

Bogotá D.C, 17 de junio de 2016

Señor

HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA

Jefe de la Delegación del Gobierno

Señor

IVAN MARQUEZ

Jefe de la Delegación de las FARC-EP

Mesa de Conversaciones

La Habana – Cuba

Respetados jefes de la Mesa de Conversaciones:

La Mesa Técnica a la que se le encargó la elaboración de un Programa Integral Especial para todos los niños, niñas y adolescentes a los que hace referencia el acuerdo hecho público a través del Comunicado Conjunto No.70 de la Mesa de Conversaciones, hace entrega del mismo en cumplimiento de las fechas establecidas para su elaboración.

Asimismo, la próxima semana se enviará como complemento a la propuesta de protocolo para la salida de los menores de 15 años de los campamentos de las FARC-EP, los elementos específicos referidos a la salida de los niños, niñas y adolescentes entre los 15 y los 18 años de edad de los campamentos de las FARC-EP.

En relación con el presente Programa Integral Especial es importante señalar que existen dos propuestas distintas respecto a uno de sus elementos.

Luego del análisis por la Mesa Técnica sobre la Entidad Implementadora más adecuada para el desarrollo del Programa y en particular, sobre el papel del defensor de familia, y si bien, existen coincidencias en algunos aspectos en el análisis sobre los problemas reales que implica su rol, y la necesidad de encontrar alternativas para ajustar su papel, no se logró un consenso frente a la manera de resolver esta situación desde el inicio de la implementación del Programa.

Las tres organizaciones sociales haciendo un análisis legal de las competencias de los Defensores de Familia y una evaluación de los resultados de su intervención en la situación de los niños, niñas y adolescentes que han salido de los campamentos de las FARC - EP anteriormente, consideran que no es la autoridad idónea para asumir este rol en el desarrollo de este Programa con base en:

- a) Al revisar los antecedentes legislativos, se puede advertir que la Ley de infancia y adolescencia no se pensó específicamente para garantizar la protección de los niños frente a una situación de conflicto armado¹. Si bien la ley fue diseñada para hacer frente a una pluralidad de eventos y circunstancias que ciertamente pueden afectar los derechos de niños, niñas o adolescentes, las previsiones normativas no diseñaron un esquema especializado de atención para niños y niñas

¹ Cfr. Congreso de la República, *Proyecto de Ley 215 de 2005 (Senado) 85 de 2015 (Cámara)*; Gacetas del Congreso 75/2005, 887/2005, 31/2006, 75/2006 y 395 /2006 (Cámara) y 128/2006, 234/2006, 321/2006, 373/2006, 398/2006, 376/2006 y 493/2006 (Senado)

desvinculados del conflicto armado, ni tampoco consideraron la posibilidad de un proceso de desvinculación masiva como resultado de unos acuerdos dirigidos a la búsqueda de la paz en el país.

- b) La vinculación de un niño, niña o adolescente al conflicto armado implica que estos deben ser reconocidos como víctimas del conflicto², y esta perspectiva requiere ser fortalecida en el marco de un proceso de transición a la paz. Sin embargo, con la ley de infancia y adolescencia se presentan dos circunstancias particulares:
 - (i) En primer lugar, el proceso de restablecimiento de derechos está pensado como un esquema dirigido a brindar atención individualizada. No obstante, la reintegración de niños y niñas desvinculados no puede atenderse como la sumatoria de casos individuales aislados entre sí, sino que reclama del diseño, ejecución y control de una política pública especializada en la reintegración que permita algunas etapas procesales con el fin de evitar que sigan extendiéndose las circunstancias que devienen en violación de los derechos de todos y cada uno de los niños y niñas sujetos de especial protección.
 - (ii) En segundo lugar, el diseño normativo del sistema de responsabilidad penal adolescente aunque contempla la prevalencia del interés superior del niño, está diseñado partiendo del presupuesto de la necesidad de asegurar el reproche para quienes infringen la ley penal. En un proceso de transición se redimensionan los objetivos del castigo penal (tales como la búsqueda de una justicia reformativa, retributiva y ejemplarizante). En ese orden de ideas, la definición de sanciones penales encuentra límites, en particular respecto de niños y niñas desvinculados, en aras de garantizar poner fin al conflicto en el contexto de unas negociaciones de paz. Es por ello que en una situación de transición que va a permitir la salida de niños y niñas de un grupo armado, se hace necesario un tratamiento que evite las situaciones que puedan implicar responsabilidad penal desde el reconocimiento preferiblemente como víctima.
- c) El actual proceso de negociación entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP implica una dinámica particular para la salida de los niños, niñas y adolescentes de los campamentos de este último, distinta a la prevista en nuestra normatividad, ya que estos no solamente, no lo abandonan individualmente, sino que saldrán de los campamentos en el marco de un Acuerdo específico y acogidos por las autoridades que deben velar por su protección. Lo anterior implica reconocer que su reintegración requiere un acompañamiento particular no contemplado en el programa y normatividad actualmente vigente.

