

CONCEPTO ICBF No 24

Fecha: 13/07/2020

ASUNTO: Protección a menores de 18 años que reciban amenazas en el marco de su participación en actividades políticas

I. PROBLEMA JURÍDICO

La Unidad Nacional de Protección, en adelante UNP, presentó a la Mesa de Trabajo de Orden Público y Seguridad una primera versión de un Protocolo para la Seguridad de los candidatos menores y mayores de 18 años para las elecciones de los Consejos de Juventudes. En éste, propone que, en virtud del artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, el ICBF brinde protección a los menores de 18 años que reciban amenazas con ocasión de las actividades políticas que desarrollen en el marco de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud, previstas para el 8 de noviembre de 2020. Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a esta Oficina resolver el siguiente problema jurídico:

¿Cómo se concreta el principio de corresponsabilidad de las instituciones estatales que tienen la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal de los candidatos menores de edad que participen en las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud, previstas para el 8 de noviembre de 2020, cuando reciban amenazas o se encuentren en situación de riesgo extraordinario en el marco del ejercicio de su derecho a la participación política?¹.

Para resolver el problema jurídico propuesto, (i) se expondrán algunas consideraciones relevantes sobre el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes (NNA) la prevalencia de sus derechos y el principio de corresponsabilidad, guía de las actuaciones de los diferentes

¹ Teniendo en cuenta que este concepto surge ante una consulta que tiene como contexto la necesidad de prevenir y proteger los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los adolescentes, para efectos de este concepto, se entenderán los términos "amenaza" y "riesgo extraordinario" en los términos establecidos en el Artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015. En ese sentido, la amenaza es un "[f]actor del riesgo que comprende las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a una persona, grupo o comunidad, a través de una acción intencionada y por cualquier medio." El riesgo extraordinario "es aquel que las personas, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características: || 16.1. Que sea específico e individualizable. || 16.2. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas. || 16.3. Que sea presente, no remoto ni eventual. || 16.4. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos. || 16.5. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso. || 16.6. Que sea claro y discernible. || 16.7. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos. || 16.8. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo."

actores obligados a garantizar el goce efectivo de sus garantías constitucionales; (ii) se explicará en qué consisten las medidas de restablecimiento de derechos y los programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados de NNA a cargo del ICBF; (iii) se analizará el derecho fundamental a la seguridad personal de aquellas personas calificadas con un riesgo extraordinario y el deber del Estado, en cabeza de la UNP, de adoptar las medidas necesarias para evitar que el mismo se consume; (iv) se planteará la manera cómo se materializa el principio de corresponsabilidad de las entidades estatales en la situación estudiada. Por último, se expondrán las conclusiones.

II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO

1. El interés superior de los NNA, la prevalencia de sus derechos y el principio de corresponsabilidad

El artículo 44 de la Constitución Política consagra principios relevantes para resolver el problema jurídico, por un lado, el interés superior de los NNA y la prevalencia de sus derechos, según el cual, “[l]os *derechos de los niños* [las niñas y los adolescentes] *prevalecen sobre los derechos de los demás*”; y, por otro, la corresponsabilidad, que tienen la familia, la sociedad y el Estado como responsables de garantizar efectivamente el “*desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos*”. Al respecto, en Sentencia T-510 de 2003² la Corte Constitucional explicó que el contenido de la prevalencia de los derechos de los NNA y su interés superior tienen una

“naturaleza real y relacional, sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal”.³

El interés superior de los NNA, la prevalencia de sus derechos y la corresponsabilidad fueron consagrados, respectivamente, en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia). Una interpretación sistemática de dichos principios, permite concluir que, en efecto, los candidatos menores de 18 años que participen en las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud tienen el derecho prevalente al goce efectivo de sus garantías constitucionales. En concreto, a ejercer su participación política sin que se vean amenazados ni vulnerados sus derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal. Para ello, le corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado llevar a cabo las acciones necesarias ante cualquier situación que ponga en riesgo los derechos enunciados previamente.

