



República de Colombia
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Cecilia De la Fuente de Lleras
Subdirección General



11000/215770

Bogotá, D.C.

ICBF-Cecilia de La Fuente de Lleras

Al contestar cite No. : S-2018-315230-0101

Fecha: 2018-06-01 16:48:34

Enviar a: CONGRESO DE LA REPUBLICA

No. Folios: 4

Doctor
VÍCTOR RAÚL YEPES FLOREZ
Secretario
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Carrera 7 N° 8 – 68 Piso 5°
Ciudad



Asunto: Concepto y observaciones del ICBF frente al Proyecto de Ley 233 de 2018 Cámara.

Respetado Secretario:

De manera atenta y conforme con su solicitud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, se permite emitir concepto y observaciones frente a la iniciativa legislativa relacionada en el asunto, *“por medio del cual se crean los puntos de encuentro familiar, para garantizar el derecho de visitas de los padres a los niños, niñas y adolescentes, cuando existan relaciones conflictivas o violencia intrafamiliar”*.

Previo al desarrollo del concepto, es oportuno señalar que el ICBF reconoce la pertinencia de proponer y plantear iniciativas y mecanismos encaminados a la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, específicamente para preservar la relación entre éstos y las personas de su familia que se encuentran vulneradas por violencia intrafamiliar o relaciones conflictivas; sin embargo, según las razones que se expondrán a lo largo de este documento, el ICBF considera inconveniente el funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar –PEF-, en los Centros de Desarrollo Infantil –CDI-.

I. Objeto del proyecto de ley

La iniciativa legislativa bajo análisis tiene por objeto, según lo determina en su exposición de motivos *“la creación de puntos de encuentro familiar, a través de los cuales se garantizará el desarrollo de las relaciones familiares (padres-hijos) cuando estas se encuentran en riesgo de ser interrumpidas debido a la ruptura entre la pareja la cual ha desatado constantes crisis o conflictos relacionales entre los padres y en muchos casos, violencia; circunstancias que imposibilitan que uno de los padres no pueda continuar en contacto con su hijo o hijos menores de edad”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley establece en su artículo primero, la creación de Puntos de Encuentro Familiar (PEF) que desarrollarían su actividad a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- en todo el territorio nacional, servicio que sería prestado en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

II. *Observaciones generales frente a la iniciativa legislativa*

En primer término, es preciso señalar que se comparten los argumentos de la exposición de motivos que acompaña el proyecto de ley, toda vez que:

- Aborda un problema social creciente, con un impacto importante en la vida para todos los involucrados, particularmente de los niños, niñas y adolescentes.
- Propone una alternativa para favorecer el ejercicio efectivo del derecho que tiene todo niño, niña y adolescente, a mantener de modo regular relaciones afectivas, de cuidado personal y contacto directo, con ambos padres.
- Ofrece una opción para mantener un equilibrio entre los padres separados que se encuentran aún en conflicto, de manera que puedan ejercer sobre sus hijos los derechos derivados de la patria potestad y de la autoridad paterna.
- Aporta al restablecimiento de la armonía y unidad familiar en casos de disolución de la relación conyugal o de pareja.

En ese sentido, se entiende que el proyecto de ley tenga como objeto la creación de “puntos de encuentro o mediación familiar” que garanticen la oportuna y efectiva intervención del Estado, a través de autoridades competentes y equipos profesionales (suficientes e idóneos), con miras a ejercer acompañamiento y control al cumplimiento de acuerdos propios de la reglamentación y regulación de visitas.

No obstante lo anterior, se considera necesario que el funcionamiento y desarrollo de estos servicios corresponda con el análisis y comprensión de las condiciones familiares y socioculturales propias de nuestro país y que, para su organización, se precise la concurrencia de sectores, entidades, autoridades y agentes, conforme con las competencias correspondientes, y se establezcan los recursos y su fuente, para su debida implementación.

Así, si bien se considera que la iniciativa legislativa objeto de análisis pretende un fin constitucionalmente legítimo, se tienen serias objeciones frente a que estos puntos de encuentro o mediación familiar se implementen por parte del ICBF en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), las cuales se exponen a continuación.

