a partir de las encuestas aplicadas como herramienta de diagnóstico sobre la atención que reciben las mujeres usuarias de las Casas de Justicia.

En cada una de las 85 Casas de Justicia que hicieron parte del Convenio se entregó el siguiente material: 1 guía-práctica con recomendaciones específicas para cada Casa de Justicia, un cuaderno con la ruta de atención a mujeres víctimas de violencia basada en género específica para cada Casa de Justicia, un DVD multimedia y los certificados de asistencia al taller de funcionarias y funcionarios de la respectiva casa de Justicia.

<sup>13</sup> El Convenio número 177 de 2013 suscrito con la Fundación para la Reconciliación, cuyo objeto fue el de “Aunar esfuerzos para desarrollar conjuntamente un programa de reconciliación desde donde se generen y promuevan prácticas de inclusión y convivencia pacífica con la participación de actores comunitarios e institucionales, como estrategia efectiva para el desarrollo de una cultura de paz, fundamentado en la pedagogía de la convivencia, el cuidado y la reconciliación”.

Este convenio fue aplicado en 28 municipios pertenecientes al Programa Nacional de Centros de Convivencia Ciudadana y tuvo como principales resultados el asesoramiento de políticas locales de reconciliación a través de la formación de líderes y el establecimiento de núcleos.

3. Revisar a través de las Secretarías de Planeación o similares, los respectivos planes de acción (2015 y subsiguientes) de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana y verificar que se hayan incluido actividades en las líneas estratégicas específicas que tratan la prevención del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, procurando que estén acordes con el Plan de Desarrollo Local.

4. En concordancia con la Directriz número 3, garantizar a través de las Secretarías de Hacienda o similares la financiación de los planes de acción.

5. Atender las observaciones de seguimiento específico que la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho hará en el marco del seguimiento de las actividades plasmadas en los planes de acción.

6. Convocar al Comité Municipal de Casas de Justicia y al Comité Coordinador Municipal de Centros de Convivencia Ciudadana, según sea el caso, para revisar el estado de la implementación local de la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados. El objetivo central de esta sesión será orientar el rol de las Casas de Justicia y de los Centros de Convivencia Ciudadana en la entidad territorial respecto de la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada. Asimismo, se deberá definir la implementación de estrategias territoriales coordinadas con las estrategias que las entidades de orden nacional pertenecientes a los programas han venido desarrollando en el marco del Conpes 3673 de 2010. Lo anterior, teniendo como referente lo establecido en dicho documento y en el Decreto número 4690 del 7 de diciembre de 2007 que creó la Comisión Intersectorial y el Decreto número 552 de 2012 que lo modificó y denominó a la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de la ley y por Grupos Delictivos Organizados.

7. En concordancia con lo establecido en la Directriz número 6, en aquellos municipios donde no esté funcionando ninguna de las instancias de coordinación municipal definidas en el diseño institucional de los dos programas, se podrá llevar el tema como punto de la agenda de las sesiones de los Consejos Municipales de Política Social (Compos) o a la instancia local que esté funcionando bajo la orientación y articulación de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al Margen de la ley y por Grupos Delictivos Organizados.

8. Dar cumplimiento a los acuerdos de mejoramiento frente a los programas nacionales de Casas de Justicia y de Centros de Convivencia Ciudadana suscritos y a los que se suscribirán con el objetivo de mejorar la plataforma operacional y con esto facilitar la adopción de rutas de atención.

9. Preparar y enviar a través de las respectivas coordinaciones de las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, un informe que detalle el resultado del seguimiento orientado en las Directrices números 1 y 2. Este informe deberá ser enviado a la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho en un plazo máximo de 15 días después de haber recibido la presente comunicación.

Atentamente,

La Viceministra de Promoción de la Justicia,

*Ana María Ramos Serrano.*

(C. F.).

**Nota: Este documento fue tomado directamente de la versión PDF del Diario Oficial 49.531 del miércoles 3 de junio del 2015 de la Imprenta Nacional ([www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co))**