Desde el punto de vista estatal, lo anterior implica que las instituciones deben desplegar actuaciones requeridas para contrarrestar aquellos hechos que pongan en riesgo extraordinario

² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Sentencia mencionada ha sido reiterada en las sentencias T-955 de 2013, T-768 de 2015, T-512 de 2017, T-663 de 2017, T-741 de 2017, C-262 de 2016, T-259 de 2018, entre otras.

a los adolescentes que ejercen su derecho a la participación política en la jornada electoral prevista para el 8 de noviembre de 2020.

En este caso particular, se procurará la defensa de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal, en aquellas situaciones en que esos bienes jurídicos puedan ser vulnerados debido a amenazas o una situación de riesgo extraordinario como consecuencia directa de su actividad política. Lo que conllevaría al deber de brindar medidas de protección, entendidas como “[a]cciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos.” (Art. 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015) De manera que, no se trata de una protección en abstracto de dichas garantías y, en consecuencia, las entidades estatales deben llevar a cabo las actuaciones que les corresponda en el marco de sus competencias constitucionales y legales. De lo contrario, se estaría desconociendo, entre otros, el principio de legalidad, consagrado en el artículo 6º Superior.

En conclusión, el interés superior de los NNA y la prevalencia de sus derechos impone que las instituciones estatales competentes actúen corresponsable y concurrentemente, con el objetivo de garantizar que el goce efectivo de sus derechos no sea vulnerado. En todo caso, dichas actuaciones deben darse en cumplimiento de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias propias de cada entidad.

2. Las medidas de restablecimiento de derechos y los programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados de NNA

Teniendo en cuenta que la UNP afirmó que, en virtud del artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, le corresponde al ICBF velar por los derechos de los menores de 18 años que reciban amenazas y se encuentren en una situación de riesgo extraordinario con ocasión a las actividades políticas, en seguida se presenta una breve explicación de los programas de atención especializada para el restablecimiento de derechos vulnerados de NNA.

El artículo 50 de Ley 1098 de 2006 consagra medidas de restablecimiento de derechos de NNA con las cuales se pretende “la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados.” Por su parte, el artículo 53 menciona las siguientes:

- “1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
3. Ubicación inmediata en medio familiar.
4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.

5. La adopción.

6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.”

Además, el artículo 60 establece que “[c]uando un niño, una niña o un adolescente sea víctima de cualquier acto que vulnere sus derechos de protección, de su integridad personal, o sea víctima de un delito, o cuando se trate de una adolescente o mujer mayor de 18 años embarazada, deberán vincularse a un programa de atención especializada que asegure el restablecimiento de sus derechos”.

Como se concluye de la transcripción de la norma, los programas de atención especializada tienen el objetivo de asegurar el restablecimiento de los derechos de NNA que sean inobservados, amenazados o vulnerados, con ocasión de (i) la violencia intrafamiliar o el incumplimiento por parte de los padres o las personas responsables del cuidado del NNA de las obligaciones que le corresponde, (ii) el maltrato infantil, (iii) el abandono, (iv) los delitos que se comenten en su contra, que los constituyen como víctimas de violencia sexual, trata de personas, etc; entre otros. Entre los programas de atención especializada que ha establecido el ICBF se cuentan los siguientes:

