Fecha de recepción: 12 de julio de 2016 / Fecha de aprobación: 09 de noviembre de 2016

Revista de Derecho Público

# LOS HOGARES SUSTITUTOS COMO MEDIDA DE RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN COLOMBIA

Viviana Cecilia Vásquez Carvajal
Lina Marcela Estrada Jaramillo

Artículo de reflexión

DOI: http://dx.doi.org/10.15425/redepub.37.2016.03

Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Rev. derecho publico No. 37
julio - diciembre de 2016. e-ISSN 1909-7778

## Los hogares sustitutos como medida de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia


### Resumen

Ante la corresponsabilidad que tenemos como sujetos, sociedad y Estado frente a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario hacer una reflexión en torno a quienes no cuentan con el cuidado parental o están en riesgo de perderlo. El objetivo de este artículo fue realizar un análisis sobre los hogares sustitutos como medida de protección y restablecimiento de los derechos de la niñez y los adolescentes en Colombia, y a la vez una reflexión sobre las situaciones donde se ha evidenciado la revictimización de los niños y las causas que las han originado, a fin de que se realicen los correctivos necesarios para que crezcan en un ambiente sano, que les permita un desarrollo armónico e integral, en concordancia con el mandato constitucional del artículo 44 y la Convención sobre los Derechos del Niño.



**Palabras clave**: hogar sustituto, restablecimiento de derechos, interés superior del niño, protección integral.


## Substitute homes as a measure of re-establishing children and adolescent's rights in Colombia


### Abstract

Given the co-responsibility that we have as subjects, society and State facing the integral protection of the rights of children and adolescents, it is necessary to reflect on those who do not have parental care or are at risk of losing it. The objective of this article was to perform an analysis on substitute households as a measure to protect and restore the rights of children and adolescents in Colombia, and at the same time a reflection on situations where the revictimization of children and the causes that have originated them, so that correctives necessaries be made in order to help them grow in a healthy environment, allowing them a harmonious and integral development, in accordance with the constitutional mandate of article 44 and the Convention on the Rights of the Child.



**Keywords**: substitute home, restoration of rights, best interests of the child, integral protection.


## Os lares substitutos como medida do restabelecimento dos direitos dos meninos, meninas e adolescentes na Colômbia


### Resumo

Ante a corresponsabilidade que temos como sujeitos, sociedade e estado frente à proteção integral dos direitos dos meninos, meninas e adolescentes, é necessário fazer uma reflexão ao redor de quem não possuem o cuidado parental ou estão em risco de perdê-lo. O objetivo de este artigo foi realizar um análise sobre os lares substitutos como medida de proteção e restabelecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes na Colômbia, e a sua vez uma reflexão sobre as situações onde se tem evidenciado a revitimização das crianças e as causas que as tem gerado, ao fim de que se realizem os corretivos necessários para que cresçam num ambiente saudável, que lhes permita um desenvolvimento harmônico e integral, em concordância com o mandato constitucional do artigo 44 e a convenção sobre os Direitos das crianças.



**Palavras chaves**: lar substituto, restabelecimentos dos direitos, interesse superior das crianças , proteção integral

# Los hogares sustitutos como medida de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia*

VIVIANA CECILIA VÁSQUEZ CARVAJAL**
LINA MARCELA ESTRADA JARAMILLO***

## SUMARIO

Introducción – I. LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL Y LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS – *A. El restablecimiento de derechos de la niñez en el marco internacional – B. La normativa colombiana frente a la protección integral y restablecimiento de derechos de la niñez – C. El interés superior del niño, el cuidado parental y los hogares sustitutos como medida de restablecimiento de derechos en el ordenamiento jurídico colombiano – D. La protección integral de los derechos para una vida plena y feliz* – II. EL CUIDADO ALTERNATIVO: UNA MODALIDAD DE ATENCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS – *A. El estudio de caso – B. El proceso administrativo de restablecimiento de derechos y las directrices para el cuidado alternativo frente al estudio de caso* – III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES – Referencias.

---

* Cómo citar este artículo: Vásquez Carvajal, V. C. y Estrada Jaramillo, L. M. (Diciembre, 2016). Los hogares sustitutos como medida de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. *Revista de Derecho Público,* (37). Universidad de los Andes (Colombia). http://dx.doi.org/10.15425/redepub.37.2016.03

** Abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia. Especialista en Derecho Administrativo, Universidad de Medellín. Especialista en Derecho de Familia y magíster en Derecho, Universidad Pontificia Bolivariana. Correo: vivasca@hotmail.com

*** Abogada de la Universidad de San Buenaventura. Especialista en Derecho de Familia, Universidad Pontificia Bolivariana. Magíster en Derecho, Universidad de Antioquia. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana y de la Universidad de Antioquia. Correo: lina.estrada@upb.edu.co

El artículo es producto de la investigación realizada por las autoras en la Maestría en Derecho, de la Universidad Pontificia Bolivariana y se inscribe dentro del proyecto de investigación: “La adopción de niños en Colombia y sus dificultades en la práctica administrativa y judicial”.

## Introducción

Reflexionar sobre el alcance y significado de la protección integral de los niños, niñas y los adolescentes implica dimensionar el marco sobre el que se ha establecido la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), al cual deben adherirse todos los Estados firmantes, como un imperativo categórico, en cuanto al desarrollo de normas y políticas públicas que contribuyan a la formación integral de los niños, tanto en el nivel físico como en el emocional y en lo social. Es así como en Colombia se han diseñado una serie de instrumentos normativos y programas que buscan hacer efectiva la protección integral de los derechos de la niñez y los adolescentes, y si bien se han logrado avances significativos, aún es muy largo el camino por recorrer.

Para establecer los límites del presente trabajo se hace necesario hacer una aproximación al significado y el alcance del concepto de protección integral, que de acuerdo con Mary Beloff es una noción abierta, en permanente construcción hacia la búsqueda de nuevos y mejores estándares, y que se traduce en la satisfacción de todos los derechos del niño (1999, p. 7).

La doctrina de la protección integral consagrada en la CDN se funda en un principio de universalidad, pues los derechos que allí se consagran corresponden a todos los niños, sin ningún tipo de discriminación. Sin embargo, es claro que no toda la población infantil goza de la protección de esos derechos; y para efectos del presente artículo, el punto central son los niños y adolescentes que tienen en riesgo, amenazados o vulnerados sus derechos y que no gozan del cuidado parental.

En el marco de la CDN el derecho a crecer en el seno de una familia tiene especial preponderancia, por cuanto esta constituye el lugar común más importante para que el ser humano pueda desarrollarse en un ambiente seguro, rodeado del afecto y la valoración que le permita un desarrollo integral, y el reconocimiento como sujeto de derechos. Sin embargo, no siempre esto es posible, pues en muchas ocasiones la familia deja de ser garante de estos derechos y se convierte en un escenario de violencia física o emocional, pasando a convertirse en una amenaza para el crecimiento y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Cuando esto sucede se hace necesaria la intervención del Estado para brindarles una protección integral en el restablecimiento de sus derechos, a través de programas de política pública de infancia y adolescencia que les garanticen la posibilidad de vivir en un ambiente familiar sano, donde se retome su proyecto de vida y se les reconozca como seres humanos en desarrollo, con una identidad propia, que requieren del acompañamiento afectuoso y responsable por parte de quienes los acogen, respetando siempre y en todo momento su integridad.

Es en este escenario donde el principio de corresponsabilidad tiene especial relevancia, pues el Estado y la sociedad adquieren la obligación de brindar los mecanismos necesarios para restablecer los derechos de la niñez que están en riesgo, amenazados o vulnerados al interior de sus propias familias.

Consecuente con esta responsabilidad el Estado, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), diseñó en 1970 el programa Hogares Sustitutos, como una modalidad familiar y comunitaria, donde los niños que están privados del cuidado parental puedan tener el acompañamiento de una familia sustituta en su proceso de crecimiento y desarrollo, evitando así la deprivación afectiva que se presenta cuando son atendidos en un medio institucional, por tanto su finalidad consiste en proporcionarles experiencias de vida en familia y formación de vínculos afectivos, y reducir cada vez más la atención en el medio institucional (1974, p. 78).

Dada la importancia de este programa para el crecimiento y desarrollo integral de la niñez y la protección de sus derechos, este trabajo tiene como finalidad hacer un análisis sobre la pertinencia y la eficacia de los Hogares Sustitutos, como parte de los programas de política pública de infancia y adolescencia del Estado. Para cumplir con este cometido se realizó un estudio sobre los instrumentos legales internacionales e internos que existen sobre la protección de los derechos de la niñez; así mismo se adelantó un rastreo de las investigaciones que se han llevado a cabo sobre el tema, con el fin de hacer un análisis sobre las medidas que se han implementado en el restablecimiento de los derechos de la población en estudio y si ellas han sido realmente eficaces en su propósito; es necesario advertir que existe poca información al respecto, pues son escasas las investigaciones que se han hecho frente al tema, en su mayoría son estudios realizados por los responsables de los hogares sustitutos o de entidades privadas que tienen vínculos con el ICBF porque le prestan sus servicios en calidad de contratistas, lo que en principio ya marca un sesgo en los resultados.

Se utilizó el estudio de caso como método de investigación, el cual ha sido definido como

> una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría. (Marrtínez-Carazo, 2006, p. 29).

