



El futuro  
es de todos

Consejería Presidencial  
para los derechos humanos  
y asuntos internacionales



# Manual de instalación territorial de rutas de prevención

Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y, violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)

Con el apoyo de:



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**HRH**2030  
HUMAN RESOURCES FOR HEALTH IN 2030



Entornos de Protección  
para la Niñez y Adolescencia

# **Manual de instalación territorial de rutas de prevención**

Línea de política pública de prevención del reclutamiento,  
utilización, uso y, violencia sexual contra niños, niñas y  
adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO)  
y grupos delictivos organizados (GDO)

**Consejería Presidencial para los Derechos Humanos  
y Asuntos Internacionales**

Iván Duque Márquez  
**Presidente de la República**

Nancy Patricia Gutiérrez  
**Consejera Presidencial para los Derechos Humanos  
y Asuntos Internacionales**

**Coautores:**

Gabriel Chaparro Tatar  
**Coordinador Técnico de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA  
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos  
y Asuntos Internacionales**

Olga Patricia Dávila Novoa  
**Asesora de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA  
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos  
y Asuntos Internacionales**

Juan Manuel Guerrero Tamayo  
**Especialista de prevención del  
reclutamiento de niños, niñas y adolescentes  
Programa HRH2030-USAID**

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del acuerdo de cooperación No. AID-OAA-A-15-00046 (2015-2021). El contenido es responsabilidad de Chemonics International y no necesariamente refleja las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Las niñas, los niños y los adolescentes son las personas más importantes para la sociedad, y merecen toda la atención y la protección del Estado.

A lo largo de la historia del conflicto armado de Colombia, hemos podido ver durante muchos años en diferentes medios de comunicación a cientos de menores que han sido reclutados por grupos al margen de la ley y que desconocen un rumbo y un destino propios. A sus pequeños cuerpos los cubría una enorme ropa de camuflaje y, encadenaron a sus pensamientos y aspiraciones ideologías y promesas sin esperanza de una mejor vida. Fueron privados de su hogar, del abrazo fraternal, de una sopa caliente, de sus compañeros de colegio y de sus amores. Muchos fallecieron por esta causa y no regresaron a su casa; sus familias no han podido cerrar un ciclo doloroso ni hacer la despedida ni el duelo necesario de sus preciosos hijos. Estas son imágenes que como colombianos no queremos volver a ver: niños, niñas y adolescentes a quienes les vulneraron sus derechos y les truncaron su futuro.

No nos cansaremos de repetir que los niños, las niñas y los adolescentes son los seres más importantes para la sociedad, y que merecen toda la atención y la protección del Estado. No importa qué partido político y qué equipo gubernamental dirija a Colombia.

Resulta claro el compromiso total por parte del Gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República, Iván Duque Márquez, para combatir los flagelos del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra nuestros niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados y grupos delictivos organizados.

Esta problemática se convierte en un estímulo permanente que nos invita no solo a disminuir el porcentaje de estas prácticas, sino también a erradicarlas. No podemos seguir permitiendo que los menores de edad sean reclutados por los grupos armados organizados o sean usados para el ejercicio de actividades ilícitas, ni utilizados en actividades delictivas como informantes, vendedores de drogas, sicarios o cobradores de extorsiones, aprovechándose de su ingenuidad y vulnerabilidad frente a la manipulación y el engaño.

Publicamos este manual en honor a los niños, las niñas y los adolescentes que han sido víctimas de estos horribles crímenes, que se practican desde 1958. En este manual, hay lineamientos para implementar acciones de manera conjunta en el territorio a partir de la armonización intersistémica de las rutas de prevención de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual, para, así, fortalecer las acciones de los



gobiernos locales en los mecanismos de acceso de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

Es nuestro deseo manifestar que los niños, las niñas y los adolescentes no están solos, que hoy el Estado colombiano cuenta con la estrategia “Súmate por mí”, que articula a 22 entidades del orden nacional con las agencias de cooperación internacional y las autoridades municipales y departamentales para ejecutar un plan de acción que fortalezca los entornos protectores de los niños, las niñas y los adolescentes, y prevenga la vulneración de sus derechos fundamentales.

Necesitamos la participación de todos para lograr los objetivos propuestos, y que esos plácidos recuerdos de la infancia, que exponía el poeta José Asunción Silva, sean los que las nuevas generaciones puedan hacer realidad.

“Necesitamos la participación de todos para lograr los objetivos propuestos y que esos plácidos recuerdos de la infancia que exponía el poeta Silva, sean los que las nuevas generaciones puedan soñar”.

**NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ CASTAÑEDA**

Consejera Presidencial para los Derechos Humanos  
y Asuntos Internacionales

# Índice de siglas

<b>CIPRUNNA</b>	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados
<b>DD. HH.</b>	Derechos Humanos
<b>EAI</b>	Equipo de Acción Inmediata
<b>GAO</b>	Grupos armados organizados
<b>GDO</b>	Grupos delictivos organizados
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>MPTF</b>	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia
<b>NNA</b>	Niños, niñas y adolescentes
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>PARD</b>	Proceso administrativo de restablecimiento de derechos
<b>PAT</b>	Plan de acción territorial
<b>PIPP</b>	Plan integral de prevención, protección y garantía de no repetición
<b>PRUNNA</b>	Prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados y grupos delictivos organizados
<b>RUNNA</b>	Reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes
<b>SNARIV</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>SNBF</b>	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
<b>SNDH</b>	Sistema Nacional de Derechos Humanos
<b>UARIV</b>	Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>Unicef</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>USAID</b>	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Contexto</b>	<b>8</b>
<b>2. Objetivos y fundamentos</b>	<b>10</b>
<b>3. La CIPRUNNA</b>	<b>12</b>
<b>4. Las rutas de prevención y el Equipo de Acción Inmediata</b>	<b>15</b>
<b>5. Glosario</b>	<b>39</b>
<b>6. Agradecimientos especiales</b>	<b>43</b>



# Introducción

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) son primordiales e insustituibles en la sociedad colombiana. Por esto, el Gobierno nacional continúa desarrollando y consolidando herramientas dirigidas a la protección de los derechos de la infancia desde un enfoque de protección integral.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, desde su rol como Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados (CIPRUNNA), se enfoca en conseguir la mitigación efectiva de los riesgos y afectaciones a la vida digna de los NNA, que es una consecuencia del conflicto armado interno de Colombia. Lo hace desde la evidencia de que hechos victimizantes contra los NNA, como el desplazamiento forzado, el reclutamiento, la violencia sexual, las minas antipersonal, entre otros, tienen implicaciones en los ámbitos psicosocial, económico, cultural y de salud de los NNA, vulneran sus derechos y, afectan su desarrollo físico, cognitivo, social y emocional.

En este sentido, la Consejería pone énfasis en la apropiación territorial de la Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) en Colombia.

Con este manual de operativización de las rutas de prevención, se busca consolidar y articular todos los instrumentos desarrollados en el marco de la línea de política pública de prevención, y fortalecer las rutas de prevención. Esto, con el fin de establecer una metodología que optimice la capacidad de respuesta de las autoridades territoriales, en articulación y coordinación con las entidades parte de la CIPRUNNA del nivel nacional, ante amenazas

de vulneración de derechos de la niñez y la adolescencia que configuren factores de riesgo de reclutamiento, uso, utilización y/o violencia sexual.

Este manual es producto del trabajo interinstitucional articulado y coordinado en el marco de la CIPRUNNA, y ha sido pensado para entregar a las entidades territoriales, en el marco del respeto a la descentralización administrativa, instrumentos teóricos y prácticos que apoyen su gestión frente a cualquier modalidad de riesgo de reclutamiento, utilización, uso y/o violencia sexual contra los NNA.

De igual manera, es importante resaltar que el objetivo del presente manual es desarrollar el flujograma de ejecución de las diferentes rutas de prevención temprana, urgente y en protección, para definir, así, un método articulado de actuación.

De esta manera, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, como Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, continuará inclinando todos sus esfuerzos para garantizar y promover los derechos de los NNA y la articulación interinstitucional e intersectorial, en el nivel nacional y territorial, que permita desarrollar políticas públicas sostenibles e integrales a favor de la infancia y la adolescencia colombianas.





# 1. Contexto

En noviembre de 2019, el Observatorio de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, en cabeza de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, realizó el ejercicio de priorización municipal, instrumento que permite focalizar las acciones de la implementación a nivel territorial de la línea de política pública en los territorios con mayores índices de riesgo de vulneraciones de derechos humanos. Para este ejercicio, se tuvieron en cuenta 16 municipios priorizados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), los 104 municipios con nivel superior alto de riesgo de reclutamiento que fueron identificados en 2019 y todos aquellos municipios que, en el marco del Decreto 2124 de 2017, presentaron alertas tempranas por parte de la Defensoría del Pueblo con descripción de escenarios de riesgo de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra NNA.

8

Para dicho ejercicio, se planteó un índice de probabilidad de ocurrencia de reclutamiento (IPOR), cuyo propósito es estimar el riesgo de reclutamiento de NNA en el territorio en función de las dinámicas sociales más comunes que se han identificado.

La primera de ellas fue la caracterización, en la que se analizaron variables demográficas, como el índice compuesto de dependencia por edad, la población del municipio y la tasa de suicidio de NNA. La otra fue la vulnerabilidad y la amenaza, medida en las dinámicas de violencia que se identifican a través de variables como el índice de presencia de actores armados evidenciados por el número de casos reportados en el municipio de desplazamiento forzado por expulsión, el número de municipios donde se registra algún reporte de reclutamiento y/o utilización, las áreas sembradas de cultivos de coca, el índice de riesgo de victimización y el índice de incidencia del conflicto.

Frente a los riesgos asociados a la vulnerabilidad y la amenaza, se identificaron indicadores de convivencia familiar, como el índice de violencia intrafamiliar contra NNA y el análisis de registros de

casos de trabajo infantil por tipo de vulnerabilidad. Por su parte, los factores de prevención se midieron a través de diferentes variables, como la garantía de derechos, los indicadores de desarrollo socioeconómico y la capacidad institucional.

En este orden de ideas, por su conformación, el índice de probabilidad de ocurrencia de reclutamiento (IPOR) correspondió con la historiografía y la distribución espacial de cada una de las variables que lo conforman; lo que expone, en gran parte, la ubicación de la incidencia de la confrontación armada y las vulnerabilidades que atañen a la garantía de los derechos para los NNA. Así mismo, el IPOR sirvió para la identificación de clústeres o agrupaciones de municipios en los cuales es posible formular planes de prevención de la vinculación entre municipios contiguos.

Conforme a lo anterior, se clasificaron los diferentes territorios según su nivel de riesgo de la siguiente manera:

- **Nivel superior alto:** En este nivel, se encuentran 104 entidades territoriales que ostentan los mayores índices de probabilidad de ocurrencia de reclutamiento. Se distribuye principalmente en las zonas periféricas de la economía nacional y de alta incidencia de violencia. En este nivel, se ubican los municipios donde se ha registrado presencia histórica de grupos delictivos organizados (GAO), cultivos de uso ilícito, minería ilegal y, rutas y/o corredores de tráfico ilegal (narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, entre otros). También se incluyen ciudades grandes e intermedias.
- **Nivel superior medio:** En este nivel, hay 122 municipios. Se distribuye de forma dispersa a lo largo del territorio nacional. En general, son municipios contiguos a municipios priorizados ubicados en la periferia económica nacional donde se registra alta presencia de GAO, cultivos de uso ilícito, extracción minera ilegal, entre otros. Cabe destacar que, en priorizaciones anteriores, algunos de estos municipios han estado priorizados en nivel superior alto.