- i. Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.
- ii. Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.
- iii. Atención a niños, niñas y adolescentes con consumo de sustancias psicoactivas con derechos amenazados o vulnerados.
- iv. Atención a niños, niñas y adolescentes con alta permanencia en calle o en situación de vida en calle.
- v. Atención a niños, niñas, adolescentes en situación de trabajo infantil.
- vi. Atención a adolescentes y mujeres mayores de 18 años gestantes o en periodo de lactancia con derechos amenazados o vulnerados.
- vii. Atención a niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.
- viii. Atención a niños, niñas y adolescentes con sus derechos amenazados o vulnerados por causa de la violencia⁴.
- ix. Atención de adolescentes y jóvenes adoptables o vinculados al sistema de responsabilidad penal, en preparación para la vida autónoma e independiente del “Proyecto sueños, oportunidades para volar.”
- x. Víctimas del conflicto armado, específicamente de los siguientes hechos victimizantes:
 - Víctimas de reclutamiento ilícito que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley.
 - El desplazamiento forzado.
 - Víctimas de minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), acciones bélicas y atentados terroristas.
 - Niños, niñas y adolescentes huérfanos como consecuencia del conflicto armado.

⁴ Este programa tiene como objetivo responder a problemáticas como maltrato, abandono, entre otros.

Al respecto, es necesario anotar que el mencionado artículo 60 se refiere precisamente a los programas especializados de atención del ICBF que tienen como objeto garantizar el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de actos de vulneración de sus derechos.

No obstante, como se observa, no existe un programa especializado para atender, de manera efectiva y oportuna, aquellos casos en que los adolescente sean amenazados o se encuentren en una situación de riesgo extraordinario, que pueda vulnerar su derecho a la seguridad personal como consecuencia directa del ejercicio de su derecho a la participación política. De manera que, si bien el ICBF tiene el deber de actuar ante cualquier acto que vulnere los derechos de NNA, su integridad personal, o sea víctima de un delito, esta Institución no cuenta con la competencia ni los recursos humanos para responder a la situación específica que se analiza en este concepto..

3. El derecho fundamental a la seguridad personal de aquellas personas en situación de riesgo extraordinario y las obligaciones de la UNP

Conforme a tales antecedentes, a continuación se exponen las razones por las cuales se considera que le corresponde a la UNP asumir dicha responsabilidad, conforme lo establece el Decreto 1066 de 2015, teniendo en cuenta que el bien jurídico que podría resultar amenazado es el derecho fundamental a la seguridad personal.

La Sentencia T-719 de 2003 explicó que la seguridad personal, desde la perspectiva de derecho individual, “ampara a los individuos frente a ciertos riesgos contra su vida e integridad personal, facultándoles para exigir la intervención protectora del Estado”, precisó que los riesgos cubiertos “deben ser extraordinarios”. En ese mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional afirmó que se trata de una garantía fundamental innominada, con sustento normas constitucionales⁵ e instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano.⁶ También precisó que esta garantía fundamental:

⁵ El amparo del derecho fundamental a la seguridad personal se manifiesta en “[e]l artículo 2 superior, que establece el deber primordial de protección en cabeza del Estado, las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Entre tales derechos, los más básicos para la existencia misma de las personas son la vida y la integridad personal, establecidos en los artículos 11 y 12 Superiores; por ello, el énfasis principal de la labor protectora de las autoridades ha sido ser la provisión efectiva de las condiciones mínimas de seguridad que posibilitan la existencia de los individuos en sociedad, sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona. Lo que es más, el Constituyente prohibió explícitamente la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables: el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12, C.P.), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17, C.P.), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18, C.P.), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28, C.P.), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34, C.P.), los múltiples riesgos a los que están expuestos los niños, entre ellos los peligros patentes de “toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” (art. 44, C.P.), los múltiples riesgos a los que se enfrentan las personas de la tercera edad, especialmente en casos de mala alimentación (art. 46), o los innegables peligros a los que están sometidos quienes desarrollan actividades periodísticas en nuestro país (art. 73).”⁵

⁶ El artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, el artículo 7º de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, afirma que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales” y el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce que “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

“faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad;

en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad”⁷.

Con base en lo anterior, se concluye que las eventuales amenazas que reciban los adolescentes en ejercicio de su participación política en las elecciones de los Consejos de Juventudes recaerían principalmente sobre la garantía fundamental a la seguridad personal. Teniendo en cuenta el interés superior de los NNA y la prevalencia de sus derechos, le corresponde al Estado cumplir con las obligaciones que se derivan de dicho derecho, entre las que se cuentan:

“1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.