El caso escogido describe la muerte de una niña con necesidades cognitivas especiales, del municipio de Bello (Antioquia), que estaba bajo el cuidado de una familia sustituta y que presentaba una condición especial de autismo. Esta investigación se complementó con otras situaciones de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en hogares sustitutos, a través de noticias de prensa extraídas del periódico *El Tiempo,* que es el diario de mayor circulación nacional, en el periodo comprendido entre el mes de mayo del 2007 (fecha en la cual entró en vigencia el Código de la Infancia y la Adolescencia) y el mes de mayo del 2015. En el buscador de la página del periódico se utilizó como término de búsqueda *hogares sustitutos*, ejercicio que arrojó trece eventos o situaciones en las que los niños y las niñas habían resultado víctimas de cualquier forma de violencia física y sicológica; para el análisis específico se esco-

gieron aquellas noticias en las que se repetían hechos similares a los del caso en estudio, esto es, la muerte de niños en dichos hogares.

Sobre el caso seleccionado se presenta un análisis de las diferentes actuaciones que se llevaron a cabo por parte de las autoridades administrativas desde el momento en que se retira a la niña de su familia de origen; la colocación en el hogar sustituto; el papel de la madre sustituta; la vigilancia, el control y el acompañamiento del personal del ICBF en el proceso de restablecimiento de los derechos vulnerados, así como el cumplimiento de las normas que establece el protocolo que debía seguirse durante todo el proceso administrativo.

El artículo se desarrolla en tres capítulos: en el primero se realiza un análisis dogmático sobre los hogares sustitutos, su contexto en el marco nacional e internacional en materia de políticas públicas sobre infancia y adolescencia; en el segundo se hace la descripción del estudio de caso y un análisis de este desde la protección integral de los niños, niñas y adolescentes; y, por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## I. LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL Y LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

### *A. El restablecimiento de derechos de la niñez en el marco internacional*

La CDN es un instrumento internacional adoptado por la Asamblea de Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, con el propósito de establecer un marco jurídico vinculante para los Estados partes, en el que se abandona la doctrina de situación irregular que operaba hasta ese momento, para hacer tránsito hacia la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia.

La doctrina de situación irregular buscaba ejercer un control social sobre los menores, a través de un sistema judicial que gozaba de total autonomía y discrecionalidad para procesar a los infantes y adolescentes: el juez, por ejemplo, ejercía el rol de vigilante y tutor ante la ausencia de políticas que propendieran por el restablecimiento de los derechos de los menores abandonados o violentados, ignorando las causas que generaban esta condición, y permitiendo que el esquema se siguiera reproduciendo como un mal sin cura, so pretexto de que eran seres incapaces, que solo podían ser objeto de protección (Laje, 1993).

Con la CDN se logra un avance significativo al acoger la doctrina de protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, convirtiéndose en la primera fuente formal para todos los Estados firmantes. En esta se diseñó un conjunto de principios y normas vinculantes, en el que respetando su autonomía se reconocía a los niños como sujetos de derechos, entre otros los de expresar sus opiniones y ser tenidos en cuenta con sus deseos, necesidades y anhelos, reconociéndoles su condición de personas que están en proceso de formación.

Este instrumento internacional, por lo menos desde el punto de vista formal, se ha convertido en el referente más importante para proteger a la niñez de la explotación, trata de menores, prostitución, maltrato y las distintas manifestaciones de violencia ejercidas sobre ella, exhortando a los Estados a que implementen políticas públicas efectivas que permitan un desarrollo integral de los niños a través del acceso a vivienda, salud y educación, para que puedan gozar de su infancia en el seno de una familia, mientras avanzan en su proceso de formación, de modo que puedan ser protagonistas de un mundo más justo, equitativo e incluyente.

Para cumplir con este propósito la CDN, con base en la prevalencia del interés superior, en su artículo 7 numeral 1º establece el derecho del niño a vivir con sus padres, excepto cuando la separación sea necesaria en aras de salvaguardar sus derechos frente a la amenaza o vulneración de estos.

En procura de hacer efectivo este derecho se ha elevado a la categoría de derecho fundamental el que los niños, niñas y adolescentes vivan con sus padres, para que puedan crecer en medio de una familia y desarrollar todo su potencial como personas íntegras y autónomas; sin embargo, esto no siempre es posible, dado que en ocasiones los niños allí son objeto de maltrato físico o sicológico, lo que hace necesaria la intervención del Estado para tomar medidas excepcionales, como la separación de su hogar a fin de que sean llevados, previa actuación administrativa, a otro lugar, mientras se toman las medidas correctivas necesarias que les permita volver con su familia de origen, o en casos extremos declararlos en estado de adoptabilidad.

Consciente de la importancia de este instrumento, el 27 de febrero de 1991 Naciones Unidas institucionalizó el Comité de los Derechos del Niño, con el objetivo de velar por la promoción efectiva en la implementación de la CDN, por ser una de sus mayores preocupaciones la situación de los niños, las niñas y los adolescentes que están privados del cuidado parental. Dicha inquietud se fundamenta en una serie de factores como el aumento significativo de la población infantil que ingresa a las modalidades de cuidados alternativos en los diferentes países, debido a los altos índices de pobreza material en sus familias, a las condiciones bajo las cuales se brinda el acogimiento y, por último, a la baja prioridad que se puede dar para responder adecuadamente a la situación de estos niños (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan y Quinn, 2012).

Por esta razón, en el año 2009 la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) aprobó, mediante la Resolución A/RES/64/142 las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, las cuales constituyen un marco político de referencia encargado de orientar a las autoridades judiciales, administrativas y legislativas en cómo abordar el cuidado de los niños tanto de manera preventiva como en la provisión de modalidades alternativas. Dichas directrices se establecieron sobre dos principios fundamentales: el principio de necesidad y el principio de idoneidad. Alude

el principio de necesidad que la atención de cuidado alternativo sea realmente forzoso e inevitable y una vez establecido el primer presupuesto, se inserte el segundo principio que consiste en que la atención alternativa que se brinda sea la adecuada.

Otro de los grandes avances de esta resolución es que marcó un cambio importante para que los Estados brinden el apoyo necesario y suficiente a las familias para que puedan ejercer su rol de cuidado y protección y evitar así que cada día más niños, niñas y adolescentes tengan que ser separados de su núcleo vital (Cantwell et al., 2012).

Como ya se ha anotado, la CDN crea un referente mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños, en un marco ético y jurídico que vincula a todos los países que la han ratificado; estipula estos no son derechos especiales, sino derechos fundamentales integrales a la dignidad humana de todas las personas, incluidos los niños, las niñas y los adolescentes; y deja claramente establecido que estos derechos de la infancia no pueden pensarse como una simple opción o dejarlos al arbitrio de cada país, pues no se trata de una simple consideración con los niños, sino de derechos que generan obligaciones y responsabilidades que todos debemos cumplir y respetar, y es en esta nueva concepción donde se les reconoce como sujetos de derechos en el marco de una doctrina de protección integral.

De la CDN cabe destacar que es hasta ahora el tratado internacional que mayor consenso ha tenido en el mundo, y que se ha convertido en uno de los mayores retos para todos los países firmantes dado que deben ocuparse de hacer esfuerzos conjuntos y al interior de cada Estado por la protección integral de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dentro de un marco jurídico institucional que los vincula.

### *B. La normativa colombiana frente a la protección integral y restablecimiento de derechos de la niñez*

Colombia ratificó el tratado internacional de la CDN a través de la Ley 12 de 1991, y adquirió el compromiso de someterse al marco de protección de los Derechos del Niño, al igual que a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que integra el corpus iuris internacional de derechos humanos desarrollados en materia de la niñez, incluida la CDN.

Si bien el Estado ratificó la CDN hasta el año 1991, debe anotarse que a muy pocos días de esta haber sido adoptada como tratado internacional (1989) el Presidente de la República expidió el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989), el cual persistió con la doctrina de situación irregular en la que los niños y adolescentes seguían siendo considerados como menores e incapaces que debían ser objeto de protección, por lo que fue muy poco lo que se avanzó en el reconocimiento de sus derechos. Solo hasta el año 2006, es decir, veinticinco años después de haber ratificado la CDN, Co-

lombia promulgó la Ley 1098 de 2006, que constituye el marco de referencia para la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, con el fin de garantizarles su desarrollo pleno en medio de una familia, a través de unas normas sustantivas y procesales, regidas por sus propios principios, con un procedimiento especial y aplicado por operadores jurídicos especializados (Quiroz, 2011).

Es así como en la perspectiva de derechos y de protección integral, establecidos en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, en el mes de diciembre del año 2007 se aprobó el documento Conpes Social 109 de 2007, por medio del cual se implementó la política pública nacional de primera infancia "Colombia por la Primera Infancia", la cual se enmarcó dentro del Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento del Estado para garantizar los derechos de los niños. A través de esta política pública se estableció como objetivo "promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia". (Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional e ICBF, 2007, p. 28).

En este documento se reconoce a la familia como el eje fundamental para el desarrollo integral de los niños y las niñas de los cero a los seis años, y al Estado como el garante de la protección a la familia, y por tanto el llamado a crear las condiciones necesarias para que estas puedan acceder a sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y de esta manera impactar positivamente a cada uno de los miembros que la componen y con ello a toda la sociedad.

Así mismo, en el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 "Colombia: Niñas, niños y adolescentes felices con iguales oportunidades" se señalaron doce objetivos a través de los cuales el Ejecutivo se comprometió a que en un período de diez años los niños, las niñas y los adolescentes tendrían las condiciones básicas para vivir, desarrollarse y afianzar su inserción en las estructuras sociales. Uno de estos objetivos está orientado a que ninguno de ellos crezca sin familia, atendiendo así a su derecho fundamental a tener una familia y a no ser separados de ella.

