



PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA

ACCIÓN PREVENTIVA No. 01 de 2011

(25 FEB. 2011)

VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

INFORME DE INICIACIÓN

En ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 277 de la Constitución Política y 24 del Decreto 262 de 2000 y en desarrollo del Sistema Integral de Prevención creado por la Resolución 490 de 2008 proferida por el Despacho del Procurador General de Nación, la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia inicia formalmente la presente Acción Preventiva, teniendo en cuenta las siguientes

CONSIDERACIONES

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales, los actos administrativos y la protección de los derechos humanos, asegurando su efectividad. Estas funciones se materializan desde la vigilancia superior de la conducta oficial, la intervención administrativa y judicial, la prevención y el impulso de la gestión pública.

El ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación está orientada a promover e impulsar acciones de las entidades nacionales y territoriales con el fin de que las autoridades competentes garanticen, eviten, anticipen los hechos, los riesgos o las amenazas que impidan, dificulten u obstaculicen la satisfacción de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.



La función preventiva y el impulso de la gestión pública son determinantes en los asuntos relacionados con los niños, las niñas, los adolescentes y la institución familiar. Esta tarea esencial de vigilancia preventiva al quehacer del Estado y a los particulares que desempeñan funciones públicas supone la implantación de la cultura de la prevención al interior del Ministerio Público.

El Decreto 262 de 22 de febrero de 2000 en su artículo 24 determina que las Procuradurías Delegadas ejercerán funciones de vigilancia superior con fines preventivos y de control de gestión ante las autoridades con el objeto de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de vigilar el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas.

El inciso 2º del artículo 18 de la Resolución 017 de 4 de marzo de 2000 del Procurador General de la Nación asigna a esta Procuraduría Delegada las funciones preventivas y de control de gestión establecidas en los numerales 1, 3, 5, 6 y 7 del artículo 24 del Decreto 262 de 2000 en los asuntos en los que se vean involucrados los intereses de los niños, las niñas, los adolescentes, las personas con discapacidad y la institución familiar, tales funciones se refieren a:

1. *Velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas.*
3. *Ejercer, de manera selectiva, control preventivo de la gestión administrativa y de la contratación estatal que adelantan los organismos y entidades públicas.*
5. *Intervenir ante las autoridades públicas, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas.*
6. *Realizar visitas a las entidades estatales o particulares que cumplen función pública, a solicitud de cualquier persona u oficiosamente, cuando sea necesario para proteger los recursos públicos y garantizar el cumplimiento de los principios que rigen la función pública.*
7. *Ejercer, de oficio o a petición de parte, de manera temporal o permanente, vigilancia superior de las actuaciones judiciales.*

JUSTIFICACIÓN

La Procuraduría General de la Nación ha realizado constantemente requerimientos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre temas y casos específicos, no obstante, se requiere efectuar una evaluación general de las



responsabilidades que a este Instituto le compete como órgano rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Por lo anterior, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia inicia la presente Acción Preventiva con el propósito de evaluar el cumplimiento de las funciones de coordinación y de articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que a nivel nacional, departamental y municipal le compete.

PRINCIPIOS

La presente Acción Preventiva se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales, especialmente los de prevalencia del derecho sustancial, instrumentalidad de las formas, publicidad, economía, informalidad, celeridad y los que rigen la función administrativa, tales como el principio a la igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad.

Así mismo, se tendrán en cuenta los principios establecidos en la Resolución 490 de 10 de diciembre de 2008 *por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones*: principio de conservación del procedimiento, ético, de racionalidad colectiva, de acción inmediata, de precedencia, de priorización, de realidad, de responsabilidad, de proactividad, de coordinación, de eficacia, de coherencia, de flexibilidad, de temporalidad, de conservación de la información y de la cultura de prevención.

