

Desafíos y propuestas para el fortalecimiento del rol de la Defensoría de Familia No. 10
frente a la garantía de los derechos fundamentales de los NNA y mayores de 18 años
con discapacidad en Bucaramanga

Carmen Sofia Gamboa Castellanos

Trabajo de grado para optar por el título de abogada

Directora

María Fernanda Marín Acuña

Abogada

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencia Política

Bucaramanga

2025

Dedicatoria

A mi papá, ejemplo de responsabilidad y esfuerzo, que aun con el cansancio auestas siempre encontraba la fuerza para escuchar mis historias del día y regalarme palabras de aliento cuando la carga parecía más pesada que yo.

A mi madre, por madrugar siempre conmigo y porque, aunque no lo diga mucho, sé que está orgullosa de mí.

A mi nona, cuyo corazón se iluminaba con cada pequeño logro en el Consultorio Jurídico, celebrando conmigo victorias que, aunque modestas, ella hacía sentir grandiosas.

A mi hermana, compañera leal y apoyo constante, porque en cada paso busqué ser un reflejo digno y un ejemplo que la inspire.

A mi compañero de cuatro patas, Tommy, que me acompañó en silencios y desvelos, convirtiendo cada madrugada de estudio en menos solitaria y más llevadera.

Y a mí, por no rendirme jamás ante las adversidades, por sostenerme en pie aun en los días más duros y por confiar, incluso en medio de la duda, en la fuerza de mi propio camino.

Agradecimientos

Agradezco con el corazón a mi directora de práctica, la doctora María Fernanda Marín, cuya guía constante y aliento en los momentos difíciles dejaron en mí una huella de admiración y respeto profundo.

A mis amigas Isary y Catalina, cómplices en esta travesía, con quienes compartí esfuerzos, obstáculos y victorias; gracias a su entrega inquebrantable y a nuestra hermandad de equipo, este proyecto pudo tomar forma y llegar a puerto seguro.

Al equipo de la Defensoría No. 10 del Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento, por abrirme sus puertas y acogerme como parte de su familia desde el primer instante, regalándome confianza y valor humano en cada jornada.

Al Consultorio Jurídico UIS, por ser una de las experiencias más valiosas de mi formación y por mostrarme que el derecho solo tiene sentido cuando se ejerce con compromiso social.

A todas las personas que se cruzaron en mi camino durante esta etapa, por cada enseñanza, palabra de apoyo y momento compartido, que enriquecieron mi experiencia más allá de lo académico.

Y a mi alma máter, la Universidad Industrial de Santander, por ser cuna de conocimiento y crecimiento, donde encontré no solo formación académica, sino también amistades y vivencias que acompañarán para siempre mi camino profesional y personal.

Gracias.

Tabla De Contenido

	Págs
Introducción.....	13
1. Propuesta de trabajo de grado.....	14
1.1 Planteamiento del problema	14
1.2 Límites y alcance del proyecto	15
2. Objetivos.....	17
2.1 Objetivo General.....	17
2.2 Objetivos Específicos.....	17
3. Metodología.....	18
4. Información sobre la organización.....	19
4.1 Descripción de la entidad	19
4.2 Origen de la institución	20
4.3 Misión.....	21
4.4 Visión	22
4.5 Principios.....	22
4.6 Valores.....	22
5. Marcos de Referencia.....	26
5.1 Marco de Antecedentes Jurídicos	26
5.2 Marco Teórico.....	29
5.3 Marco Conceptual	30

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

5.3.1 Sistema Nacional de Bienestar Familiar.....	31
5.3.2 Restablecimiento de derechos.....	31
5.3.3 Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD)	31
5.3.4 Medidas de Restablecimiento	32
5.3.5 Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.....	32
5.3.6 Retiro inmediato.....	32
5.3.7 Ubicación en medio familiar.....	33
5.3.8 Ubicación en hogar de paso	33
5.3.9 Ubicación en hogar sustituto.....	33
5.3.10 Adopción.....	33
5.3.11 Interés Superior de los niños, niñas y adolescentes	33
5.3.12 Defensoría de Familia.....	34
5.3.13 Protección integral.....	34
5.3.14 Verificación de garantía de derechos	35
5.3.15 Discapacidad	35
5.3.16 Personas con discapacidad.....	35
5.3.17 Certificado de Discapacidad	36
5.3.18 Central de Cupos	36
5.3.19 Operadores ICBF	36
5.3.20 Sistema de Información Misional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (SIM).....	36
5.3.21 Derecho de petición.....	37

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

5.3.22 Acción de tutela.....	37
5.3.23 Incidente de desacato.....	37
6. Cronograma	37
7. Desarrollo de la práctica jurídico social.....	38
7.1 Informe de recuento de actividades.....	40
8. Capítulo I: Funcionamiento del ICBF en la protección de niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad: avances, limitaciones y problemáticas.	43
8.1 Funciones del Defensor de Familia y su papel frente a las acciones constitucionales	44
8.2 Limitaciones estructurales y necesidad de apoyo en la gestión del ICBF.....	49
9. Capítulo II: El rol de la Rama Judicial en las acciones constitucionales interpuestas por el ICBF: análisis de los obstáculos procesales y estructurales.	50
9.1. Interés Superior del NNA.....	50
9.2. Acción de Tutela: procedimiento, avances y obstáculos prácticos.....	52
9.3. Incidente de Desacato: mecanismos, problemas y vacíos estructurales.....	54
10. Capítulo III: Los operadores del ICBF en los procesos de restablecimiento de derechos.....	57
10.1. La falta de respuesta oportuna como obstáculo en el restablecimiento de derechos	58
11. Capítulo IV: Propuesta de un protocolo sistemático de intervención jurídica para optimizar la protección de derechos y superar las dificultades identificadas.....	60
11.1 Diagrama de flujo propuesto.....	60

	7
DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10	
11.2 Identificación de urgencia	61
11.3 Registro automatizado de términos	62
11.4 Módulo de quejas internas	64
11.5 Plazos sugeridos dentro del protocolo	63
12. Capítulo V: Datos recolectados en la Práctica Jurídico Social.....	69
13. Conclusiones	73
Referencias Bibliográficas	76

Lista de Figuras

	Pág
Figura 1. Logo del Instituto de Bienestar Familiar.....	21
Figura 2. Organización del Instituto de Bienestar Familiar.....	22
Figura 3. Diagrama de flujo con el protocolo sistemático de intervención jurídica para Defensoría de Familia No. 10.....	60
Figura 4. Casilla de documentación de documento Google Sheets.....	65
Figura 5. Casilla de prioridad de documento Google Sheets.....	66
Figura 6. Alerta enviada vía correo electrónico a Operador pro documentación pendiente.....	66
Figura 7. Casilla de estado de término de documento de Google Sheets.....	67
Figura 8. Alerta enviada vía correo electrónico a Defensor por acción vencida.....	67
Figura 9. Código QR con enlace a documento de Google Sheets correspondiente a Protocolo de Defensoría No. 10.....	68
Figura 10. Clasificación de casos según derecho vulnerado.....	70
Figura 11. Cumplimiento de los operadores en la entrega de documentación.....	71
Figura 12. Acciones constitucionales interpuestas.....	72

Lista de Tablas

	Pág
Tabla 1. Cronograma de práctica jurídico social en Defensoría de Familia No. 10.....	37
Tabla 2. Recuento de acciones realizadas a NNA y mayores de 18 años con discapacidad.....	40

Lista de Apéndices

Ver apéndices adjuntos y pueden ser consultados en el Repositorio de la Biblioteca UIS

Apéndice A. Formato de Excel descargado desde el Google Sheets de Plazos de Defensoría No. 10 donde se encuentran las casillas y la información clave.

Resumen

Título: Desafíos y propuestas para el fortalecimiento del rol de la Defensoría de Familia No. 10 frente a la garantía de los derechos fundamentales de los NNA y mayores de 18 años con discapacidad en Bucaramanga*

Autora: Carmen Sofia Gamboa Castellanos**

Palabras Clave: Defensoría de Familia, NNA, Interés Superior del Niño, Discapacidad.

Descripción:

El presente trabajo de grado se proyecta como resultado de la Práctica Jurídico Social desarrollada en la Defensoría de Familia No. 10 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento. Su objetivo principal fue apoyar la gestión jurídica y administrativa orientada a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad. A partir de esta experiencia se identificaron diversos desafíos y se formularon propuestas de fortalecimiento institucional, concretadas en la elaboración de un protocolo que busca optimizar la interposición de acciones constitucionales, con el fin de garantizar una respuesta más celer y efectiva en la protección de sus derechos.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Directora María Fernanda Marín Acuña

Abstract

Title: Challenges and proposals for strengthening the role of the Family Ombudsman's Office No. 10 in guaranteeing the fundamental rights of children, adolescents and adults with disabilities in Bucaramanga*

Author: Carmen Sofia Gamboa Castellanos**

Keywords: Family Ombudsman, Children and Adolescents, Best Interests of the Child, Disability.

Description:

This degree work is projected as the result of the Social Legal Practice developed in the Family Defense Office No. 10 of the Colombian Institute of Family Welfare, Luis Carlos Galán Sarmiento Regional Center. Its main objective was to support legal and administrative efforts aimed at protecting the rights of children and adolescents with disabilities. Based on this experience, various challenges were identified and proposals for institutional strengthening were formulated, resulting in the development of a protocol that seeks to optimize the filing of constitutional actions in order to ensure a faster and more effective response in protecting their rights

* Bachelor Thesis

** Faculty of Humanities. School of Law and Political Science. Director: María Fernanda Marín Acuña

Introducción

La Práctica Jurídico Social constituye un espacio esencial en la formación profesional, pues brinda la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos durante la carrera en escenarios reales, al tiempo que permite el desarrollo de competencias jurídicas, sociales y humanas indispensables para el ejercicio del Derecho. En este marco, el presente trabajo de grado se deriva de la experiencia realizada en la Defensoría de Familia No. 10 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento, cuyo quehacer está orientado a la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), con especial atención en aquellos que tienen discapacidades.

La labor de la Defensoría de Familia reviste una importancia particular dentro del sistema de protección integral en Colombia, al estar encargada de adoptar medidas de restablecimiento de derechos y de promover las acciones constitucionales y administrativas necesarias para asegurar el interés superior del niño, principio rector del ordenamiento jurídico nacional. En este contexto, la práctica permitió identificar retos recurrentes en la gestión de solicitudes y procesos relacionados con los NNA con discapacidad, así como la necesidad de mecanismos que contribuyan a dar respuestas más eficaces y oportunas a sus problemáticas.

Por ello, el presente trabajo se propuso no solo apoyar las funciones jurídicas y administrativas de la Defensoría, sino también generar un insumo académico y práctico para su fortalecimiento, consistente en la elaboración de un protocolo orientado a optimizar la interposición de acciones constitucionales, en aras de garantizar procesos más céleres y efectivos en la protección de los derechos fundamentales de esta población.

1. Propuesta de trabajo de grado

1.1 Planteamiento del problema

El Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento del Instituto de Bienestar Familiar se encuentra bajo la coordinación de la Doctora Astrid Dayana Díaz Artunduaga, y en su interior la Defensoría de Familia No. 10 está dirigida por el Doctor Jorge Eliécer Franco Lizarazo, quien, en calidad de defensor de familia, ejerce las funciones establecidas en el artículo 82 del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Entre ellas se destacan la obligación de prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA); adoptar las medidas de restablecimiento necesarias; representar judicial y extrajudicialmente a los NNA cuando carezcan de representante legal; promover procesos judiciales en su defensa; y declarar situaciones de adoptabilidad cuando corresponda.

En este contexto, el aporte desarrollado durante la Práctica Jurídico Social consistió en apoyar la redacción y radicación de acciones constitucionales y administrativas en el marco de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), con el fin de agilizar la protección efectiva de los derechos de los NNA. No obstante, en el marco del ejercicio práctico, se identificaron dificultades relevantes que impactan la eficacia de estas funciones.

En primer lugar, el alto volumen de casos asignados a la Defensoría No. 10 contrasta con el limitado número de profesionales de apoyo, lo que sobrecarga la labor del equipo interdisciplinario. En segundo lugar, se evidenció que, en el trámite de acciones constitucionales dirigidas a proteger derechos fundamentales de los NNA — particularmente aquellos con discapacidad— como la salud, la vida o la educación, se

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

presentaban retrasos significativos debido a la demora de los operadores de hogares sustitutos en el envío de insumos clave, tales como historias clínicas, órdenes médicas o reportes pendientes.

De esta experiencia surgió la necesidad de elaborar un protocolo que oriente a los funcionarios en la interposición de acciones constitucionales, fijando plazos y directrices claras que permitan hacer más célere y eficiente este procedimiento. Este instrumento busca no solo reducir el riesgo de vulneraciones prolongadas a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, sino también brindar una guía práctica y uniforme que fortalezca la capacidad de respuesta institucional frente a los operadores y las entidades del sistema de salud y educación.

1.2 Límites y alcance del proyecto

La Práctica Jurídico Social se centró de manera exclusiva en la atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad vinculados a la Defensoría de Familia No. 10 del Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento. El estudio y las propuestas formuladas tuvieron como sustento normativo el Código de Infancia y Adolescencia – Ley 1098 de 2006, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de protección de derechos fundamentales de los NNA y las Rutas Integrales de Atención aplicables a esta población.