En efecto, frente a la propuesta de que los Puntos de Encuentro Familiar- PEF se encuentren ubicados en los Centro de Desarrollo Infantil CDI, es necesario precisar que los CDI prestan un servicio institucional en un horario de ocho (8) horas diarias, cinco (5) días a la semana, que busca garantizar la educación inicial, cuidado y nutrición a niños y niñas menores de 5 años, en el marco de la Atención Integral y Diferencial, a través de acciones pedagógicas, de cuidado calificado y nutrición, así como la realización de gestiones para promover los derechos a la salud, protección y participación, que permitan favorecer su desarrollo integral.



Por lo tanto, teniendo en cuenta que el proyecto de ley justifica la creación de estos puntos como consecuencia de las disputas ocasionadas entre progenitores que se separan, y que el derecho a visitas se ve obstaculizado por parte de quien ostenta la custodia en los siguientes términos: *“al presentarse rupturas y conflictos en las relaciones familiares, en especial en situaciones en las que el rompimiento o la crisis de la relación sentimental de la pareja se origina a causa de violencia intrafamiliar, se obstaculiza y en ocasiones se hace imposible el contacto entre estos, lo que trae como consecuencia la obstrucción del ejercicio del derecho de visitas de uno de los padres”*, se considera que se debe tener en cuenta la finalidad de los CDI, y evaluar que estos espacios no son aptos para propiciar los encuentros familiares, más aún cuando se pueden suscitar situaciones en el marco de la violencia intrafamiliar, que podrían vulnerar los derechos de los niños y niñas que son beneficiarios del CDI al presenciar estos escenarios de conflicto, como lo señala el mismo proyecto de ley en su artículo segundo que reconoce que el ejercicio del derecho de visitas puede incluso resultar “peligroso”, para las partes.

Aunado a lo expuesto, los CDI no concuerdan con el concepto de los Puntos de Encuentro Familiar definido por el proyecto de ley, los cuales se constituyen como un “espacio, de carácter neutral y especializado para el cumplimiento del régimen de visitas establecido por la autoridad competente, que tiene por objeto favorecer la relación entre los niños, niñas y adolescentes con sus familiares cuando en una situación de separación, divorcio, nulidad, o cualquier otro supuesto de interrupción de la convivencia familiar, el ejercicio del derecho de visitas se vea interrumpido o su cumplimiento resulte difícil, conflictivo o peligroso para las partes.

La intervención de los puntos de encuentro familiar tendrá carácter temporal y la podrán desarrollar: psicólogos, trabajadores sociales, pedagogos, abogados conciliadores y tendrá como objetivo principal la normalización del régimen de visitas”.

Conforme con lo anterior, se reitera que la especialidad de los CDI es la garantía la educación inicial, cuidado y nutrición a niños y niñas menores de 6 años.

Por tal motivo, los CDI por su naturaleza y estructura no pueden garantizar los criterios de especialidad en los profesionales que se requieren para el fortalecimiento o normalización de las visitas en el marco del contexto de violencia intrafamiliar. Lo anterior, aunado a que los PEF no están pensados como solo espacios físicos donde las familias van a encontrarse, sino que implican un proceso de intervención en las familias para alcanzar su objetivo de “normalización” de las visitas, por lo que el recurso humano no es el suficiente ni está facultado para el abordaje de los asuntos que se susciten en el marco de la violencia intrafamiliar, ni de los objetivos y funciones señalados en los artículos 6 y 12 del proyecto de ley.

Igualmente, si bien el objeto de la norma es garantista y busca fortalecer los vínculos familiares y unidad familiar, al ubicar los PEF en los CDI del ICBF, se debe tener en cuenta la competencia legal de las Comisarias de Familia establecida en los artículos 83 y 86 de la Ley 1098 de 2006, los cuales establecen que las autoridades administrativas competentes para adelantar acciones para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar son los Comisarios de Familia, razón por la cual el ICBF no sería competente para adelantar las

acciones mencionadas en el artículo 2 del proyecto de ley, en el sentido de facilitar los Puntos de Encuentro Familiar en los CDI.

Dicho lo anterior, a continuación se presenta una descripción más amplia del objeto y servicios que se prestan en los CDI, con el fin de que se evalúen factores determinantes referentes a su capacidad institucional, infraestructura y población objeto.

Sobre los Centros de Desarrollo Infantil –CDI-

Los Centros de Desarrollo Infantil – CDI- hacen parte de una de las modalidades de atención integral definidas en el marco de la Política Pública de Primera Infancia. Se conciben como un complemento a las acciones de la familia y la comunidad, dirigida a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas.

El objetivo de esta modalidad se centra en favorecer el desarrollo integral de niñas y niños menores de 5 años y hasta los 6 años en el grado de transición, en el marco de la atención integral, a través de acciones que promuevan el cuidado calificado y la protección integral.

A su vez, y de conformidad a lo dispuesto en el Manual Operativo de la Modalidad Institucional, los Centros de Desarrollo Infantil CDI, presentan los siguientes objetivos específicos, que permiten aportar al desarrollo integral de las niñas y los niños:

- a. Desarrollar las acciones pedagógicas y de cuidado, intencionadas y centradas en los intereses de las niñas, los niños y sus familias, sus características particulares y culturales para promover su desarrollo integral.
- b. Promover el acceso y consumo diario de alimentos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de niñas y niños, que favorezcan las condiciones de salud, alimentación, nutrición y hábitos de vida saludable de niñas y niños.
- c. Articular con el SNBF acciones con las instancias presentes en los territorios, que promuevan el desarrollo integral de niñas y niños.
- d. Implementar procesos de formación y acompañamiento a las familias como corresponsables en la garantía de los derechos de niñas y niños, para promover el desarrollo integral.
- e. Garantizar ambientes enriquecidos, seguros y protectores que den respuesta a las intencionalidades pedagógicas y promuevan la seguridad y bienestar de niñas y niños, reconociéndolos como seres sociales, autónomos y diversos.
- f. Desarrollar acciones orientadas a la promoción de los derechos, a la prevención de su vulneración y activar la ruta integral de restablecimiento de los mismos, en los casos en los que se evidencie la amenaza, vulneración o inobservancia.
- g. Promover en la atención el reconocimiento, respeto y participación de la diversidad de las niñas, los niños, adultos, familias y comunidades vinculadas al servicio.
- h. Generar acciones para propiciar una atención pertinente y oportuna para niñas y niños, sus familias y cuidadores a la luz de las categorías priorizadas en el Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos del ICBF (género, discapacidad, pertinencia étnica y víctimas del conflicto armado).

Los Centros de Desarrollo Infantil – CDI - ofrecen el servicio de educación inicial en el marco de una atención integral durante cinco (5) días de la semana, en jornadas diurnas de ocho (8) horas a lo largo del año. No obstante, en los casos que se requiera, de acuerdo con las características y necesidades de las familias, podrá prestar el servicio en jornadas de menor tiempo, sin que sea inferior a 4 horas.

Los CDI funcionan en espacios especializados para atender a las niñas y los niños en la Primera Infancia. La atención está a cargo de un equipo interdisciplinario compuesto por un coordinador, maestros y maestras, auxiliares pedagógicos, profesional psicosocial, profesional de salud y nutrición, personal del área administrativa; de conformidad con las condiciones de calidad establecidas en los estándares para el talento humano en la modalidad institucional.

En cuanto a la estructura operativa de los CDI, debe responder a 5 aspectos fundamentales con el fin de garantizar una atención oportuna y de calidad a los niños y las niñas. Estos aspectos son:

- La capacidad instalada del espacio debe estar acuerdo a lo establecido para la infraestructura en cumplimiento de las condiciones de calidad establecidos en el Manual.
- La demanda del servicio.
- La conformación de los grupos deberá corresponder a las proporciones talento humano - niños y niñas de acuerdo con sus edades y los estándares de calidad.

Por las razones anteriores, se reitera la inconveniencia de que los puntos de encuentro familiares propuestos por la iniciativa de ley sean creados en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

III. Observaciones específicas respecto del articulado del proyecto de ley

Frente al **Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación**, tal y como se ha venido reiterado hasta este punto, se considera que los Puntos de Encuentro Familiar -PEF- no deberían funcionar en los Centros de Desarrollo Infantil -CDI- toda vez que no se cuenta con el talento humano cualificado para la prestación de este servicio, tampoco se cuenta con los espacios requeridos para brindar la atención ni con las condiciones de privacidad y seguridad que un punto de encuentro de este tipo requiere, lo cual puede resultar en una vulneración grave de los derechos fundamentales de los niños y niñas de primera infancia que asisten normalmente a los CDI en el marco de la atención de educación inicial.

En el **Artículo 2. Punto de encuentro familiar**. Se debe tener presente que en los CDI se cuenta diariamente con la presencia de niños y niñas, que son atendidos bajo los lineamientos para los cuales fueron creados. En el evento de llegarse a presentar en el PEF situaciones de conflicto y violencia, éstas situaciones afectarían de forma evidente a los niños que allí se encuentren, que corresponden a niños y niñas menores de seis años.

Respecto del **Artículo 4. Difusión de universidades**. En el evento de que se difundan los servicios de los PEF, personas de diferentes lugares llegarían a los CDI, con un riesgo evidente

respecto a quién o quienes realizarían el control de seguridad de los niños y niñas que se encuentran en el CDI y el control de las personas que solicite este servicio.

Frente al **Artículo 7. Principios de actuación.** En sus intervenciones los puntos de encuentro familiar actuarán conforme a los siguientes principios:

Literal E. Confidencialidad. Si bien es cierto por norma general se garantiza la confidencialidad del expediente, esta podría perderse en el evento de llegarse a presentar algún tipo de conflicto en el PEF toda vez que los funcionarios y niños y niñas que asisten al CDI se enterarían de este tipo de situaciones, ya que los CDI no cuentan con los espacios que se requieren para este tipo de atenciones, debido a que no fueron creados para prestar este servicio.

Artículo 10. Deberes de las personas usuarias. Los usuarios de los puntos de encuentro familiar tienen los siguientes deberes:

En relación con lo consagrado en los literales **E, F y H**, se plantean las siguientes preguntas:

¿Cómo se garantiza que las personas que acudan al PEF no presenten comportamientos violentos, físicos y verbales?

¿Quién garantiza que no se ingresen objetos que supongan riesgo para la integridad de las personas que ingresan a los PEF y por ende a los CDI?

En el **Literal H**, se establece que se deben utilizar las instalaciones solo para el servicio propio como PEF que se presta (...), lo cual se contradice con la razón de ser de los CDI, toda vez que las instalaciones de los mismos están destinadas exclusivamente para prestar el servicio de educación inicial.

En el **Artículo 11. Protección de datos personales.** Si bien es cierto que el proyecto de ley establece que el tratamiento de los datos de carácter personal de los usuarios del PEF serán tratados conforme a la Ley 1581 de 2012, no es claro (i) en qué momento se realizará la recolección de datos personales, (ii) qué tipo de datos personales serán recolectados en los puntos, (iii) quien realizará la recolección de estos, y (iv) quien será el responsable del tratamiento.

A pesar de que existe este régimen de protección para el tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes, y bajo el entendido que en los PEF se usarán sus datos personales, en el proyecto de ley no queda claro el procedimiento que se deberá seguir para realizar dicho tratamiento.

Frente al **CAPÍTULO III. MARCO DE ACTUACION DE LOS PUNTOS DE ENCUENTRO FAMILIAR.** El proyecto de ley señala que el equipo técnico dispuesto en cada PEF realizará intervenciones que deben ser dadas por profesionales que deben contar con la experticia en estos asuntos, profesionales que actualmente no conforman los CDI. Así mismo establece que le compete al ICBF ratificar o levantar la suspensión de visitas, sin embargo, no señala qué

autoridades son competentes para esto, cómo se podrá proponer la suspensión, así como su procedimiento, o si dicha suspensión debe estar precedida de un proceso donde se escuche a las partes y se les garantice su derecho de contradicción y debido proceso.

Respecto del **Artículo 12. Tipos de intervención.** El cual determina que el equipo técnico de los puntos de encuentro familiar podrá desarrollar las intervenciones que considere más adecuadas y las planificará siempre dentro de las atribuciones que le son propias y en el marco de lo establecido por la Ley vigente. Frente a este artículo, Una vez más se reitera que los CDI no cuentan con los espacios requeridos para realizar las intervenciones que se plantean en este artículo.

Frente al **Artículo 13. Procedimiento de acceso y derivación.**

Numeral 2. Este numeral va en contravía de la función que se desarrolla en los Centros de Desarrollo Infantil. Lo anterior teniendo en cuenta que la misma consiste en la atención de los niños y niñas en el servicio de educación inicial. Los CDI no fueron creados para atender asuntos de otra materia.

Así mismo, en el Proyecto de Ley no se establecen aspectos fundamentales como:

- (i) El procedimiento que debe surtir un padre o madre para que pueda ejercer su derecho a visitas en un PEF.
- (ii) No es claro si el progenitor o progenitora que quiera acceder al PEF debe allegar alguna prueba o documento que demuestre que no ha podido cumplir con el régimen de visitas.

Respecto del **Artículo 20. Calendario y horario de apertura.** Se recuerda que La modalidad institucional Centro de Desarrollo Infantil - CDI- ofrece el servicio de educación inicial en el marco de una atención integral durante cinco (5) días de la semana en jornadas diurnas de ocho (8) horas a lo largo del año.

Conforme con lo anterior se hace necesario reiterar la necesidad de establecer de qué presupuesto saldrán los recursos para contratar el personal que se requiere para la atención de los PEF, por lo que se considera importante requerir el concepto al Ministerio de Hacienda.

Frente al **Artículo 21. Normas comunes de funcionamiento.** Los puntos de encuentro familiar observarán las siguientes normas comunes, que recogerán en su reglamento interno:

Literal A. Como se ha dicho, los CDI no cuentan con la disponibilidad para atender los PEF.

Literal L. En este literal se desdibujan las funciones de los profesionales toda vez que se está consagrando una obligación de vigilancia.

En el **Artículo 24. Término de reglamentación por parte del ICBF.** Se establece que la dirección del ICBF tendrá un plazo de 6 meses desde entrada en vigor de la Ley para reglamentar los puntos de encuentro familiar. Sin embargo, conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, la potestad reglamentaria está asignada

únicamente en el poder ejecutivo. Así, conforme al mencionado numeral, al Presidente de la República le corresponde *“ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”*.

Respecto a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-765 de 2012 estableció que: *“dado que la propia Constitución se refiere a esta función como una potestad, la jurisprudencia ha reconocido que la capacidad de reglamentar la ley es una función autónoma del Presidente de la República, en cuanto su realización depende enteramente de la iniciativa y voluntad de éste, como también que es permanente e ilimitada en el tiempo, pues la norma superior no señala términos o plazos específicos dentro de los cuales deba ejercerse.”* Por lo cual, no es el ICBF el competente para reglamentar la Ley que regularía los PEF.

En resumen, es preciso manifestar que el proyecto de ley tal y como se encuentra planteado, le genera serias dudas a esta entidad respecto (i) al funcionamiento de los PEF, concretamente a la entidad a la que deberán dirigirse los usuarios para activar su atención y principalmente al procedimiento que se debe adelantar para establecer la renuencia a las visitas de uno de los padres, (ii) a cual será el personal especializado que se requiere para el funcionamiento de los PEF, incluyendo el personal de seguridad, y cuál sería la entidad responsable de garantizar dicho personal y su financiamiento (iii) a qué debe hacerse con la información que surja de la atención en los PEF? (iv) al riesgo evidente que significa para la seguridad de los niños y niñas menores de 6 años que son actualmente beneficiarios de los CDI y a la desnaturalización que significaría para estos Centros la asignación de esta nueva finalidad perseguida por el proyecto de ley.

Conforme con lo anterior, de manera respetuosa se solicita el archivo de esta iniciativa, teniendo en cuenta los argumentos presentados, especialmente los relacionados con la desnaturalización de los servicios que se prestan en los CDI dirigidos a la educación inicial de la primera infancia, la falta de capacidad operativa y de recursos financieros necesarios para la adecuación del servicio que se pretende prestar, los cuales no están definidos en la iniciativa legislativa, ni tampoco avalados por el Ministerio de Hacienda. Una vez más se espera que las consideraciones realizadas en el presente documento sean útiles en la labor legislativa que usted preside.

Cordialmente,



SOL INDIRA QUICENO FORERO
Subdirectora General

Aprobó: Luz Karime Fernández Castillo – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Dina María Rodríguez Andrade – Directora de Primera Infancia (e)
Catalina Puerta Velásquez – Directora de Protección
Martha Yaneth Giraldo Alfaro – Directora de Familias y Comunidades
Revisó: Paulo Ernesto Realpe – Oficina Asesora Jurídica
Proyectó y consolidó: Patricia Rodríguez B – Oficina Asesora Jurídica