MARCO NORMATIVO

El Decreto 1137 de 29 de junio de 1999 que reformó la Ley 7ª de 1979 en su artículo 1º establece que el Bienestar Familiar es un servicio público a cargo del Estado y que se prestará a través del "Sistema Nacional de Bienestar Familiar" por las entidades u organismos oficiales y por los particulares legalmente autorizados. A su vez, el artículo 2º señala que para los fines del Sistema de Bienestar Familiar deberán concurrir armónica y racionalmente las entidades públicas y privadas de acuerdo con su competencia. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar **coordinará la integración** funcional de dichas entidades.

De conformidad con el artículo 3º del mencionado Decreto el Sistema Nacional de Bienestar Familiar está integrado entre otras entidades por el Ministerio de la Protección Social; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en su calidad de **coordinador e integrador** del servicio de bienestar familiar; los departamentos;



los distritos; los municipios; las comunidades organizadas; los particulares y las demás entidades o instituciones públicas o privadas, que contribuyan o estén llamadas a contribuir, de acuerdo con su objeto de constitución o a mandato de ley o reglamento, a garantizar, directa o indirectamente, la prestación del servicio de bienestar familiar.

La Ley 1098 de 8 de noviembre de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) le asigna al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la calidad de ente rector y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en los siguientes artículos:

*Artículo 11 Parágrafo: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como **ente coordinador** del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantendrá todas las funciones que hoy tiene (Ley 75/68 y Ley 7ª/79) y definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo **coadyuvará** a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas (negrillas fuera de texto).*

*Artículo 16: De acuerdo con las normas que regulan la prestación del servicio público de Bienestar Familiar compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar **como ente rector, coordinador y articulador** del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción (negrillas fuera de texto).*

*Artículo 83: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad **coordinadora** del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarías de Familia en todo el país (negrillas fuera de texto).*

*Artículo 205: [E]l Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como **rector** del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la **articulación** de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígena[s] (negrillas fuera de texto).*

El Decreto 117 de 21 de enero de 2010 reestructuró el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en su artículo 29 creó la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, entre otras le asignó las siguientes funciones:



- *Coordinar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar en todo el territorio nacional y verificar la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar en todo el país.*
- *Coordinar la implementación de las estrategias y mecanismos orientados a la articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en los diferentes niveles y sectores, bajo los principios de corresponsabilidad y participación.*
- *Proponer políticas, planes y programas de bienestar familiar que redunden en beneficio de la niñez y la familia en todas las zonas del país.*
- *Elaborar el Plan Nacional para la prestación de Servicio Público de Bienestar Familiar, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Indicativo Institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los planes de desarrollo de los entes territoriales.*
- *Construir y someter a aprobación del gobierno, las normas que deben regular los diferentes aspectos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*
- *Construir las normas administrativas indispensables para regular la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar y el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*
- *Definir los parámetros bajo los cuales se brinda asesoría y asistencia técnica a las Regionales y Centros Zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las organizaciones del orden nacional y territorial que prestan el Servicio Público de Bienestar Familiar.*
- *Diseñar estrategias de formación, capacitación, divulgación e intercambio de experiencias con los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el territorio nacional.*
- *Coordinar y liderar las acciones del Instituto frente a contingencias especiales, catástrofes y demás situaciones de emergencia, promoviendo la articulación y participación de las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*
- *Validar y proponer a la Dirección General las políticas y el sistema de evaluación, seguimiento y supervisión del Servicio Público de Bienestar Familiar.*
- *Liderar la formulación e implementación del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para reorientar la formulación, ejecución de políticas públicas de infancia, adolescencia y familia en el país.*



ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN

En atención al nivel de articulación identificado y al objetivo de la presente Acción Preventiva se aplicará la estrategia de “Acción *para evitar o prevención en estricto sentido*” (artículo 20 de la Resolución 490 de 2008), con el objeto de garantizar el cumplimiento del ordenamiento legal vigente por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

La iniciación de la presente Acción Preventiva no constituye impedimento para que en el desarrollo de la misma o en su finalización se activen las demás estrategias de prevención (*prevención como intervención o prevención como sanción* artículo 19.1 Resolución 490 de 2008).