El acompañamiento jurídico otorgado en el marco de la práctica contempló lo siguiente:

- Analizar los casos asignados con el fin de determinar la procedencia de acciones constitucionales, proyectando posteriormente derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato para la protección oportuna de los derechos fundamentales de los NNA.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

- Elaborar solicitudes dirigidas a la central de cupos del ICBF, con el propósito de gestionar la reubicación de NNA en los programas de protección, de acuerdo con la disponibilidad existente en hogares sustitutos u operadores aliados.
- Participar en la gestión de ingresos y egresos de NNA en los hogares sustitutos y operadores aliados, mediante el Sistema de Información Misional (SIM), garantizando la actualización oportuna de los registros.
- Apoyar en la recolección y análisis de insumos de los casos, tales como historias clínicas, órdenes médicas u oficios pendientes, necesarios para la interposición de acciones constitucionales y la toma de decisiones por parte del defensor de familia.
- Colaborar en las gestiones complementarias, entre ellas el seguimiento a solicitudes radicadas, la organización de expedientes y la preparación de insumos de apoyo para el equipo interdisciplinario.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Brindar apoyo jurídico a la Defensoría de Familia No. 10 mediante la elaboración de un protocolo de actuación que sirva como guía práctica y normativa para los servidores del área, para garantizar la celeridad, eficacia y protección integral en la tramitación de las acciones constitucionales relacionados con la garantía de derechos de los niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, en cumplimiento de los principios de interés superior del menor y enfoque diferencial establecidos en la normativa colombiana.

2.2 Objetivos Específicos

Identificar los diferentes actores responsables de la protección de los derechos de los NNA con discapacidad en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Analizar los factores institucionales, administrativos y jurídicos, incluyendo la capacidad de gestión de la Defensoría de Familia, la articulación interinstitucional, la carga laboral y los tiempos procesales, y su incidencia en la garantía efectiva y oportuna de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

Diseñar un protocolo de intervención jurídica que facilite la interposición célere de acciones constitucionales y administrativas, optimizando la gestión de la Defensoría de Familia y fortaleciendo la protección de los derechos fundamentales de los NNA.

3. Metodología

La metodología implementada en el desarrollo de la Práctica Jurídico Social tuvo un enfoque cualitativo, basado en la revisión normativa y jurisprudencial, así como en el estudio de situaciones concretas conocidas en la Defensoría de Familia. El propósito se basó en comprender cómo interactúan las dinámicas institucionales y los procedimientos administrativos en la protección de derechos fundamentales, para desde allí proponer ajustes prácticos que permitan mejorar la respuesta del sistema. De esta manera, la práctica no solo se limitó al análisis crítico de los casos, sino que también buscó aportar herramientas que sirvan de guía para fortalecer la eficacia y la oportunidad en la intervención jurídica.

Este enfoque parte de la premisa de que la efectividad en la protección de los derechos fundamentales de esta población depende no solo del marco normativo previsto en el Código de Infancia y Adolescencia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sino también de la manera en que dichos instrumentos son aplicados en contextos reales, donde intervienen múltiples actores institucionales. En consecuencia, se adoptó una perspectiva práctica y analítica, orientada a identificar los obstáculos más frecuentes y a diseñar un protocolo que sirviera de guía para optimizar la gestión jurídica en la Defensoría de Familia.

La Práctica Jurídico Social se desarrolló durante un periodo de 16 semanas, contadas a partir de la expedición del acta de inicio generada por la Universidad Industrial de Santander y la entidad. Su ejecución se estructuró en cuatro fases, articuladas con los objetivos específicos planteados:

Inicialmente, se realizó un proceso de observación en la Defensoría de Familia No. 10, con el propósito de conocer el funcionamiento interno de los procesos constitucionales y las dinámicas propias de la atención a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Con posterioridad a ello, se recibieron los casos asignados de los NNA y se empezaron a ejecutar las gestiones correspondientes para la interposición de acciones constitucionales. Así mismo, se llevó a cabo la identificación de las principales problemáticas que se evidenciaban en la práctica, particularmente aquellas relacionadas con la garantía y protección de los derechos fundamentales. Finalmente, se formuló la propuesta de diseñar un protocolo que permitiera establecer lineamientos claros y eficaces para la gestión de dichos casos en la Defensoría de Familia.

4. Información sobre la organización

4.1 Descripción de la entidad

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, llegando a cerca de 3 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención con 33 sedes regionales y 217 centros zonales en todo el país (ICBF, 2023).

Su objeto social es garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes mediante una atención integral, inclusiva e intercultural que fortalezca sus capacidades, su identidad y su bienestar. También promover la corresponsabilidad de las familias en la protección de sus derechos, asegurando acceso a educación, nutrición y entornos

protectores. Optimizar la gestión del restablecimiento de derechos con un enfoque humanizado, eficiente y equitativo, e impulsar la modernización de la entidad mediante la innovación, la transparencia y la mejora continua de sus procesos (ICBF, 2023).

4.2 Origen de la institución

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) fue creado en 1968 gracias a la iniciativa de Cecilia de la Fuente de Lleras, esposa del entonces presidente Carlos Lleras Restrepo. Su propósito fue garantizar la protección y bienestar de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. La Ley 75 de 1968, conocida como "Ley Cecilia", permitió la creación del ICBF y otorgó a los jueces de menores la facultad de entregar niños en adopción, facilitando así su integración en familias amorosas. Desde sus inicios, el ICBF ha trabajado para mejorar las condiciones de la niñez en Colombia. En 1969 implementó el Programa Nacional de Educación Nutricional y, en 1975, introdujo la Bienestarina, un suplemento nutricional diseñado por el investigador Roberto Rueda Williamson para combatir la desnutrición en los hogares más pobres. En 1970, se inauguró su sede nacional y se establecieron 352 instituciones dedicadas a la protección integral de menores, incluyendo jardines infantiles, hogares de adopción y centros de cuidado diurno. En 1979, con la creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se fortaleció la articulación entre el ICBF y otras entidades para mejorar la protección de la infancia.

Durante los años 80, surgieron los hogares comunitarios de bienestar, donde madres voluntarias ofrecían cuidado a niños en edad preescolar. Con la Constitución de 1991, se reafirmó que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás. En 2006, la expedición de la Ley 1098, o Código de Infancia y Adolescencia, fortaleció la protección de la niñez. Posteriormente, en la década de 2010, se implementó la estrategia "De Cero a Siempre", consolidando una política pública de atención integral para la primera

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

infancia. En sus más de 50 años de existencia, el ICBF ha impactado la vida de millones de colombianos, asegurando el bienestar de la niñez y la adolescencia mediante programas de alimentación, adopción, protección y desarrollo integral. Su labor continúa, con el compromiso de fortalecer las familias como el pilar fundamental en la garantía de los derechos de los menores de edad en Colombia (ICBF, 2018).

Hoy en día, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad desconcentrada, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creado por la Ley 75 de 1968 y reorganizado conforme a lo dispuesto por la Ley 7 de 1979 y su Decreto Reglamentario No. 2388 de 1979, que mediante Decreto No. 4156 de 2011 fue adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (ICBF, 2023).

Figura 1

Logo del Instituto de Bienestar Familiar



Nota: La figura muestra el logo del ICBF. Obtenido de la página web del Instituto de Bienestar Familiar

4.3 Misión

Liderar la protección integral de los derechos de la niñez, la adolescencia y las familias, a través de la articulación e implementación de las políticas públicas, el fortalecimiento de la oferta del servicio público de bienestar familiar para la promoción de su pleno desarrollo, la consolidación de proyectos de vida y el fortalecimiento de las

capacidades de las familias, comunidades y territorios, promoviendo la equidad como expresión de justicia social y fundamento de la paz (ICBF, 2023).

4.4 Visión

En el 2030 el ICBF, como entidad articuladora de los diferentes sectores y actores territoriales que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, consolidará la materialización de condiciones que permitan el desarrollo y la protección integral de los derechos de niñas, niños, adolescentes y familias, posicionándoles como la generación de la vida, la paz y la justicia social (ICBF, 2023).

4.5 Principios

El Instituto de Bienestar Familiar identifica y orienta el desarrollo de sus funciones, bajo los siguientes principios éticos: trascendencia a sí mismo frente al interés superior de los niños y niñas, priorizando su voz, amor por las familias y comunidades, disciplina, innovación, patriotismo, alegría, respeto y equilibrio (ICBF, 2019).

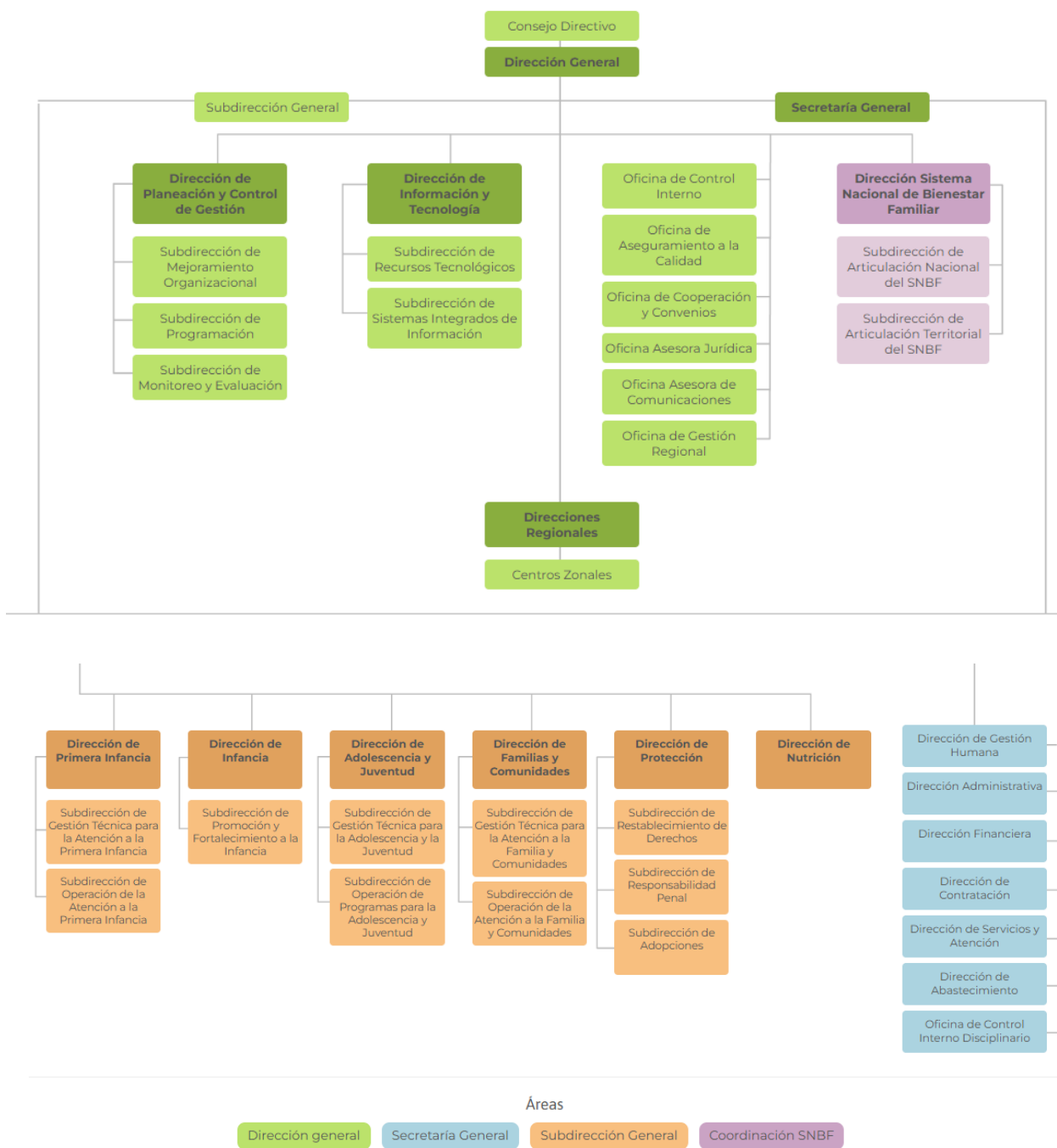
4.6 Valores

- Compromiso
- Confianza
- Honestidad
- Servicio
- Respeto
- Solidaridad

Figura 2.

Organización del Instituto de Bienestar Familiar

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10



Nota: La figura muestra un organigrama de las distintas áreas del ICBF. Tomado de la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La entidad cuenta con una estructura orgánica, de acuerdo con el Decreto No. 879 del 25 de junio de 2020 "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras" y el Decreto No. 987 de 2012.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

La Regional Santander tiene bajo su dirección once centros zonales, los cuales están ubicados en los municipios de Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca, Málaga, San Gil, Socorro y Vélez. En Bucaramanga y su área metropolitana se encuentran cinco centros zonales, dentro de los cuales se ubica el Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento localizado en el barrio La Joya. Este Centro Zonal es el único del área que está especializado en protección, esto es porque la Regional Santander así lo ha designado debido a su libertad de delimitar las funciones que desempeña cada centro zonal, lo anterior significa que los defensores de este Centro Zonal únicamente realizan Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) (ICBF, 2023).

En dicho centro zonal operan en total 15 defensorías, distribuidas de la siguiente manera: 8 de vulneración, 4 de CAIVAS, una de adoptabilidad con discapacidad, una de adoptabilidad sin discapacidad y una de adopciones, lo que evidencia la amplitud de la cobertura institucional y la diversidad de problemáticas atendidas en la región.

Relativo a la dependencia en la que se realizó la Práctica Jurídico Social, la Defensoría de Familia No. 10, adscrita al Centro Zonal Luis Carlos Galán Sarmiento del ICBF, constituye una dependencia de carácter interdisciplinario definida en el artículo 79 de la Ley 1098 de 2006, integrada por un defensor de familia y un equipo técnico conformado, como mínimo, por psicólogo, trabajador social y nutricionista. Su función esencial consiste en prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), siendo los conceptos que emite de carácter pericial y con valor probatorio dentro del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). (Ley 1098 de 2006).