2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.

3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.

4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. (...)”⁸

Una vez definido el bien jurídico que eventualmente podría resultar amenazado o vulnerado, se debe determinar la autoridad pública en cabeza de quien recaerían las obligaciones mencionadas. En criterio de esta Oficina, **ante una situación de riesgo extraordinario de un adolescente que participa en las elecciones de los Consejos de Juventudes, le corresponde a la UNP**, al menos por las siguientes razones: (i) forma parte de su objetivo misional y es la cabeza del Programa de Prevención y Protección; (ii) es su responsabilidad, en los términos establecidos en el Decreto 1066 de 2015; (iii) se configura el principio de causalidad que habilita su competencia para conocer de los casos; (iv) no existe ninguna norma que restrinja la garantía del derecho a la seguridad personal por la edad; y, por último, (v) es la entidad con la infraestructura técnica, el material probatorio y el personal idóneo para determinar si alguna persona se encuentra en riesgo.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ “(...) 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. || 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos. || 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.” Corte Constitucional, Sentencia T-719 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Bajo este marco, a continuación se procede a explicar detalladamente los fundamentos por los cuales le corresponde a la UNP estudiar los casos y brindar la protección a los menores de 18 años que reciban amenazas con ocasión de las actividades políticas que desarrollen en el marco de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud, a saber:

Primero, está prevista en el objetivo de dicha Entidad. Le corresponde a la UNP “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas (...) se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal (...)” (Art. 1.2.1.4. del Decreto 1066 de 2015). Además, el Programa de Prevención y Protección en cabeza de la UNP, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, al que se hace referencia en el Artículo 2.4.1.2.1. del mencionado Decreto, señala que éste tiene por objeto “los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo (...)”. De las normas transcritas, se concluye que la UNP tiene la obligación de garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad personal de los adolescentes que reciban amenazas con ocasión de las actividades políticas que desarrollen en el marco de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud, previstas para el 8 de noviembre de 2020.

Segundo, entre las responsabilidades de la UNP se cuentan las siguientes:

9. *“Requerir la elaboración de la evaluación del riesgo al grupo de trabajo encargado y entregar, la información referente a la caracterización inicial del peticionario y la verificación y análisis realizados.*
10. *Presentar, ante el Grupo de Valoración Preliminar, la petición de protección, el análisis de la situación junto con el caso, con el resultado de la evaluación del riesgo, en el nivel territorial.*
11. *Presentar ante el Cerrem el caso con las recomendaciones sobre el nivel de riesgo y de medidas, sugeridas por el Grupo de Evaluación Preliminar a fin de que se determine el nivel de riesgo.*
12. *Adoptar e implementar las medidas de Protección a implementar previa recomendación del Cerrem.*
13. *Hacer seguimiento periódico a la implementación, al uso y a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas de protección.*
14. *Informar al peticionario la decisión tomada y los motivos que la sustentaron respecto de la solicitud de medidas de protección.*
15. *Dar traslado a la Fiscalía General de la Nación de las amenazas que reporten los peticionarios de protección y hacer seguimiento al avance de los procesos.*
16. *Coordinar con las autoridades de la fuerza pública y las autoridades civiles nacionales y territoriales, la implementación de estrategias de protección para situaciones particulares de riesgo.” (Art. 2.4.1.2.28., Decreto 1066 de 2015)*

Es relevante resaltar que dichas funciones dan cuenta de la competencia funcional de la UNP y de la idoneidad técnica con la que cuenta para determinar si el riesgo afrontado por la persona

que solicita medidas de protección es extraordinario y, en consecuencia, corresponde brindarle las medidas de seguridad eficaces, idóneas y oportunas.⁹

Por el contrario, la normatividad que define las competencias del ICBF (Leyes 75 de 1968, 7 de 1979 y 1098 de 2006, con los respectivos decretos reglamentarios 2388 de 1979 y 4156 de 2011) no contempla una función específica de garantía del derecho a la seguridad personal que se requeriría para garantizar el goce efectivo de los adolescentes que aduzcan situaciones de amenaza con ocasión de su participación en actividades políticas. En consecuencia, carece de la capacidad de brindar una protección eficaz, idónea y oportuna, lo que desconocería el interés superior de los adolescentes, así como la prevalencia de sus derechos (Art. 44 de la Constitución).