Desde luego, la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás tiene rango constitucional y, en consonancia, la Ley de la Infancia y la Adolescencia en el artículo octavo consagra la obligación de todas las personas, de garantizar la satisfacción integral de todos los derechos de los niños como derechos universales y prevalentes.

En ese orden de ideas, la materialización del interés superior del niño implica que ante cualquier conflicto de interés social, político o económico con los derechos de los niños, tendrá que privilegiarse a estos últimos en razón del efecto vinculante que tiene la CDN.

En síntesis, el interés superior del niño es un principio garantista que busca hacer efectivos

y exigibles los derechos de los niños consagrados en la CDN, cuyo objetivo no es otro que buscar su protección integral y su desarrollo, con un nivel de vida adecuado que conlleve a la formación de un ser humano autónomo, seguro y con capacidad para enfrentarse a retos personales, familiares y sociales.

### *C. El interés superior del niño, el cuidado parental y los hogares sustitutos como medida de restablecimiento de derechos en el ordenamiento jurídico colombiano*

Si bien en el marco jurídico colombiano se ha consagrado como un imperativo categórico la satisfacción integral de todos los derechos de los niños como derechos universales y prevalentes, hoy son muchos los infantes que han perdido el cuidado parental debido a factores como la violencia, el desplazamiento forzado, el conflicto armado y la pobreza extrema.

Estos niños, niñas y adolescentes en la mayoría de los casos provienen de familias que no tienen acceso a bienes básicos como la vivienda, la alimentación, la salud, los servicios públicos, situación que genera una gran tensión y desarticulación entre sus miembros, y con ello una serie de violencias intrafamiliares, lo que hace más difícil el restablecimiento de sus derechos, pues se trata de situaciones estructurales en las que el Estado debe intervenir, para que estas familias tengan unas mejores condiciones que les permitan empoderarse y asumir de manera asertiva el proceso de formación y educación de sus hijos, en un ambiente adecuado.

Según datos oficiales suministrados por el ICBF, a marzo de 2015 habían 12.186 niños en proceso de restablecimiento de derechos con medida de ubicación en hogares sustitutos, lo que significa que han perdido el cuidado parental para quedar bajo la protección del Estado, a través de hogares alternos donde se espera puedan restablecer sus derechos menoscabados, amenazados o vulnerados (ICFB, 2015).

Ante esta situación, en Colombia se han diseñado una serie de programas orientados a brindar una protección integral a los niños que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo, y se ha venido implementando desde la Ley 12 de 1991 y la Ley 1098 de 2006 un marco normativo que además de la protección los reconoce como sujetos plenos de derechos.

Uno de estos programas es el de los hogares sustitutos, creado en la década del 70 por el ICBF, orientado a brindar protección a la niñez en el seno de una familia alterna para evitar que estos niños siguieran siendo internados en instituciones y prevenir así su carencia de afecto.

Con el desarrollo de normas posteriores como el Código del Menor (1989) y la Ley de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), este programa ha persistido como una medida provisional que cada día adquiere mayor relevancia en la protección de los derechos de la niñez, por cuanto cada vez se encuentran en un mayor estado de vulnerabilidad e indefinición de su situación jurídica, dado que mientras no

se ataquen las causas estructurales la infancia y la adolescencia seguirán siendo las poblaciones más vulnerables. Por consiguiente, se requiere de un compromiso serio y decidido por parte del Estado para su protección, y ahí es donde cobran toda su importancia los hogares sustitutos, como un programa que debe asegurar el restablecimiento pleno de los derechos de esta población, y no como una medida que atente contra estos.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, define los hogares sustitutos en el artículo 59 como:

> Una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

En el año 2002, por medio del Decreto 3264 se establece la estructura del nivel central del ICBF, y se crea la Subdirección de Lineamientos y Estándares. En desarrollo de su función dicha dependencia ha venido suministrando orientaciones técnicas y administrativas para la prestación de servicios de atención a la niñez y para el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, las cuales pretenden ser una herramienta para los defensores de familia del Instituto, a la hora de atender a los niños, niñas y adolescentes que ingresan allí con sus derechos en riesgo, amenazados o vulnerados.

Los lineamientos técnico administrativos de ruta de actuaciones y modelo de atención para el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados fueron aprobados por la Resolución 5929 del 27 de diciembre de 2010.[1]

Demostrado el estado de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos, el defensor de familia o la autoridad administrativa que esté conociendo del caso cierra la historia de atención y procede a determinar cuáles son las medidas pertinentes para el restablecimiento de derechos del niño, niña o adolescente según cada caso en particular. Una de las medidas consiste en ubicarlos temporalmente en un hogar sustituto, donde deberán permanecer máximo cuatro meses, prorrogables solo por dos meses más, mientras se adelanta el proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Valga la pena resaltar que antes de proceder a ubicarlos en un hogar sustituto, el defensor de familia o el comisario de familia deberá hacer

1. Es importante aclarar que aunque el presente estudio se hizo en el marco de los lineamientos de esta resolución, la cual fue derogada por el artículo 5 de la Resolución 1526 del 23 de febrero de 2016, lo aquí expuesto preserva su validez por cuanto no hubo cambios en el concepto ni en la modalidad de los hogares sustitutos como medida de restablecimiento de derechos, tampoco en la población objetivo, los criterios de ubicación, la capacidad de atención y los criterios para la selección y aprobación de dichos hogares.

todas las gestiones necesarias para hallarles la familia extensa y de ser posible ubicarlos en ella, atendiendo a lo establecido en los lineamientos y en la Ley 1098 de 2006, en el sentido de hacer efectiva la prevalencia del derecho a vivir el proceso de desarrollo y crecimiento con su familia, y a no ser separado de ella, en concordancia con el mandato establecido en la CDN .

Si no es posible ubicarlos en la familia extensa, se procederá a colocarlos en un hogar sustituto, el cual está representado por la madre sustituta que es la persona responsable ante el ICBF. Dicho hogar es seleccionado por un equipo técnico interdisciplinario de los centros zonales, luego de un plazo máximo de dos meses para realizar el proceso de escogimiento; posteriormente el coordinador del centro zonal tiene diez días hábiles para expedir la resolución que lo acredita como tal.

Aunque las medidas en las que se priva a los niños del cuidado parental están bajo la responsabilidad de los defensores de familia o los comisarios de familia, de conformidad con los lineamientos técnicos en consonancia con la Ley de Infancia y Adolescencia, aún hay muchas dificultades frente a las normas que rigen este proceso. La principal tiene que ver con la falta de claridad en la división de competencias entre Defensorías y Comisarías de Familia, lo que genera serios retrasos en el restablecimiento de derechos, ya que si bien, de acuerdo con el Código de la Infancia y la Adolescencia las Comisarías deberían conocer de los casos en los que la vulneración derive de un acto de violencia intrafamiliar, y las Defensorías de todos los demás casos, en la práctica cotidiana con frecuencia los niños, niñas y adolescentes, y sus familias, se ven obligados a ir de un lado a otro hasta que se determine la competencia (Durán-Strauch, Guáqueta-Rodríguez y Torres-Quintero, 2011, p. 34).

De otra parte, aunque los lineamientos técnicos del ICBF pretenden adecuarse al contexto normativo nacional e internacional, aún siguen estando más orientados a la intervención, repitiendo esquemas de protección de vieja data, sin que se establezcan políticas claras en las que los derechos de los niños tengan una protección efectiva, que incluso vaya más allá del excesivo formalismo de las normas, que en aras de respetar un debido proceso en muchas ocasiones lo que resulta es en una insoportable vulneración de sus derechos fundamentales, por cuenta de que las autoridades administrativas toman decisiones en las que los niños y las niñas siguen siendo vistos como objeto de protección y no como sujetos de derechos, que deben ser escuchados y valorados.

Es así como las medidas de restablecimiento de derechos responden más a una intervención asistencialista, entendida esta como

> una forma de asistencia o de ayuda al necesitado, caracterizada por dar respuestas inmediatas a situaciones carenciales, sin tener en cuenta las causas que las generan. Este tipo de asistencia lejos de eliminar los problemas que trata contribuye a su mantenimiento y reproducción. (Ezequiel, s.f.).

Es este sentido las medidas de restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes están orientadas a atender la vulneración o la amenaza de sus derechos desde una perspectiva asistencialista, en la que se busca "ponerlos a salvo" y se les brinda comida, techo, ropa, educación y hasta una familia, objetivos que si bien son loables, en principio, para salvaguardarles sus derechos, no ponen fin a esta problemática, pues es evidente que cada día son más los niños que pierden el cuidado parental y, por tanto, se requieren más hogares sustitutos.

Para comprender mejor la dinámica que tienen los hogares sustitutos se presentó un derecho de petición al ICBF orientado a conocer esta medida de protección.

En su respuesta el ICBF indicó que en promedio la edad de las madres sustitutas oscila entre los 25 y los 62 años y un nivel de escolaridad de básica secundaria, poseen buenas condiciones de salud física y mental, tienen disponibilidad de tiempo completo y el nivel socioeconómico familiar se encuentra entre los estratos 3 y 4.

Respecto a estos llama especialmente la atención que en una investigación que se hizo en la ciudad de Medellín en el año 2012, sobre la dinámica interna y las condiciones socioeconómicas de las familias adscritas al programa de Hogares Sustitutos, los hallazgos demuestran serias contradicciones, dado que la investigación logró establecer que el 74% de estos se encuentran ubicados en los estratos 1 y 2, un 7% en el estrato 3 y apenas un 1% en el estrato 4. En cuanto al nivel de escolaridad de las madres sustitutas, apenas un 24,31% admitió haber terminado el ciclo básico. Respecto al nivel de seguridad del área donde se encuentran ubicados los hogares sustitutos, la misma investigación pudo establecer que el 48% de ellos estaban afectados por el conflicto armado y un 68% por los límites barriales que imponen las bandas delincuenciales (Acevedo Valencia, Vélez Bedoya y González Ochoa, 2012, p. 36).

Continuando con las respuestas al derecho de petición, se tiene que:

- El promedio de niños ubicados en cada hogar sustituto es de máximo tres, de conformidad con el lineamiento técnico administrativo contenido en la Resolución 5929 de 2010. Este promedio baja a máximo dos en los hogares especiales donde se acogen niños en situación de discapacidad o de enfermedad.

- En Colombia hay actualmente 5.260 hogares sustitutos, de los cuales 1.121, es decir el 21,31%, corresponden a la Regional Antioquia.

- En todo el país se encuentran ubicados 12.186 niños, niñas y adolescentes en modalidad de hogares sustitutos, de los cua-

2. Se hace referencia al departamento de Antioquia porque el caso en estudio ocurrió allí, y para determinar las condiciones sociogeográficas de los hechos.

les 2.670 se encuentran en Antioquia,[2] que equivale al 21,9% de la población total de niños que están privados del cuidado parental y que en promedio durante el año 2014 se reintegraron a sus familias de origen unos 2.162 y 468 fueron declarados en estado de adoptabilidad.

– El seguimiento que se realiza a los niños ubicados en los hogares sustitutos está a cargo de los equipos interdisciplinarios de la Defensoría de Familia, conformados por trabajadora social, psicólogo y nutricionista. Consiste en visitas a los hogares sustitutos para analizar la situación del niño o adolescente, hacer seguimiento alimentario y nutricional en el medio familiar donde se encuentra, emitir un concepto sobre la evolución del proceso, presentarlo al equipo técnico para la toma de decisiones y consignarlas en la historia del niño, niña o adolescente con las recomendaciones sobre las acciones específicas a realizar.[3]

– Solo un 20% de los niños privados del cuidado parental regresan a sus familias de origen. Este dato lleva a preguntarse: ¿cuál es la causa por la que los otros niños siguen estando en las familias alternativas?, ¿por cuánto tiempo se quedan los niños con estas familias, cuando el artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia establece que no deben permanecer más de seis meses, máximo un año en estos hogares?, ¿sobre qué fundamentos se establece que el término de seis meses para el restablecimiento de derechos es un tiempo suficiente?; ¿es coherente que los niños sean llevados de un hogar sustituto a otro solo para que no se establezcan vínculos de afecto entre los niños y las personas que los cuidan?, ¿realmente los niños son escuchados y valorados en sus deseos y sus opiniones?

– En relación con los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, existen en el país 2.606, de ellos 929 se encuentran ubicados en hogares sustitutos en Antioquia, es decir que el 35,64%, requieren de una persona cualificada para atender sus necesidades especiales. En este aspecto toma especial relevancia el principio de idoneidad establecido en la Resolución A/RES/64/142 como directriz para el cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes frente a la eficacia de los hogares sustitutos, pues es indispensable que las familias alternativas que dan acogida a los niños con condiciones especiales sean idóneas para esta misión y que las personas encargadas de su cuidado personal estén especialmente capacitadas para hacerlo, a fin de que estén seguros en el nuevo entorno familiar, con un adecuado acompañamiento que les permita el ejercicio pleno de sus derechos, para gozar de unas condiciones de vida digna.

3. Según la información extraída del anexo 3, página 32 de los lineamientos técnicos del 2010, a donde nos remitió el ICBF en respuesta a la pregunta sobre este particular.

### *D. La protección integral de los derechos para una vida plena y feliz*

Si bien Colombia ha incorporado en el ordenamiento jurídico interno la CDN, aún hay un camino muy largo por recorrer en cuanto a la protección integral de los derechos y el restablecimiento de estos, pues programas como los Hogares Sustitutos siguen teniendo un carácter asistencialista, de inmediatez y sin un propósito a largo plazo, que permita a las familias asumir un papel protagónico y definitivo en su corresponsabilidad frente al restablecimiento de los derechos de los niños.

No existen hoy políticas claras de prevención que eviten, en primer lugar, la separación de los niños de sus padres y sus familias; tampoco programas que les brinden apoyo integral, es decir, económico, sicológico y social, partiendo de las necesidades particulares que se identifiquen en cada uno de los hogares; no existen estrategias de fortalecimiento de redes de apoyo a las familias en la prestación de servicios básicos como la educación y la salud, para que padres y madres puedan ser empoderados en su papel y dotados de los elementos suficientes para que puedan ejercer su función de cuidadores, formadores y protectores.

La pobreza material de las familias, si bien es un elemento que genera gran vulnerabilidad en la población infantil, no puede ser un factor determinante para la pérdida del cuidado parental de los niños, las niñas y los adolescentes. El Estado tiene la obligación de mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables y marginadas por la pobreza material, para que puedan criar y educar a sus hijos, garantizándoles el derecho a crecer en una familia, pero no en cualquier familia sino la que les es propia, la que reconocen como suya.

La Corte Constitucional ha realizado un desarrollo importante sobre el significado y alcance del principio de interés superior del niño y el derecho a tener una familia y a no ser separado de ella, así como sobre la corresponsabilidad que tenemos como sociedad y como Estado en la formación y protección integral de los niños, niñas y adolescentes. En la sentencia T-572 de 2009 afirma que el derecho a la familia, además de ser un derecho fundamental, tiene facetas prestacionales, pues comprende elementos de contenido económico y asistencial.

Un análisis similar y de gran trascendencia en relación con el principio de corresponsabilidad en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes hace en la sentencia T-044 de 2014, con ocasión del siguiente caso.

El ICBF regional Tolima ordena el reintegro de dos niños que habían sido colocados en un hogar sustituto de su familia de origen, por considerar que la medida de restablecimiento de derechos decretada en su favor había terminado. La abuela materna y el padre de los niños solicitaron al ICBF que no se ordenara el reintegro al grupo familiar pues no contaban con los medios necesarios para cuidarlos, pero igualmente se oponían a que se les declarara en estado de adoptabilidad, pues la abuela era una

señora que devengaba un poco más del salario mínimo y asumía la mayoría de los gastos familiares, y el padre estaba bajo libertad condicional, trabajaba en oficios varios y tampoco tenía un empleo fijo que le permitiera ganar el dinero suficiente para la manutención de sus hijos; no obstante, el padre ofreció una cuota alimentaria de doscientos mil pesos mensuales.

El director del ICBF regional Tolima consideró que no era posible suspender la entrega de los menores a su núcleo familiar, y que si la familia insistía en no hacerse cargo de los niños lo que procedía en el proceso de restablecimiento de derechos era definir su situación con la declaratoria de adoptabilidad.

Ante la negativa del ICBF de suspender la medida, la abuela paterna interpone la acción de tutela solicitando se proteja el derecho a la dignidad e integridad de sus nietos, y en consecuencia se suspenda la entrega de los niños al núcleo familiar, argumentando que no está en capacidad de hacerse cargo de ellos. Sin embargo, como consta en el expediente, tanto la abuela como el padre siempre han estado pendientes de los niños en la medida de sus posibilidades; el padre los separó de la madre porque era drogadicta y los niños estaban en estado de abandono y desnutrición, y como él no podía hacerse cargo de ellos los llevó al ICBF para que allí les brindaran la protección que requerían; la abuela paterna, por su parte, también tiene fuertes vínculos afectivos con sus nietos, y de hecho pide permiso en su trabajo cada vez que puede para visitarlos.

La Corte amparó los derechos de los niños, argumentando que no se dan ninguno de los presupuestos jurídicos ni jurisprudenciales para que sean declarados en estado de adoptabilidad, como riesgos para la vida, la integridad o la salud del niño o la niña; antecedentes de abuso físico, sexual o psicológico en la familia; o circunstancias de abandono, violencia física o moral, abuso sexual y explotación laboral o económica. Consideró además que tanto la abuela paterna como el padre han estado siempre pendientes de los niños y que ellos se han opuesto rotundamente a que sean entregados en adopción.

Finalmente la Corte, en virtud del principio de corresponsabilidad, consideró que tanto la familia como el Estado tienen el deber de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y brindarles por tanto una protección integral. En tal virtud le ordenó al ICBF i) identificar programas de asistencia, acompañamiento y restablecimiento de derechos diferentes al Hogar Sustituto, en los que puedan participar los niños, tales como los hogares amigos, hogares padrinos, comedores comunitarios, teniendo en cuenta el programa que mejor se adapte a su situación familiar, y garantizar la inclusión de los niños en alguno de dichos programas; ii) informarle al padre y acompañar al núcleo familiar en el proceso de adaptación; iii) reintegrar a los niños a su núcleo familiar en un plazo de tres meses, con todo el acompañamiento previo que demanda del ICBF.

También la Corte, manteniendo el análisis de la responsabilidad que debe asumir la familia,

exhorta al ICBF para que oriente al padre y a la abuela de los niños sobre la existencia de programas de subsidios o transferencia condicionada de dinero, como el programa Familias en Acción, que forman parte de la política pública de Acción Social a los que puedan aplicar, así como programas de apoyo psicosocial que consideren las especiales condiciones familiares, con el propósito de que reúnan las capacidades necesarias para asumir el cuidado de los niños, pues es el Estado, en consideración de la Corte, quien debe en función del contenido prestacional del derecho, diseñar e implementar políticas públicas orientadas a que los niños permanezcan en un ambiente adecuado, mientras los adultos se encargan de proveer económicamente, por lo que dispone que se adopten medidas orientadas a que la abuela paterna y el padre reúnan las capacidades necesarias para asumir las obligaciones que se derivan del cuidado de los niños.

No obstante el desarrollo jurisprudencial que viene haciendo la Corte Constitucional respecto al derecho fundamental que tienen los niños a tener una familia y a no ser separados de ella, Colombia sigue haciendo caso omiso al principio de necesidad consagrado en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2009, dado que si bien dichas directrices no son vinculantes, sí constituyen un punto de partida muy importante para el éxito del restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados, donde la separación del cuidado parental deber ser el último recurso al que se acuda después de una evaluación seria y profesional que determine que esta alternativa es la única forma de garantizar su bienestar.

Así las cosas, privar a los niños del cuidado parental solo puede tener un propósito: su protección integral. Hoy se impone un nuevo modelo en el que se supere el formalismo excesivo de la norma, para que se construyan unas políticas públicas, acompañadas de unos programas que respondan a la realidad de las familias, donde el restablecimiento de los derechos de la niñez signifique restaurar en ellos su integridad y su dignidad como sujetos de derechos, y donde el ordenamiento jurídico constituya la garantía del ejercicio de esos derechos, en un marco de valores como la libertad, la dignidad, la autonomía y el respeto que hace posible forjar una sociedad más equitativa e incluyente.

## II. EL CUIDADO ALTERNATIVO: UNA MODALIDAD DE ATENCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

### *A. Estudio de caso*[4]

El caso que aquí se trata permite aproximarse a la forma en que se lleva a cabo el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de los hogares sustitutos. Su elección está motivada por el interés de co-

4. Los nombres han sido cambiados para proteger la identidad de las personas y principalmente la de los niños.

nocer algunas de las situaciones problema que se viven en tales hogares, que como ya se ha resaltado es un fenómeno complejo y además poco estudiado.

A través del estudio de caso se pretende describir y analizar las causas que ocasionaron la separación de los niños JORGE, SUSANA e ISADORA de su familia de origen, la elección del hogar sustituto en relación SUSANA dada su condición especial de autismo, y la intervención que se hizo en el hogar sustituto como medida de restablecimiento de derechos.

La familia tiene su origen en la pareja conformada por el señor HERNANDO VÉLEZ y la señora MARCELA MARÍN, quienes se conocieron en el municipio de Bello (Antioquia), y en el año 2004 decidieron comenzar juntos un hogar; de dicha unión nacieron, entre otros, los tres hijos arriba relacionados.

La familia VÉLEZ MARÍN deriva su sustento de la venta ambulante de frutas en carretilla que realiza HERNANDO y de los sesenta mil pesos mensuales ($60.000) que MARCELA recibe a título de arrendamiento de la casa que fuera de su madre en vida. Lo anterior significa que la familia VÉLEZ MARÍN subsiste y sale adelante con casi la quinta parte de un salario mínimo al mes, es decir, unos ciento siete mil ciento veinte pesos m/l ($107.120.oo) para la fecha de los sucesos.

Para el mes de febrero de 2011, la familia VÉLEZ MARÍN tuvo que abandonar el rancho que tenían en el sector La García, del municipio de Bello, y asentarse en el sector de invasión conocido como La Camila, construyendo nuevamente con madera y tejas de eternit su hogar.

El día 26 de febrero de 2011, la señora MARCELA se encontraba en embarazo de su hijo menor, CARLOS, y debía desplazarse hasta San Cristóbal a recoger los sesenta mil pesos que su padre le entregaba como parte del arrendamiento. Como no podía pagar cinco pasajes de bus ida y vuelta, decidió dejar a JORGE, su hijo mayor, a cargo de sus hermanitas SUSANA E ISADORA.

Al volver al hogar, la señora MARCELA se encontró con que la Policía de Infancia y Adolescencia se llevó sus hijos, y al desplazarse al ICBF del municipio de Bello le informaron que los niños serían ubicados en hogares sustitutos mientras decidían el proceso de restablecimiento de derechos, sin nada que pudiera hacer para recuperarlos en ese momento.

El 28 de febrero de 2011, el ICBF realizó a JORGE, SUSANA e ISADORA una valoración inicial por parte de una psicóloga y una nutricionista. A continuación se describe la valoración realizada a SUSANA:

> VALORACIÓN PSICOLÓGICA
>
> En la niña se perciben las siguientes características:
>
> Alteraciones en la interacción social: no se muestra interactiva, no responde a estímulos, ni gestos y no sigue instrucciones.

Alteraciones en el empleo comunicativo del lenguaje: Solo balbucea, pero no expresa necesidades en forma verbal o entendible.

Alteraciones en el juego simbólico: Según lo que reporta la madre no juega con los hermanos como lo hacen los otros dos niños de 2 y 7 años.

Movimientos estereotipados: pues constantemente se está balanceando hacia adelante y atrás. Pero a nivel motor no presenta ninguna dificultad significativa evidente, pues camina, tiene agarre y coge objetos a su alrededor.

La madre además reporta que se demoró mucho en caminar, y actualmente de un momento a otro se quita la ropa ella sola.

Por lo anteriormente descrito, la niña pareciera presentar una impresión diagnóstica de autismo, se sugiere intervención psicopedagógica a ella y a su familia para un buen acompañamiento, así mismo que realizar una evaluación neuropsicológica, donde se aclare si presenta o no algún diagnóstico.

VALORACIÓN NUTRICIONAL INICIAL

(...)

Valoración Nutricional: Retraso en talla y riesgo de peso bajo para la edad.

Observaciones: Niña en aparentes buenas condiciones generales de salud. Al examen físico se encuentra: Piel reseca, presenta cicatrices en miembros superiores, cabello escaso, seco y opaco, conjuntivas pálidas, rosario costal evidente, caries activa en incisivos superiores. Presentación personal descuidada.

Para el momento en que se realizó esta valoración la niña presentaba "riesgo de peso bajo" pero no se hallaba desnutrida, y tenía todas sus piezas dentales.

Los hermanitos Vélez Marín fueron ubicados en hogares sustitutos, decidiendo el ICBF que Jorge e Isadora serían entregados a un "hogar sustituto normal", mientras que Susana por su diagnóstico de autismo entendido por el ICBF como discapacidad, requería un "hogar sustituto con discapacidad". Así lo declara la trabajadora social en el reporte de valoración-peritaje social que rinde para el ICBF.

El día 21 de enero de 2011, la señora Ángela diligencia el formulario anexo 1 de solicitud para aplicar al proceso de selección por parte del ICBF de familias sustitutas y ostentar la calidad de madre sustituta.

El día 28 de febrero de 2011, sin que la señora Ángela hubiera culminado el proceso de selección de familias sustitutas y sin que el ICBF le hubiera impartido su aprobación para ser madre sustituta, por medio de Acta de Ubicación en medio Familiar —Acta de entrega No. 001-11—, el defensor de familia del ICBF entrega a la menor Susana a la señora Ángela, sin que se le hiciera ninguna observación o recomendación especial sobre su cuidado.

Como se observa en el folio 51 de las copias auténticas del expediente proporcionadas por la Fiscalía, a pesar de diagnosticar a la menor con una patología como el autismo, y de separarla de sus hermanos en razón de la necesidad de ser ubicada en un "hogar sustituto con discapacidad", a la señora ÁNGELA no se le entrega ninguna observación o recomendación especial para su cuidado.

Al momento de recibir a la niña, nadie le informó a la señora ÁNGELA en forma clara, profesional y seria, que SUSANA padecía una patología neurológica especial llamada autismo, ni las implicaciones de su discapacidad en el desarrollo emocional y físico de la menor; tampoco le dieron ningún tipo de capacitación, instrucción o guía para hacerse cargo de la niña. Prueba de ello es la declaración que la madre sustituta rindió ante la Fiscalía:

> Yo llamé al otro día a la fundación a informar cómo me entregaron la niña, en el estado en que me la entregaron solicité hablar con Mauricio, que era la persona con la que había hablado todo este tiempo, no me lo comunicaron ese día, me dijeron que tenía que esperar al grupo de apoyo para que se comunicaran conmigo, yo no sabía que la niña que me iban a entregar era autista, hasta ese momento yo no sabía qué era, qué antecedentes presentaba una persona autista, me vine a enterar por Mauricio por línea telefónica antes de recibir a SUSANA, me explicó que los niños autistas son calladitos, tienen un vaivén (sic) que se mueven muy seguido, que se entretenía mucho con objetos de colores juguetes. El día que fui por ella me entregaron una hojita donde aparecía el peso, la talla y el análisis que había hecho el médico, nunca me dieron instrucción de medicamentos, ni de alimentación, horarios, las hojas eran dos de peso y talla y otras dos de antecedentes del autismo.

La señora ÁNGELA, al momento de la suscripción del acta de entrega, contaba en su hoja de vida con la siguiente formación académica y experiencia profesional:

> Bachiller académico, acta de grado fechada el día 14 de julio de 2000, expedida por el CESDE. Curso de Asistente de Niños en edad Preescolar con una intensidad de 160 horas, expedido por el Colegio COMFAMA.
>
> Declara experiencia previa en hogares comunitarios y FAMI de Bienestar Familiar, pero no constan certificados que lo sustenten.

Como puede observarse, la señora ÁNGELA, además de no tener la aprobación para ejercer legalmente la calidad de madre sustituta, tampoco se encontraba calificada para desempeñarse como tal tratándose de una menor con autismo, toda vez que carecía de la formación académica adecuada, y la experiencia en el cuidado, manejo y atención de niños con patologías neurológicas especiales como la de SUSANA.

La señora ÁNGELA tenía a su cargo las responsabilidades de ser esposa, madre de dos hijos de 5 y 17 años, trabajaba en el hogar para

completar los ingresos familiares realizando confecciones a terceros y manualidades, y adicionalmente el ICBF le entregó en calidad de madre sustituta a un adolescente de 16 años y a SUSANA que padecía autismo.

Como se hace evidente, además de no estar capacitada, ni tener experiencia, ni estar legalmente autorizada para ostentar la calidad de madre sustituta, la señora ÁNGELA no tenía el tiempo para dedicarse a SUSANA ni podía brindarle la atención suficiente.

La señora ÁNGELA en varias oportunidades puso en conocimiento del ICBF la angustia y la ansiedad que representaba para ella hacerse cargo de SUSANA, sin que dicha entidad tomara en serio sus preocupaciones o asumiera de forma responsable una intervención en dicha situación.

> FICHA DE EVOLUCIÓN
>
> (...) La madre sustituta presenta niveles de ansiedad y tensión por el manejo adecuado de la discapacidad de SUSANA ya que la niña no se comunica verbalmente, además sus movimientos y sonidos son extraños, motivo por el cual se realiza asesoría y se le explica a la madre las características del autismo, y se le dejan pequeñas recomendaciones que le permiten bajar su nivel de angustia (...)

Quien realiza la visita es una trabajadora social, cuyo perfil profesional no la capacita para instruir sobre patologías neurológicas especiales como el autismo.

> EVALUACIÓN SOCIOFAMILIAR.
> EXPECTATIVAS DE LA FAMILIA FRENTE AL PROCESO DE ATENCIÓN
>
> La madre sustituta refiere que necesita apoyo para "poderle brindar los cuidados y atención necesarias para el desarrollo de la niña y profundizar y conocer sobre la discapacidad de la niña (El Autismo) ya que se le torna difícil el manejo. (...)
>
> Las recomendaciones que le da la trabajadora social es que se le invita a:
> (...) Indagar sobre el autismo para tener una visión más amplia y bajar niveles de angustia.
>
> DINÁMICA FAMILIAR
> (...) Al interior de la familia se percibe tensión por el manejo adecuado de la discapacidad de la niña, ya que SUSANA no se expresa verbalmente, emite sonidos y movimientos particulares que le generan a la madre angustia (...)

Es solo hasta el 2 de mayo de 2011 que el ICBF otorga a la señora ÁNGELA la aprobación del proceso de selección para ostentar legalmente la calidad de madre sustituta en el programa de hogares sustitutos.

El día 31 de mayo de 2011, el ICBF realizó valoración nutricional a SUSANA, encontrando que en los tres meses que la niña llevaba en el hogar sustituto no había aumentado de talla ni de peso, por el contrario, se consigna en dicha evaluación que hay "retraso en talla y desnutrición global severa".

Los padres biológicos y la tía paterna de los niños JORGE, SUSANA E ISADORA acudieron a visitarlos cada vez que el ICBF se los permitió, quedando consignado en las visitas el afecto mutuo y los lazos familiares existentes entre todos ellos.

En la última visita en la que los padres vieron con vida a SUSANA, más o menos ocho días antes de su trágica muerte, estos observaron que la niña ya no poseía dientes, tenía hematomas en sus extremidades y una herida en su cabeza. Lo anterior no mereció explicación alguna por parte de los funcionarios del ICBF, ni de la madre sustituta que estaban presentes en la visita.

Pese a que SUSANA en circunstancias extrañas y no relatadas por la madre sustituta perdió su dentadura, la seguían alimentando normalmente con sólidos, sin que la niña, dada su patología neurológica (autismo), pudiera expresar verbalmente que no era capaz de masticar, y se veía forzada a tragar pedazos enteros de gran tamaño, se desconoce por cuanto tiempo.

El día 11 de julio de 2011, se declara la muerte de la niña SUSANA en muy extrañas circunstancias.

El certificado de defunción califica la "probable manera de muerte" como violenta.

En la nota clínica de ingreso de la niña al hospital Rosalpi, se deja constancia con fecha 11 de julio de 2011, 8:00 a.m. que la menor ingresa al servicio de urgencias muerta.

Ese mismo día, a las 14:30 horas, se realiza por parte del médico legista el informe pericial de necropsia No. 2011010105088000143, en el cual hace el siguiente análisis:

> Con los datos disponibles al iniciar la necropsia, y los hallazgos tanto externos como internos anotados, conceptúo que la muerte de SUSANA, fue ocasionada por ANOXIA MECÁNICA, secundaria a bronco-aspiración alimentaria. Tomando en consideración lo consignado en la nota de ingreso de la niña al ICBF, de Febrero de 2011, su estado nutricional no había evolucionado favorablemente, *al momento de su fallecimiento la ingesta estaba siendo comprometida por el deficiente estado de salud oro-dentario, el mismo que obligaba a la menor a deglutir sin masticar. Prueba de ello es el tamaño del material alimentario hallado en el estómago, voluminoso, sin masticar adecuadamente.* El vómito alimentario referido y confirmado en el marco del examen Médico-Legal del cuerpo, lo mismo que el hallazgo descrito en el estómago, permiten plantear que *la bronco-aspiración alimentaria ocurrió mientras la niña estaba corriendo, o en el tiempo justamente posterior a la ingesta*. El proceso fisiopatológico implicado en el deceso, es de naturaleza simplemente mortal. La morfología descrita para las lesiones abrasivas y equimóticas, permite conceptuar que la niña se rascaba y se caía con frecuencia. Los hallazgos post-mortem permiten conceptuar que *la muerte ocurrió en un periodo de 12 - 18 horas antes de la necropsia.* En condiciones normales de vida y a juzgar por el estado macroscópico de las

> vísceras, conceptúo la esperanza de vida en 66.3 años más... [Cursivas fuera de texto].

Ante la ocurrencia de este hecho la familia VÉLEZ MARÍN decidió presentar demanda contra el ICBF a través de su apoderado, razón por la cual solicitó la audiencia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales sufridos a causa de la muerte de su hija SUSANA estando bajo la custodia del ICBF.

La audiencia se llevó a cabo el 23 de septiembre de 2013 ante el señor procurador delegado ante los jueces administrativos del circuito de Medellín, diligencia en la cual la Comisión Técnica del Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Sede de la Dirección del ICBF presentó fórmula de conciliación en los siguientes términos:

> La suma de 80 smlmv a título de perjuicios morales, para cada uno de los cuatro hermanos de la menor fallecida SUSANA, para un total de 320 smlmv, suma que se depositará en un FIDEICOMISO que se constituirá por la parte convocante en favor de los menores para efectuar el pago prometido.
>
> No se hizo ningún reconocimiento de perjuicios para los padres porque en su sentir el Comité consideró que los padres tenían a los niños en situación de abandono, toda vez que al momento de la diligencia, los encontraron, "solos, sin ropa o con ropa en muy mal estado, bajos de peso y talla, durmiendo en colchones en el piso y en evidente estado de desaseo.

Ante la situación económica tan precaria, la familia VÉLEZ MARÍN decidió aceptar los términos de la propuesta conciliatoria con el fin de poder comprar una casa donde vivir con sus otros hijos y brindarles unas condiciones de vida más dignas.

El Acta del Acuerdo de Conciliación fue enviada a los jueces administrativos del circuito de Medellín, para su respectiva aprobación, correspondiendo por reparto al Juez Octavo Administrativo, quien por auto del 30 de octubre de 2013 aprobó el acuerdo.

### *B. El proceso administrativo de restablecimiento de derechos y las directrices para el cuidado alternativo frente al estudio de caso*

Puede evidenciarse en el presente caso, que con la decisión de las autoridades administrativas del ICBF de separar a los niños del cuidado parental, se desconoció el principio de necesidad consagrado en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, así como el derecho de los niños a tener y crecer en una familia, consagrado en el artículo 22 del Código de la Infancia y la Adolescencia, donde además se estipula que las condiciones económicas de la familia no pueden ser causa de pérdida del cuidado parental.

Si se observa la situación familiar, es evidente que se trata de una familia con muy escasos recursos económicos, que vive en condiciones de miseria en un asentamiento subnormal, sin servicios públicos domiciliarios básicos de agua y energía, que derivan su sustento de la venta ambulante de mangos, lo que apenas sí les permite alimentar a sus hijos. Condiciones estas que exigían una lectura diferente al análisis simple y reduccionista de evaluarlo como un caso más de vulneración de derechos, en el que la única alternativa era separarlos del cuidado de sus padres y llevarlos a un hogar sustituto, como en efecto lo hicieron.

Al respecto cabe preguntarse si existía una justificación para separar a los niños de sus padres; si las condiciones en que encontraron a los niños obedecían a una actitud simplemente negligente y omisiva de sus progenitores o si, por el contrario, se trataba de una familia en un contexto social de miseria, en el que la subsistencia es el único y posible objetivo para quienes carecen de lo más elemental y básico como un techo para refugiarse; si retirar a los niños de su entorno familiar era la medida indicada para restablecerles sus derechos, o si siguiendo las directrices de la Resolución A/RES/64/142 de la ONU y de la Corte Constitucional en las sentencias T-572 de 2009 y T-044 de 2014 lo que se requería era una intervención adecuada por parte de las autoridades administrativas del ICBF a la familia, encaminada a brindarles asesoría y acompañamiento para acceder a programas integrales de asistencia sicosocial y de subsidios como Familias en Acción, que les permitiera mejorar sus condiciones económicas y de formación, empoderarse en su rol como padres y poder mantener a sus hijos en un ambiente adecuado, mientras buscaban cómo proveerse los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones.

No puede ser que la separación de los niños, las niñas y los adolescentes de sus familias de origen constituya la primera opción en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos; por el contrario, mucho se ha señalado que este debe ser el último recurso al que se acuda. En este caso tendría que haberse preguntado por qué los niños se encontraban en esta situación de abandono, cuáles eran las causas que habían obligado a la madre a dejarlos solos, cómo eran los lazos de afecto de los niños con los padres, y si los mismos padres estaban también en una situación de abandono, de total vulnerabilidad, sin opciones para brindar un mejor bienestar a sus hijos.

Responder a esos interrogantes permite i) tener una perspectiva diferente de la situación y exige un mayor compromiso de las autoridades administrativas en el marco de la protección integral para el restablecimiento de derechos; ii) brindar una intervención meramente asistencialista e ir a la raíz del problema; iii) plantear soluciones eficaces que posibiliten a los niños satisfacer las necesidades y ejercer sus derechos desde el interior de sus propias familias. De lo contrario persistirán las causas estructurales y el fenómeno de la pérdida del cuidado seguirá en aumento.

Si el restablecimiento de derechos de la niñez supone restablecer su integridad y dignidad como sujetos de derechos, atendiendo al interés superior se advierte que en el caso de la niña SUSANA se desconocieron sus necesidades especiales y las condiciones de la familia, las cuales debieron ser evaluadas antes de separarla del cuidado de los padres, para así medir el impacto que tendría en una niña como ella la pérdida del cuidado parental.

Al respecto el artículo 23 de la CDN claramente establece que los niños impedidos mental o físicamente tienen el derecho a disfrutar de una vida plena y en condiciones dignas; a la asistencia gratuita que necesiten, dependiendo de las necesidades económicas de los padres; que dicha asistencia estará orientada a asegurar la educación, la capacitación y los servicios de rehabilitación, entre otros que les permita la integración social y el desarrollo individual en la medida en que ello sea posible.

De lo anterior puede colegirse que si bien existe en teoría un consenso sobre la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes que tienen sus derechos vulnerados, amenazados o en riesgo, en la práctica se evidencia que en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, a cargo de los comisarios y defensores de familia, aún no se logra materializar el principio de interés superior, donde se garantice el ejercicio efectivo de sus derechos, pues los niños siguen estando ausentes, no se les escucha, ni se les indaga sobre sus sentimientos y sus deseos; tampoco se les permite participar de forma activa en el restablecimiento de sus derechos, tal y como lo disponen el artículo 12 numeral 2 de la CDN y el artículo 105 de la Ley 1098 de 2006; así mismo, los padres sufren un alto grado de estigmatización al considerarlos incapaces o simplemente irresponsables, con lo que se explica en parte por qué la separación de sus progenitores sigue siendo una de las primeras medidas que se toman en estos procesos.

Un segundo elemento de análisis está marcado por el principio de idoneidad, el cual implica que los hogares alternativos tengan altos estándares de calidad para que sean lugares realmente apropiados para el restablecimiento de los derechos de los niños. Así expresamente lo señala la Resolución A/RES/64/142, en la que se plantea que "la idoneidad se refiere a que el entorno de cuidado corresponda a cada niño involucrado en particular. Esto significa seleccionar aquel que, en principio satisfaga mejor las necesidades del niño en ese momento" (Nigel Cantwell, 2012, p. 56).

Siguiendo con el análisis del caso se puede constatar que la niña SUSANA llegó al hogar sustituto el 28 de febrero de 2011 con riesgo de bajo peso, pero el 30 de mayo de 2011, es decir tres meses después, se observa en el informe de los funcionarios del ICBF que la niña presentaba retroceso en talla y desnutrición global severa, lo que significa que venía presentando una situación cada vez más crítica. A esto se suma la pérdida de sus dientes y los hematomas que presentaba en sus extremidades, situación que no generó en los funcionarios del ICBF ninguna objeción que les hiciera

tomar medidas inmediatas para restablecer los derechos de la niña.

De los hechos descritos pueden vislumbrarse dos situaciones que vale la pena destacar: en primer lugar, el ICBF desconoció el principio de idoneidad que debe regir la selección del hogar alternativo, cuando los niños pierden el cuidado parental; la falta de competencia de la madre sustituta era evidente, carecía de una formación apropiada que le permitiera hacerse cargo de la niña y responder a sus necesidades particulares, situación que quedó plasmada en las actas de visitas que habían hecho los funcionarios del ICBF al hogar sustituto, donde consta que expresamente la señora ÁNGELA había manifestado su preocupación por no saber cómo cuidarla; y en segundo lugar, si bien las autoridades administrativas realizaron las visitas al hogar sustituto, tal y como se contempla en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos para ejercer la vigilancia y control, dicha visita no pasó de ser un protocolo, pues ante la evidente vulneración de derechos de SUSANA no se tomaron las medidas de restablecimiento inmediato de conformidad con el artículo octavo del Código de la Infancia y la Adolescencia.

En consecuencia, el principio de protección integral no deja de ser un ideal frente al cual aún cuesta mucho dejar de tratar a los niños como objetos, para reconocerlos como sujetos de derechos, como puede observarse en el caso que nos ocupa: a la niña SUSANA se le ubicó en un hogar sustituto sin tener en cuenta su condición especial de autismo, situación que exigía precisamente una doble protección por parte del Estado; tampoco se tuvieron en cuenta sus condiciones psicoafectivas ni familiares, ni se le garantizó el derecho a tener una familia y a no ser separada de ella; los funcionarios del ICBF no cumplieron con su papel de garantes y se quedaron en una actitud de total indiferencia e hicieron caso omiso ante las graves anomalías que se venían presentando con la niña en el hogar sustituto, con lo cual no solo no le restablecieron sus derechos sino que participaron con su actitud pasiva en su muerte.

Lamentablemente este no es el único caso en que se han vulnerado los derechos de los niños a cargo de los hogares sustitutos. Por ejemplo, en el año 2009 se ordenó intervenir todos los hogares sustitutos del país, luego de que se conociera un dictamen del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el que se comprobó que una niña de tres años que estaba a cargo del ICBF en Bogotá había muerto por un golpe en el estómago. En estos hechos la madre sustituta solo informó que la niña había ingerido alimentos en la tarde y luego los había vomitado, falleciendo a eso de las 7:40 de la noche (*El Tiempo*, 2009, p. 3).

En otros hechos ocurridos en un hogar sustituto de Cali, una bebé cayó de una mesa donde al parecer había varios niños, y sufrió un trauma cráneo encefálico que le ocasionó la muerte (*El Tiempo*, 2010, p. 5).

Como estos casos, se encontraron resgistrados muchos otros sucesos noticiosos, donde se evidenció la falta de idoneidad de los ho-

gares sustitutos, convirtiendo a los niños una vez más en víctimas de violencia física y emocional, y donde el objetivo del proceso de restablecimiento de derechos queda en un mero trámite administrativo sin ningún contenido, pues se lo concibe desde la forma pero no desde la realidad de cada uno de los niños, lo que conlleva que se tomen medidas que no tienen en cuenta las condiciones económicas, psicoafectivas, sociales y culturales de las familias de donde provienen, ni tampoco las condiciones de los hogares de acogida, los cuales tendrían que tener siempre un estudio previo sobre su idoneidad, y posteriormente una supervisión permanente que les asegure a los niños la protección y la seguridad que requieren, atendiendo siempre al interés superior.

Un tercer elemento de análisis se afinca en el principio de la corresponsabilidad del Estado, como garante del derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a tener una familia y a no ser separados de ella.

Si bien debe reconocerse que los hermanitos Vélez Marín requerían de una intervención del Estado en cuanto al restablecimiento de sus derechos por encontrarse en una situación bastante vulnerable —bajo peso y talla, deficientes condiciones de aseo, sin un vestuario adecuado y solos—, también es cierto que la intervención no fue la adecuada. Como ya se ha señalado, tanto en la CDN como en el Código de la Infancia y la Adolescencia se privilegia la permanencia del niño en su entorno familiar, por lo tanto la medida de la separación debe ser el último recurso al que se acuda.

En el caso que nos ocupa, es claro que el ICBF desconoció el principio de corresponsabilidad, dado que sus acciones debieron estar dirigidas de manera integral a la protección de la familia, pero no hicieron un acompañamiento adecuado para apoyarla y así mitigar la situación de miseria en que se encontraba.

Respecto a lo anterior, en sentencia T-572 de 2009 la Corte Constitucional argumentó la importancia de preservar la unidad familiar como derecho constitucional, el cuidado que deben tener las autoridades públicas de no tomar ningún tipo de medida administrativa o judicial que la afecte, y la obligación de dichos funcionarios de implementar políticas públicas eficaces que preserven el núcleo familiar y lo ayuden a lograr un equilibrio entre la satisfacción de sus necesidades económicas y el cuidado y bienestar de los niños mientras están en su proceso de crecimiento y desarrollo.

En cuanto a la responsabilidad del ICBF, si bien esta institución reconoció una suma de dinero a la familia Vélez Marín al admitir que se había presentado una falla en el servicio que había desencadenado la muerte de Susana, no deja de ser una posición reduccionista pretender que los daños ocasionados por los agentes del Estado tengan una mera compensación pecuniaria. En el presente caso se hace necesario que se conozca la verdad de lo que realmente sucedió, pero sobre todo tener la certeza de que las acciones u omisiones que dieron lugar al daño por esta familia padecido no volverán a repetirse. Así lo ha concebido el Consejo de Estado al hacer un análisis del sentido teleológico

sobre el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado (16 ago. 2007, R. Saavedra).

Para concluir, puede afirmarse que existe una gran distancia entre el componente normativo y la realidad que viven los niños, las niñas y los adolescentes que están sin el cuidado parental o en riesgo de perderlo. A pesar de que el Código de la Infancia y la Adolescencia en el artículo primero establece que su finalidad es

> garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y a la dignidad humana, sin discriminación alguna,

también es cierto que no existe por parte del Estado una política pública clara, encaminada a buscar soluciones integrales para proteger a los niños, desde el seno de una familia empoderada como célula fundamental de la sociedad, que es en la que se forman seres humanos autónomos, capaces, seguros de sí mismos y felices.

## III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Colombia la doctrina de protección integral de la niñez ha presentado avances significativos desde el punto de vista jurídico y especialmente a través del desarrollo jurisprudencial, que han marcado pautas importantes sobre cómo direccionar las acciones por parte del Estado, la sociedad y la familia, hacia el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos afincados en el principio del interés superior. Sin embargo, estos cambios siguen estando permeados por un excesivo formalismo normativo y muy poco impacto en la realidad de los niños, las niñas y los adolescentes, especialmente en aquella población más vulnerable por sus condiciones socioeconómicas y culturales.

En el país, cada día ingresan más niños a los hogares sustitutos, lo que significa que en la mayoría de las ocasiones el cuidado alternativo constituye la primera y no la última medida a la que recurren las autoridades administrativas para restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, es decir, sus acciones siguen estando más orientadas a la intervención que a la prevención de la vulneración de sus derechos desde el interior de la familia.

En el caso de la niña SUSANA y sus hermanos fue claro que en el proceso administrativo de restablecimiento de derechos, la actuación de los funcionarios del ICBF estuvo permeada por una política de intervención asistencialista, entendida esta como una forma de ayuda inmediatista orientada a remediar momentáneamente sus diferentes y múltiples necesidades materiales, sin tener en cuenta cuáles eran las causas subyacentes de las condiciones en las que la habían encontrado, y desde esa perspectiva haber encaminado las acciones a ponerla a salvo junto con sus padres y hermanos en unas condiciones de vida digna.

Se hace necesario una mayor intervención en el control y vigilancia por parte de las autoridades administrativas a los hogares sustitutos, con el fin de que se preserve el bienestar físico y emocional de los niños que ingresan en esta modalidad de cuidado alternativo, y se eviten casos tan lamentables como el de SUSANA y otros tantos niños que han perdido la vida en estos hogares. Aunque los lineamientos técnicos del ICBF (2010) contemplan las visitas de los equipos interdisciplinarios de las Defensorías de Familia a los hogares sustitutos, para hacer seguimiento en el medio familiar donde se encuentren ubicados los menores y recomendar las acciones específicas a realizar, en el caso objeto de análisis se pudo comprobar que tales visitas no tuvieron ningún efecto de protección hacia la niña. Prueba de ello es que, a pesar de todas las anomalías que encontraban en cada visita, nunca intervinieron para ponerla a salvo.

Con el análisis del caso se pudieron evidenciar algunas de las falencias que persisten en los procesos de restablecimiento de derechos de los niños que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo, como la falta de inclusión de los padres biológicos en la toma de decisiones durante el proceso; la falta de escucha a los niños para conocer sus sentimientos, sus miedos, sus necesidades y lo que esperarían de un proceso como estos; la poca rigurosidad en la selección de los hogares sustitutos, pese a los requisitos señalados en los lineamientos administrativos del propio ICBF; y la ausencia de vigilancia y control sobre quienes ejercen la labor de cuidado alternativo. Lo anterior explica, en parte, por qué algunos niños vuelven a ser revictimizados durante estos procesos.

La pérdida del cuidado parental debe ser la última medida que se tome en los procesos administrativos. Antes de esta medida debe privilegiarse el acompañamiento a las familias en el restablecimiento de derechos de los niños, a través de acciones integrales por parte del Estado con una política intersectorial articulada que les brinde la posibilidad de acceder, entre otros derechos, a la educación, la salud y la vivienda, para mejorar sus condiciones económicas, sociales y psicoafectivas, y fortalecerlas en su rol como padres, cuidadores y formadores.

Se requiere una mejor selección de los hogares sustitutos por parte del ICBF, para que se garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes que ingresan a esta modalidad de cuidado. Ello implica altos estándares de calidad; madres sustitutas con la formación adecuada para hacer frente no solo a su labor de cuidadoras, sino a la realidad de cada uno de los niños que acogen en sus hogares, entendiendo lo que significa para ellos la separación de sus familias y las implicaciones que esto tiene en su desarrollo psicoafectivo.

Los niños siguen siendo seres invisibles para los medios de comunicación. Las situaciones que estos registran, si bien evidencian la falta de idoneidad, el maltrato y la violencia sistemática contra los niños en los hogares sustitutos, no dejan de ser una más de tantas noticias, que pasan desapercibidas porque carecen de profundidad y análisis. De los trece sucesos

que pudieron ser rastreados para el presente estudio en el periódico *El Tiempo* desde el año 2007, ninguno tuvo un seguimiento para que se convirtiera en una verdadera denuncia, en la voz de los que no tienen voz, en una acción que exigiera no solo al Estado sino también a la sociedad tomar medidas de prevención para que estos niños dejen de ser invisibles y reciban la protección que tanto necesitan, atendiendo al principio de corresponsabilidad consagrado en la Ley 1098 de 2006.

## Referencias


1. Acevedo Valencia, J. M., Vélez Bedoya, L. C., & González Ochoa, L. K. (2012). Estrategias de acompañamiento familiar para el restablecimiento de los derechos de la niñez en el contexto de Hogares Sustitutos. *Katharsis - Institutcion Universitaria de Envigado*, 151 - 176.

2. Asamblea General de Naciones Unidas. (15 de junio de 2009). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Ginebra, Suiza: NU.

3. Beloff, M. (1999). Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular:Un modelo para armar y otro para desarmar. *Justicia y Derechos del Niño*, 9-23.

4. Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., & Quinn, N. (2012). *Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de ciudados de los niños"*. Reino Unido.

5. Congreso de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Ley 1098. *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá, D. C., Colombia: Diario Oficial 46446.

6. Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 30114 (M. P.: Ramiro Saavedra Becerra; 16 de agosto de 2007).

7. Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2009. (M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto; 26 ago. de 2009).

8. Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (3 de diciembre de 2007). Conpes Social 109. *Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia"*. Bogotá, D. C., Colombia: Consejo Nacional de Política Económica Social, Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes109.pdf

9. Durán-Strauch, E., Guáqueta-Rodríguez, C. A., & Torres-Quintero, A. (2011). Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema nacional de bienestar. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 2 (9)*, 549-559.

10. *Icbf interviene sus hogares sustitutos*. (8 de octubre de 2009). Recuperado el 21

de febrero de 2017, de *El Tiempo*: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-6312447

11. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (1974). Lineamientos Hogares Sustitutos. Bogotá, Colombia: División de Prevención, Asistencia y Tratamiento al Menor y la Familia.

12. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (7 de mayo de 2007). Resolución 911. *Por la cual se aprueban los lineamientos técnicos para el "Proceso Administrativo de Restablecimiento de los Derechos"*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 47.417.

13. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Noviembre de 2010). *Lineamientos técnico administrativos de rutas de actuación y modelos de atención para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados*. Bogotá, Colombia. Recuperado el 4 de junio de 2015, de http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia/Transparencia/NormativaSUIT/r/AnexoRes5929RutayModelodeAtencionDefinitivo.pdf

14. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2015). Radicado S 2015-082653-0101. *Respuesta a derecho de petición*. Bogotá: Autor.

15. Instituto Colombianos de Bienestar Familiar. (12 de octubre de 2004). Resolución 1841. *Por la cual se aprueban los Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares de Estructura de los Servicios de Bienestar en Protección*. Bogotá: Autor.

16. *Investigan la muerte de un bebé de nueve meses en un hogar sustituto en Cali*. (15 de septiembre de 2010). Recuperado el 21 de febrero de 2017, de *El Tiempo*: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-790666

17. Laje, M. I. (1993). Los menores de ayer - Los niños de mañana. *Anuario del Centro de Investigaciones Juridicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba,* (1).

18. Martínez-Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión,* (20), 165-193. Recuperado el 4 de enero de 2016 de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf

19. Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Ginebra, Suiza: Autor.

20. Nigel Cantwell, J. S. (Octubre de 2012). *Avanzando en la Implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Ginebra, Zuiza.

21. Quiroz-Monsalvo, A. (2011). Veinte años de la Convención de los Derechos del Niño: reflexiones sobre el desarrollo jurídico en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista, 3*(5), 42-50.