Por lo anterior, las disposiciones y el modelo basados en la Ley de infancia y adolescencia para atender la situación de niños, niñas y adolescentes que salen de los campamentos de las FARC-EP no son los adecuados para iniciar el proceso previsto en el Programa Integral Especial diseñado.

En ese entendido, una situación extraordinaria y excepcional, como lo es el proceso de paz, requiere para las implementaciones de sus acuerdos y avances, medidas igualmente excepcionales que puedan responder tanto a las necesidades concretas del proceso,

² Al respecto ver lo señalado por la sentencia C-069 de 2016.

como en este caso particular, la de niños, niñas y adolescentes que saldrán de los campamentos de las FARC-EP.

Comprenden que una situación nueva requiere de cambios institucionales innovadores que, de acuerdo al acontecimiento específico, estén en la capacidad de responder de la mejor manera posible para restablecer, satisfacer, garantizar y reparar los derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes que se desvincularán del grupo armado.

En consecuencia, las organizaciones sociales plantean este disenso:

Para la reintegración de estos niños y niñas se cree desde el inicio de la implementación del Programa una **“Alta Consejería para el Restablecimiento de Derechos, Reparación Integral e Inclusión Social”** y, a su cargo, la **Dirección Especializada para la Defensa de los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes** en el desarrollo del Acuerdo publicado en el Comunicado Conjunto No. 70 de la Mesa de Conversaciones.

Para su creación sugieren estudiar por lo menos tres posibilidades que, en cualquier caso, requerirían de la celeridad necesaria para atender a las circunstancias y al Interés Superior de los niños, niñas y adolescentes sujetos del Acuerdo que nos ocupa.

En primer lugar, expedir un Decreto Ley que, en el marco de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante el art. 150 No. 10 de la CP, cree la Alta Consejería y constituya esta Dirección, con las funciones para el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, su reparación integral e inclusión social.

En segundo lugar, la expedición de un Decreto Ley con el mismo propósito, en el marco del desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2016-2020 "Todos por un Nuevo País", en el cual se señala que: *[...] el proceso de diálogo de paz que adelanta el Gobierno Nacional ha logrado acuerdos en temas fundamentales para el fin del conflicto y la construcción de paz. Estos acuerdos suponen un alistamiento en términos de recursos, capacidades institucionales y arreglos normativos para la implementación de los eventuales compromisos de paz. Para garantizar la coordinación en el alistamiento y en la eventual implementación de los acuerdos que se suscriban con organizaciones armadas ilegales se creará una instancia para facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial, así como la recomendación de políticas, planes y programas y demás que se requieran para avanzar en la construcción de paz.*

En tercer lugar, el trámite ante el Congreso de la República, con mensaje de urgencia, de un Proyecto para la expedición de una Ley que cree estas figuras con carácter especial y transitorio, con las competencias, funciones y lineamientos que se correspondan a este programa.

Reconocen que se trata de alternativas que requieren de un análisis jurídico profundo, y que cada una de ellas entraña el estudio de su pertinencia jurídica y oportunidad política; sin embargo, y hacen un llamado a la Mesa para que sean estudiadas, y de no ser apropiadas, se busquen otras alternativas que permitan superar las dificultades inicialmente expuestas.

Expresan que ninguna de estas iniciativas ni este disenso en general, pretenden obstaculizar o retrasar la salida de los niños, niñas y adolescentes de los campamentos de las FARC-EP y avanzar prontamente en los procesos de restablecimiento de derechos, reparación integral e inclusión social.

Por último, aprovechan este disenso para renovar su compromiso con el cumplimiento del Acuerdo # 70 y seguir trabajando por la defensa de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes víctimas del conflicto armado colombiano.

No obstante, los siguientes miembros de la Mesa Técnica: la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, CICR, OIM y UNICEF lograron un consenso en relación con el esquema operativo que permitiría la puesta en marcha del Programa Integral Especial de forma inmediata. Las mencionadas entidades y organizaciones contemplan la necesidad de promover los ajustes y transformaciones necesarias a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos con el fin de asegurar la atención integral de niños, niñas y adolescentes que salgan inicialmente de los campamentos de las FARC-EP y todos los demás niños, niñas y adolescentes incluidos en el acuerdo hecho público a partir del Comunicado No. 70 de la Mesa de Conversaciones. Asimismo, al igual que el resto de la mesa técnica acuerdan que promoverán la creación de una nueva institucionalidad, con el objetivo de ejecutar el Programa Integral Especial. De igual manera, las entidades consideran que si bien para ello las reformas legales, administrativas e institucionales necesarias para este Programa son inaplazables, muchas de éstas exigirían reformas estructurales a las leyes existentes; esto conllevaría retrasos en la implementación del Programa, por lo que se plantea que dichas reformas se vayan haciendo inmediatamente. Esto en consideración del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Se reconoce que el programa como fue diseñado y presentado en este documento implica reformas legales y administrativas incluido el rol de los defensores de familia, que requieren tiempo para su concreción. Con el fin de lograr lo propuesto en el acuerdo del comunicado No. 70 y brindar la mejor atención posible a niños, niñas y adolescentes cuando salgan de los campamentos de las FARC-EP, se proponen entre otras las siguientes acciones desde la primera salida y hasta el logro de las reformas requeridas.

Que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos asuma el rol de la entidad implementadora y coordine las acciones descritas en el programa para el periodo de transición. Se propone la creación inmediata de un comité consultivo de carácter mixto con participación de la institucionalidad, cooperación internacional, representantes de niños, niñas y adolescentes y organizaciones de la sociedad civil. Este Comité acompañará y asesorará la labor de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Frente a la creación del comité consultivo y su composición las organizaciones sociales están de acuerdo.

Desde el primer momento la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos con el apoyo del comité consultivo trabajará en dos procesos simultáneamente:

1. Diseño y gestión de propuestas y procesos para las reformas legales y administrativas requeridas y necesarias, incluido el rol de los defensores de familia.
2. Garantizar la mejor atención posible a niñas, niños y adolescentes que salen de los campamentos de las FARC-EP, siguiendo lo planteado en el Programa con sus principios, fases, componentes y enfoques. Este proceso requerirá de algunos ajustes para la implementación inmediata entre los cuales estarían por ejemplo los siguientes:


- a. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ajustar los lineamientos técnicos del programa de atención a niños desvinculados, para que los defensores de familia no soliciten la judicialización
- b. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar formular los lineamientos para que en el marco del desarrollo del acuerdo 70, el defensor de familia cuente con un equipo asesor compuesto por abogados de confianza, profesionales de sociedad civil y Defensoría del Pueblo con experticia en niñez, derechos humanos y derecho internacional humanitario y conocimiento del proceso de paz, para dar elementos sobre el interés superior del niño, niña y adolescente que soporte la decisión de las medidas de protección, la cual debe ser tomada por él autónomamente, de acuerdo a la legislación vigente. Las organizaciones de la sociedad civil coinciden en este punto exceptuando la participación del Defensor de Familia.
- c. Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la conformación de un equipo de defensores de familia con competencia en todo el territorio nacional de las más altas calidades éticas, de conducta, conocimiento de las regiones, conocimiento de contextos urbanos y rurales, así como perspectiva diferencial de familia y comunidad, con capacitación previa al desarrollo del Programa.

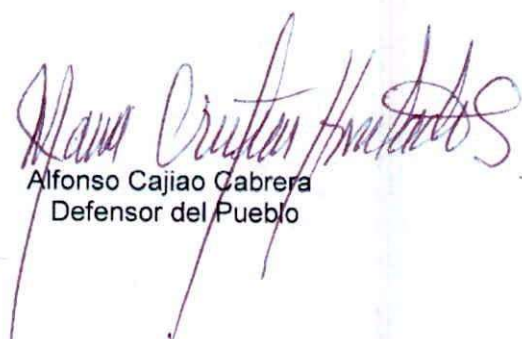
En relación con el tratamiento legal de los niños, niñas y adolescentes incluidos en el acuerdo hecho público a partir del Comunicado No. 70 de la Mesa de Conversaciones, la mesa técnica respeta las opciones acordadas por la Mesa de Conversaciones.

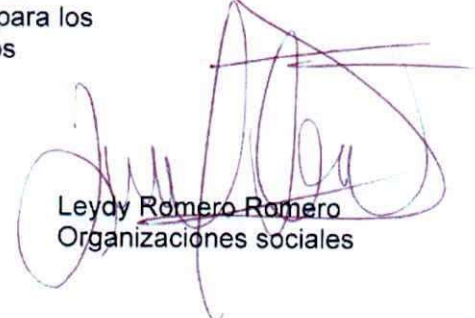
Quedamos atentos a la revisión y presentación del Programa Integral Especial con el objeto de aclarar cualquier inquietud o duda que pueda surgir. Esperamos que este producto contribuya a los esfuerzos que ustedes están adelantando en favor de la paz y de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Agradecemos de antemano la atención a la presente,

Cordial saludo,


Paula Gaviria Betancur
Consejera Presidencial para los
Derechos Humanos


Alfonso Cajiao Cabrera
Defensor del Pueblo


Leydy Romero Romero
Organizaciones sociales