En particular, la Defensoría No. 10 tiene a su cargo la atención de casos de NNA con discapacidad, cuya protección se enmarca en la Ruta de Actuaciones y Modelo de Atención para el Restablecimiento de Derechos de NNA y mayores de 18 años con

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

discapacidad aprobada por la Resolución 5929 de 2010. Dicha ruta establece que toda actuación administrativa debe garantizar un enfoque diferencial y especializado, asegurando medidas de restablecimiento acordes a las necesidades particulares de los niños, niñas y adolescentes.

El proceso de restablecimiento inicia con la recepción del caso por reparto, apertura de historia en el SIM y realización del triage inicial, donde se identifica la situación reportada y se clasifica el tipo de amenaza o vulneración de derechos, a su vez se hace la verificación o gestión de diagnóstico médico origen de la discapacidad. Posteriormente, el equipo interdisciplinario realiza la verificación de inscripción en Registro de Discapacidad, verificación de derechos y valoraciones técnicas, insumos fundamentales para que el defensor de familia emita un concepto de garantía de derechos y adopte medidas transitorias. Estas pueden consistir en la permanencia del NNA en su medio familiar, o en su ubicación en un hogar de paso, centro de emergencia u hogar sustituto, para lo cual se gestiona ante la central de cupos del ICBF. (ICBF, Lineamientos técnico administrativos de ruta de actuaciones y modelo 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, 2010).

El trámite del PARD, que según la Ley 1098 de 2006 debe resolverse en un máximo de seis meses prorrogables hasta por dos más, comprende la etapa probatoria, la decisión de restablecimiento y el posterior seguimiento permanente de la medida. (Ley 1098 de 2006). Durante este seguimiento, el defensor de familia puede verse en la necesidad de activar rutas específicas —como la de violencia sexual o la de salud— en articulación con autoridades judiciales, EPS y operadores aliados (p. ej., Servired, Teresa Toda), quienes juegan un papel fundamental en el acompañamiento y provisión de servicios para los NNA.

5 Marcos de Referencia

5.1 Marco de Antecedentes Jurídicos

En lo que respecta al marco jurídico aplicable, el ejercicio de la Práctica Jurídico Social se sustentó en un conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y jurisprudenciales que orientan la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, en especial aquellos con discapacidad. Estas normativas constituyen el fundamento esencial sobre el cual se estructura la labor de las Defensorías de Familia, proporcionando los lineamientos necesarios para la adopción de medidas de restablecimiento de derechos y la interposición de acciones constitucionales en defensa de los usuarios. A continuación, se presentan las principales fuentes jurídicas que guiaron el desarrollo del proyecto:

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia reconoce como derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, entre otros, la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, el cuidado y el amor, así como el derecho a crecer en el seno de una familia, de la cual no pueden ser separados salvo en circunstancias excepcionales previstas por la ley, con la finalidad exclusiva de protegerlos (Const.,1991). En estrecha relación, el artículo 45 de la Constitución declara que los adolescentes tienen derecho a la protección y formación integral, imponiendo a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo y el pleno ejercicio de sus derechos, estableciendo además que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás (Const.,1991).

La Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) constituye el marco normativo principal en Colombia para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Esta ley regula sus derechos, garantías y mecanismos de restablecimiento,

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

definiendo el papel de las autoridades administrativas y judiciales en la prevención, atención y protección frente a la amenaza o vulneración de sus derechos. Con posterioridad, la Ley 1878 de 2018 introdujo reformas trascendentales al Código, particularmente en lo relativo al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), establecido en su artículo 4, al introducir mayor celeridad y límites temporales en las actuaciones administrativas adelantadas por el ICBF y las Defensorías de Familia. Su finalidad fue superar problemáticas de dilaciones injustificadas que afectaban el interés superior de los NNA, fortaleciendo así el principio de prevalencia y garantizando decisiones oportunas frente a situaciones de amenaza, inobservancia o vulneración de derechos.

En el plano internacional, instrumentos como la Ley 12 de 1991 que aprueba y ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), considerada el tratado más relevante en materia de derechos de la niñez, y el Convenio de La Haya de 1996 sobre responsabilidad parental y medidas de protección de menores en contextos transfronterizos, se convierten en referentes obligados para la interpretación y aplicación de las normas internas. Ambos establecen estándares universales de protección, cooperación internacional y garantías frente a situaciones de vulnerabilidad, en particular en contextos de adopción o movilidad internacional.

La jurisprudencia constitucional también ha consolidado el principio del interés superior del niño como eje rector de las decisiones judiciales y administrativas. Así, la Sentencia T-510 de 2003 reafirmó la prevalencia de los derechos de los NNA sobre los de los demás, destacando la necesidad de evaluar cada caso en su contexto fáctico y jurídico para asegurar su desarrollo integral. La Sentencia T-044 de 2014 protegió el derecho de los NNA a crecer en familia, señalando que la separación solo procede en circunstancias graves como abuso, abandono o violencia. En línea con esto, la Sentencia

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

T-019 de 2020 enfatizó la celeridad en los procesos de restablecimiento de derechos y la obligación de adoptar medidas provisionales y definitivas adecuadas, bajo sanción de pérdida de competencia por parte de las autoridades en caso de demoras. La Sentencia SU-180 de 2022 consolidó la adopción como medida excepcional de restablecimiento de derechos cuando la familia biológica no garantiza el cuidado, reafirmando la protección del derecho de los niños a tener una familia. Finalmente, la Sentencia T-325 de 2023 profundizó en la importancia de figuras como la familia de crianza, precisó la competencia de Defensorías y Comisarías de Familia y reiteró que todas las decisiones deben estar guiadas por el principio del interés superior.

Por otra parte, en el ámbito administrativo, los Lineamientos Técnico Administrativos de Ruta de Actuaciones y Modelo de Atención para el Restablecimiento de Derechos de NNA y mayores de 18 años con discapacidad (Resolución 5929 de 2010) constituyen un instrumento esencial de obligatorio cumplimiento en todas las modalidades de atención. Estos lineamientos fijan directrices claras para garantizar la protección integral, estandarizando procedimientos en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos y articulando a las distintas entidades responsables en la atención de la niñez y adolescencia.

Asimismo, el Lineamiento Técnico Administrativo de Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de NNA con derechos inobservados, amenazados o vulnerados (Resolución 1526 de 2016, modificada por la Resolución 7547 de 2016) actualizó y precisó el marco operativo de las Defensorías de Familia, estableciendo protocolos de actuación que aseguran la efectividad de las medidas de restablecimiento. La importancia de estos lineamientos radica en que operativizan los mandatos constitucionales y legales, brindando herramientas concretas para la actuación de los funcionarios en los casos de amenaza o vulneración de derechos, además de articular las

medidas de protección con un enfoque diferencial, en especial cuando se trata de NNA con discapacidad.

5.2 Marco Teórico

La Constitución Política de 1991 en su artículo 44 marcó el tránsito en Colombia de una situación irregular a protección integral. Esto significa que los niños, niñas y adolescentes dejaron de ser vistos como “objetos de protección” y pasaron a ser reconocidos como sujetos de derechos fundamentales, cuya garantía, restablecimiento y exigibilidad es inmediata y prevalente. (Const.,1991).

La Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia materializa este enfoque, al establecer que toda medida o proceso que los involucre debe atender al principio del interés superior del niño, lo cual constituye un eje transversal en el quehacer de las Defensorías de Familia. Es por eso que, el principio del interés superior del niño ha sido definido tanto por la Corte Constitucional como por organismos internacionales como la ONU, en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), como el criterio rector que guía todas las decisiones judiciales y administrativas.

Así pues, la Corte Constitucional de Colombia mediante las sentencias T-510 de 2003 y T-019 de 2020, ha enfatizado que este principio no se aplica en abstracto, sino que requiere un análisis fáctico y contextual de cada caso. En los procesos de restablecimiento de derechos, así como en las acciones constitucionales, este principio justifica la adopción de medidas urgentes, incluso provisionales, que garanticen la celeridad y efectividad en la protección de los derechos.

Ahora bien, dentro del sistema de protección integral es necesario resaltar la situación particular de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. El reconocimiento de la discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano responde a

los estándares internacionales fijados por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. En este marco, los NNA con discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, lo que implica un deber reforzado de las instituciones, incluyendo el ICBF y las Defensorías de Familia, de garantizar el acceso oportuno a salud, educación, inclusión social y servicios complementarios.

Es por eso que, la Resolución 5929 de 2010, que aprueba los lineamientos técnicos de atención para NNA y mayor de 18 años con discapacidad, desarrolla protocolos específicos de acompañamiento, reconociendo la urgencia de superar las barreras administrativas que puedan retrasar el acceso efectivo a sus derechos. Del mismo modo, el PARD constituye el instrumento administrativo mediante el cual las Defensorías de Familia garantizan la restitución de derechos cuando estos se encuentran amenazados, inobservados o vulnerados.

5.3 Marco Conceptual

El marco conceptual de esta práctica se basa en los ejes fundamentales que orientan el desarrollo de los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), gestión procesal y la gestión jurídico-administrativa en el contexto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En este sentido, los conceptos abordados estarán relacionados con la naturaleza y funcionamiento de los PARD, la normatividad aplicable, la descongestión procesal y los principios que rigen la protección de los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

Esta práctica se fundamenta en la doctrina de la protección integral, el principio del interés superior del niño y el enfoque de derechos humanos, pilares del Sistema de Bienestar Familiar en Colombia. Estos principios guían la actuación de la Defensoría de

Familia, asegurando que los PARD se lleven a cabo con celeridad y garantizando la protección efectiva de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Con base en lo anterior, se estima necesario definir los siguientes conceptos:

5.3.1 *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, y de sus relaciones existentes, para dar cumplimiento a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal (ICBF, 2023).

5.3.2 *Restablecimiento de derechos*

Se entiende por restablecimiento de los derechos de las personas menores de edad la restauración de su dignidad e integridad en tanto sujetos de derechos y de la capacidad para el ejercicio efectivo de los mismos. Para ello, las autoridades administrativas emitirán las órdenes correspondientes para que las entidades competentes, la sociedad civil y la familia den cumplimiento a las medidas de restablecimiento de derechos adoptadas. (ICBF, Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, 2016).

5.3.3 *Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD)*

Es un conjunto de actuaciones administrativas o judiciales que deben desarrollarse para la restauración de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes que han sido vulnerados o amenazados (ICBF, 2023).

Según el artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 3 de la Ley 1878 de 2018, un PARD se inicia cuando al hacer la verificación de la garantía de

derechos, la autoridad administrativa identifica una amenaza o vulneración de los mismos. Para esto, se expide un auto de apertura que debe estar debidamente motivado y contra el cual no proceden recursos. (Ley 1878 de 2018).

5.3.4 *Medidas de Restablecimiento*

Según el artículo 53 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son decisiones de carácter transitorio que toman las autoridades administrativas en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, para garantizar y restablecer el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La única medida de restablecimiento de derechos de carácter definitivo es la adopción.

5.3.5 *Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico*

Consiste en la obligación a los padres o a las personas responsables del cuidado del menor de edad, sobre el cumplimiento de los deberes que les corresponden o que la ley les impone. Comprende la orden urgente de que cesen las conductas que puedan vulnerar o amenazar los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, con la obligación de asistir a un curso pedagógico sobre derechos de la niñez, a cargo de la Defensoría del Pueblo, so pena de multa convertible en arresto. (ICBF, Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, 2016).

5.3.6 *Retiro inmediato*

Corresponde al retiro inmediato de la niña, niño o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar.

5.3.7 *Ubicación en medio familiar*

Según el artículo 56 del Código de Infancia y Adolescencia, es la ubicación del niño, niña o adolescente con sus padres, familia extensa o redes de apoyo cuando estos ofrezcan las condiciones que garanticen el ejercicio de sus derechos y atendiendo su interés superior.

5.3.8 *Ubicación en hogar de paso*

Según el artículo 57 del Código de Infancia y Adolescencia, es una medida transitoria que procede cuando no se logra localizar a las personas responsables del cuidado del NNA y radica en su ubicación en una familia registrada previamente que está dispuesta a acogerle de forma inmediata.

5.3.9 *Ubicación en hogar sustituto*

Según el artículo 59 del Código de Infancia y Adolescencia, es una medida de protección provisional que 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.

5.3.10 *Adopción*

Según el artículo 61 del Código de Infancia y Adolescencia, mediante esta medida, bajo la suprema vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable, la relación paternofilial entre personas que no la tienen por naturaleza.

5.3.11 *Interés Superior de los niños, niñas y adolescentes*

La Honorable Corte Constitucional de Colombia (2003), establece unos criterios jurídicos para determinarlo:

En sentencia T-510 de 2003, se identificó las reglas que podían ser aplicadas para establecer en qué consistía el interés superior en el caso que ocupaba a la Corte,

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

estas reglas han sido reiteradas y decantadas por la jurisprudencia, identificándolas como criterios decisorios generales en casos que involucran los derechos de menores de edad y se pueden sintetizar en los siguientes deberes a cargo del juez de tutela:

- a) Deber de garantizar el desarrollo integral del niño o la niña; b) Deber de garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos del niño o la niña; c) Deber de proteger al niño o niña de riesgos prohibidos; d) Deber de equilibrar los derechos de los niños y los derechos de sus familiares, teniendo en cuenta que si se altera dicho equilibrio, debe adoptarse la decisión que mejor satisfaga los derechos de los niños; e) Deber de garantizar un ambiente familiar apto para el desarrollo del niño o la niña; f) Deber de justificar con razones de peso, la intervención del Estado en las relaciones materno filiales y g) Deber de evitar cambios desfavorables en las condiciones de las o los niños involucrados. (p.1).

5.3.12 Defensoría de Familia

Dependencia del Instituto Colombiano de Bienestar familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes (ICBF, 2023).

5.3.13 Protección integral

Según el artículo 7 del Código de Infancia y Adolescencia, es el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, garantía y cumplimiento de los mismos, prevención de su amenaza o vulneración y seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

5.3.14 Verificación de garantía de derechos

En todos los casos en los que se ponga en conocimiento la presunta vulneración o amenaza de los derechos de un niño, niña o adolescente el Defensor de Familia ordenará al equipo técnico disciplinario la verificación de la garantía de derechos consagrados en el título I capítulo II de la Ley 1098 de 2006, modificada por la Ley 1878 de 2018.

En este sentido se deberán realizar: valoración del estado de salud física, psicológica y emocional, el estado de nutrición y vacunación, la inscripción en el registro civil de nacimiento, la ubicación de la familia de origen, el estudio del entorno familiar y la identificación tanto de elementos protectores como de riesgo para la vigencia de los derechos, la vinculación al sistema de salud y seguridad social y la vinculación al sistema educativo de niños, niñas o adolescente con los derechos amenazados o vulnerados.

La verificación debe realizarse de manera inmediata, excepto cuando el niño, niña o adolescente no se encuentre ante la Autoridad Administrativa competente, evento en el cual la verificación se realizará en el menor tiempo posible, el cual no podrá exceder de 10 días siguientes al conocimiento de la presunta amenaza o vulneración (Congreso de la República de Colombia, 2006).

5.3.15 Discapacidad

Concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 2006).

5.3.16 Personas con discapacidad

Aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las

actitudinales puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Congreso de la República de Colombia, 2013).

5.3.17 Certificado de Discapacidad

Es un documento expedido en Colombia por una Entidad Promotora de Salud (EPS) o Institución Prestadora de Salud (IPS) que acredita la discapacidad de una persona y es un requisito para acceder a programas y beneficios del Estado, como el que ofrece el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para niños, niñas y adolescentes.

5.3.18 Central de Cupos

Es una función administrativa del ICBF encargada de asignar los cupos disponibles en las diferentes modalidades de atención a la primera infancia y programas de protección a nivel territorial (ICBF, 2023).

5.3.19 Operadores ICBF

Son entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que firman un contrato con el ICBF para implementar y ejecutar programas de atención a la infancia, adolescencia y otras poblaciones vulnerables en el territorio nacional. Estas entidades son contratadas a través de procesos de convocatoria pública y son las encargadas de realizar las acciones directas e indirectas (administrativas y de apoyo) necesarias para garantizar los derechos de los beneficiarios y la correcta ejecución de las políticas del ICBF (ICBF, 2010).

5.3.20 Sistema de Información Misional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (SIM)

El SIM es un software que permite registrar, consolidar y reportar información sobre los beneficiarios y peticionarios de los servicios que ofrece la entidad, como la atención a niños, niñas y adolescentes en sus diferentes programas y estrategias. Ministerio de Salud y protección social.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

Inducción al sistema, lectura de lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el PARD y familiarización con el SIM																	
SEGUNDA ETAPA																	
Revisión de minutas de acciones de tutela e incidentes de desacato, así como análisis de expedientes físicos y digitales, con el fin de reconocer y comprender la estructura de los documentos.																	
TERCERA ETAPA																	
Elaboración y presentación de acciones constitucionales orientadas a la protección de los derechos de los NNA, garantizando además el seguimiento oportuno y adecuado de cada caso.																	
CUARTA ETAPA																	
Manejo del (SIM), consulta de base de datos de usuarios y diligenciamiento de ordenes de ingreso y egreso																	
Identificación del problema principal y la formulación de una propuesta de protocolo interno																	

Nota: Esta tabla comprende el periodo comprendido del 31 de marzo al 31 de julio de 2025.

6. Desarrollo de la práctica jurídico social

De acuerdo con la metodología expuesta en apartados anteriores, el desarrollo de la Práctica Jurídico Social se estructuró en cuatro etapas, orientadas a cumplir los objetivos específicos y, en consecuencia, el objetivo general planteado. Este último consistió en brindar acompañamiento jurídico a la Defensoría de Familia No. 10 del Centro Zonal, especialmente en la atención y gestión de los casos de niños, niñas y adolescentes (NNA) y mayores de 18 años, con discapacidad, cuyos derechos se encontraban inobservados, amenazados o vulnerados, mediante la aplicación de acciones

constitucionales y la elaboración de una propuesta de protocolo interno para la agilización de trámites.

La primera etapa correspondió a la inducción institucional, la cual incluyó la lectura detallada del Lineamiento Técnico Administrativo de la Ruta de Actuaciones para el Restablecimiento de Derechos de NNA con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, así como la familiarización inicial con el Sistema de Información Misional (SIM). Esta fase permitió comprender el marco técnico que guía las actuaciones del ICBF y conocer de primera mano las funciones de las defensorías en los procesos de restablecimiento de derechos, lo que garantizó una base sólida para el posterior ejercicio práctico.

La segunda etapa consistió en la revisión de minutas de derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato, junto con el análisis de expedientes físicos y digitales de los usuarios, para poder identificar los documentos que eran fundamentales para usar como prueba en dichas acciones. El propósito fue reconocer y entender la estructura documental de los casos, identificar las particularidades de los procesos constitucionales y las pruebas usualmente aportadas, así como familiarizarse con los criterios jurídicos empleados por los defensores en sus intervenciones. De esta forma, se adquirió experiencia directa en la valoración y organización de expedientes, insumo esencial para la elaboración de actuaciones más completas y precisas.

La tercera etapa se centró en la elaboración y radicación de acciones constitucionales, especialmente derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato orientadas a la protección inmediata de los derechos de los NNA. Esta labor incluyó no solo la redacción de los escritos, sino también el seguimiento constante a los casos, atendiendo los requerimientos de los jueces, verificando el cumplimiento de las órdenes judiciales y acompañando a los operadores en el desarrollo del trámite. Esta fase

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

permitió evidenciar la relevancia del principio de celeridad, pues cualquier dilación en estas acciones puede afectar gravemente el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

Por último, la cuarta etapa implicó el manejo operativo y técnico del SIM, sistema en el que se llevó a cabo la consulta de la base de datos de usuarios y el diligenciamiento de órdenes de ingreso y egreso, debido a la finalización del contrato de un operador del ICBF, lo cual generó la obligación de trasladar a todos los NNA atendidos hacia un nuevo operador. Esta actividad resultó fundamental para mantener la trazabilidad de los casos, garantizar la consistencia en la información y permitir que las actuaciones jurídicas estuvieran siempre acompañadas de un respaldo administrativo actualizado. De igual manera, el uso adecuado del SIM contribuyó a mejorar la articulación entre las áreas de la Defensoría y otras instituciones vinculadas al restablecimiento de derechos.

6.1 Informe de recuento de actividades

Tabla 2.

Recuento de acciones realizadas a NNA y mayores de 18 años con discapacidad

TIPO DE ACCIÓN	TIPO DE SERVIDOR	NÚMERO DE ACCIONES REALIZADAS DEL 31 DE MARZO AL 31 DE JULIO DE 2025 EN LA DEFENSORÍA N°10 ICBF			
		Acción 1	Acción 2	Acción 3	Acción 4
TUTELA	SERVIRED	J.A.G.A	I.C.M	F.A.G	A.R.Z
		K.A.T	M.J.A.R	D.S.B.R	Y.N.J.B
	CRESER	M.A.O	C.R.M.O, I.M.E, K.D.O.O, J.M.G.M,	L.M.R, M.R.R, T.B.C, A.V.C.A, A.P.C.H, G.A.R, J.J.L, K.D.O.O,	

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

			J.F.A.D, J.J.L, J.D.G y C.M.G	M.E.V, M.I.M.G, W.O.A, L.D.J, C.A.J y P.I.E	
	TERESA TODA	S.A.R			
DERECHO DE PETICION	SERVIRED CRESER	L.D.P A.P.G	S.D L.C.G	M.A.O A.V.C.A, L.D.J.M, A.P.C.H, G.A.R, J.J.L, K.D.O.O, M.E.V, M.I.M.G, P.R, W.O.A, Y.C.V.G, S.D.R.V, C.A.J.M, C.M.G, F.A.B, G.C.O, J.J.G.C, P.I.E.Z, J.F.A.D, L.C.G.P, L.M.R, M.R.R, T.B.C, C.R.M.O, D.F.D.A, J.R.G, J.V.R y J.M.G.M	M.A.L L.F.A.R, M.A.M.O, D.J.C, D.F.B.C, H.F.J.J, C.A.G, M.F.R.A y M.A.C

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

	TERESA TODA	K.D.P.S	K.D.R		
DESACATO	SERVIRED	C.M.P	S.B.B		
	CRESER	L.D.J.M			
	TERESA TODA				
ORDENES	CRESER	CONVO CATOR IA DE REUNI ÓN DE EPS PARA TRASL ADO CRESE R	SOLICITUD DE AMBULAN CIAS PARA TRASLADO A NUEVA EPS	SOLICITUD DE DE AMBULANCI AS PARA TRASLADO A SANITAS	65 ORDENES DE INGRESO + EGRESO EN EL SIM
	TERESA TODA	65 ORDEN ES DE INGRE SO			
	CENTRAL DE CUPOS	65 SOLICI TUDES DE CUPO			

TOTAL DE ACCIONES REALIZADAS	223
-------------------------------------	-----

Nota: Esta tabla comprende el periodo comprendido del 31 de marzo al 31 de julio de 2025.

8. Capítulo I: Funcionamiento del ICBF en la protección de niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad: avances, limitaciones y problemáticas.

El punto de partida de la protección de niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia se encuentra en el artículo 44 de la Constitución Política, que reconoce sus derechos como prevalentes frente a los demás y establece como deber de la familia, la sociedad y el Estado garantizar su protección integral (Const.,1991). Este mandato se articula con el principio del interés superior del niño, el cual ha sido desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-510 de 2003 señaló que dicho principio es de aplicación inmediata y de carácter vinculante en todas las actuaciones administrativas y judiciales que los involucren. Así mismo, la Sentencia C-371 de 2014 reiteró que el interés superior del niño constituye una pauta hermenéutica para resolver cualquier conflicto entre derechos, priorizando siempre aquellos de los menores de edad.

En este marco normativo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se erige como la entidad rectora de la protección de los derechos de los NNA y de las personas mayores de 18 años con discapacidad sin ningún apoyo familiar o red de apoyo familiar. El ICBF opera principalmente a través de sus Defensorías de Familia, que según el Código de Infancia y Adolescencia, son dependencias de naturaleza multidisciplinaria encargadas de prevenir, garantizar y restablecer derechos. Cada Defensoría debe contar

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

con equipos técnicos conformados, al menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista, cuya función es apoyar al Defensor de Familia en la toma de decisiones técnicas y jurídicas. (Congreso de la República de Colombia, 2006).

No obstante, a pesar del diseño normativo robusto, la práctica revela graves dificultades. En ciudades como Bucaramanga, donde la demanda de protección es muy alta, la capacidad de respuesta del ICBF se ve limitada por la sobrecarga laboral de los defensores y de sus equipos interdisciplinarios. Aunque el artículo 82 del Código de Infancia y Adolescencia les asigna un catálogo de 19 funciones, que incluyen desde la adopción de medidas de restablecimiento hasta la declaratoria de adoptabilidad, en la práctica el cumplimiento de dichas funciones resulta inviable debido al número reducido de profesionales y a la complejidad de los casos.

8.1 Funciones del Defensor de Familia y su papel frente a las acciones constitucionales

En el marco del Sistema de Protección Integral, el Defensor de Familia se configura como la autoridad administrativa encargada de garantizar, proteger y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para cumplir con este rol, la Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia (2006), establece un conjunto de funciones específicas tales como:

Artículo 82. Funciones del Defensor de Familia. Corresponde al Defensor de Familia:

1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.
3. Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.
4. Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.
5. Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.
6. Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.
7. Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.
8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente.
9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.

10. Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.

11. Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.

12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o éste se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.

13. Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.

14. Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente. 15. Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.

16. Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.

17. Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

18. Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.

19. Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil, ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia. (p.44).

Dentro de estas diecinueve funciones del Defensor de Familia establecidas en el artículo 82 del Código de Infancia y Adolescencia, algunas resultan especialmente relevantes para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales. Entre ellas se encuentran la obligación de adelantar de oficio actuaciones para prevenir, proteger y restablecer derechos, la facultad de adoptar medidas inmediatas de restablecimiento, el ejercicio de la función de policía administrativa, y la competencia de declarar la situación de adoptabilidad. Estas responsabilidades reflejan la importancia del rol del defensor como garante integral de la niñez y la adolescencia, pues permiten dar respuestas rápidas y efectivas ante situaciones de vulneración. Sin embargo, en la práctica, su desarrollo puede verse condicionado por factores externos, como la necesidad de atender los reportes constantes de los operadores del ICBF, quienes tienen el deber de informar oportunamente sobre posibles fallas en la atención en salud, educación, nutrición u otras áreas esenciales.

El rol del defensor en estos casos implica un proceso continuo de recepción de información, análisis jurídico y actuación constitucional, que no se limita únicamente a la valoración abstracta de los derechos vulnerados, sino que se enmarca en procedimientos reglados. Cuando un operador informa una irregularidad, el defensor debe

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

identificar si existe una vulneración de derechos fundamentales y determinar la vía más adecuada para su protección, ya sea derecho de petición, acción de tutela o incidente de desacato. En este punto, se activa un protocolo que, aunque tiene su base en la Constitución y en la Ley 1098 de 2006, también se encuentra desarrollado en manuales, estatutos de atención al ciudadano, lineamientos técnicos, rutas de violencia sexual y demás anexos expedidos por el ICBF para garantizar la protección integral.

Posteriormente, el defensor acude a los expedientes físicos o digitales para recopilar pruebas relevantes, como registros civiles de nacimiento, declaratorias de adoptabilidad u oficios de otras autoridades. En los casos relacionados con el derecho a la salud, la prueba esencial suele reposar en los operadores —como historias clínicas, certificados de discapacidad, órdenes médicas o tirillas de pendientes—, lo que genera una dependencia directa que puede dificultar la celeridad de la acción. De allí que, en muchas ocasiones, se privilegie la interposición de un derecho de petición previo, con fundamento en el poder coercitivo que le confiere la Ley 1098 de 2006 al defensor como autoridad administrativa, pues las solicitudes deben ser atendidas por las entidades públicas y privadas en los términos legales, so pena de sanciones, tales como la imposición de multas a particulares o el traslado de copias a la Oficina de Control Interno Disciplinario (OCID) en el caso de servidores públicos.

El problema surge cuando los operadores, a su vez, se encuentran saturados de trabajo y retrasan la entrega de la documentación o la envían incompleta. Estas demoras injustificadas repercuten en el defensor, que se ve obligado a realizar múltiples requerimientos para completar los soportes, retrasando el inicio de la acción constitucional y prolongando la vulneración de los derechos del NNA. En este sentido, la función del defensor se convierte en una carrera contrarreloj donde el incumplimiento de

terceros amenaza no solo la eficacia de los procesos, sino también su propia responsabilidad como garante de derechos fundamentales.

8.2 Limitaciones estructurales y necesidad de apoyo en la gestión del ICBF

La sobrecarga del defensor no solo se explica por las múltiples funciones legales y la dependencia de los operadores, sino también por el hecho de que muchas veces debe asumir tareas que no le corresponden directamente, pero que, en la práctica, se asocian a su deber de protección integral. La escasez de personal en las Defensorías de Familia agudiza este panorama, pues obliga a los profesionales a cubrir frentes que exceden sus competencias, sacrificando la eficiencia y calidad de los procesos. Esta realidad genera una tensión constante entre las obligaciones legales y las limitaciones institucionales, poniendo en riesgo la materialización del principio de interés superior del niño.

En medio de esta situación, una de las soluciones que emerge es el fortalecimiento del apoyo académico mediante practicantes de derecho, psicología y trabajo social. Durante la experiencia institucional se evidenció que la llegada de practicantes representó un alivio significativo para la Defensoría, en tanto permitieron descongestionar tareas operativas y facilitar la preparación de acciones constitucionales. Sin embargo, se identificó que la entidad no cuenta con un protocolo sistematizado de inducción ni de asignación de funciones para practicantes, lo que limita su aprovechamiento como recurso de apoyo.

Por tanto, se considera necesario implementar estrategias como la publicidad activa de vacantes para practicantes y la elaboración de un protocolo de intervención que garantice su incorporación efectiva. Ello no solo contribuiría a optimizar los procesos internos, sino que también fortalecería la capacidad institucional de garantizar de manera integral los derechos de los NNA y mayores de 18 años con discapacidad. En definitiva, se trata de avanzar hacia una gestión más eficiente y estructurada que, sin dejar de lado

el marco jurídico vigente, priorice la realidad de los niños como sujetos de especial protección constitucional.

9. Capítulo II: El rol de la Rama Judicial en las acciones constitucionales interpuestas por el ICBF: análisis de los obstáculos procesales y estructurales.

9.1. Interés Superior del NNA

La Rama Judicial cumple un papel fundamental en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), así como de las personas con discapacidad, en tanto se erige como garante último de la efectividad de la Constitución. A través de las acciones constitucionales, se materializa la función de asegurar la supremacía de la Carta Política y la prevalencia de los derechos fundamentales. En este sentido, el rol judicial no solo implica resolver controversias jurídicas, sino también garantizar en la práctica condiciones de vida dignas a quienes son sujetos de especial protección constitucional.

El artículo 44 de la Constitución establece que los derechos de los niños son prevalentes sobre los de los demás, lo cual se complementa con los estándares internacionales de protección de la niñez y de las personas con discapacidad. (Const.,1991). La Corte Constitucional (2015), en la Sentencia C-258 de 2015, precisó que:

“El principio del interés superior del menor cumple varias funciones: (i) asegurar su desarrollo integral en cada caso particular, (ii) garantizar la realización efectiva de sus derechos fundamentales y protegerlos de riesgos que amenacen su desarrollo armónico, incluso más allá de los expresamente contemplados en la ley, y (iii) resolver los conflictos entre los derechos de los padres y los de los niños,

privilegiando siempre estos últimos cuando no sea posible la armonización.”
(p.2).

En el mismo sentido, la Sentencia T-105 de 2017 reiteró que el interés superior del menor constituye el criterio primordial que deben observar las autoridades en cualquier decisión que les afecte. La Corte (2017) destacó que, por tratarse de una población vulnerable y en proceso de formación, los niños y adolescentes tienen el estatus de sujetos de especial protección constitucional. Esto implica que, en todos los casos en que sus derechos fundamentales se encuentren en riesgo, debe prevalecer su protección integral, la cual demanda la concurrencia del Estado, la sociedad y la familia. Así, el principio se traduce en un mandato de acción inmediata y eficaz frente a situaciones que puedan menoscabar su desarrollo armónico.

La protección también se extiende a las personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, obliga al Estado a garantizar mecanismos judiciales eficaces que prevengan vulneraciones y aseguren el restablecimiento de derechos. En el ámbito interno, la Ley 1996 de 2019 refuerza este compromiso al reconocer la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad y establecer medidas de apoyo para el ejercicio efectivo de su autonomía.

De manera complementaria, la Corte Constitucional ha reiterado que las personas con discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, al ser un grupo históricamente marginado y expuesto a múltiples formas de exclusión. En la Sentencia T-575 de 2017, la Corte subrayó que la protección que el Estado debe brindar a esta población es “integral”, pues la igualdad real exige remover los obstáculos sociales y estructurales que impiden su plena participación en la vida pública y privada. De igual forma, en la Sentencia T-511 de 2024, la Corte precisó que las personas con discapacidad

han sido víctimas de una “histórica exclusión e invisibilidad”, por lo que el Estado tiene la obligación de implementar acciones afirmativas que garanticen su inclusión social, el acceso al espacio público, la educación, la salud y el trabajo en condiciones de dignidad e igualdad material.

Así, tanto los niños, niñas y adolescentes como los adultos con discapacidad se encuentran amparados por una protección constitucional reforzada, lo que justifica que los jueces deban dar un trato preferente a sus solicitudes de amparo y asegurar una respuesta efectiva frente a la vulneración de sus derechos fundamentales.

9.2. Acción de Tutela: procedimiento, avances y obstáculos prácticos.

Una vez presentada la acción de tutela, “la autoridad judicial a quien le sea repartida proferirá el correspondiente auto admisorio con el que se da inicio al proceso contradictorio en la acción de tutela” (Castro Novoa & Carvajal Santoyo, 2017). Este diseño busca que el trámite sea breve y expedito, garantizando una respuesta pronta frente a violaciones o amenazas de derechos fundamentales. El procedimiento contempla, además, la posibilidad de medidas provisionales para conjurar riesgos inmediatos, en particular cuando están en juego derechos de sujetos de especial protección constitucional.

En materia de medidas provisionales, el Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, señala que el juez constitucional, cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, podrá suspender la aplicación del acto que amenace o vulnere los derechos fundamentales, ya sea de oficio o a petición de parte. (Decreto 2591 de 1991). Sin embargo, en la práctica, estas medidas no siempre se adoptan a tiempo. Un caso ilustrativo ocurrió en la Defensoría del Pueblo cuando, ante un traslado masivo de NNA y adultos con discapacidad de una fundación a otra por terminación de contrato, se llamaron a todas

las EPS que tenían vínculo con los usuarios para que realizaran una valoración médica a cada uno y poder determinar si necesitaban de ambulancia medicalizada para su traslado y poder autorizarla. Sin embargo, una de las EPS vinculadas al caso omitió realizar las valoraciones médicas requeridas, lo que llevó a la Defensoría de Familia a interponer una acción de tutela con solicitud urgente de medida provisional. Si bien el auto que avocaba conocimiento fue proferido de manera oportuna, la orden judicial no se ejecutó con la celeridad necesaria, situación que obligó al ICBF a asumir de manera directa los costos del traslado para salvaguardar la vida y la integridad de los usuarios.

Respecto a la sentencia de tutela, “luego de que el juez valore el material probatorio obrante en el expediente, luego de 10 días hábiles contados desde el momento de la presentación de la solicitud de amparo, deberá proferir fallo. Este mismo deberá contener las órdenes dirigidas a garantizar la vigencia de los derechos amenazados o vulnerados” (Castro Novoa & Carvajal Santoyo, 2017). En principio, ello debería redundar en fallos favorables cuando se trata de sujetos de especial protección. No obstante, en la práctica, muchas solicitudes resultan negadas por considerarse que buscan amparar “hechos futuros e inciertos”. Este problema se evidencia especialmente en tutelas relacionadas con la salud, donde los jueces rechazan pretensiones de garantizar tratamientos integrales bajo el argumento de que no puede tutelarse un derecho cuya vulneración aún no es cierta. Así lo recordó el Consejo de Estado, al señalar que “no es posible mediante la acción de tutela amparar derechos que no han sido vulnerados o frente a los cuales no existe una amenaza real [...] la amenaza debe ser contundente, cierta, ostensible, inminente y clara, lo contrario llevaría a que cualquier hecho futuro e incierto fuera susceptible de tutela”. (Hernández, 2016).

Sin embargo, esta visión desconoce que la repetida falta de entrega de medicamentos en Colombia no constituye un hecho incierto, sino un patrón estructural y

reiterado que se presenta de manera constante en el sistema de salud. En efecto, la escasez, las demoras injustificadas y la negativa de las EPS a garantizar el suministro oportuno de tratamientos médicos son situaciones que se repiten de forma sistemática, afectando directamente a los sujetos de especial protección constitucional como lo son en este caso los usuarios del ICBF. Este incumplimiento no puede ser considerado como una eventualidad futura e imprevisible, pues se trata de una realidad permanente que pone en riesgo la vida, la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, vulnerando así el principio del interés superior del menor y desconociendo la obligación del Estado de garantizar su derecho a una atención en salud continua, integral y efectiva.

9.3. Incidente de Desacato: mecanismos, problemas y vacíos estructurales

Frente al incumplimiento de las órdenes emitidas en una sentencia de tutela, el ordenamiento jurídico contempla dos vías: el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato. Según los módulos de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”: “una vez se ha producido una decisión que declara la existencia de la violación o amenaza y emite órdenes dirigidas a conjurarlas, el demandante cuenta con dos mecanismos, que puede utilizar simultánea o sucesivamente ante el incumplimiento de la orden emitida en el respectivo fallo, se trata del trámite de cumplimiento en el que se solicita al juez obligue a la parte condenada a cumplir con lo dispuesto en la orden y el incidente de desacato que persigue que la persona que incumple dicha orden sea sancionada”.

Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, este mecanismo tiene una doble dimensión: por un lado, puede dar lugar a sanciones como multas o arresto contra el funcionario o particular que incumple la orden judicial; y por otro, se erige como una herramienta de naturaleza esencialmente correctiva, orientada a garantizar que el fallo de tutela se cumpla en su integridad y sin dilaciones. En este sentido, el desacato no debe entenderse únicamente como una medida sancionatoria, sino como un instrumento

indispensable para asegurar la eficacia de la justicia constitucional y evitar que las decisiones adoptadas en sede de tutela se reduzcan a meras declaraciones formales sin efectos prácticos (Corte Constitucional de Colombia, 2018). Su finalidad última, entonces, es proteger de manera real y efectiva los derechos fundamentales vulnerados, reafirmando el principio de supremacía constitucional y el deber de todas las autoridades y particulares de acatar lo resuelto por los jueces de tutela.

No obstante, en la práctica, este mecanismo suele enfrentar graves obstáculos. En múltiples ocasiones, la carga probatoria y los requerimientos exigidos por los jueces en el trámite del incidente resultan excesivos, lo que retrasa la decisión y prolonga la vulneración del derecho. Como ejemplo se tiene un caso que se presentó en la Defensoría de Familia cuando se tramitó un incidente de desacato contra una EPS que había incumplido durante cinco meses la entrega de medicamentos vitales a un niño. En medio del trámite, la EPS comenzó a entregar los fármacos en 2025, lo que llevó al juez a concluir que no procedía abrir incidente, alegando que “en este caso no estaba demostrado el incumplimiento ya que como en el año 2025 la EPS ya le estaba administrando el medicamento y en este momento se estaba garantizando el derecho a la salud, los medicamentos que le debían en 2024 no tienen en la actualidad la capacidad de afectarle porque ahora mismo ya lo está recibiendo”. (Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple, 2025). Esta decisión desconoce por completo el daño ya causado en el niño durante los meses de desabastecimiento y reduce la protección judicial a un análisis estrictamente formalista.

Lo anterior refleja un problema estructural: la interpretación judicial que considera que los incumplimientos pasados pierden relevancia una vez la entidad comienza a cumplir tardíamente. Este razonamiento equivale a invisibilizar el sufrimiento real y el riesgo a la vida que afrontaron los menores durante el período de incumplimiento,

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

negando la reparación y la responsabilidad efectiva de la EPS. Peor aún, deja en manos atadas a la Defensoría, ya que frente a ese auto solo procede el recurso de consulta, el cual no siempre ofrece una respuesta oportuna. De esta manera, el incidente de desacato pierde eficacia como herramienta de presión y se convierte en un trámite desgastante que termina por desincentivar su uso.

Este tipo de decisiones reflejan un grave desequilibrio entre la finalidad protectora de las acciones constitucionales y su aplicación práctica. Cuando se suman la sobrecarga institucional del ICBF y la Defensoría, las omisiones de las EPS y la falta de celeridad judicial, el resultado es un escenario en el que los derechos de los NNA y de las personas con discapacidad quedan seriamente comprometidos. En la medida en que el interés superior del niño exige una protección inmediata y efectiva, cualquier dilación o formalismo excesivo representa no solo un obstáculo procesal, sino una vulneración directa al mandato constitucional de garantizar su desarrollo integral.

En consecuencia, aunque la Rama Judicial es indispensable para la protección de los derechos de los NNA y personas con discapacidad, la existencia de demoras en las medidas provisionales, la negación de tratamientos integrales por supuesta falta de inmediatez y la ineficacia de los incidentes de desacato generan un desequilibrio serio en el sistema. Estas fallas procesales, sumadas a la sobrecarga de trabajo tanto en las Defensorías de Familia como en los operadores del ICBF, debilitan la respuesta institucional y ponen en riesgo el goce efectivo de derechos fundamentales. En última instancia, la falta de decisiones ágiles y coherentes por parte de los jueces perpetúa la vulneración y limita la capacidad del Estado para garantizar de manera efectiva el interés superior del niño y el trato reforzado a las personas con discapacidad.

10. Capítulo III: Los operadores del ICBF en los procesos de restablecimiento de derechos

El sistema de protección incluye actores no estatales, como las fundaciones, hogares sustitutos, internados o centros de atención especializados, los cuales ejecutan directamente las medidas de restablecimiento de derechos ordenadas por el ICBF. En el ICBF, un operador es una entidad que presta servicios de atención integral y bienestar a la infancia, la adolescencia o a adultos mayores vulnerables, según lo establecido en convenios y convocatorias públicas. Estos operadores, que actúan como contratistas del ICBF, son seleccionados para ejecutar programas y modalidades específicas, como la atención a la primera infancia en modalidades comunitarias o la asistencia a adultos mayores (ICBF, 2011).

Las fundaciones adscritas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) son organizaciones privadas que trabajan con el ICBF como parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para ejecutar acciones de protección integral a la niñez y fortalecimiento familiar. Estas fundaciones, junto a otras entidades privadas y públicas, conforman el SNBF y colaboran en programas y estrategias para el bienestar de niñas, niños y adolescentes en el país (ICBF, 2023).

Estas entidades, en su mayoría fundaciones sin ánimo de lucro, cumplen un papel fundamental dentro del sistema de protección, pues apoyan directamente procesos esenciales para el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. A través de su labor, brindan acompañamiento permanente a los menores con discapacidad, los asisten en sus citas médicas, realizan vigilancia constante de su estado de salud y desarrollo, y elaboran informes de seguimiento para las defensorías de familia. Dichos informes, cuando

evidencian la posible vulneración de un derecho fundamental como la salud, la vida o la educación, se convierten en una herramienta clave para que el Defensor de Familia active los mecanismos jurídicos correspondientes y se garantice de manera efectiva la protección integral de los usuarios.

10.1. La falta de respuesta oportuna como obstáculo en el restablecimiento de derechos

Sin embargo, en la práctica, uno de los problemas más frecuentes es el envío incompleto y/o tardío de la documentación por parte de los operadores a las defensorías de familia. Así que, cuando se evidencia que se está vulnerando un derecho fundamental a un usuario, el operador debe reportar de inmediato al Defensor de Familia para que se hagan los trámites necesarios dependiendo del caso, ya sea derecho de petición, acción de tutela o incidente de desacato. Para esto, el defensor requiere un informe de los datos del usuario y del caso, como lo es el objeto del incumplimiento, el derecho vulnerado, y, si se trata del área de salud, se necesitan insumos como órdenes médicas, historias clínicas, certificado de discapacidad o tirillas de pendiente, enlazados con el objeto en materia de incumplimiento —ya sea falta de autorización de exámenes o incumplimiento en la entrega de medicamentos—. De esta manera, es más fácil para el Defensor de Familia recepcionar esa documentación y poderla relacionar en el escrito de la acción constitucional.

Por lo tanto, estos informes son fundamentales para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las EPS en materia de salud o para acreditar la situación actual del niño, niña o adolescente. Sin embargo, como muchos operadores, al ser profesionales en trabajo social o enfermería, no siempre cuentan con formación especializada en derecho constitucional ni en técnicas procesales, los reportes del caso suelen carecer de pruebas suficientes o incluso se remiten sin soportes. Esto genera retrasos sustanciales en el

trámite de restablecimiento de derechos, porque el defensor debe reiterar en reiteradas ocasiones, vía correo electrónico, el reenvío de la información completa, afectando la eficacia y el principio de celeridad procesal consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política.

Ante la reiteración de estas falencias, las defensorías de familia se ven obligadas a realizar múltiples requerimientos, los cuales en ocasiones quedan sin respuesta. Este fenómeno impacta de manera directa en los derechos de los niños, pues la demora en allegar la información impide tomar decisiones oportunas para garantizar su interés superior, principio que rige todo el sistema de protección. A su vez, la Corte Constitucional ha señalado que las demoras injustificadas en los trámites de protección constituyen una forma de vulneración a los derechos fundamentales de los menores (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

En algunos casos, el incumplimiento de los operadores obliga a escalar los mismos hacia niveles superiores dentro del ICBF, como las direcciones regionales o la sede central, con el fin de obtener la información oportuna. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que la inactividad administrativa frente a los derechos de los niños constituye una omisión grave, incompatible con el mandato del artículo 44 de la Constitución. (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

De este modo, los constantes requerimientos sin respuesta no son un simple trámite administrativo, sino un obstáculo estructural que mina la efectividad de las medidas de restablecimiento de derechos. Mientras los operadores no fortalezcan sus capacidades técnicas y el ICBF no implemente un sistema más riguroso de exigibilidad y sanción, el riesgo de que los niños permanezcan desprotegidos frente a sus necesidades básicas será latente.

11. Capítulo IV: Propuesta de un protocolo sistemático de intervención jurídica para optimizar la protección de derechos y superar las dificultades identificadas.

Ante el panorama de sobrecarga laboral, demoras en la consecución de pruebas y falta de seguimiento, se hace necesario el diseño de un protocolo interno de acción jurídica urgente para las Defensorías de Familia. Este protocolo no sustituye el criterio profesional del defensor, pero constituye una herramienta técnica de apoyo que organiza la actuación, fortalece la coordinación con los equipos interdisciplinarios y reduce los riesgos derivados de la ineficiencia administrativa.

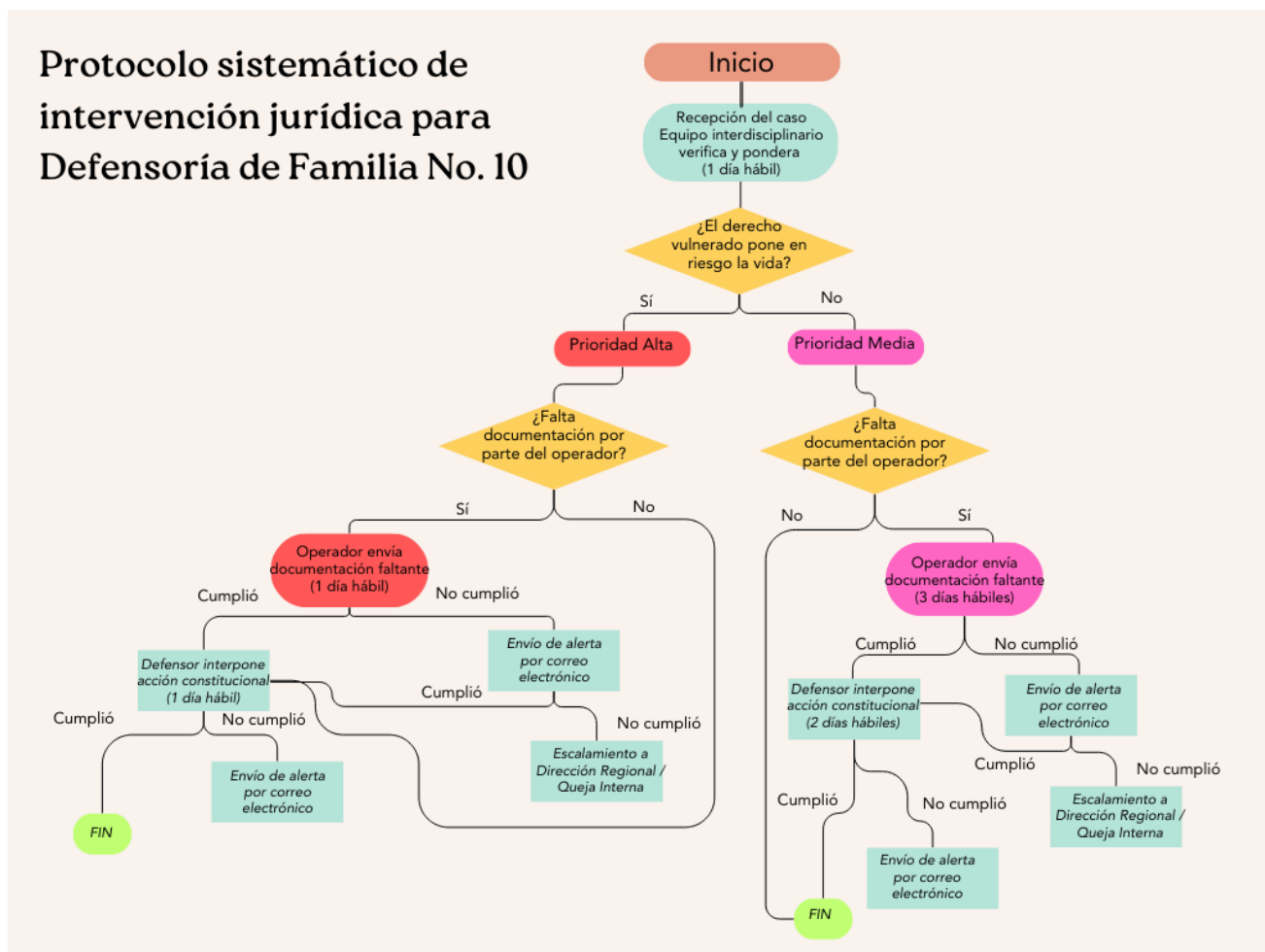
11.1 Diagrama de flujo propuesto

El protocolo se acompañará de un diagrama de flujo, en el que se grafique de manera sencilla la secuencia:

Recepción del caso → Identificación de urgencia → Recolección de pruebas/documentos → Registro automatizado de términos → Interposición de acción constitucional → Módulo de quejas internas (en caso de incumplimiento).

Figura 3

Diagrama de flujo con el protocolo sistemático de intervención jurídica para Defensoría de Familia No. 10



Nota: La figura muestra un diagrama de flujo que contiene un protocolo sistemático de intervención jurídica con plazos y términos.

El protocolo se estructura en cuatro fases:

11.2 Identificación de urgencia

Se debe realizar una evaluación rápida de la recepción del caso por parte del operador, en la que se clasifique el nivel de urgencia según criterios predefinidos por el equipo interdisciplinario de la Defensoría de Familia. Esta ponderación permitirá priorizar derechos cuya vulneración ponga en riesgo la vida o la salud del usuario, dejando en un segundo nivel aquellos que, aunque importantes, no comprometen directamente la integridad vital, como por ejemplo el acceso a la educación. Esto permitiría activar inmediatamente un protocolo de acción acelerado en casos de mayor gravedad.

Por ejemplo:

- ✓ **Alta prioridad:** cuando se comprometan derechos fundamentales como el de la vida y la salud (entrega de medicamentos vitales, tratamientos urgentes).
- ✓ **Media prioridad:** cuando estén afectados derechos económicos, sociales y culturales, que no impliquen riesgo inmediato de vida.

Esta clasificación permitirá activar un protocolo de acción acelerado en los casos de mayor gravedad, garantizando que se cumpla con el principio de interés superior del niño.

11.3 Registro automatizado de términos

Con el propósito de garantizar un seguimiento riguroso a los tiempos procesales, se diseñó un sistema de registro compartido en Google Sheets, accesible a todo el equipo interdisciplinario de la Defensoría de Familia. La elección de esta plataforma responde a varias ventajas: al estar alojada en la nube, permite el acceso remoto desde cualquier dispositivo y en cualquier lugar, con actualizaciones en tiempo real. Además, cuenta con un nivel adecuado de seguridad, pues el acceso solo es posible mediante cuentas de correo autorizadas, lo que asegura la confidencialidad de la información de los usuarios, operadores y casos en trámite.

El registro incorpora campos esenciales que permiten centralizar y organizar la gestión de cada expediente, tales como: datos básicos del caso, derecho vulnerado, nivel de prioridad (alta o media), operador responsable, estado de la documentación (completa o incompleta), fechas límite (solicitud de documentos al operador, entrega de documentos por parte del operador, la recepción de la documentación completa, vencimiento de términos de la acción), acción constitucional interpuesta y correos electrónicos del

defensor y del operador para la notificación de alertas. Este diseño convierte la tabla en una herramienta práctica y transparente que refuerza la trazabilidad de cada actuación.

Para su funcionamiento, el sistema fue programado desde cero utilizando JavaScript, a través de la extensión Apps Script de Google Sheets. Este recurso permite insertar y ejecutar código que automatiza procesos dentro de la hoja de cálculo.

En este caso, el código valida las condiciones de cada caso, aplica codificación por colores mediante listas desplegables (verde: documentación completa; rojo: incompleta; rojo intenso: prioridad alta; rosado: prioridad media) y activa el envío automático de correos electrónicos según los plazos definidos. Así, cuando un término está próximo a vencer o la documentación aún no se ha completado, el sistema genera alertas dirigidas al operador o, en su defecto, al defensor de familia. Gracias a esta automatización, el registro no se limita a ser un instrumento de almacenamiento de datos, sino que se convierte en un sistema de gestión procesal dinámico que facilita la celeridad, reduce errores humanos y mejora la capacidad de respuesta institucional.

11.4 Módulo de quejas internas

El protocolo contempla un mecanismo de control específico para los casos en que los operadores incumplan de manera reiterada los plazos establecidos en los requerimientos de información o en la remisión de documentos esenciales para la interposición de acciones constitucionales. En tales eventos, se activará una alerta interna que obligará al equipo interdisciplinario a cumplir con el envío de documentación so pena de:

- ✓ La formulación de quejas administrativas ante las direcciones regionales del ICBF, con el fin de que se adopten medidas correctivas en el marco de la supervisión contractual.

✓ El reporte a los organismos de control competentes cuando el incumplimiento pueda constituir una falta disciplinaria o vulnerar de manera grave los derechos fundamentales, conforme al artículo 95 de la Ley 1098 de 2006.

De esta manera, el módulo de quejas internas no se limita a señalar la falta, sino que se convierte en un instrumento de presión institucional que incentiva el cumplimiento oportuno por parte de terceros, fortalece la responsabilidad compartida en la garantía de derechos y evita que los niños, niñas y adolescentes sean víctimas de una doble vulneración derivada de la negligencia o la ineficiencia administrativa. En última instancia, este componente refuerza la efectividad real del sistema de protección y le otorga a la Defensoría de Familia una herramienta preventiva y correctiva frente a las falencias externas.

De esta forma, el protocolo no solo organiza la labor de la Defensoría de Familia, sino que también crea incentivos para el cumplimiento oportuno por parte de terceros, minimizando la revictimización de niños, niñas y adolescentes y reforzando la efectividad del sistema de protección.

11.5 Plazos sugeridos dentro del protocolo:

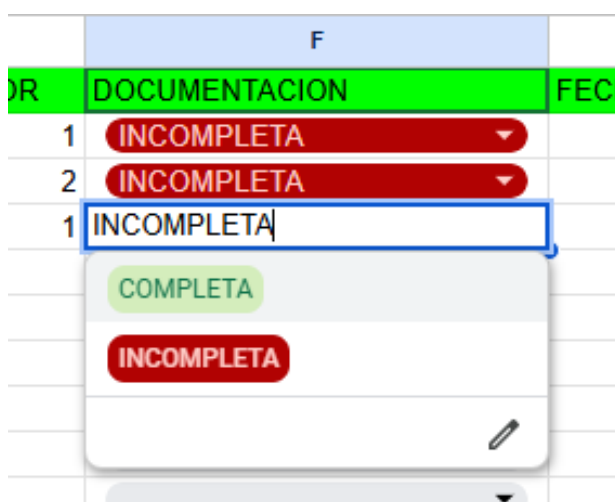
El protocolo establece plazos estrictos que buscan garantizar la celeridad en la tramitación de las acciones constitucionales: el equipo interdisciplinario verificará y ponderará el derecho vulnerado dentro de un (1) día hábil; si falta documentación, el operador contará con un (1) día hábil para enviarla cuando se trate de vulneraciones que pongan en riesgo la vida —o máximo tres (3) días cuando no—; finalmente, el Defensor de Familia deberá interponer la acción constitucional dentro de un (1) día hábil siguiente a la recepción de la documentación completa, o máximo tres (3) días en casos que no comprometan directamente la vida del usuario.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

Para la aplicación práctica de este registro automatizado, el sistema inicia con la clasificación de la documentación recibida mediante opciones desplegadas condicionadas: si está “completa”, resaltada en verde, no se genera ninguna alerta; si está “incompleta”, resaltada en rojo, se activa la fase de priorización.

Figura 4.

Casilla de documentación de documento Google Sheets.



Nota: Esta figura muestra una casilla donde se puede elegir la opción completa o incompleta.

En esta fase, también a través de opciones desplegadas, se define la urgencia del caso: “prioridad alta” (color rojo) o “prioridad media” (rosado claro). Según la clasificación, se envía automáticamente un correo diario al operador días antes de la fecha límite tanto en los casos de prioridad alta como en los de prioridad media, recordando la obligación de entregar la información faltante.

Figura 5.

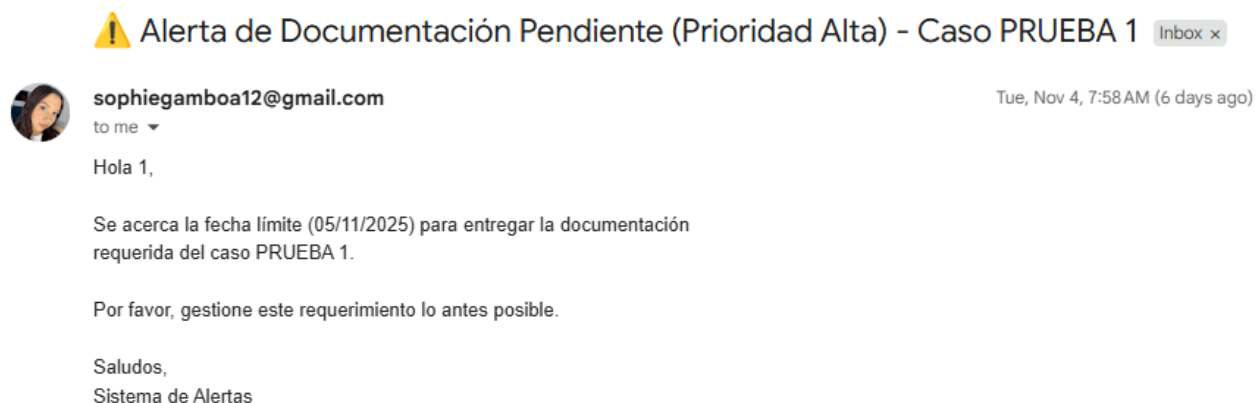
Casilla de prioridad de documento Google Sheets.

	D	E
ADO	PRIORIDAD	OPERADOR
	ALTA	1
	MEDIA	2
	ALTA	1

Nota: Esta figura muestra una casilla donde se puede elegir la opción alta o media.

Figura 6.

Alerta enviada vía correo electrónico a Operador por documentación pendiente



Adicionalmente, el sistema genera alertas respecto a los plazos que debe cumplir la Defensoría: si el término figura como “pendiente”, se envía un aviso días antes de su vencimiento; si aparece como “vencido”, se remite de inmediato una notificación al

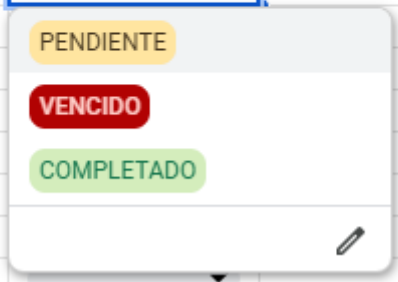
DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

correo institucional, advirtiendo el incumplimiento y la necesidad de actuar de forma urgente.

Figura 7.

Casilla de estado de término de documento de Google Sheets.

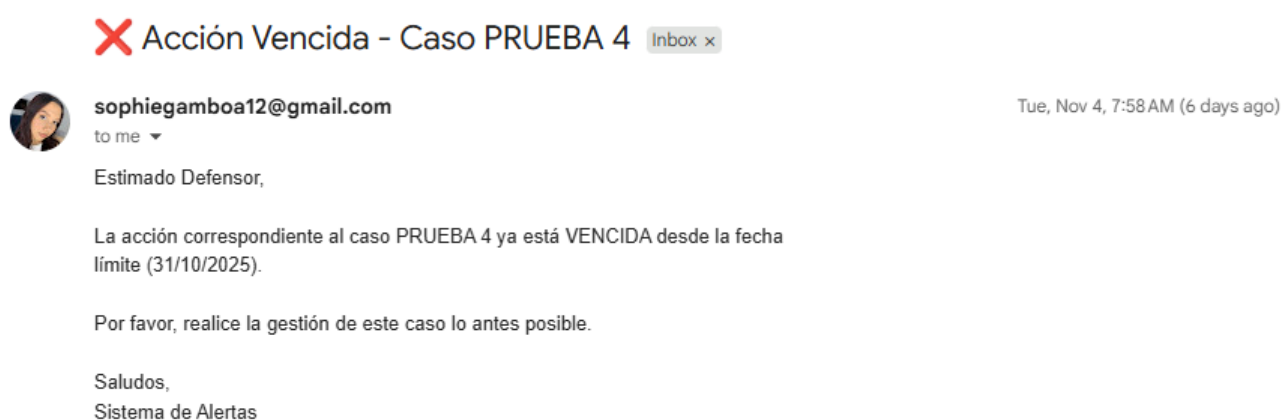
	K	L
ON	ESTADO TERMINO	ACCION JUDI
025	PENDIENTE	TUTELA
025	PENDIENTE	DERECHO PE
025	VENCIDO	TUTELA



Nota: Esta figura muestra una casilla donde se puede elegir la opción pendiente, vencido o completado.

Figura 8.

Alerta enviada vía correo electrónico a Defensor por acción vencida.



DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

Para efectos de entrega de este trabajo, la tabla fue descargada en formato Excel y se incluyó como Apéndice 01; no obstante, lo ideal es que la herramienta se utilice en la plataforma de Google Sheets, que permite la interacción en tiempo real y el envío automático de alertas. Con este propósito, se generó un código QR que remite directamente al documento activo en la nube.

Figura 9.

Código QR con enlace a documento de Google Sheets correspondiente a Protocolo de Defensoría No. 10



Plazos Defensoría de Familia

En síntesis, este esquema no solo asegura el cumplimiento de los términos procesales, sino que también refuerza el principio de celeridad previsto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 y en el artículo 25 de la Ley 1755 de 2015, ofreciendo una herramienta práctica y de gran impacto para optimizar la gestión de la Defensoría de Familia.

El propósito central de este protocolo es proporcionar a la Defensoría de Familia No. 10, y a las demás defensorías del país que deseen implementarlo, una herramienta de carácter práctico y replicable que permita organizar de manera más eficiente la intervención jurídica en los casos de vulneración de derechos fundamentales. Su diseño responde a la necesidad de reducir la dispersión de trámites, mejorar el control de términos procesales y garantizar que las actuaciones no se vean limitadas por la sobrecarga laboral o la falta de mecanismos de seguimiento. En esa medida, busca convertirse en una guía metodológica que oriente a los defensores y a sus equipos interdisciplinarios en la identificación de prioridades, la sistematización de información y la adopción de medidas inmediatas, siempre bajo el marco del principio de celeridad procesal y el interés superior del niño, reconocido por la Corte Constitucional como eje axial de toda decisión que los involucre (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Así, más que imponer nuevas cargas administrativas, el protocolo pretende ser una estrategia de apoyo y unificador de criterios que fortalezca la seguridad jurídica y la eficacia en la protección de los derechos fundamentales. Al incorporar herramientas tecnológicas de control —como registros compartidos, alertas automáticas y esquemas de clasificación por niveles de urgencia—, permite que tanto defensores de familia, como profesionales psicosociales y practicantes, tengan una hoja de ruta clara y accesible para el cumplimiento de sus funciones. De esta manera, se proyecta como una propuesta de fácil implementación y con capacidad de expansión, que puede ser adaptada libremente por cualquier Defensoría en el futuro, contribuyendo a una cultura institucional de mayor eficiencia, responsabilidad y compromiso en la defensa integral de niños, niñas y adolescentes.

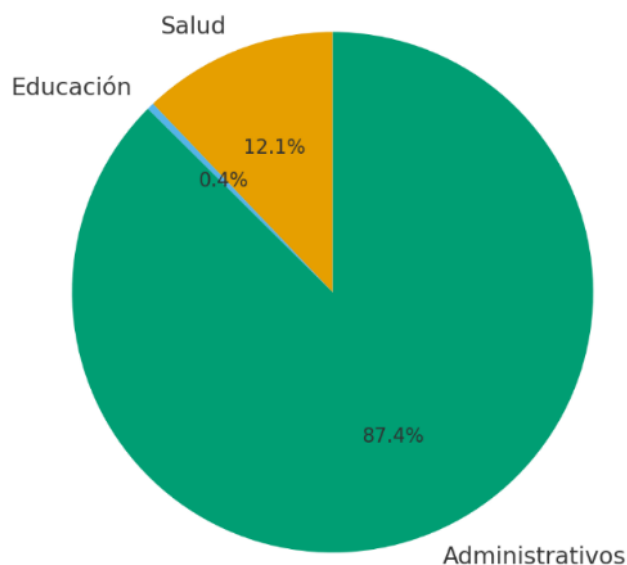
12. Capítulo V: Datos recolectados en la Práctica Jurídico Social

En relación con los datos recolectados durante el desarrollo de la práctica jurídico social en la Defensoría de Familia No. 10, se presenta a continuación un análisis cuantitativo que permite evidenciar el alcance y las dificultades más recurrentes en el trámite de las actuaciones jurídicas. Para este propósito, se elaboraron representaciones gráficas que ilustran la clasificación de los casos atendidos según el derecho fundamental comprometido (salud, educación, vida, integridad personal, entre otros), el nivel de urgencia otorgado a cada caso de acuerdo con el protocolo propuesto, así como el cumplimiento de los plazos legales por parte de los operadores y fundaciones en la remisión de documentación. Dichas estadísticas no solo permiten dimensionar el volumen de trabajo y los principales focos de vulneración, sino también identificar los puntos críticos que afectan la celeridad procesal y la efectividad de las acciones constitucionales.

Durante el desarrollo de la práctica jurídico social en la Defensoría de Familia No. 10, se consolidaron 223 casos en los que se adelantaron actuaciones jurídicas para la protección de derechos fundamentales. De este total, el 12,1% correspondió a la vulneración del derecho a la salud, el 0,4% al derecho a la educación, y el 87,4% a trámites administrativos. Esta clasificación permitió establecer que la salud es el ámbito más crítico y recurrente en las actuaciones constitucionales, mientras que los trámites administrativos, aunque numerosos, se concentraron en labores de registro y medidas urgentes.

Figura 10

Clasificación de casos según derecho vulnerado

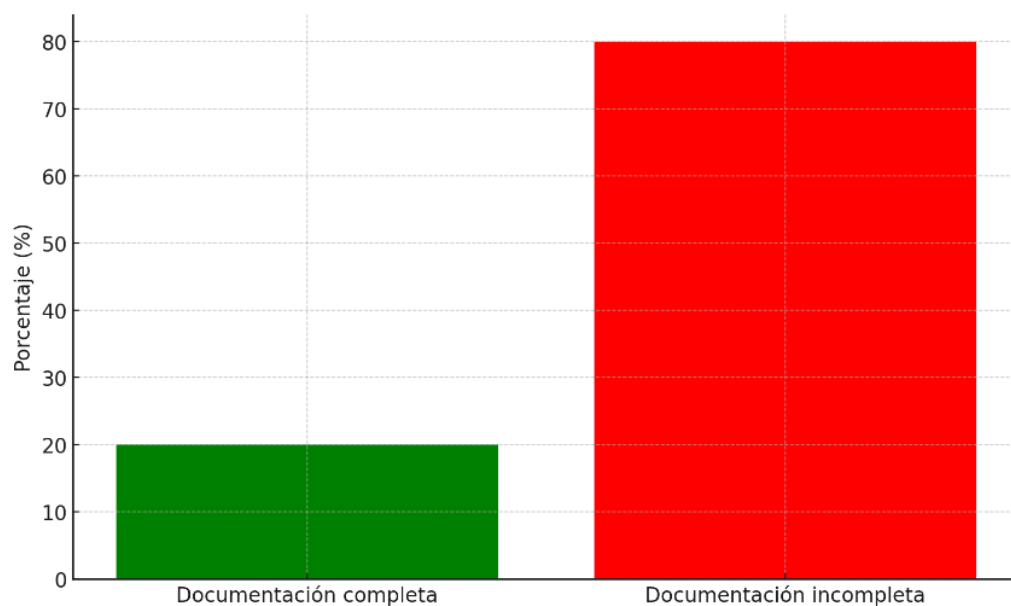


Nota: La figura muestra las cifras del porcentaje de casos según derecho vulnerado en la Defensoría de Familia No. 10 de Bucaramanga en el periodo comprendido del 31 de marzo al 31 de julio de 2025.

En cuanto a los plazos procesales, se identificó que de las 25 acciones constitucionales tramitadas, en solo 5 casos (20%) los operadores remitieron la documentación completa dentro del término legal, mientras que en 20 casos (80%) la información llegó incompleta o con retraso, obligando a múltiples reiteraciones. Esta situación afecta directamente el principio de celeridad procesal (art. 209 CP), pues genera demoras en la interposición de acciones constitucionales, con retrasos de hasta 6 días hábiles en algunos casos.

Figura 11

Cumplimiento de los operadores en la entrega de documentación

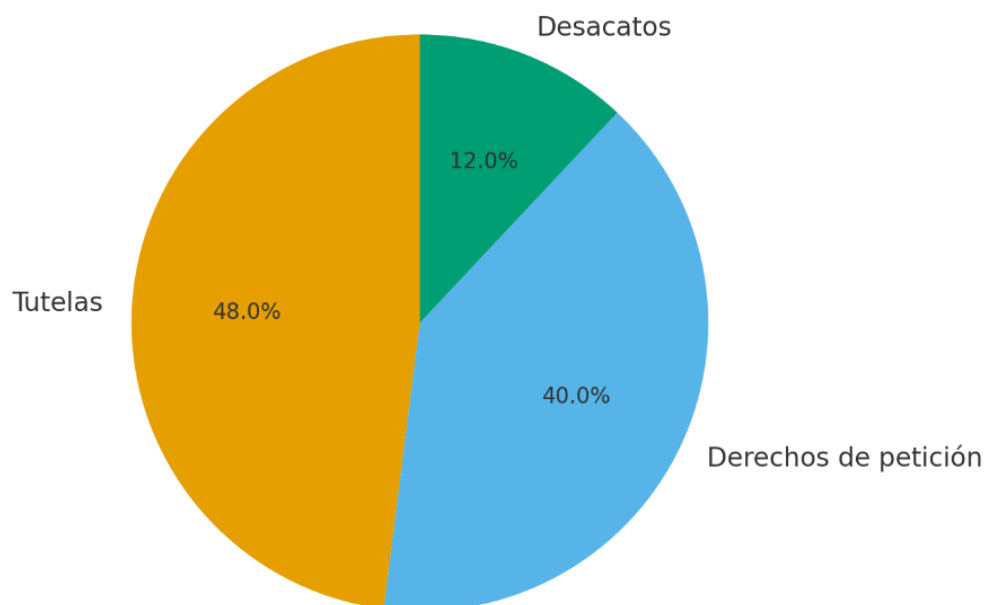


Nota: La figura muestra las cifras del porcentaje de casos donde los operadores del ICBF remitieron documentación completa e incompleta a la Defensoría de Familia No. 10 de Bucaramanga en el periodo comprendido del 31 de marzo al 31 de julio de 2025.

Respecto a las acciones jurídicas realizadas, se interpusieron un total de 25 acciones constitucionales, de las cuales las tutelas (individuales e integrales) representaron el 48%, los derechos de petición (individuales e integrales) el 40%, y los incidentes de desacato el 12%. En cuanto a los trámites administrativos, se expedieron 198 órdenes administrativas (87,4% del total), que se ejecutaron en un lapso corto de apenas una semana debido a una medida de emergencia. No obstante, las acciones constitucionales en materia de salud fueron las más frecuentes, lo que evidencia la necesidad prioritaria de garantizar este derecho fundamental de manera inmediata y efectiva.

Figura 12

Acciones constitucionales interpuestas



Nota: La figura muestra las cifras del porcentaje de acciones constitucionales realizadas en la Defensoría de Familia No. 10 de Bucaramanga en el periodo comprendido del 31 de marzo al 31 de julio de 2025.

La sistematización de estos datos mediante gráficas permitió no solo cuantificar la carga de trabajo de la Defensoría, sino también identificar patrones de incumplimiento y focalizar las debilidades estructurales del sistema de protección, ofreciendo un sustento empírico para la propuesta del protocolo sistemático de intervención.

13. Conclusiones

El contraste entre el marco normativo y la operatividad cotidiana quedó claramente evidenciado durante la práctica: aunque el ordenamiento jurídico colombiano —a través del artículo 44 de la Constitución y del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006)— establece un mandato vehemente de protección del interés superior del niño y prevé mecanismos administrativos y judiciales para su garantía, la capacidad institucional para materializar esas garantías está limitada por problemas operativos

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

recurrentes. De los 223 casos revisados, 28 ($\approx 12,5\%$) se relacionaron con vulneraciones al derecho a la salud, 1 caso ($\approx 0,4\%$) con educación, mientras que 195 ($\approx 87,1\%$) correspondieron a órdenes administrativas de ingreso, egreso y cupos. Si bien la mayoría de actuaciones fueron administrativas, la salud concentró casi todas las acciones constitucionales, lo que confirma que este derecho es el más crítico y recurrente en la práctica de la Defensoría de Familia.

Aunque la mayor parte de los casos revisados correspondieron a órdenes administrativas, el protocolo se centró en el derecho a la salud porque fue allí donde se identificaron las vulneraciones más graves y urgentes. La salud no solo fue el motivo principal de las acciones constitucionales, sino también el ámbito en el que los retrasos y la falta de documentación completa tuvieron un impacto directo en la vida y bienestar de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. En este sentido, priorizar el diseño de herramientas procesales en torno al derecho a la salud responde a la necesidad de contar con mecanismos que permitan actuar de manera inmediata frente a riesgos vitales, garantizando que la protección de este derecho fundamental no se vea obstaculizada por la carga laboral o por la ineficiencia de los operadores.

Las barreras prácticas identificadas actúan como frenos directos a la efectividad de la protección: la alta incidencia de respuestas incompletas o tardías por parte de los operadores —solo en 5 de los 25 expedientes con acción constitucional la documentación se presentó completa en el primer intento—, junto con la variabilidad en tiempos de respuesta entre operadores (p. ej., Servired con un promedio de 2 días hábiles frente a Teresa Toda con 6 días hábiles), generan cuellos de botella que retrasan la radicación de tutelas, derechos de petición e incidentes de desacato. Esta situación incrementa la carga administrativa de la Defensoría y, en los casos más graves, pone en riesgo la vida y la salud de los niños, niñas y adolescentes. Además, el control judicial también presenta

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

límites: demoras en la ejecución de medidas provisionales y criterios de improcedencia por “hechos futuros” reducen la capacidad preventiva del amparo constitucional y pueden dejar a los menores sin un remedio efectivo en momentos críticos.

Frente a este diagnóstico, la propuesta de un protocolo sistemático de intervención jurídica —que articule triage de urgencia, registro automatizado de términos con alertas, plazos internos claros y un módulo de quejas y escalamiento— constituye una herramienta viable y de alto impacto potencial. Sin embargo, su eficacia dependerá de la materialización de condiciones clave: asignación de recursos humanos adicionales (practicantes y refuerzos administrativos), capacitación técnica sostenida a los operadores en diligenciamiento probatorio y derecho constitucional, fortalecimiento de la supervisión contractual por parte del ICBF y mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos entre salud, EPS y jueces. En ausencia de estas medidas complementarias, el protocolo podrá mejorar procesos puntuales, pero no resolverá las causas estructurales de la demora y la fragmentación institucional que actualmente limitan la garantía plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

14. Referencias Bibliográficas

Castro Novoa, L. M., & Carvajal Santoyo, C. H. (2017). *Acciones Constitucionales Módulo I Acción de Tutela*. Bogotá: Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

<https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m3-4.pdf>

Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. (1996). *Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños* (Convenio de La Haya, 19 de octubre de 1996).

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* No. 116 de 20 de julio de 1991.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-510 de 2003. (M.P. Manuel Cepeda; Junio 19 de 2003).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-510-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-260 de 2012. (M.P. Humberto Sierra; Marzo 29 de 2012).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-260-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-044/14. (M.P. Luis Vargas; Enero 31 de 2014).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-044-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-258/2015. (M.P. Jorge Pretelt; Mayo 06 de 2015).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-258-15.htm>

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

Corte Constitucional de Colombia. Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional.

Sentencia T-105/17. (M.P. Alejandro Linares; Febrero 21 de 2017).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-105-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional.

Sentencia T-575 de 2017. (M.P. Alejandro Linares; Septiembre 13 de 2017).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-575-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia SU-034/18. (M.P. Alberto

Rojas; Mayo 03 de 2018).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/su034-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión de tutelas. Auto 300/19.

(M.P. Cristina Pardo, Junio 05 de 2019).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a300-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional.

Sentencia T-019/20. (M.P. Alberto Rojas; Enero 27 de 2020).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-019-20.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia SU-180/22. (M.P. Jorge Ibáñez;

Mayo 26 de 2022).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su180-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional.

Sentencia T-325/23. (M.P. Diana Fajardo; Agosto 25 de 2023).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-325-23.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-511 de 2024.

(M.P. Vladimir Fernández Andrade; Diciembre 04 de 2024).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-511-24.htm>

Decreto 2591 de 1991. Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política. Noviembre 19 de 1991. D.O No. 40165.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2591_1991.html

Hernández, W. (2016). Tutela es improcedente cuando se presenta frente a hechos futuros e inciertos. *Ámbito Jurídico Legis*.

ICBF. (2006). *ABC Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

ICBF. (2010). *Anexo 02 Obligaciones de operadores del ICBF*. Bogotá. <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/anexo2obligacionesoperadores.pdf>

ICBF. (2010). *Lineamientos técnico administrativos de ruta de actuaciones y modelo 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.

ICBF. (2016). *Lineamiento técnico administrativo de ruta de actuaciones para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados*. Bogotá D.C: Resolución No.1526 de 23 febrero de 2016.

ICBF. (28 de 11 de 2018). *50 años ICBF*. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=bVkaGXzwCyg&t=5s>

ICBF. (2019). *Valores y Principios ICBF. Cartilla Bienestar Familiar, 1*.

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

ICBF. (2020). *Decreto No. 879 del 25 de junio de 2020 Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

ICBF. (2023). *Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)*. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20de%20Bienestar,%C3%A1mbito%20nacional%2C%20departamental%2C%20distrital%20y>

ICBF. (2023). *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/instituto>

Incidente de Desacato C04. (2025, 05 de mayo). Juzgado Segundo de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple.

Ley 12 de 1991. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Enero 22 de 1991. DO. N. 39640. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10579>

Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Noviembre 08 de 2006. DO. No. 46.446. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Julio 31 de 2009. DO. No. 47427. <https://www.mincit.gov.co/ministerio/ministerio-en-breve/docs/ley-1346-de-2009.aspx>

DESAFÍOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA DEFENSORÍA DE FAMILIA NO. 10

Ley 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Febrero 27 de 2013. DO. No. 48.717.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1618_2013.html

Ley 1878 de 2018. Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el código de la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones. Enero 09 de 2018. DO. No. 50471.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=73510>

ONU. (2006). *Convención sobre los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad.*