Tercero, teniendo en cuenta el asunto particular que se analiza en el presente concepto, se concluye que la protección eventualmente requerida por los adolescentes debido a las eventuales amenazas que reciban con ocasión de las actividades políticas, evidencia que existiría conexidad directa entre el riesgo extraordinario al que se verían enfrentados y el ejercicio de su actividad política. En consecuencia, en este caso, se cumple con lo previsto en el numeral 2º del Artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015, que consagra el principio de causalidad:

*“2. La vinculación al Programa de Prevención y Protección, estará fundamentada en la conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.
Los interesados en ser acogidos por el programa deben demostrar, siquiera sumariamente, dicha conexidad.”*

Cuarta, el acceso al Programa de Prevención y Protección no está restringido por la edad de la persona que requiere el reconocimiento de medidas de seguridad eficaces, idóneas y oportunas, debido a amenazas que ponen en riesgo el goce efectivo de su derecho a la seguridad personal por el ejercicio de actividades políticas. Al respecto, el Decreto 1066 de 2015 indica que “[l]a población objeto de protección del Programa de que trata este Capítulo podrá serlo **en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo.**” (Art. 2.4.1.2.5.) Es más, entre los principios aplicables en materia de prevención y protección, se consagra el enfoque diferencial, de acuerdo con el cual:

“[p]ara la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.”

En esa medida, se resalta que no se establece un límite de edad u otro criterio excluyente para formar parte del Programa de Prevención y Protección. En otras palabras, toda persona que se

⁹ El Numeral 7º del Artículo 2.4.1.2.2. del Decreto 1066 de 2015 define la eficacia en los siguientes términos: “Las medidas tendrán como propósito prevenir la materialización de los riesgos o mitigar los efectos de su eventual consumación.” El numeral 11 del Artículo citado se refiere a la idoneidad como: “Las medidas de prevención y protección serán adecuadas a la situación de riesgo y procurarán adaptarse a las condiciones particulares de los protegidos.” Y, el numeral 12 consagra la oportunidad así: “Las medidas de prevención y protección se otorgarán de forma ágil y expedita.”

encuentre en situación de riesgo extraordinario como “consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo” puede ser sujeto del Programa de Prevención y Protección a cargo de la UNP.

Quinto, la Corte Constitucional ha afirmado, de manera expresa, “que la UNP es la entidad competente para decidir si un ciudadano es objeto del programa de protección (...) por encontrarse en un nivel de riesgo extraordinario que amerite el reconocimiento de medidas de protección.”¹⁰ Lo anterior por cuanto, tiene (i) la infraestructura técnica, (ii) el material probatorio y (iii) el personal idóneo.¹¹ En este contexto, **también debe resaltarse que el ICBF carece del equipo humano y de los procedimientos requeridos para calificar el riesgo de una persona; además, tampoco cuenta con los medios para implementar las medidas de protección a que haya lugar.**¹²

Con fundamento en las cinco razones expuestas previamente, se concluye que la UNP tiene la competencia específica y privativa para brindar las medidas de protección a las personas, sin importar su grupo etario, que se encuentren en situación de riesgo extraordinario cuando se demuestre que existe “conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias (...).” (Artículo 2.4.1.2.2., Num. 2º, Decreto 1066 de 2015).