- **Nivel superior bajo:** En este nivel, se encuentran 120 municipios. Se distribuye de forma dispersa en todo el país, por ser el grupo de transición entre los municipios con mayor y menor probabilidad de ocurrencia de reclutamiento. La tendencia los ubica en las áreas de transición entre los municipios periurbanos y los municipios periféricos.
- **Nivel medio:** En este nivel, hay 272 municipios, que están ubicados principalmente en la llanura del Caribe, en el flanco izquierdo del río Meta, y en los corregimientos departamentales dispersos de la Amazonía. En la región Andina, la distribución de los municipios es dispersa, lo que contrasta con el nivel bajo y los niveles superiores.
- **Nivel bajo:** En este nivel, se encuentran 504 municipios, cuya ubicación principal está en el altiplano cundiboyacense, el departamento del Atlántico, cerca de los centros económicos departamentales (como Boyacá y los Santanderes) y el altiplano nariñense. En menor medida, hay municipios dispersos en el Eje Cafetero y el centro antioqueño.



En relación con las dinámicas de riesgo advertidas por las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, se tuvieron en cuenta municipios advertidos en 158 alertas tempranas emitidas entre enero de 2018 y abril de 2020, de las cuales, 106 presentaron riesgo de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra de NNA; lo que dio como resultado 125 municipios.

A partir de allí, y con base en el índice de priorización de alto riesgo y las alertas tempranas, se identificaron en total 206 municipios en riesgo y tres corregimientos departamentales (San Felipe y Puerto Colombia –Guainía– y Pacoa –Vaupés–). Es un total de 209 entidades territoriales priorizadas para llevar a la práctica la estrategia y que desempeñan un papel importante en la implementación de los Acuerdos de paz. De estas 209 entidades territoriales, forman parte 119 municipios PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) y de la Zona Futuro del Pacífico nariñense.

Con base en este ejercicio de priorización municipal, se estructuró el plan de acción CIPRUNNA, con la oferta institucional de las 22 entidades que la integran. Incluye planes, programas, proyectos y acciones que apuntan de manera transversal a la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra NNA por parte de GAO y GDO. Así mismo, se focalizaron recursos de cooperación internacional a través de la estrategia “Súmate por mí – Entornos de protección para la niñez y la adolescencia”, iniciativa liderada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en coordinación con el Despacho de la Primera Dama de la Nación y apoyada por la Comunidad Internacional. Esta iniciativa nació en el primer semestre de 2020 de conformidad con los objetivos de la línea de política para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra de NNA, y es financiada por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (MPTF) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el apoyo de las 22 entidades que integran la CIPRUNNA, los gobiernos territoriales y el acompañamiento técnico de Unicef y OIM.

## 2. Objetivos y fundamentos

### Objetivo general

**Operativizar la línea de política** para la implementación y ejecución de las rutas de prevención y la conformación y/o fortalecimiento de los **Equipos de Acción Inmediata (EAI)** a nivel territorial, mediante la armonización e instrumentalización asertiva e intersistémica de las **rutas de prevención temprana, urgente y en protección**, adaptables a las dinámicas territoriales existentes, con la finalidad de optimizar la capacidad de respuesta de las autoridades territoriales y entidades del nivel nacional ante amenazas inminentes e individualizadas al derecho de los NNA a ser protegidos contra cualquier delito de reclutamiento, utilización, uso y/o violencia sexual.

- Presentar los **pasos secuenciales y orientadores para la instalación operativa** de las rutas de prevención temprana, urgente y en protección en el territorio.
- Brindar **instrumentos, herramientas y/o mecanismos necesarios en cada paso** para la puesta en marcha efectiva de las rutas de prevención temprana, urgente y en protección en el territorio.
- Presentar de manera clara **la operatividad y las funciones de los EAI** respecto a las rutas de prevención urgente y en protección, de modo que sean comprensibles y puestas en marcha por los gobiernos municipales.

### Objetivos específicos

## Principios

“**Súmate por mí’ no es una campaña más.**

Es una movilización nacional en la que la institucionalidad municipal, departamental y nacional, con el acompañamiento de la cooperación internacional, la protección de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y la vigilancia de la Procuraduría General y de la Defensoría del Pueblo, garantizaremos entre todos los derechos de los menores de 18 años”.

**Nancy Patricia Gutiérrez**

A través de este manual, se busca articular los desarrollos y los instrumentos de la línea de política de prevención de la vinculación y las rutas de prevención, que tienen como fundamento la perspectiva de derechos de la niñez y el enfoque de protección integral, para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las autoridades y las entidades territoriales de prevenir la vulneración de los derechos de los NNA en razón del despliegue delictivo de los GAO y GDO.

En este sentido, y con base en el principio de corresponsabilidad que reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el marco de la descentralización administrativa (en especial, en lo referente a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia), **se propone la implementación de las rutas de prevención como parte de las funciones y competencias establecidas para los diferentes niveles del Estado.**

Complementarios a los anteriores principios, se acogen los siguientes criterios para la implementación de acciones de prevención de la vinculación de NNA en el país:

- Coordinación y articulación interinstitucional;
- Fortalecimiento del trabajo en red para la comunicación fluida y el intercambio de información;
- Flexibilidad y adaptabilidad de la oferta;
- Divulgación, publicidad y transparencia en la implementación de las acciones;
- Responsabilidad y competencias por cada una de las entidades concernientes;
- Perspectiva diferencial de la niñez y la adolescencia, y enfoque diferencial por ciclo vital, género y grupo étnico;
- Enfoques psicosocial y de participación; y
- Principio de diligencia debida e inmediatez en el desarrollo de las acciones.

# 3. La CIPRUNNA

## Antecedentes

1. En el Esquema de Descentralización Administrativa de la Constitución Política Colombiana de 1991, **los gobiernos locales son garantes de Derechos**, como primeros respondientes.

Los gobiernos locales son responsables de la coordinación interinstitucional para la garantía de los derechos de los ciudadanos bajo su jurisdicción.

2. El fenómeno del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra NNA (RUNNA) **responde a múltiples causas de diversas dimensiones** que varían según las características de cada territorio:

- Fortaleza del Estado, nacional y local;
- Cobertura de infraestructura básica;
- Dinámicas culturales sobre los NNA;
- Presencia de actores armados al margen de la ley;
- Condiciones de seguridad; y
- Presencia y/o prevalencia de economías ilegales, por ejemplo.

La multicausalidad del fenómeno implica una **articulación y corresponsabilidad de la acción institucional nacional y local en territorio**, de modo que resulte más pertinente, complementaria, integral y de mayor efecto, y fortalezca, a su vez, la gobernabilidad local.

La oferta y/o la acción de una institución o entidad, sin importar su alcance territorial o presupuesto, es incapaz por sí sola de prevenir de manera integral y sostenible el fenómeno del RUNNA.

3. Reconociendo la necesidad de generar complementariedad de la oferta interinstitucional y subsidiariedad eficaz entre la Nación y el territorio para que la prevención sea integral, oportuna y sostenible, la **Presidencia de la República creó**, mediante el Decreto 4690 de 2007, **la CIPRUNNA, con el objetivo de trascender las meras acciones individuales de cada entidad con presencia local** y, construir rutas locales y contextualizadas de PRUNNA.



Es la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados y Grupos Delictivos Organizados.

## ¿Qué es la CIPRUNNA?

13

## ¿Cuál es su objetivo?

Orientar, coordinar, articular y hacer seguimiento a las acciones que adelanten las entidades estatales, tanto en el nivel nacional como en el territorial, para prevenir el reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual contra GAO y GDO.

Con el propósito de facilitar la coordinación y la articulación entre las 22 entidades que conforman la Comisión Intersectorial, la **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales<sup>1</sup>** funge como **Secretaría Técnica de la CIPRUNNA** de acuerdo con el Decreto 2081 de 2019.

<sup>1</sup> Que forma parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y ejerce funciones especialmente relacionadas con políticas de articulación y coordinación en temas relacionados con los Derechos Humanos y los asuntos internacionales, por virtud del Decreto 1784 de 2019, referente a la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra de niños, niñas y adolescentes.

# ¿Qué entidades la integran?

1. Ministerio del Interior
  2. Ministerio de Justicia
  3. Ministerio de Relaciones Exteriores
  4. Ministerio de Defensa Nacional
  5. Ministerio de Salud y Protección Social
  6. Ministerio de Trabajo
  7. Ministerio de Educación Nacional
  8. Ministerio TIC
  9. Ministerio de Cultura
  10. Ministerio de Deporte
  11. Oficina del Alto Comisionado para la Paz
  12. Departamento Nacional de Planeación
  13. Unidad para las Víctimas
  14. Instituto Colombiano Bienestar Familiar
  15. Prosperidad Social
  16. Agencia para la Reincorporación y Normalización
  17. Agencia de Renovación del Territorio
  18. Servicio Nacional de Aprendizaje
  19. Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia
  20. Consejería Presidencial para la Juventud
  21. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
  22. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
- Invitada especial: Primera Dama de la Nación
  - Invitados permanentes:
    - » Procuraduría General de la Nación
    - » Defensoría del Pueblo
    - » Fiscalía General de Nación
  - Aliados estratégicos:
    - » Consejería para la Estabilización
    - » Consejería para la Seguridad
    - » Gobernaciones
    - » Alcaldías
    - » Cooperación Internacional
    - » Organizaciones sociales

# 4. Las rutas de prevención y el Equipo de Acción Inmediata

## Fundamentos

### Prevención:

La prevención, en términos generales de garantía de derechos, implica **actuar antes que el niño, la niña o el adolescente pierda el disfrute de su derecho**, tomando las medidas necesarias que permitan reducir la probabilidad de vulneraciones y, que permitan interrumpir o aminorar su progresión. Se relaciona directamente con las maneras de actuar del Estado, la sociedad y la familia para enfrentar y erradicar los riesgos de vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia.

### Prevención del RUNNA llevado a cabo por GAO y GDO

La prevención del RUNNA se establece en tres estadios de acción, según el plazo temporal con el que se cuente para la acción institucional integral y oportuna para la prevención:

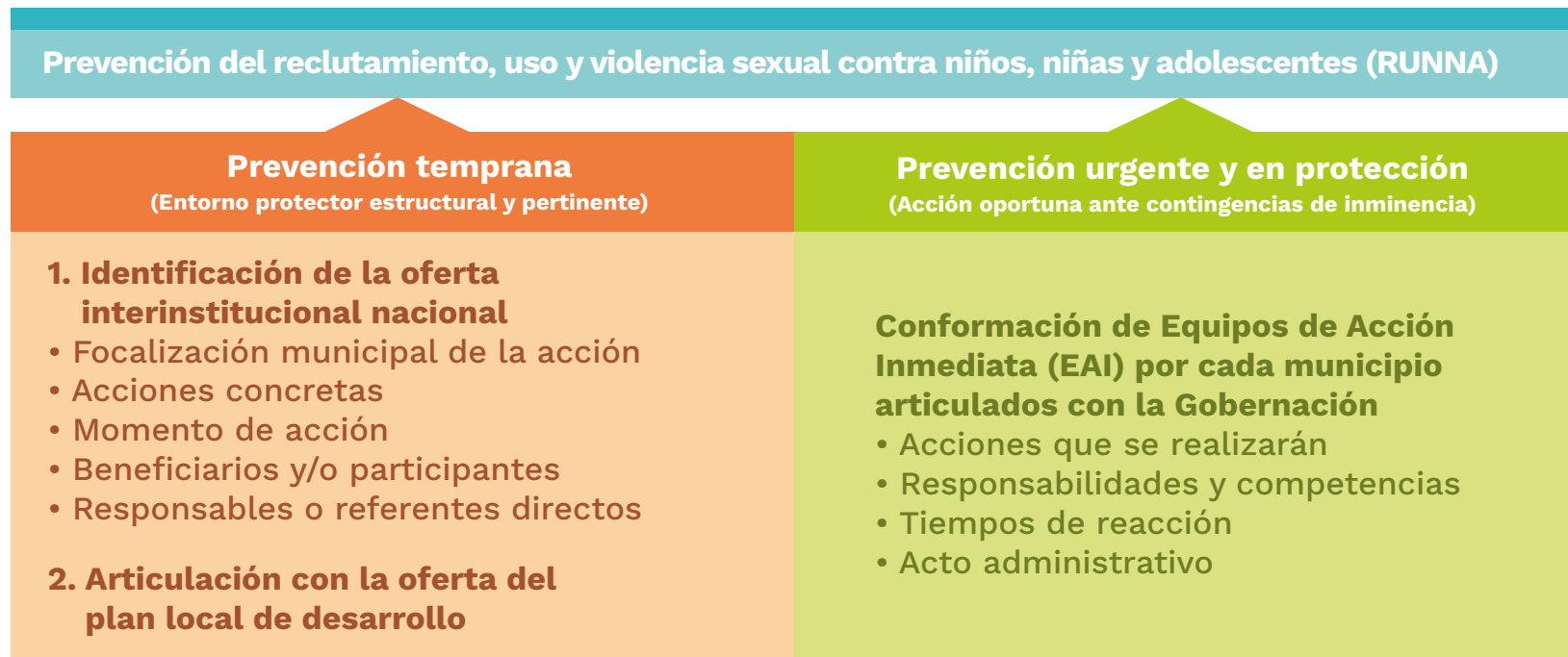
- 1. Prevención temprana:** se refiere a la acción integral intersectorial para la prevención del riesgo a mediano y largo plazo que implica la configuración de un entorno protector estructural y pertinente que, gestionado de manera sostenible, debe disminuir tanto la probabilidad de que se presente el RUNNA en el territorio, como la frecuencia con la que se tenga la necesidad de actuar en contingencia. Esto lo hace la base de los dos estadios siguientes.
- 2. Prevención urgente:** alude a la acción integral intersectorial para la prevención a corto plazo ante amenazas de RUNNA colectivas. En general, se habla de plazos que no superan los días para actuar de manera oportuna.
- 3. Prevención en protección:** hace referencia a la acción integral intersectorial para la prevención inmediata ante amenazas de RUNNA individualizadas e inminentes.

Estos tres estadios de la prevención **deben desarrollarse en el territorio de manera secuencial e integral, y no, de manera modular o parcial, dado que son complementarios e interoperativas entre sí** y configuran un entorno de acción preventiva sostenible.



# Las rutas de prevención del RUNNA

Las rutas operativizan cada uno de los estadios de prevención del RUNNA. Esto es, establecen el mecanismo para que la acción intersectorial se dé de manera conjunta, pertinente, integral y complementaria entre entidades de carácter central y nacional, según sus responsabilidades y misionalidades, en el marco de la descentralización administrativa, e implican una serie de tareas secuenciales de parte de las entidades nacionales y de las locales (alcaldías y gobernaciones), que permiten la construcción de sinergias y complementariedades que optimizarán la capacidad del Estado para actuar justo a tiempo para prevenir. Existen **tres rutas interoperativas de PRUNNA: temprana, urgente y en protección**, en las que básicamente se realizan las siguientes tareas:



El **Equipo de Acción Inmediata (EAI)**, como se puede observar, se encarga de activar y operativizar la acción apropiada de prevención ante amenazas colectivas e individuales concretas contra NNA. Está conformado tanto por las autoridades públicas, que están obligadas a actuar oportunamente para garantizar los derechos de los NNA, como por las autoridades competentes, encargadas de tomar las medidas administrativas para garantizar o restablecer los derechos de los NNA amenazados.

En este sentido, **el EAI** se configura como el **grupo operativo de tarea que activa las rutas de prevención urgente y en protección**, y, por lo tanto, se constituye como una herramienta complementaria necesaria para la instalación territorial de las rutas de prevención del RUNNA en urgencia e inminencia.

# Instalación territorial de las rutas de prevención

Partiendo del principio de que la CIPRUNNA debe articular la acción institucional en el territorio de modo que resulte más pertinente y tenga mayor efecto, y que en el marco de la descentralización administrativa debe planearse desde el territorio y trabajar para instalar capacidad en los gobiernos locales para gestionar y tener gobernanza sobre el tema de la prevención del RUNNA, fortaleciendo su gobernabilidad, se planteó un esquema de confluencia intersistémica de marcos de planeación y unificación de **instancia de definición y seguimiento de las rutas de PRUNNA en el Subcomité Territorial de Prevención, Protección y Garantía de no Repetición**, en desarrollo con **la línea de prevención del reclutamiento del Plan integral de prevención y protección (PIPP)**, con los planes de desarrollo locales como base. Lo anterior puede verse en el siguiente esquema:



Por consiguiente, es altamente recomendable que la formulación y el seguimiento de las rutas de PRUNNA se realicen en esta instancia territorial única, que cumple con las siguientes características:

- Tiene funciones relacionadas con claridad con cada paso para la instalación de rutas de PRUNNA;
- Está legalmente constituida;
- Está en funcionamiento consolidado en los municipios y en lo nacional; y
- Nación y territorio están claramente relacionados de manera sistémica.

Esto, en aras de la **sostenibilidad del plan** resultante en términos de visibilidad, efectiva **corresponsabilidad y asesoría del nivel interinstitucional central**, y seguimiento basado en enmendar debilidades justo a tiempo.

Se establece así mismo la necesidad de que la intervención se adelante bajo los siguientes principios:

- Acción integral;
- Sostenibilidad y permanencia de las acciones (que considere los tiempos muertos entre las acciones de las diferentes entidades);
- Gestión de alianzas y cooperación entre los diferentes actores;
- Compromiso en la operatividad del modelo y de su gerencia (articulación y eficiencia de recursos); y
- Enfoque diferencial con énfasis en pueblos indígenas, en cuyo caso las autoridades públicas deberán seguir las tres rutas en consulta y coordinación con las autoridades indígenas del pueblo al que pertenezcan los NNA en riesgo, en amenaza colectiva o con amenaza personalizada.

**La instalación territorial de rutas de prevención del RUNNA** se entiende como un proceso de construcción de un plan de intervención integral a partir de la articulación entre la oferta territorial (municipios y departamento) y la nacional (entidades públicas, privadas, de cooperación internacional, ONG), teniendo en cuenta las características contextuales específicas, en aras de generar corresponsabilidad y pertinencia en acciones susceptibles de ser seguidas y evaluadas.

## Etapas básicas definidas para la instalación territorial de rutas de prevención

Habiendo establecido que la instalación de las rutas de RUNNA implica un consenso de voluntades y capacidades entre el nivel nacional y el nivel local, debe tenerse claridad en que estos dos niveles no son necesariamente simétricos, que tienen responsabilidades definidas por la subsidiariedad y la confluencia, y que no existe una relación de subordinación entre sí.

La oferta nacional para la PRUNNA es útil en la medida en que sea adaptable a cada contexto específico de riesgo y/o amenaza, y en que sea capaz de articularse a la oferta definida por quienes conocen el territorio en detalle: los gobiernos locales.

Con esto en mente, la CIPRUNNA, en cabeza de su Secretaría Técnica, ha definido **dos etapas básicas para la instalación territorial de rutas de PRUNNA**, que a su vez contienen los pasos elementales necesarios, con diferenciación de responsabilidades entre lo nacional y lo local:

1. Etapa previa a la instalación territorial de rutas de prevención
2. Etapa operativa de la instalación territorial de rutas de prevención

# 1

## Etapa previa a la instalación territorial de rutas de PRUNNA

El cumplimiento de esta etapa previa a lo operativo permite optimizar los recursos con los que cuentan las entidades parte de la CIPRUNNA, concentrándose en lo posible en aquellos municipios más necesitados de rutas efectivas de PRUNNA, y brinda los insumos base para la construcción de consensos entre las entidades nacionales y las entidades locales.

19

### Base para las rutas de prevención temprana, urgente y en protección

Pasos	Nivel de responsabilidad	Entidad responsable
<b>1. Definición de una priorización municipal por nivel de riesgo de RUNNA</b>	Nacional	Secretaría Técnica de la CIPRUNNA
<b>2. Caracterización de la oferta nacional de instituciones parte de la CIPRUNNA en municipios priorizados</b> , incorporando todas las acciones diseñadas para enfrentar las amenazas de vulneración de derechos de los NNA por el conflicto armado y estableciendo las entidades con presencia efectiva en cada municipio priorizado.	Nacional	Secretaría Técnica de la CIPRUNNA

## Etapa operativa de la instalación territorial de rutas de prevención

En el cumplimiento de esta etapa operativa se lleva a cabo la construcción práctica de los acuerdos entre los niveles nacional y local que hacen posible la definición de las rutas de PRUNNA. Las autoridades locales actúan como responsables de la coordinación interinstitucional para la garantía de los derechos de los ciudadanos bajo su jurisdicción y las entidades nacionales adaptan en lo posible su oferta a la demanda del territorio, basadas en las acciones de prevención definidas localmente para atacar las problemáticas identificadas.

20

### a. Definición del plan de prevención temprana

En desarrollo de la línea de prevención del reclutamiento del Plan integral de prevención y protección (PIPP)

1. Cartografía de microfocalización municipal de riesgo y/o amenaza de RUNNA	Nivel de responsabilidad	Entidad responsable
	Local	Alcaldías

Debe localizarse en un mapa cartográfico actualizado del municipio, de la manera lo más aproximada posible, los lugares, las zonas, las veredas o los escenarios donde se presentan los siguientes factores de riesgo y/o población de particular riesgo:

- Presencia o tránsito de GAO y/o GDO
- Presencia de economías y actividades ilegales, y zonas de tránsito de las actividades ilegales
- Índice alto de homicidio
- Presencia de minas antipersonal
- Índice alto de violencia sexual e intrafamiliar contra NNA
- Trabajo Infantil
- Regiones deprimidas por índices económicos bajos e índices altos de marginalidad social
- Población con pertenencia étnica superior a 13.6%

Se emplea un código de color para identificar cada uno de los factores de riesgo y/o la población con un riesgo particular (se sugiere el empleo de marcadores de colores), y se localiza con un círculo pequeño en cada uno de los sitios en los que se presentan (vereda, inspección, corregimiento, barrio o casco urbano).

A continuación, se sugiere un formato de apoyo para este ejercicio:

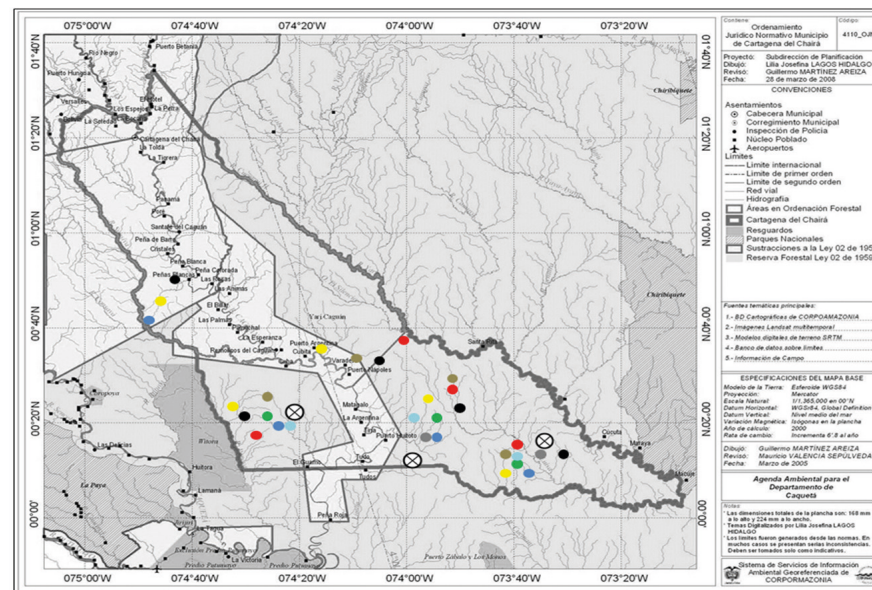
<b>Identificación y georreferenciación de dinámicas de riesgo o características de vulnerabilidad</b>			
Validar, identificar y georreferenciar las problemáticas de riesgo presentes en el territorio para establecer zonas prioritarias de acción interinstitucional para la prevención			
Departamento			
Municipio			
Fechas de diligenciamiento			
<b>Dinámicas de riesgo o características de vulnerabilidad</b>	<b>Lugar</b> (vereda, inspección, corregimiento, casco urbano)	<b>Descripción</b> (descripción contextual de cada dinámica o característica)	Convención
Presencia o zona de tránsito de grupos armados organizados (GAO) y/o grupos delictivos organizados (GDO)			●
Presencia y zonas de tránsito de economías y actividades ilegales			●
Índice alto de homicidio			●
Presencia de minas antipersonal			●
Índice alto de violencia sexual e intrafamiliar contra NNA			●
Trabajo infantil			●
Regiones deprimidas por índices económicos bajos y de marginalidad social			●
Población con pertenencia étnica superior al 13.6%			●

Formato de apoyo 1: sugerido para el paso 1 del ejercicio del plan de prevención temprana

En caso de que la administración municipal considere que en su territorio se presentan dinámicas adicionales a las propuestas, **puede crear una convención en el formato y localizarla en el mapa.**

El resultado muestra en el mapa la localización y la concentración de factores de riesgo que facilitan el reclutamiento, uso, utilización y/o violencia sexual contra NNA, y permite identificar de manera más visual los retos que se presentan para la prevención.

Este es un ejercicio de tipo **perceptivo**, en el que las autoridades municipales definen de manera autónoma la lectura del riesgo en su territorio. Debe actualizarse por lo menos una vez al año, dada la movilidad de varios de los factores de riesgo.



Resultado tipo, mapa 1

## 2. Caracterización y georreferenciación de oferta y acciones del nivel local para atacar las dinámicas de riesgo identificadas

Nivel de responsabilidad

Local

Entidad responsable

Alcaldías

Tomando como base la **cartografía de microfocalización municipal de riesgo y/o amenaza de RUNNA** (definida en el paso anterior), se identifican **la oferta y las acciones estratégicas locales**, definidas en el plan municipal de desarrollo, como respuesta a los factores de riesgo señalados; a saber:

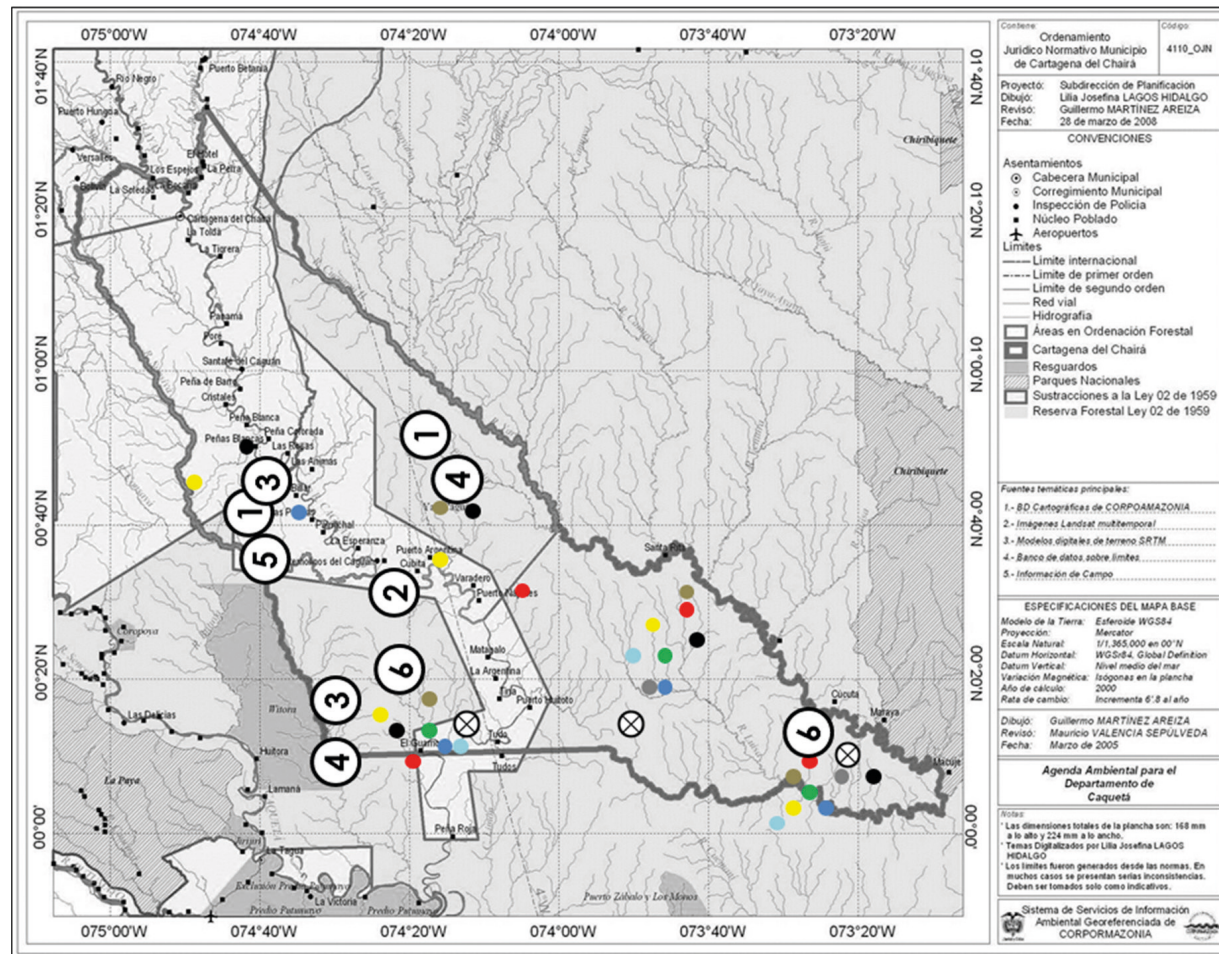
- Presencia o tránsito de GAO y/o GDO
- Presencia de economías y actividades ilegales, y zonas de tránsito de las actividades ilegales
- Índice alto de homicidio
- Presencia de minas antipersonal
- Índice alto de violencia sexual e intrafamiliar contra NNA
- Trabajo infantil
- Regiones deprimidas por índices económicos bajos e índices altos de marginalidad social
- Población con pertenencia étnica superior a 13.6%

22

Relacionamiento oferta - factor de riesgo													
<b>Objetivo:</b> Establecer un relacionamiento inicial entre la oferta definida desde lo municipal y los factores de riesgo identificados y georreferenciados en el territorio.				Departamento		Caqueta							
				Municipio		Fechas de diligenciamiento							
Proyecto o programa plan de desarrollo municipal y/o acciones desde el municipio	Lugar de acción (Veredas)	Convención	Plazo		Problemática de riesgo que impacta el proyecto o el programa del plan de desarrollo municipal								
			Inicio mes/año	Final mes/año	Presencia o tránsito de GAO o GDO	Presencia de economías y actividades ilegales, y zonas de tránsito de las actividades ilegales	Índice alto de homicidio	Presencia de minas antipersonal	Índices altos de violencia sexual e intrafamiliar contra NNA	Trabajo infantil	Regiones deprimidas por índices económicos bajos y marginalidad social	Pertenencia étnica superior a 13,6 % de la población	
		①											
		②											
		③											
		④											

Formato de apoyo 2: sugerido para el paso 2 del ejercicio del plan de prevención temprana

Una vez identificadas **la oferta y las acciones estratégicas locales** definidas en el plan municipal de desarrollo (deben priorizarse aquellas acciones u oferta que abarquen de manera más integral la respuesta a los factores de riesgo, evitando focalizar un número muy elevado de acciones, programas o proyectos), se georreferenciarán según su lugar **mediante un número como convención** en el plano ya diligenciado con los factores de riesgo.



Resultado tipo mapa final

Esto permite advertir la pertinencia de la oferta local respecto a los riesgos y las amenazas desde la claridad de que **no constituye en absoluto una rendición de cuentas ni una calificación de la gestión local**. Se busca hacer un mapeo sincero de los recursos locales y las carencias, como base para la acción confluyente de la oferta nacional. Por lo tanto, **la localización de la oferta estratégica municipal debe hacerse de la manera más aproximada posible** (vereda, inspección, corregimiento, barrio o casco urbano).



### 3. Definición de un plan territorial de prevención temprana (articulación de oferta Nación-territorio)

#### Nivel de responsabilidad

Local  
Nacional

#### Entidad responsable

Alcaldías  
Gobernaciones  
CIPRUNNA

La planeación en este caso está pensada para realizarse desde el territorio mediante un trabajo de articulación de **la oferta nacional con la oferta y las acciones estratégicas locales del plan municipal de desarrollo** identificadas en el paso anterior. Esto, mediante acuerdos de complementariedad claros, concretos, con plazos establecidos y con responsables prácticas de lado y lado, e incorporando acciones para enfrentar las amenazas de vulneración de derechos de los NNA por el conflicto armado.

La alcaldía municipal convocará, en coordinación con la Gobernación, la UARIV y el ICBF, a una sesión extraordinaria del **Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición**, en la que se llevará a cabo la construcción de este **plan territorial de prevención temprana**. A las entidades convocadas, se les compartirán las acciones estratégicas locales del plan municipal de desarrollo identificadas en el paso 2, de modo que, según sus misionalidades, avancen en sus propuestas de articulación complementaria de su oferta, y se validen y se aprueben en esta sesión. Es importante la participación

de la Procuraduría General de la Nación como garante del seguimiento a los compromisos aprobados.

Para dicho ejercicio, se propone este formato de trabajo, que se usa **para cada una de las acciones estratégicas locales del plan municipal de desarrollo** priorizadas por la alcaldía, de modo que **la oferta de las entidades nacionales se suma al esfuerzo municipal de manera complementaria** y desde el reconocimiento a la administración local como garante territorial de derechos. Se parte del principio de que la oferta municipal y la oferta nacional no son acumulables ni simétricas: la base será siempre la oferta propuesta por el gobierno local desde su conocimiento en tiempo real del contexto territorial y desde su mandato como representante electo de los ciudadanos bajo su jurisdicción.

El **plan territorial de prevención temprana** resultante debe actualizarse anualmente, al igual que la cartografía de microfocalización del riesgo.

Proyecto o programa del plan de desarrollo municipal	Lugar de acción (Veredas)	Proyecto o programa institucional con el que podría articularse	Acuerdos / características de la articulación	Momento de actuación		Funcionario responsable entidad Cargo/ correo electrónico/ teléfono de contacto	Funcionario responsable municipal Cargo/ correo electrónico/ teléfono de contacto
				Fecha inicio	Fecha final		

#### 4. Seguimiento al plan territorial de prevención temprana

##### Nivel de responsabilidad

Local  
Nacional

##### Entidad responsable

Alcaldías  
Gobernaciones  
CIPRUNNA

La Alcaldía, en coordinación con la Gobernación, la UARIV y el ICBF, hará seguimiento periódico a los acuerdos y los compromisos de complementariedad hechos. Lo hará en sesiones ordinarias del **Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición** y, con base en los plazos establecidos y los funcionarios responsables definidos en el plan de prevención temprana. Se usarán los parámetros de seguimiento, monitoreo y evaluación definidos para la formulación de los planes integrales de prevención y protección (PIPP) para velar por el cumplimiento, la pertinencia, la eficacia y la asertividad de dichas actividades de prevención acordadas entre la Alcaldía y las entidades nacionales.

Esto permitirá comprobar el cumplimiento a los acuerdos y los compromisos hechos de lado y lado, y realizar, en caso necesario, los correctivos pertinentes según su eficacia en la garantía de derechos de los NNA (de acuerdo con las dinámicas de riesgo identificadas) o los cambios circunstanciales imprevistos de dinámicas territoriales. De esta manera, se asegura la acción justo a tiempo.

Hay que tener siempre en mente que **el plan de prevención temprana no es un fin en sí: es un medio** usado para asegurar el verdadero fin, que es la garantía oportuna y eficaz de los derechos de los NNA habitantes del territorio bajo su jurisdicción, en un ejercicio de corresponsabilidad entre la Nación y el territorio.



## b. Definición del plan prevención urgente y en protección

En desarrollo de la línea de prevención del reclutamiento del PIPP

### 1. Caracterización territorial de la oferta o los recursos relativos a la prevención urgente y en protección - Directorio de actores territoriales

#### Nivel de responsabilidad

Local

#### Entidad responsable

Alcaldías  
Gobernaciones

Este ejercicio inicial busca establecer de la manera más aproximada posible todos los recursos con los que pueda contarse en el territorio específico para atender contingencias colectivas e individualizadas para la acción a corto plazo o inmediata, según el caso. **No se limitará a las entidades gubernamentales.** Debe incluir recursos de la cooperación internacional, la sociedad civil y/o las organizaciones comunitarias y tradicionales. Se parte de la base de que, como los derechos de los NNA son superiores y prevalentes (artículo 44 de la Constitución Política de 1991), el Estado, como único garante de los Derechos Humanos, debe hacer acopio de todos los recursos con los que pueda contar en cada territorio para asegurarse de tener los medios mínimos para esta garantía, de manera oportuna y eficaz.

La alcaldía municipal convocará, en coordinación con la Gobernación, la UARIV y el ICBF, a una sesión extraordinaria del **Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición**, en la que se llevarán a cabo este ejercicio y el explicado en el paso siguiente (2). Lo hará con la participación de los integrantes mínimos que conforman un EAI:

- El alcalde o la alcaldesa municipal
- El secretario o la secretaria de Gobierno del municipio o el departamento, y demás representantes de las secretarías competentes (de Cultura, Educación, Desarrollo Social, Salud, etc.)
- El personero o la personera municipal
- El defensor comunitario o la defensora comunitaria, o un representante de la Defensoría del Pueblo para el municipio o el departamento
- El defensor o la defensora de familia y/o el comisario o la comisaria de familia del municipio, o el inspector o la inspectora de Policía del municipio o el departamento
- El o la representante del Centro Zonal del ICBF
- Policía Nacional (de Infancia y Adolescencia donde exista) o quienes cumplan sus funciones en el territorio
- Fuerzas Armadas
- Autoridades étnicas
- El o la representante de la Unidad para las Víctimas (UARIV)
- El o la representante de la Fiscalía General de la Nación

26

Institución u organización	Tipo de recurso o equipamiento (escuela, internado, centro de salud, alojamiento temporal, hogar de paso, transporte, caja menor, alimentación, seguridad, etc.)	Lugar de acción (corregimiento, vereda, casco urbano, etc.)	Disponibilidad		Responsable Nombre / cargo / correo electrónico / teléfono de contacto
			Inicio mes/año	Final mes/año	

Formato propuesto para el paso 1 de la definición del plan prevención urgente y en protección

## 2. Definición de rutas para la prevención urgente y en protección

### Nivel de responsabilidad

Local

### Entidad responsable

Alcaldías  
Gobernaciones

Una vez realizado el paso anterior (1), en el marco de la misma sesión extraordinaria del **Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición**, se llevará a cabo un ejercicio de definición de las rutas de acción mediante estudios de casos de prevención urgente y en protección basados en relatos y episodios reales, que permitirán distribuir las tareas necesarias según los recursos reales con los que cuenta el territorio, con base en los resultados del ejercicio anterior.

Los participantes analizarán, en dos momentos, cada caso propuesto, y responderán un cuestionario pensado para establecer roles, responsabilidades, aportes y recursos contextuales. Esto, con una conversación basada en las circunstancias contextuales del municipio y con una mirada de realismo, practicidad y obligatoriedad de una respuesta oportuna, eficaz por parte del Estado. Se hace a partir de los parámetros ideales establecidos para una ruta de prevención urgente y en protección:

- **¿Qué entidades o funcionarios se encargarán de recibir las denuncias o los reportes de las amenazas?**

En primera instancia, se requiere una autoridad que, además de sus competencias, genere confianza y brinde confidencialidad a los afectados y/o a la población que potencialmente pueda ser objeto de las amenazas.

En este sentido, se sugiere que sea el Ministerio Público a través de la Personería Municipal y/o la Defensoría Regional del Pueblo, con figuras como los defensores comunitarios, quienes en primera instancia reciban y

canalicen la información proveniente de los NNA, la familia, la comunidad y/o los líderes, los docentes u otros adultos, los funcionarios públicos o los miembros de ONG nacionales o internacionales en el territorio, quienes pueden tener conocimiento de una denuncia o una amenaza de vulneración de derechos a los NNA en el marco del conflicto.

Una tarea importante a este nivel es la de propiciar la participación de la comunidad, además de difundir, promocionar y capacitar a la comunidad y a los funcionarios públicos en las rutas de prevención, y mantener una comunicación permanente con los diferentes actores de la ruta.

- **¿Quién y cómo debe garantizar la seguridad y el traslado de los integrantes del EAI para verificar las denuncias y poner en marcha las primeras acciones del protocolo?**

Se buscará, si fuere necesario y posible según sea el caso, el apoyo de la Fuerza Pública, a través de las unidades presentes en el área donde se presente la amenaza, y de las entidades militares y de policía con presencia en el municipio. De igual manera se convocará a un consejo de seguridad que de acuerdo con sus informes brindará elementos para orientar las acciones que el EAI desarrollará.

- **¿Quién toma las medidas administrativas para proteger y garantizar los derechos de los NNA afectados por la amenaza de reclutamiento, utilización o violencia sexual?** En primera instancia, esta es una atribución de la autoridad competente que, como se señaló antes, es responsabilidad de las Defensorías de Familia y, a nivel municipal, especialmente en los municipios de sexta categoría, de la Comisaría de Familia o, en su defecto, del inspector o inspectora, según el caso. Estas medidas se complementan a través de la ruta del ICBF, de la intervención del SNBF y, de los programas o medidas de protección que se requieran según el caso.
- **¿Qué entidad debe verificar y garantizar el estado de derechos de los NNA durante la amenaza y posterior a ella?** Las medidas administrativas serán tomadas por el defensor o la defensora de familia, el comisario o la comisaria, o el inspector o la inspectora. Además, se complementarán a través de la ruta o el protocolo interno del ICBF con sus representantes en el municipio o Centro Zonal.

Estas medidas deberán coordinarse con las autoridades públicas del nivel territorial priorizando la protección y la seguridad de los NNA y deben contar con los recursos y las condiciones logísticas en caso de que sea necesario trasladar o movilizar los NNA afectados por las amenazas. Así mismo, debe mantener comunicación con la familia de los afectados y con el conjunto de entidades responsables de hacer el seguimiento y el monitoreo del caso. También deben preverse otras medidas cuando no sea posible movilizar o trasladar los NNA o su familia.

- **¿Qué otras entidades pueden apoyar o complementar las medidas que garanticen la seguridad y la protección de los NNA afectados por la amenaza a sus derechos?** Las acciones y planes que se definan deben considerar y contar con los recursos para su ejecución a efectos de garantizar las condiciones de seguridad y protección de los NNA afectados por las amenazas. Por lo tanto, las medidas logísticas de traslado, movilidad y albergue temporal deberán ser concertadas y coordinadas entre las diferentes entidades que forman parte del EAI encabezado por la alcaldía municipal a través de la Secretaría de Gobierno Municipal. Una vez identificados los recursos y las necesidades, puede complementarse la respuesta con otras entidades parte del SNBF, de la Unidad de Reparación y Atención Integral a las Víctimas, y de la Comisión Intersectorial.



- **En caso de requerirse el traslado y la protección de la familia de los NNA afectados, ¿a quién debe acudirse?** Se remitirá el caso para que se inicie la ruta de atención y reparación integral a la población en situación de desplazamiento mediante la articulación y coordinación con el Ministerio Público (Personería o Defensoría), la alcaldía municipal y, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- **¿A qué otras entidades puede acudirse para garantizar los derechos y la integridad de los NNA cuyos derechos han sido amenazados?** En caso de presentarse carencias o dificultades de tipo logístico o situaciones especiales para el traslado, la movilidad, el albergue y la protección de los NNA con derechos amenazados, el EAI convocará y hará la gestión ante las entidades departamentales y nacionales, o ante organismos no gubernamentales y de cooperación internacional, para, así, garantizar los recursos o los medios necesarios para la protección de los NNA.
- **¿Qué entidad se encargará de poner en conocimiento de las autoridades judiciales la amenaza y/o el caso o delito de reclutamiento, uso, utilización o violencia sexual?** Una vez garantizados, en el menor tiempo posible, los derechos de los NNA afectados por las amenazas de reclutamiento y utilización, el Ministerio Público, a través de la Personería o la Defensoría Regional, pondrá el caso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación para que se proceda a la apertura de la noticia criminal y se inicien las investigaciones de oficio. Cualquier autoridad pública puede realizar esta gestión. En el caso de grupos étnicos, debe aplicarse,

además, el principio de prevalencia e interés superior de los derechos de los NNA frente a la autonomía jurisdiccional del grupo o comunidad étnica.

- **A nivel municipal, ¿quién debería encargarse del registro y el seguimiento del caso?** Para garantizar el seguimiento y llevar un archivo de los casos, la Comisaría de Familia o el Centro Zonal del ICBF que corresponda al municipio se encargarán de hacer el registro y, llevar los archivos de los casos y de las acciones desarrolladas. Por razones de seguridad y confidencialidad, puede trasladarse el registro y el archivo de los casos al nivel nacional a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial hasta que en el ente territorial se restablezcan las condiciones para poder llevar los registros a nivel local.
- **¿Quién actúa en caso de presentarse incumplimiento en los compromisos de una de las partes?** Se recomienda que, a través de la Defensoría del Pueblo, se inicie un proceso de seguimiento y monitoreo de las acciones, rutas o protocolos establecidos para cada caso, y se verifique el cumplimiento de los compromisos de cada una de las partes o de las diferentes entidades que forman parte del equipo interinstitucional. En caso de ser necesario, se notificará o se comunicará cualquier deficiencia a la Procuraduría General de la Nación. Para este seguimiento y monitoreo, se contará con los insumos entregados por el EAI y la Comisaria de Familia, o la entidad que lleve el registro y sus archivos.

El resultado de este ejercicio debe dar las pautas de las rutas de acción para la prevención del reclutamiento en casos urgentes o inminentes (en protección), y un mapa institucional contextual en el que pueda establecerse qué entidades del EAI están realmente presentes de manera permanente en el municipio, y, en caso contrario, saber distancias y tiempos necesarios para su presencia en casos de urgencia o de inminencia.

A continuación, se plantean tanto los casos de estudio propuestos, como el cuestionario:

## Caso de estudio 1: Prevención urgente

### Denuncian amenaza de reclutamiento forzado de niños en la provincia de El Difícil

23 de noviembre de 2012, El Planeta • actualizado a las 10:16

Este diario tuvo conocimiento de que un importante número de escolares se encuentra en riesgo de ser reclutado de manera forzada por un grupo armado que ha hecho presencia en los internados educativos del sur de la provincia, según denunciaron algunos miembros de la comunidad. Entre los escolares, la mayoría son niñas. Aunque la institución se encuentra en un territorio indígena, no se ha podido determinar cuántos de ellos pertenecen a los grupos o comunidades indígenas.

Este diario tuvo conocimiento de la situación en las últimas horas por medio de información telefónica de la concejal Vilma Pantalla, quien es defensora de las comunidades y de los Derechos Humanos de los niños y las niñas.

La legisladora señaló que los miembros del grupo armado han hecho presencia en los alrededores de varias escuelas de esa región. En algunos casos, han arengado a los estudiantes en las aulas y, en unas de las escuelas, han realizado “censos” de los alumnos y entrega de los llamados “Manuales de convivencia comunitaria”.

Los escolares están en edades entre 12 y 17 años, en su mayoría niñas, agregó la legisladora, y dijo haber recibido la denuncia de comunidades locales a las que acompaña en su tarea como defensora de los derechos de los menores.

La Dra. Pantalla comentó que los menores viven en internados, construidos al lado de las escuelas, que en los últimos años se habían convertido en lugares de protección que brindan la posibilidad de que los niños y las niñas se eduquen, dadas las condiciones sociales, económicas y de distancias, además de dificultades por el conflicto armado.

Estos internados son instalaciones rudimentarias que han evitado que los escolares queden en medio del fuego cruzado entre los actores armados, y donde se intenta, mediante actividades educativas, evitar que sufran accidentes con minas antipersonal o que se vayan a trabajar en cultivos ilícitos.

Según los informes obtenidos, los miembros del grupo armado llegaron a algunas escuelas y, les hablaron y arengaron a los alumnos sobre su ‘ideología’ y la realidad del país. Las arengas fueron sobre la pobreza y el abandono en estas zonas remotas del país. La legisladora también hizo un llamado a que los actores armados respeten a los niños y las niñas, y a que detengan la guerra.

## Caso de Estudio 2: Prevención En Protección

### El Mono<sup>2</sup>

“El Mono”, así lo conocen todos por acá. Se esculca el bolsillo del pantalón de donde saca un papel arrugado (pensó que también lo había perdido) y donde se lee: “70 kilos, 32 900 + 14 720 = 53 920”.

Sentado en una silla de plástico piensa, con evidente preocupación, en qué va a hacer ahora después de que recibieron la amenaza. Les dijeron a todos los raspachines que o se van con el grupo, o al que se quede raspando lo matan.

“El Mono” piensa en cómo va a mantener a su mamá y su familia ahora. Además, “El Mono” le teme a la guerrilla. Dice que en la guerrilla “lo matan a uno o se lo llevan y lo entrenan, y luego el ejército lo coge a uno, lo manda a Bienestar Familiar y lo encierran en edificios con mallas altas para que uno no se vuele”.

“El Mono” no sabe qué va a hacer, y su mamá, embarazada, no sabe a dónde ir o a quién acudir para que no se vayan a llevar a “El Mono”.

La amenaza de reclutamiento forzado de menores de edad por parte de los grupos armados es tan grave que ha obligado a que los niños abandonen su trabajo como raspachines. Hace unos 20 días se conoció el caso de una joven de 14 años a la que se llevó la guerrilla. Eso fue en el sector de El Caño, del corregimiento La Esperanza, del municipio Libertad. Días antes, otras dos jovencitas del mismo sector se fueron para la insurgencia y la gente afirma haberlas visto un par de veces tratando de convencer a muchachos de su edad para que se fueran con ellas. Un líder comunitario del municipio afirmó que desde hace meses se vienen registrando casos de reclutamiento. “Sí, eso está ocurriendo. He conocido varios casos en las veredas El Filo y El Gringo”.

Mientras tanto, la madre angustiada y a punto de parir, sigue sin saber qué hacer y con el temor de que lleguen los del grupo y se lleven a “El Mono”.

Mientras tanto “El Mono” ha bajado varias veces al muelle a ver si pasa una lancha que lo pueda llevar donde su padrino, aunque también ha aprovechado para preguntar por el patrón, pues necesita los 53 920 que le deben: debe pagar el fiado y dejarle algo a su mamá.

Dice “El Mono” que no hay otra opción: “Preciso cuando ya estaba comprometido para volver a enmontarme, ahora que el trabajo no está fácil, más, después de la última masacre; pues, ahora no se sabe a qué hora lleguen los guerrillos. Además que no se sabe quiénes son, y se lo lleven o hasta lo matan a uno. Qué tal, y yo que apenas tengo doce años...”.

<sup>2</sup> Caso adaptado de un relato de Pilar Lozano en el libro *La guerra no es cosa de niños*.



## Guía ruta de prevención urgente y en protección

Municipio:	
Ruta:	Urgente
	En protección
Fecha:	

Pregunta	Respuesta	Observaciones
1. ¿Qué entidades o funcionarios serán los encargados de recibir las denuncias o los reportes de las amenazas?		
2. ¿Quién y cómo debe garantizarse la seguridad y el traslado de los integrantes del equipo de acción inmediata para verificar las denuncias y poner en marcha las primeras acciones del protocolo?		
3. ¿Quién o quiénes activan la alarma sobre la situación de amenaza o riesgo a los derechos de los NNA?		
4. ¿Quién o quiénes están autorizados para comunicar y/o difundir la alarma, por ejemplo, a la comunidad, a medios o a otras autoridades?		
5. ¿Quién toma las medidas administrativas para proteger y garantizar los derechos de los NNA afectados por la amenaza de reclutamiento, utilización o violencia sexual?		
6. ¿Quién o quiénes deben verificar y garantizar el estado de los derechos de los NNA durante la amenaza y posterior a ella?		
7. ¿Qué otras entidades u organizaciones pueden apoyar o complementar las medidas que garanticen la seguridad y la protección de los NNA afectados por la amenaza a sus derechos?		
8. En caso de requerirse el traslado y la protección de la familia de los NNA afectados, ¿a quién debe acudir?		
9. ¿Quién se encarga y en qué momento se propicia la articulación con el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición?		
10. ¿Qué entidad se encargará de poner en conocimiento de las autoridades judiciales el caso de amenaza o el delito de reclutamiento y utilización?		
11. ¿Quién o quiénes deberían encargarse del monitoreo, el registro y el seguimiento del caso?		
12. ¿Quién actúa en caso de presentarse incumplimiento en los compromisos de una de las partes?		
13. ¿De qué manera puede propiciarse la participación de la comunidad, la familia y los mismos NNA en las acciones de prevención urgente y en protección?		
14. ¿Qué otras redes, entidades, organizaciones y/o personas deberían participar o formar parte de los planes de prevención urgente y en protección?		

### 3. Conformación e institucionalización del EAI

#### Nivel de responsabilidad

Local

#### Entidad responsable

Alcaldías  
Gobernaciones

Mediante un modelo de decreto desarrollado por el nivel nacional que haga oficial y vinculante la participación y cumplimiento de sus roles de los miembros del EAI, se llevará a cabo su conformación e institucionalización. Las funciones principales o básicas del EAI, además de otras, son las siguientes:

- Implementar las rutas de prevención urgente y en protección de RUNNA en el municipio, dentro de la Ley 1098 de 2006 desde el principio de protección integral y en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia;
- Diseñar y adoptar un protocolo para la activación de la ruta prevención urgente y en protección en el municipio que incluya un árbol telefónico para poder actuar de manera inmediata ante un caso de prevención en protección, que debe socializarse con todo el EAI;
- Coordinar la respuesta y las acciones institucionales con el ente territorial para la implementación de las acciones de las rutas de prevención urgente y en protección; y
- Sistematizar y llevar reporte de los casos (condiciones del riesgo y amenaza) y de las acciones implementadas.

**El Equipo de Acción Inmediata (EAI)** se encarga de activar y operativizar la acción oportuna para la prevención ante amenazas colectivas (urgencia) e individuales (en protección) concretas contra NNA. Está conformado tanto por las autoridades públicas que están obligadas a actuar oportunamente para garantizar los derechos de los NNA, como por las autoridades competentes encargadas de tomar las medidas administrativas para garantizar o restablecer los derechos de los NNA amenazados.

En este sentido, el EAI se configura como el **grupo operativo de tarea que activa las rutas de prevención urgente y en protección**, y, por lo tanto, se constituye como una herramienta complementaria necesaria para la instalación territorial de las rutas de prevención del RUNNA en urgencia e inminencia.

Estará conformado por los siguientes integrantes:

- El alcalde o la alcaldesa municipal
- El secretario o la secretaria de Gobierno del municipio o departamento, y demás secretarías competentes (de Cultura, Educación, Desarrollo Social, Salud, etc.)
- El personero o la personera municipal
- El defensor comunitario o la defensora comunitaria, o un representante de la Defensoría del Pueblo para el municipio o el departamento
- El defensor o la defensora de familia y/o el comisario o la comisaria de familia del municipio, o el inspector o la inspectora de Policía del municipio o el departamento
- El o la representante del Centro Zonal del ICBF
- Policía Nacional (de Infancia y Adolescencia donde exista) o quienes cumplan sus funciones en el territorio
- Fuerzas Armadas
- Autoridades étnicas
- El o la representante de la Unidad para las Víctimas (UARIV).
- El o la representante de la Fiscalía General de la Nación

## Etapa operativa de la activación territorial de las rutas de PRUNNAA urgente y en protección

### a. Activación de las rutas de prevención urgente y en protección

Las rutas de prevención en protección entran en funcionamiento cuando el derecho de un niño, una niña o un adolescente específico está amenazado, y, por eso, hay que tomar una acción inmediata (puede ser una medida de protección), como su movilización, solo o con un grupo de hermanos o con su padre, madre o cuidador, caso en el cual la autoridad competente tendrá que definir si ese desplazamiento debe apoyarse en entidades locales y/o nacionales (cuando el caso involucra la red adulta), o si la movilización es solamente de menores de 18 años, caso en el cual será el ICBF quien asuma los trámites inmediatos.

34

Deben tenerse en cuenta los siguientes pasos:

1. Tan pronto se conoce el hecho por parte de alguna persona de la comunidad o cualquier autoridad, debe notificarse a la autoridad competente de infancia y adolescencia correspondiente en el municipio (defensor de familia, comisario de familia o inspector de policía).
2. La autoridad competente debe convocar al EAI a través de quien lo lidere (quien ejerce su Secretaría Técnica; eso se establece en el Decreto de conformación).
3. El EAI debe identificar si para la protección del niño, la niña o el adolescente debe trasladarse solo al menor amenazado, él junto con sus hermanos o a toda la familia (depende de cada caso) a otro lugar fuera de su hogar, donde se le(s) garantice su protección. En algunas ocasiones, teniendo en cuenta los índices de riesgo, debe considerarse el traslado a otra entidad territorial.
4. El EAI debe identificar el recurso requerido para el traslado del menor: hospedaje, alimentación por el día o los días que sean necesarios para el niño, la niña y/o el adolescente, y su familia, en el lugar donde sea más seguro.

5. Debe ponerse en conocimiento del ICBF el lugar de recepción para adelantar el proceso de protección inmediatamente cuando el niño, la niña y/o el adolescente (y su familia) lleguen a dicho lugar.
6. Mientras esto ocurre, deben tomarse medidas para el restablecimiento de derechos para el niño, la niña y/o el adolescente, y, de ser necesario, se debe remitir a la familia para que ingrese a la ruta de atención a víctimas por desplazamiento debido a la amenaza de reclutamiento, uso y utilización.
7. Puede pasar, también, que el niño, la niña y/o el adolescente no requiera ser trasladado para superar la amenaza. En este caso, el EAI debe implementar acciones necesarias para proteger al niño, la niña y/o el adolescente, y apoyar las decisiones de los defensores de familia o quien haga esta labor en su lugar.
8. Debe preverse brindar el apoyo psicosocial y jurídico requerido al niño, la niña y/o el adolescente, y a su familia.
9. El EAI debe monitorear la situación y las medidas para superar el riesgo, y conjurar la amenaza y sistematizar el hecho, además de contar con toda la información necesaria que sirva para tomar decisiones futuras.
10. Después de conjurar la amenaza, el EAI debe poner el caso en conocimiento de las autoridades judiciales y hacer seguimiento al niño, la niña y/o adolescente, y su familia para garantizar que pueda volver a la comunidad.
11. Si no se logró acabar con la amenaza, debe iniciarse el proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD).
12. El EAI, con la sistematización, debe poner el caso en conocimiento de las autoridades competentes departamentales y nacionales.
13. El EAI debe mantener en seguimiento el caso reportado garantizando el goce efectivo de los derechos del menor o los menores.
14. El EAI debe actualizar de manera permanente sus mapas de riesgo, actores y directorios.



## b. ¿Cada cuánto debe reunirse el EAI?

El equipo debe reunirse de manera periódica y ordinaria cada dos meses, de acuerdo con la decisión de sus integrantes o de manera extraordinaria las veces que sea necesario; por esta razón, es importante recordar que las acciones de prevención deben desarrollarse de manera permanente y continua, y no solo en los momentos de incremento de las acciones de violencia o en los momentos de urgencia manifiesta, emergencia o, amenaza individual o colectiva.

Para facilitar el ejercicio de coordinación en los momentos ordinarios, puede nombrarse una Secretaría Técnica del EAI, a cargo de uno de los integrantes del equipo (preferiblemente una autoridad pública municipal o departamental, como el alcalde o la alcaldesa, la Secretaría de Gobierno o la Comisaría de Familia).

## c. En una situación de amenaza de RUNNA (urgente y/o en protección), ¿qué acciones debe desplegar el EAI?

36

### 1. Reunir e informar al equipo de acción inmediata

Una vez conocidas las denuncias de amenaza de RUNNA por parte de cualquier integrante del EAI, este solicitará la reunión extraordinaria del equipo con el objeto de poner en conocimiento de todos sus integrantes la información recibida y, así, poner en marcha la implementación de la ruta.

### 2. Contactar y orientar los afectados

En el menor tiempo posible, uno de los integrantes del equipo se pondrá en contacto con el accionante o denunciante para tomar los datos iniciales de identificación, definir un mecanismo de contacto con los afectados y brindar una primera orientación sobre cómo actuar.

### 3. Verificar la situación y la seguridad donde se presenta la amenaza

Conocida la denuncia o la declaración, y obtenidos los datos de los afectados, el equipo se pondrá en contacto con el alcalde o la alcaldesa municipal, o el secretario de gobierno,

quien convocará un Consejo de Seguridad inmediato para verificar la información de las amenazas y obtener información pertinente de la situación o las condiciones de seguridad en el territorio para poder implementar el protocolo de la ruta de prevención.

En caso de que no pueda convocarse de manera inmediata al Consejo de Seguridad, las entidades del equipo con la información disponible en el momento definirán la forma y el mecanismo de verificación de la denuncia o el reporte, y las condiciones para poder actuar frente al caso.

### 4. Definir plan o el curso de acción inmediato

Una vez se verifica la información y se conocen las condiciones de seguridad en el territorio, el equipo en su conjunto definirá el curso de acción para responder al caso específico y lo implementará con el concurso de todos los integrantes del equipo.

#### 5. Convocar apoyos según protocolo de acción

Se convocarán a las demás entidades del nivel municipal, departamental o nacional que sean necesarias para garantizar una respuesta al caso acorde y oportuna.

#### 6. Registrar y monitorear las acciones

Las entidades involucradas y el EAI establecen un mecanismo de registro y monitoreo de la respuesta ante la amenaza y/o del plan de acción de prevención.

## d. ¿Cómo estructurar la ruta, el protocolo o el curso de acción?

Para definir el curso de acción, es importante tener en cuenta los diferentes momentos en que debe estructurarse la respuesta desde el enfoque de gestión de riesgo frente a la amenaza o riesgo de vulneración de los derechos de los NNA, así:

- **Antes de que se presente la amenaza:** La respuesta consiste en alistar y preparar todos los recursos necesarios para responder a la amenaza una vez se presente como tal. Por ejemplo: focalización del riesgo, inventario de recursos, mapeo y directorio institucional y de organizaciones. De igual manera, debe trabajarse en el fortalecimiento de la respuesta familiar y en la identificación de redes de protección de los NNA.
- **En el momento de la amenaza:** Es cuando se pone en marcha el plan de acción, e implica en primera instancia el contacto y la orientación de los afectados, la verificación de la situación y la seguridad, y la definición del curso de acción. Por ejemplo, si el equipo debe trasladarse al lugar o la familia y la comunidad pueden movilizar o proteger al niño, la niña y/o; si se requiere desplazar al niño, la niña o el adolescente solo, o si se requiere el desplazamiento del grupo familiar.
- **Después de conjurar la amenaza:** Una vez se han garantizado y protegido los derechos de los NNA, así como su integridad y la de la familia, debe ponerse el caso en conocimiento de las autoridades judiciales y debe definirse un esquema de seguimiento en conjunto con la Defensoría de Familia para garantizar que se conjuró completamente la amenaza de vulneración de los derechos de los NNA o si resulta necesario iniciar un PARD al no lograrse conjurar la amenaza o el riesgo. Por ejemplo, si el niño, la niña y/o el adolescente fue separado de su familia durante un periodo prudente, el defensor o la defensora de familia deberá evaluar la situación, y, si no se ha conjurado la amenaza, deberá iniciarse un PARD.

En este punto también es importante que las autoridades locales lleven el registro y el archivo de casos de tal forma que promuevan una cultura del registro y la información sobre el tema, lo que permitirá el monitoreo y, será un aporte a la memoria y las medidas de no repetición

**En el caso de algunas comunidades o territorios de grupos étnicos, pueden activarse las redes comunitarias de protección existentes.**

No.:

**Reporte de eventos de amenaza de vinculación**  
**Su contenido es estrictamente confidencial y solo para la remisión a las autoridades competentes**

Fecha de registro:  
(día / mes / año)

Nombre de quien realiza el registro:  
(entidad / persona)

Lugar del registro  
(departamento / municipio / vereda o barrio)

**Identificación del(los) afectado(s) o la(s) afectada(s), y datos de contacto**

Nombres y apellidos del niño, la niña y/o el adolescente

Número y tipo de identificación del niño, la niña y/o el adolescente

Celular / teléfono / correo electrónico

Residencia actual (departamento / municipio / vereda o barrio)

Nombres y apellidos del padre, la madre o el acudiente

Celular / teléfono / correo electrónico del padre, la madre o el acudiente

Residencia actual del padre, la madre o el acudiente  
(departamento / municipio / vereda o barrio)

**Descripción del evento o amenaza de vinculación**

Fecha del evento o amenaza de vinculación (día/mes/año)

Lugar o ubicación del evento  
(departamento / municipio / vereda o barrio)

Descripción del hecho:

No. de niños, niñas y adolescentes afectados

Nombre del presunto grupo ilegal

Edad del niño, la niña y/o el adolescente en el momento del evento

Género del niño, la niña y/o el adolescente

Actividad u ocupación del niño, la niña y/o el adolescente afectado,  
en el momento del evento

Otras vulneraciones de derechos asociadas al evento

Nacionalidad / migrante

Grupo étnico

Observaciones:

# 5. Glosario

- **Acompañamiento psicosocial familiar e individual, y asistencia socioeconómica**

Conjunto y desarrollo de acciones (como el trabajo con familias, cuidadores y NNA) para fortalecer vínculos de cuidado mutuo (entorno protector), las capacidades parentales, la implementación de estrategias para la seguridad alimentaria, el apoyo a proyectos productivos y la articulación con la oferta del programa Familias en Acción.

- **Amenaza**

Según el Decreto 1740 de 2010, “es el anuncio o indicio de acciones que puedan llegar a causar daño a la vida, integridad, libertad o seguridad de una persona o de su familia. La amenaza puede ser directa cuando está expresamente dirigida contra la víctima o indirecta cuando se presume inminencia de daño como resultado de situaciones emergentes, en el contexto de la víctima. La amenaza está constituida por un hecho o una situación de carácter externo y requiere la decisión o voluntariedad de causar un daño”.

Para el contexto del presente manual, se identifica la amenaza cuando la posible víctima es un niño, una niña o un adolescente en riesgo de reclutamiento, uso, utilización o violencia sexual por parte de grupos armados organizados (GAO) o grupos delictivos organizados (GDO).

- **Articulación intersistémica**

Recurso técnico con pretensión intersectorial para la coordinación y la organización de la gestión. Surge de reconocer la necesidad de integrar operativamente las distintas acciones de las instituciones que participan en la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, así como de la necesidad de generar sinergias entre el Estado y la sociedad en un ámbito local.

- **Dimensiones de riesgo**

Derivadas de los factores de riesgo reiterados, se identifican como:

- » **Dimensión de riesgo relacionada con convivencia y familia**

Condiciones del entorno social de vida de los NNA. Define un componente familiar como primer factor protector y otro componente de convivencia que refleja el capital social de sus comunidades.

- » **Dimensión relacionada con condiciones demográficas**

Dinámicas poblacionales del territorio; esto es, la composición étnica, género, rangos etarios y migraciones. A diferencia de las demás dimensiones, no se establece una relación directa o inversa con el riesgo de reclutamiento, sino que identifica características del territorio que permiten establecer dinámicas que inciden en el riesgo de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual.

- » **Dimensión de riesgo relacionada con desarrollo socioeconómico**

Modelo social y económico del territorio que brinda un mayor campo de oportunidades y perspectivas para que los NNA puedan realizar un proyecto de vida propio, autónomo y en el marco de la legalidad. Algunas variables de esta dimensión son: la desigualdad económica, la tasa de desempleo, las necesidades básicas insatisfechas y la oferta cultural.

- » **Dimensión de riesgo relacionada con la dinámica de violencia e inseguridad**

Conjunto de las dinámicas territoriales en las cuales se plantea la presencia de grupos armados, cultivos ilícitos, acciones armadas y minas antipersonal. También contempla un componente de seguridad que establece la presencia de actividades ilegales en las que los NNA pueden ser utilizados.



» **Dimensión de riesgo relacionada con la garantía de derechos**

Grupo de condiciones territoriales que permiten el goce efectivo de los derechos de los NNA. A mayor goce de derechos, menor la probabilidad de reclutamiento. Esta dimensión incluye variables como acceso a la educación y a la salud, cuidados de primera infancia y prevención de la mortalidad infantil.

• **Entorno de protección**

Según Unicef (en su Estrategia de protección de la infancia), se trata del “entorno en el que los niños y las niñas vivan libres de toda forma de violencia y explotación sin tener que separarse innecesariamente de sus familias, en el que las leyes, los servicios, las conductas y las prácticas reduzcan al mínimo su vulnerabilidad, aborden los factores de riesgo conocidos y fortalezcan la capacidad de la población infantil y adolescente” (página 2).

• **Equipo de Acción Inmediata (EAI)**

Grupo de tarea operativo de articulación interinstitucional para la caracterización de amenazas contra NNA habitantes de un territorio, así como de la acción de contingencia en aquellos casos de riesgo inminente de reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual por parte de GAO y GDO. Se encarga de realizar el ajuste, el seguimiento y la evaluación de las rutas de prevención urgente y en protección del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra NNA por parte de GAO y GDO.

• **Formación deportiva, lúdica y cultural**

Conglomerado de acciones como el desarrollo de campamentos juveniles, la Estrategia Nacional de Recreación para Adolescencia y Juventud, y el fortalecimiento de espacios lúdicos y culturales.

• **Fortalecimiento de entornos protectores, rutas de prevención, denuncia y gestión**

Desarrollo de acciones como la identificación de actores clave, la conformación o la consolidación de redes de protección y rutas de prevención, el fortalecimiento de capacidades institucionales,

la asistencia técnica en línea de política pública de prevención, y la generación y la consolidación de modelos estadísticos que permitan monitorear el fenómeno del reclutamiento y grupos poblacionales en situación de vulneración.

• **Formación para el reconocimiento de los DD. HH. y derechos de los NNA**

Puesta en marcha de acciones como la identificación y el reconocimiento de riesgos; las prácticas de autocuidado; el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos; el reconocimiento del reclutamiento, el uso, la utilización y la violencia sexual como delitos, y el desarrollo de habilidades en sus proyectos de vida.

• **Iniciativas comunitarias**

Acciones de la comunidad destinadas a resolver problemas relacionados con la aplicación de las políticas comunitarias a escala regional o los problemas comunes a determinadas regiones. Se entienden como acciones pedagógicas y didácticas orientadas a promover el desarrollo integral de los NNA, así como a reorientar el desarrollo humano, no solo a partir del crecimiento económico, sino también mediante el fortalecimiento y el crecimiento de las capacidades tanto individuales como sociales, principalmente, por medio de la cultura, el arte y el deporte.

• **Oferta institucional**

Conjunto de planes, programas, proyectos y acciones específicas a disposición de la población víctima de la violencia en los cuales se diseñan estrategias de atención en la búsqueda de la superación de la vulnerabilidad.

• **Plan de acción territorial (PAT)**

Herramienta de planeación que permite a las administraciones locales realizar su planeación anual de la política pública de víctimas, teniendo en cuenta los componentes y las medidas para la adecuada prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas.

- **Reclutamiento**

Separación física de su entorno familiar y comunitario para la participación directa de NNA en actividades bélicas o militares o en actividades tácticas, de sustento o cualquier otro rol en relación con los combatientes. El Código Penal, en su artículo 162, tipifica esta conducta como el delito de reclutamiento ilícito.

- **Riesgo**

Según el Decreto 1740 de 2010, “es la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o un grupo de individuos se materialice en daño o agresión. El riesgo está limitado a un espacio y momento determinados”.

La Defensoría del Pueblo lo define como “la probabilidad de que una población con determinadas características (género, edad, étnica, estudiantil, trabajadora, entre otras) pueda sufrir deterioro grave de sus derechos por ocurrencia de un evento específico o situación crónica”.

Un factor de riesgo son todas aquellas condiciones físicas, psicológicas y sociales que incrementan significativamente las posibilidades de que una persona incida en alguna conducta de riesgo. Los factores de riesgo pueden dividirse en tres grupos: individuales, familiares y sociales.

- **Rutas de prevención**

Itinerario en el Estado, las comunidades y las familias deben actuar para asegurar la protección integral de NNA. Hay rutas para prevenir el riesgo, la amenaza colectiva y la amenaza individualizada:

- » **Ruta de prevención temprana**

Se define sobre los factores de riesgo establecidos por la CIPRUNNA y las estrategias con sus respectivas líneas de acción de la política intersectorial de prevención.

Según la CIPRUNNA, esta ruta hace referencia a situaciones en las cuales el Estado, la sociedad y la familia adoptan “todas

las medidas necesarias para garantizar el ejercicio y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de minimizar o enfrentar los factores que potencian su vulnerabilidad frente a diferentes violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.

- » **Ruta de prevención urgente**

De acuerdo con la CIPRUNNA, la ruta de prevención urgente aplica en un escenario anterior a la ruta de prevención, es decir, “cuando aún no existen señalamientos sobre familiar o personas determinadas, sino que se cierne una amenaza colectiva. [...] Sobre dicha amenaza deben iniciarse acciones urgentes lideradas por autoridades públicas o indígenas según el caso, presentes en el municipio, en conjunto y articulación con líderes comunitarios, con familia o con la comunidad educativa, entre otras”.

- » **Ruta de prevención en protección**

La CIPRUNNA establece que esta ruta hace “referencia a situaciones en las cuales es altamente probable que se presente la vulneración del derecho a ser protegidos contra el reclutamiento y utilización por las circunstancias del contexto. Se trata de hechos concretos y específicos contra un niño, niña y adolescente en determinado, individualizado y personalizado que se presenta en la cotidianidad y anuncian la situación de vulneración. Esta ruta de prevención es de protección, actúa cuando el derecho de un niño, niña o adolescente específico a ser protegido contra el reclutamiento está amenazado y por eso hay que tomar una acción inmediata (puede ser una medida de protección) como la movilización del niño o niña, solo o con un grupo de hermanos o con su padre, madre o cuidador, caso en el cual, la autoridad competente tendrá que definir si ese desplazamiento debe ser apoyado por Acción Social (cuando el caso involucra la red adulta), o si la movilización es solamente de menores de edad, caso en el cual será el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien asuma los trámites inmediatos”.

La ruta reseñada tiene fundamento en el Artículo 99 de la Ley 1098 de 2006.

Adicionalmente, requiere que se le notifique a la autoridad competente, que debe “actuar, según la CIPRUNNA, procedimentalmente frente a la inminencia y ordenar verbalmente las medidas de protección inmediata que el caso amerita”.

- **Uso**

Conjunto de prácticas o comportamientos de quienes promueven, inducen, facilitan, financian o colaboran en que los NNA participen en cualquier actividad ilegal, recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, coerción o engaño, que conlleva a la vulneración o falta de garantía de sus derechos, con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio.

El Código Penal, en el artículo 188 D, tipifica esta conducta como delito de uso de menores de edad.

- **Utilización**

Participación indirecta de NNA en toda otra forma de participación o vinculación, sea permanente u ocasional, sin ser separado de su entorno familiar y comunitario, para cumplir diferentes fines, sean de carácter ilegal o informal, que incrementan la vulnerabilidad de los NNA. Por ejemplo, cocinar para los combatientes, cuidar enfermos, lavar ropa, hacer aseo, actividades agrícolas.

- **Vinculación**

Cualquier forma de relacionamiento, acercamiento, aproximación a NNA para cumplir cualquier tipo de rol dentro o a favor de un GAO o un GDO.

- **Violencia de género**

Según el Ministerio de Salud y Protección Social, “las violencias de género corresponden a cualquier acción o conducta que se desarrolle a partir de las relaciones de poder asimétricas basadas en el género que sobrevaloran o subvaloran lo relacionado con lo masculino o lo relacionado con lo femenino”.



- **Violencia contra la mujer**

Tipo de violencia de género. En concordancia con el artículo 2 de la Ley 1257 de 2008, “por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.

- **Violencia sexual**

Según la LEY 1146 de 2007, es “todo acto o comportamiento de tipo sexual ejercido sobre un niño, niña o adolescente, utilizando la fuerza o cualquier forma de coerción física, psicológica o emocional, aprovechando las condiciones de indefensión, de desigualdad y las relaciones de poder existentes entre víctima y agresor, particularmente la ejercida por grupos armados organizados o grupos armados delictivos organizados.

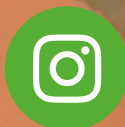
En el Auto 092 de 2008 se estipula la violencia sexual como: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexual, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual.

## 6. Agradecimientos especiales:

- A las **entidades del orden nacional, los integrantes de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)**, por su activa participación y valiosos aportes durante el proceso de pilotaje y validación metodológica territorial de la instalación de las rutas armonizadas de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO), y por su constante esfuerzo para la garantía oportuna de los derechos de los NNA de Colombia.
- A la **Gobernación de Nariño y las alcaldías de Tumaco, Ricaurte, Barbacoas, Magüi Payán y Roberto Payán**, participantes en el pilotaje y la validación metodológica territorial de instalación de las rutas armonizadas de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO), por sus valiosos aportes en la definición de parámetros que alimentaron el enfoque contextual de este manual de rutas.
- A la **Subdirección General del ICBF (como Secretaría Técnica de SNBF), a la Subdirección de Prevención y Emergencias de la UARIV (como Secretaría Técnica del SNARIV), y a la coordinación del Sistema Nacional de Derechos Humanos**, por su decidida participación y compromiso en los talleres de definición del esquema de “Armonización intersistémica de rutas de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)”.
- A la **Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior**, como Secretaría Técnica del Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, por haber aceptado la invitación a los talleres de definición del esquema de “Armonización intersistémica de rutas de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)”, y haber participado de manera activa, entusiasta y proactiva.
- A la **Dirección Nacional y al Área de Prevención del Reclutamiento de Niños, Niñas y Adolescentes del Programa HRH2030 de USAID-Chemonics**, por sus muy valiosos aportes logísticos, técnicos y metodológicos, que han resultado claves para lograr un proceso asertivo, participativo y consensuado de “Armonización intersistémica de rutas de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)”, para su pilotaje territorial y, para la elaboración y la producción de este **Manual de instalación territorial de rutas de prevención**”.







consejeriaddhh



Consejeria Presidencial DDHH



@ConsejeriaDDHH



ConsejeriaDDHH



**SECRETARÍA TÉCNICA**  
DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL  
PARA LA PREVENCIÓN  
DE RECLUTAMIENTO,  
UTILIZACIÓN Y  
VIOLENCIA SEXUAL CONTRA  
**NIÑOS, NIÑAS Y**  
**ADOLESCENTES**  
POR GRUPOS ARMADOS  
AL MARGEN DE LA LEY  
Y POR GRUPOS DE  
DELINCUENCIA ORGANIZADA



**Sumate  
Por Mi**

Entornos de Protección  
para la Niñez y Adolescencia