TÉRMINO DE DURACIÓN

De conformidad con el principio de temporalidad establecido en el numeral 14 del artículo 17 de la Resolución 490 de 2008, esta Acción Preventiva tendrá un término inicial de diez (10) meses el que podrá estar sujeto a cambios. La Acción Preventiva se iniciará el 1° de marzo de 2011.

ENTIDADES CONCERNIDAS

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Ministerio de la Protección Social en tanto que el ICBF es una entidad adscrita a este Ministerio.

PLAN DE ACTIVIDADES

1. Definición del plan de trabajo y determinación de la metodología de evaluación.
2. Cronograma de trabajo con tiempos y productos.
3. Elaboración del protocolo de evaluación.
4. Práctica de las visitas y aplicación de la metodología (protocolo de evaluación).



5. Realización de entrevistas a profundidad con representantes del SNBF, incluyendo los diferentes niveles de Gobierno.
6. Recopilación y análisis de la información.
7. Diseño de una matriz de responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con sus respectivos indicadores.
8. Elaboración del informe evaluativo.
9. Diseño del documento de proposiciones y recomendaciones.

INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

1. Un protocolo de evaluación.
2. Documento soporte del diseño de la matriz de responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con sus respectivos indicadores.
3. Un informe analítico.
4. Un documento de proposiciones y recomendaciones.
5. Actos administrativos que sustenten las acciones informadas por el ICBF.
6. Un Protocolo de visitas.
7. Actas de las reuniones objeto de la presente Acción Preventiva.

PROCEDIMIENTOS

En el desarrollo de la presente Acción Preventiva se tendrá en cuenta el procedimiento integral de prevención establecido en las Resoluciones 490 de 10 de 2008 y 015 de 26 de mayo de 2010 del Procurador General de la Nación.



RESULTADOS ESPERADOS

1. Documento sobre el cumplimiento de las funciones de coordinación y articulación de la política pública de infancia, que le compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
2. Documento evaluativo de las estrategias y los mecanismos para la articulación real y efectiva del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en los diferentes niveles y sectores.
3. Efectividad en el liderazgo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el objeto de que los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia sean reconocidos como un imperativo categórico y prevalente.

CRONOGRAMA DE TRABAJO

| Actividades | Fechas |
|--|-------------------------------|
| Definición del plan de trabajo y determinación de la metodología de evaluación | Marzo 2011 |
| Cronograma de trabajo con tiempos y productos | Abril 2011 |
| Elaboración del protocolo de evaluación | Mayo y junio de 2011 |
| Práctica de las visitas y aplicación de la metodología (protocolo de evaluación) | Julio y agosto 2011 |
| Entrevistas a profundidad con representantes del SNBF, incluyendo los diferentes niveles de Gobierno | Septiembre 2011 |
| Diseño de una matriz de responsabilidades de los integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con sus respectivos indicadores. | Septiembre y Octubre 2011 |
| Recopilación y análisis de la información | Octubre 2011 |
| Elaboración del informe evaluativo y autoevaluativo | Noviembre y diciembre de 2011 |
| Actas de las reuniones objeto de la Acción Preventiva | Marzo a diciembre 2011 |

El cronograma podrá estar sujeto a cambios dependiendo de la situación encontrada en el desarrollo de la acción preventiva.



INFORMACIÓN A LAS ENTIDADES CONCERNIDAS

Se informará por los medios más expeditos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Ministerio de la Protección Social sobre el inicio y los avances, resultados y la finalización de la presente Acción Preventiva. Del mismo modo, se informará a la ciudadanía.

En constancia de lo anterior se firma en la ciudad de Bogotá, D. C., a los 25 días del mes de febrero de 2011.

Ilva Myriam Hoyos Castañeda
ILVA MYRIAM HOYOS CASTAÑEDA

Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos
de la Infancia, la Adolescencia y la Familia