La conclusión anterior se reafirma si se tiene en cuenta que la Ley 1098 de 2006 no establece entre el conjunto de procedimientos de restablecimiento de derechos la protección ante amenazas a la seguridad personal de NNA. No obstante, esta Oficina propone que, en aplicación del principio de corresponsabilidad, debe existir una articulación entre la UNP y el ICBF cuando los candidatos menores de 18 años aduzcan situaciones de amenaza con ocasión de su participación en actividades políticas. Para lo anterior, por ejemplo, podría ser invitado a participar con derecho a voz en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -en adelante CERREM- cuando se estudien solicitudes de protección de NNA, en los términos establecidos en el Artículo 2.4.1.2.38. A del Decreto 1066 de 2015)

4. La corresponsabilidad estatal en la garantía del derecho a la seguridad personal de los adolescentes amenazados o en situación de riesgo extraordinario debido a su participación política en las elecciones de los Consejos de Juventudes

El principio de corresponsabilidad de las instituciones estatales que tienen la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y, en particular, la seguridad personal de los candidatos menores de 18 años que participen en las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud, se concreta con la participación de la UNP y el ICBF, principalmente. Lo anterior, teniendo en cuenta la órbita de competencia de cada una de las entidades, el interés superior de los NNA y el carácter prevalente de sus derechos.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹¹ En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias T-059 de 2012, T-190 de 2014 y T-124 de 2015.

¹² El Artículo 2.4.1.2.11. del Decreto 1066 de 2015 se refiere a las medidas de protección que se reconocen a las personas en situación de riesgo extraordinario. Entre los medios de protección se cuentan los siguientes: vehículos blindados, escoltas, chalecos antibalas, entre otros.

Como se demostró previamente, le corresponde a la UNP estudiar los casos de los adolescentes que sean amenazados como consecuencia directa de su participación política en las elecciones de los Consejo Juveniles. Lo anterior, con base en el Decreto 1066 de 2015, que establece la responsabilidad de dicha Entidad de brindar protección a las personas, sin distinción de edad, que se encuentren en situación de riesgo extraordinario. Además, cuenta con los recursos humanos y físicos para garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad personal, que podría verse afectado. Es decir, tiene la capacidad institucional para analizar y calificar el nivel del riesgo en el que se encuentra una persona, el procedimiento para hacerlo y los recursos físicos con los cuales brindar la protección requerida de acuerdo a cada caso.

En ese sentido, optar por la interpretación propuesta por la UNP en el Protocolo, pone en riesgo el interés de los adolescentes, así como su carácter prevalente, al menos por dos razones. En primer lugar, las funciones del ICBF no le permitirían actuar de manera idónea para garantizar el goce efectivo del derecho a la seguridad personal, pues su competencia está circunscrita a lo establecido en la normatividad antes estudiada. En segundo lugar, tampoco cuenta con un programa de atención especializada mediante el cual brindar la respuesta institucional que requiere una persona que se encuentra en situación de riesgo extraordinario. Por último, carece de los medios físicos (vehículos blindados, escoltas, chalecos antibalas, entre otros) mediante los cuales se procura evitar la consumación de las amenazas en contra de la vida, la integridad y la seguridad personal.

En todo caso, el ICBF sí puede participar en la Ruta de Prevención y Protección del derecho a la seguridad personal de los adolescentes que reciban amenazas en el marco de su participación política en las elecciones de los Consejo de Juventudes a través del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas -en adelante CERREM- cuando se estudien solicitudes de protección de NNA, en los términos establecidos en el Artículo 2.4.1.2.38.A del Decreto 1066 de 2015.

Por último, desde la perspectiva de esta Oficina, se considera que la postura planteada por la UNP, según la cual, el ICBF debe brindar la protección a los adolescentes amenazados, en virtud del artículo 60 de la Ley 1098 de 2006, se fundamenta en una lectura aislada de dicha norma. En este sentido, vale la pena destacar que si bien le corresponde al ICBF velar por el goce efectivo de los derechos de los NNA, su competencia no puede ir en contravía con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Además, desconoce el principio de corresponsabilidad, que impone a las diferentes instituciones del Estado el deber de garantizar el interés superior de los NNA y el carácter prevalente de sus derechos.

III. CONCLUSIONES Y RESPUESTA A SU CONSULTA

1. El goce efectivo de los derechos de NNA, su interés superior y prevalente esta en cabeza de diferentes actores del sector público. Así lo establece la Constitución y la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”. En consecuencia, si bien le corresponde al ICBF velar por el restablecimiento de derechos vulnerados de NNA, ello no implica que sea esta Institución la única que debe garantizar, en todos los casos, sus derechos.

2. Como toda autoridad pública, su actuación debe darse en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.
3. Las eventuales amenazas que reciban los adolescentes en ejercicio de su participación política en las elecciones de los Consejos de Juventudes recaerían principalmente sobre la garantía fundamental a la seguridad personal. Teniendo en cuenta el interés superior de los NNA y la prevalencia de sus derechos, le corresponde al Estado cumplir con las obligaciones que se derivan de dicha garantía.
4. Debido a que el bien jurídico amenazado es la seguridad personal en el contexto de la participación política existe conexidad directa entre la situación de riesgo extraordinario en la que se podría encontrar el adolescente y las actividades que desarrolle en el marco de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud, previstas para el 8 de noviembre de 2020. En consecuencia, se cumple el principio de causalidad y es competencia de la UNP adoptar las medidas de seguridad eficaces, idóneas y oportunas.
5. La UNP tiene la competencia específica y privativa para brindar las medidas de protección a las personas, sin importar su grupo etario, que se encuentren en situación de riesgo extraordinario cuando se demuestre que existe “conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias (...).” (Artículo 2.4.1.2.2., Num. 2º, Decreto 1066 de 2015).
6. Le corresponde a la UNP estudiar los casos de los adolescentes que sean amenazados como consecuencia directa de su participación política en las elecciones de los Consejo Juveniles. Lo anterior, con base en el Decreto 1066 de 2015, que establece la responsabilidad de dicha Entidad de brindar protección a las personas, sin distinción de edad, que se encuentren en situación de riesgo extraordinario.

Teniendo en cuenta el análisis presentado en este concepto, en aquellos casos en que puedan resultar amenazado o vulnerado el derecho a la seguridad personal de un adolescente en el ejercicio de una actividad política, el principio de corresponsabilidad se concreta, principalmente en la UNP, teniendo en cuenta su objetivo, sus funciones y su capacidad técnica. Lo anterior, teniendo en cuenta que de llegar a disponerse que sea el ICBF, la institución a cargo de dichas situaciones, se podría llegar a afectar el interés superior de los NNA, así como la prevalencia de sus derechos teniendo en cuenta su falta de idoneidad para sumir dicha responsabilidad. Además, tampoco se puede dejar de lado que ello también implicaría un claro desconocimiento del principio de legalidad, por actuar por fuera de la órbita de sus competencias.

El presente documento tiene naturaleza de concepto jurídico y constituye un criterio auxiliar de interpretación de conformidad con lo establecido en los artículos 26 del Código Civil y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. No obstante lo anterior, tiene carácter vinculante para las dependencias internas del Instituto y terceros que colaboren en la prestación del servicio público o en el desarrollo de la función administrativa de competencia del ICBF, en virtud de la función



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Cecilia De la Fuente de Lleras
Sede de la Dirección General
Oficina Asesora Jurídica
Pública



**El futuro
es de todos**

Gobierno
de Colombia

asignada a la Oficina Asesora Jurídica de mantener la unidad doctrinaria e impartir las directrices jurídicas necesarias para el desarrollo de las funciones del Instituto, de conformidad con los numerales 8 y 15 del Artículo 6º del Decreto 987 de 2012.

Cordialmente,

EDGAR LEONARDO BOJACÁ CASTRO
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica