

# La protección especial a los menores en Colombia

---

María Claudia Archila  
Alfonso Reyes Alvarado

La atención integral a la familia ha sido la meta primordial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desde su creación. Sin embargo, y especialmente en los dos últimos gobiernos, la protección al menor abandonado o en peligro físico o moral ha dado como resultado el desarrollo de los más ambiciosos programas del ICBF.

En Colombia, según el censo de población nacional adelantado por el DANE en 1985, del total de habitantes en el país (27'575.023), el 17%, es decir 4.8 millones corresponde a menores de 7 años, de los cuales "dos millones están en riesgo de abandono y desnutrición, presentándose el mayor índice en niños de 6 a 24 meses, período durante el cual el niño requiere de una relación intensa con su familia y de suficiente aporte nutricional"<sup>1</sup>.

Para atender a esta población en riesgo, el ICBF creó en 1972 los Centros Comunitarios para la Infancia. Estos centros, financiados casi en su totalidad por el ICBF y por contribuciones del Instituto de Crédito Territorial y los gobiernos locales, atendían a niños de escasos recursos mediante suplementos alimenticios y programas de estimulación temprana. La experiencia terminó en enero de 1975 habiendo alcanzado una cobertura muy baja: 166 Centros atendían a 16.506 menores<sup>2</sup>.

En Diciembre de 1974, mediante la Ley 27 del 20 de diciembre de ese año, se crearon los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) u Hogares Infantiles, destinados a atender a niños menores de 7 años, hijos de empleados públicos y de trabajadores oficiales y privados. Los CAIP

---

1 De Arrubla, Diana Margarita. "La Adopción en Colombia". Revista de Profamilia.

2 ICBF. Informe de Actividades y programas. Agosto de 1974 - Agosto de 1975. Bogotá, Octubre de 1975.

iniciaron sus actividades "con un modelo de atención que se centraba en la socialización, estimulación precoz y nutricional del niño. La comunidad colaboraba pero no participaba activamente en las actividades del centro"<sup>3</sup> ni tenía ingerencia alguna sobre su administración.

En 1987, como parte del programa de erradicación de la pobreza absoluta del gobierno del presidente Barco, y como respuesta a la baja cobertura alcanzada por los CAIP<sup>4</sup>, se crearon institucionalmente los Hogares de Bienestar Familiar. Esto, sin embargo, no implicó la desaparición de los hogares infantiles.

El ICBF define los Hogares de Bienestar como "el conjunto de acciones que realizan las madres y/o personas de la comunidad, previamente capacitadas, tendientes a propiciar el desarrollo físico y psicosocial de los niños menores de 7 años, enriqueciendo la calidad de las relaciones en las que se da el proceso de socialización, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de extrema pobreza e impulsando la participación organizada de la comunidad"<sup>5</sup>.

Es importante anotar que, desde el punto de vista de costos y de cobertura, el programa de Hogares de Bienestar supera ampliamente a las anteriores experiencias. Basta señalar que en 1989 el costo por menor atendido en un Hogar de Bienestar era de \$5.874,24 mientras que el costo de atención del mismo niño en un Hogar Infantil era de \$12.521,21. Además, en el mismo año, el programa de Hogares Infantiles cubría a un total de

212.702 menores, mientras que el Programa de Hogares de Bienestar atendía a un total de 697.612 menores.

El Cuadro 1 resume la labor adelantada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar durante 1991. De este cuadro es importante destacar lo siguiente: a) Ante todo la inmensa cobertura alcanzada por el ICBF, más de cuatro millones y medio de usuarios son atendidos directamente. Si se compara esta cifra con el total de la población objetivo estimada, que es de 6'168.445 (según la Oficina de Planeación del ICBF), la cobertura actual es del 77%. b) el 76% de esta población atendida lo es a través de programas de prevención. c) Para lograr esta atención en prevención, Bienestar Familiar dedica el 81% de su presupuesto, es decir, casi ochenta y un mil millones de pesos.

Esta labor tan exitosa de prevención adelantada por el ICBF, ha sido el resultado de una política continuada de su junta directiva durante los últimos años. Sin embargo, este enfoque hacia la *prevención* ha dado como resultado un paulatino de los programas de *protección* que están orientados a atender a los menores que han sido objeto de abandono o maltrato físico o moral, que requieren de una intervención más directa e inmediata por parte del Estado.

Un estudio general acerca del efecto que ha causado esta política casi exclusiva de prevención sobre los programas de protección especial, es el objeto de este trabajo.

3 Bernal, M. E. "Evolución de las Modalidades de atención al menor", *Coyuntura Social* No. 4, Mayo de 1991, página 69.

4 En 1985 los CAIPS atendían un total de 223.903 niños que representaban tan solo el 10% de los menores en situación de riesgo.

5 ICBF. Programa Social de Colombia. Lineamientos técnicos del proyecto: Hogares de Bienestar, Bogotá, 1988.

## I. En qué consiste la protección especial

La nueva Constitución Política, en el capítulo 2º sobre los derechos sociales, económicos y culturales, señala la importancia de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y en el artículo 44 menciona explícitamente los derechos fundamentales de los menores recogiendo lo acordado en la Convención Mundial sobre los Derechos del niño<sup>6</sup>. Pero la seguridad jurídica de los niños no sólo se encuentra a nivel de norma constitucional, pues la expedición del Código del Menor, mediante el decreto 2737 del 27 de noviembre de 1989, permitió reunir en un único estatuto toda la legislación vigente que se encontraba dispersa e incompleta lo que dificultaba su aplicación.

En el artículo 30 de este Código se establece que un menor se encuentra en "situación irregular" cuando carece de atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas, cuando ha sido autor o partícipe de una infracción penal, cuando se encuentre en situación de abandono o de peligro, cuando presente deficiencia física, sensorial o mental, cuando sea trabajador en condiciones no autorizadas por la ley, o en general, cuando se encuentre en una situación especial que atente contra sus derechos o su integridad.

En estos casos el ICBF podrá tomar medidas que pueden ir desde la amonestación a los padres o a las personas de quienes dependa, la colocación familiar, la atención integral en un Centro de Protección especial, o incluso el inicio de los trámites para la adopción del menor.

Esta serie de medidas involucran un conjunto de procedimientos e instituciones públicas y privadas que conforman lo que, para efectos de este estudio, se denominará el "proceso de protección especial".

### A. El proceso de protección especial

La mejor forma de explicar este proceso es haciendo un seguimiento particular de un niño que se encuentra en "situación irregular". La Gráfica 1 lo representa de una manera esquemática.

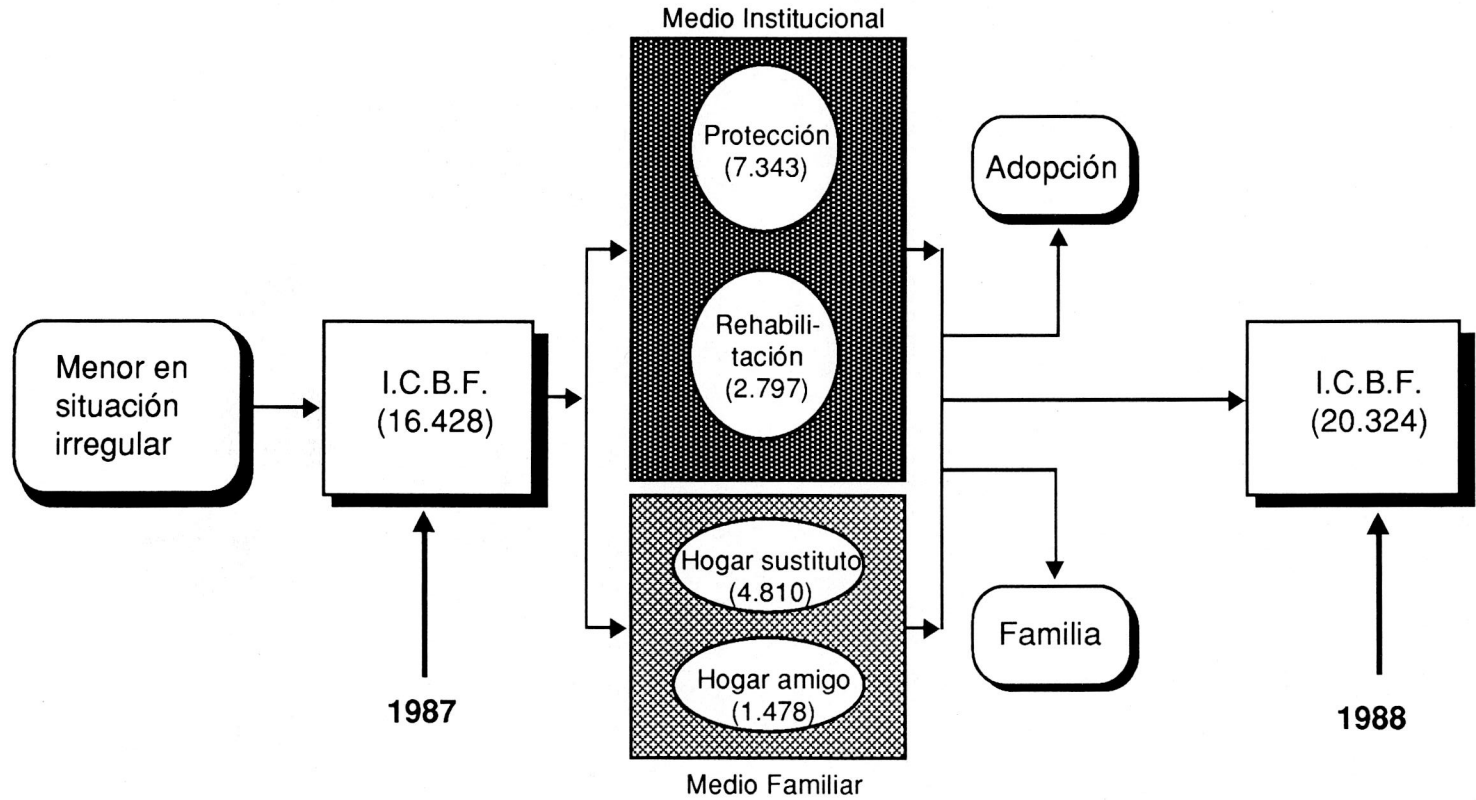
Una vez que Bienestar Familiar conoce del caso, trata de regresar al niño a su familia. Si por alguna razón no puede hacerlo en corto tiempo, el menor debe entrar a uno de los programas de protección del ICBF. Generalmente el niño es enviado a un centro de protección o a uno de rehabilitación si presenta alguna deficiencia física o mental. En estos centros, que se conocen como el "medio institucional", los menores son atendidos mientras se logra su retorno a una vida normal.

Existe también la posibilidad de colocar al niño en un "medio familiar" conformado por los denominados "hogares sustitutos" y "hogares amigos". Estos están constituidos por familias que, luego de inscribirse ante el ICBF y recibir su autorización, se ofrecen a cuidar *temporalmente* niños que se encuentren en situación irregular. La única diferencia entre un hogar sustituto y un hogar amigo está en que el primero recibe una remuneración del ICBF por cada niño a su cargo.

Mientras el niño se encuentra en el medio institucional o el familiar, el ICBF debe hacer todo

6 Convención Mundial sobre los Derechos del Niño, artículo 19. Transcrita en la publicación: "Estado Mundial de la Infancia 1991". Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

**Gráfica 1**  
**DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE PROTECCION ESPECIAL 1987**



lo posible por solucionar su situación. Al cabo de cierto tiempo puede ocurrir que el menor retorne a su familia, sea dado en adopción, o continúe a cargo de Bienestar Familiar.

### B. La congestión

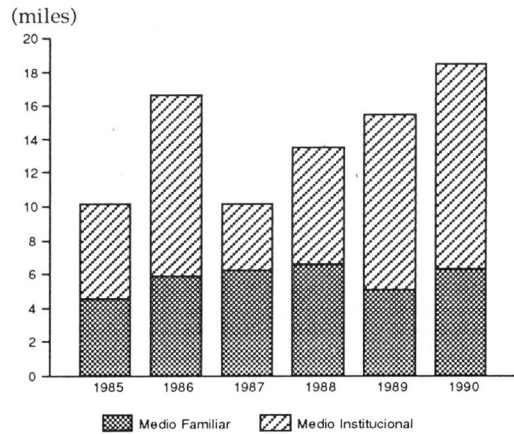
A comienzos de 1987, como lo indica la Gráfica 1, había 16.428 menores en situación irregular distribuidos en la siguiente forma: 7.343 en los centros de protección, 2.797 en los centros de rehabilitación, 4.810 en hogares sustitutos y 1.478 en hogares amigos. Pero a comienzos del siguiente año el número total de menores a cargo del ICBF había ascendido a 20.324.

Esta apreciable diferencia anual entre ingresos y egresos hace previsible un problema de congestión, más aún si se examinan estos flujos históricamente.

La Gráfica 2 muestra la evolución del número de menores atendidos en medio institucional y medio familiar por el ICBF desde 1985 hasta 1990. Se observa que, salvo el caso de 1986 para el cual no ha sido posible encontrar una explicación convincente, el número de menores atendidos en los programas de protección especial se incrementa anualmente. Además, como lo demuestra la Gráfica 3, más de la mitad de estos niños (51.9%) se encuentra en instituciones de protección.

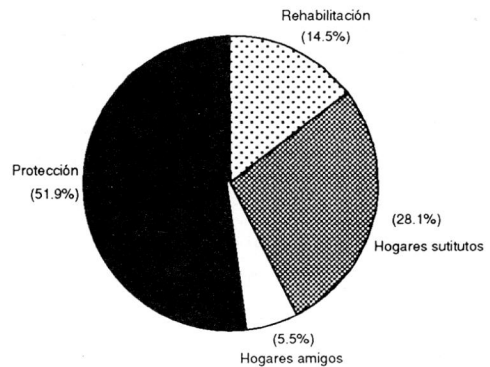
Por otro lado, los niños abandonan el ICBF ya sea porque regresan a su familia biológica o porque son dados en adopción. Pero el número de niños que retorna a su familia anualmente es muy reducido<sup>8</sup> y el número de menores involucrados

**Gráfica 2**  
TOTAL MENORES ATENDIDOS POR EL I.C.B.F.



Fuente: I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

**Gráfica 3**  
DISTRIBUCION DE MENORES TOTALMENTE ABANDONADOS



Fuente: I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

anualmente en procesos de adopción ha permanecido prácticamente constante (entre 3.500 y 3.700) durante los últimos diez años, según se observa en la Gráfica 4.

7 Aún cuando al momento de escribir este artículo no se ha podido establecer con exactitud la cifra, ésta es la convicción de los funcionarios y asesores del ICBF que han sido consultados.

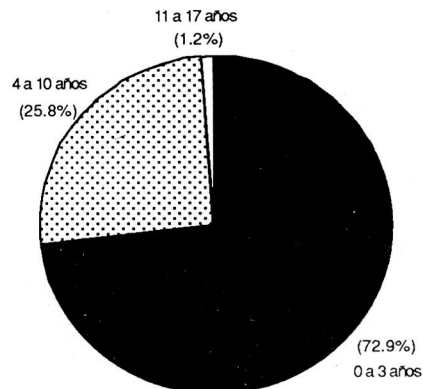
**Gráfica 4****MENORES EN PROCESO DE ADOPCION  
TOTAL NACIONAL**

**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

Todo lo anterior significa que si no se hace nada al respecto, en pocos años el número de niños que estará a cargo del ICBF en instituciones de protección alcanzará proporciones mucho más preocupantes que las actuales, pues mientras que esta cifra crece anualmente, el número de niños que egresan cada año permanece constante.

Esta misma situación puede ser vista de una manera más dramática si se tiene en cuenta que la tesis expuesta en el párrafo anterior implica que un niño puede permanecer varios años (tres, cuatro, cinco y más años) recluso en una institución sin que se haya tomado una decisión que permita retornarlo definitivamente a un medio familiar estable. Este hecho se confirma con la Gráfica 5 en donde puede observarse que el 73% de los menores que se encuentra en el medio institucional permanecen allí entre uno y tres años, el 25.7% permanece entre cuatro y diez años, y el 1.3% corresponde a niños que han permanecido entre once y diecisiete años.

8 Ver, por ejemplo, Cobos Francisco, "Memorias del curso sobre el niño desprotegido dictado para jueces y defensores de menores", ICBF, Bogotá 1981.

**Gráfica 5****MENORES SEGUN TIEMPO DE PERMANENCIA  
1991**

**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

Si se toman las cifras correspondientes a menores en medio institucional en 1990, puede inferirse que alrededor de 13.000 niños llevan allí entre uno y tres años y aproximadamente 4.500 han permanecido "institucionalizados" entre cuatro y diez años. Estas cifras son ciertamente alarmantes si se tiene en cuenta que sin un verdadero hogar el niño no podrá desarrollarse normalmente, pues se ha comprobado que para ello es indispensable que establezca una relación de identidad y reconocimiento con sus padres<sup>8</sup>.

## II. Adopción vs. Institucionalización

Tanto la adopción como la institucionalización buscan solucionar la situación de abandono o peligro de un menor. Sin embargo, mientras que ésta solo puede aceptarse como una medida temporal, aquella le proporciona al niño un hogar estable, vital para su desarrollo normal.

Lo ideal sería que el niño pudiese retornar a su familia biológica, o mejor aún, que no se dieran las condiciones que conducen al abandono, pero ante un problema ya causado es imprescindible buscar una solución que siga como directriz primordial el bienestar del menor, pues como se afirma en la nueva Constitución: "los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"<sup>9</sup>.

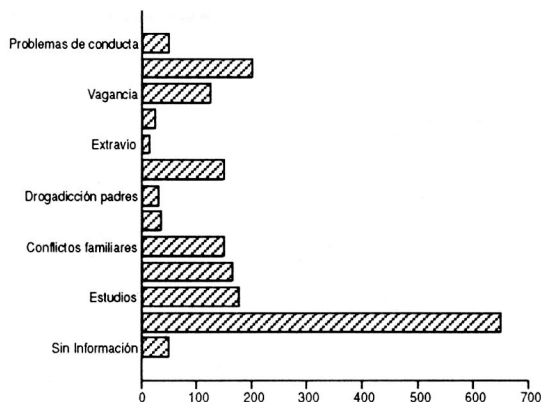
Lo anterior significa que debe haber un límite en el tiempo de permanencia de un menor en una institución, de tal forma que, superado éste, debe decidirse definitivamente su situación: o regresa a su familia biológica (padres, u otros familiares), o se da en adopción, pero en ningún caso debe pretenderse sustituir el calor de un hogar propio con la atención impersonal de una institución.

Pero si hay tantos niños en situación irregular a cargo del ICBF y permanecen allí por varios años sin regresar a su hogar biológico, por qué no son dados en adopción?. Podría afirmarse que no todos estos menores son susceptibles de este tipo de solución por cuanto pudieron ingresar por diferentes motivos. Pero, según un reciente estudio de la Oficina de Planeación del ICBF, y cuyos resultados se condensan en la Gráfica 6, el 35.5% de estos niños ingresaron por abandono y el 7% lo hicieron por vagancia,<sup>10</sup> lo que en cifras concretas significa más de 7.800 niños efectivamente abandonados sin contar los que se encuentran en hogares amigos y en hogares sustitutos por la misma razón.

Puede ocurrir, igualmente, que la edad de los niños que actualmente se encuentran en este estado de abandono no haga fácil su adopción, pues como puede apreciarse en la Gráfica 7, entre más

**Gráfica 6**

**MENORES SEGUN MOTIVO DE INGRESO 1991**

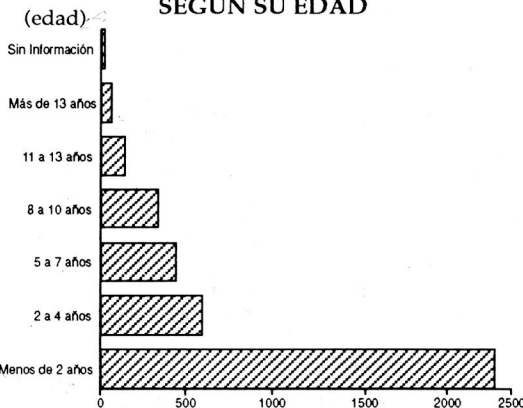


**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas. Encuesta sobre un total de 1805 menores.

edad tenga un menor es mucho menos probable que sea adoptado. Esto sin embargo, genera un círculo vicioso, pues entre más tiempo los mantenga el ICBF en una institución tratando de que retornen a su familia biológica, menos probable es que puedan salir de allí mediante adopción.

**Gráfica 7**

**MENORES ADOPTADOS DURANTE 1990 SEGUN SU EDAD**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

9 Constitución Política de Colombia, artículo 44.

10 La relación entre la vagancia y el abandono la establece el Código del Menor en el parágrafo 1\_ del artículo 31.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que el número de solicitudes de adopción es bastante alto -en 1988 superó las cuatro mil- no es fácil entender por qué el número de adopciones anuales es tan reducido. Para tratar de dar algunas luces al respecto es importante comprender con cierto detalle el proceso de adopción.

## A. El proceso de adopción

La adopción es una medida de protección por excelencia, con ella se busca darle un hogar al menor que ha sido abandonado por su familia biológica.

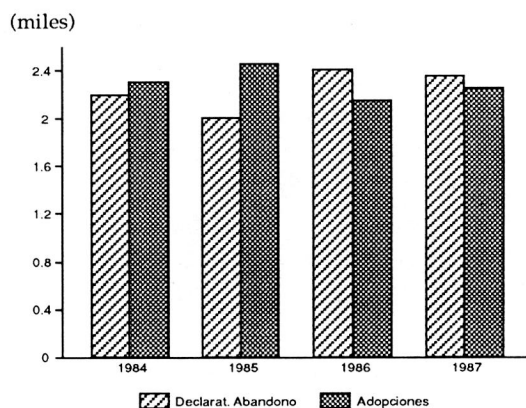
Hay tres casos en los cuales se considera que un menor puede ser dado en adopción: cuando se encuentra en una situación de abandono o de peligro físico o moral y luego de un estudio previo sobre su situación y la de su familia, el defensor de menores expide formalmente la "declaratoria de abandono"; cuando los padres biológicos dan su consentimiento; y cuando, en casos excepcionales, el menor no tiene representante legal y el defensor de familia da una autorización.

Si se compara el número de declaratorias de abandono durante los últimos años con el número de menores dados en adopción en igual período (Gráfica 8), se concluye que la casi totalidad de los niños son dados en adopción como resultado de una declaratoria de abandono.

El trámite que debe seguirse para adoptar a un menor tiene una instancia administrativa y otra judicial.

## Gráfica 8

### DECLARATORIAS DE ABANDONO vs ADOPCIONES TOTAL NACIONAL 1984 A 1987



Fuente: I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

## 1. La instancia administrativa

En esta etapa intervienen básicamente dos tipos de entidades: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de los defensores de familia; y las casas de adopción<sup>11</sup>.

El trámite consiste en la presentación de la solicitud (que puede presentarse ante el ICBF o ante una casa de adopción), la aprobación de la solicitud previa el análisis de aspectos tales como los motivos para adoptar, la situación social, económica y cultural de los solicitantes, entre otros. Si la solicitud es aceptada, los adoptantes deben enviar otros documentos que el Código del Menor exige.

Si son extranjeros que residen fuera del país deberán, además, aportar una certificación expedida por una entidad gubernamental o privada,

<sup>11</sup> Hay ocho casas de adopción autorizadas en el país por el ICBF.



oficialmente autorizada, donde conste el compromiso de efectuar el seguimiento del menor adoptado hasta su nacionalización en el país de residencia de los adoptantes.

Una vez estudiados y aceptados estos documentos, más algunos otros requisitos, la casa de adopción o el ICBF incluye a la pareja en una "lista de espera" mientras se encuentra un menor para "serle ofrecido".

La duración de toda esta etapa varía entre nueve meses y un año si la solicitud se tramita ante una casa de adopción, o entre uno y dos años si se tramita ante el ICBF.

## 2. La instancia judicial

Una vez que un niño es ofrecido a una pareja de adoptantes cuya solicitud ha sido aprobada, se inicia el trámite judicial mediante la presentación de la demanda de adopción ante un juzgado de familia. El proceso tiene como característica particular que las pruebas exigidas por el Código del Menor generalmente son aportadas junto con la demanda. Esto hace que el período de práctica de pruebas sea muy reducido y la sentencia se dicte una vez vencido este. El menor no puede abandonar el país sin haber sido ejecutoriada la sentencia que decreta la adopción.

Un estudio detallado sobre la duración real de los procesos de adopción tramitados durante los dos últimos años en once de los 21 juzgados de familia del distrito judicial de Bogotá, dio como resultado un promedio general de un mes calendario por juzgado<sup>12</sup>. Sin embargo, había dos juz-

gados en donde estos procesos podían demorarse hasta cuatro veces más.

## C. El "cuello de botella"

Del estudio del trámite administrativo y el trámite judicial del proceso de adopción, es relativamente fácil concluir que el cuello de botella se encuentra justamente en la etapa que sirve de puente entre estos dos, es decir, la declaratoria de abandono. Un niño no es dado en adopción mientras no haya sido declarado en abandono (recuérdese lo dicho sobre la Gráfica 8).

El artículo 31 del Código del Menor define las situaciones en las cuales un menor se encuentra en estado de abandono. Entre estas se destacan las siguientes: cuando fuere expósito; cuando faltaren en forma absoluta o temporal las personas que, conforme a la ley, han de tener el cuidado personal de su crianza y educación, o existiendo, incumplieren las obligaciones o deberes correspondientes, o carecieren de las calidades morales o mentales necesarias para asegurar la correcta formación del menor; cuando en un plazo razonable no fuere reclamado del establecimiento hospitalario, de asistencia social o del hogar sustituto en que hubiere ingresado, por las personas a quienes corresponde legalmente el cuidado personal de su crianza y educación; cuando fuere explotado en cualquier forma, o utilizado en actividades contrarias a la ley, a la moral o a las buenas costumbres, o cuando tales actividades se ejecutaren en su presencia; cuando su salud física o mental se vea amenazada gravemente por las desavenencias entre la pareja, originadas en la separación de hecho o de derecho, en el divorcio,

12 Archila, María Claudia y Reyes Alvarado, Alfonso. "Evaluación del programa de protección especial del ICBF". Instituto Ser de Investigación. Financiado por la "Fundación Antonio Restrepo Barco". Bogotá, Septiembre de 1991.

en la nulidad del matrimonio o en cualquier otro motivo.

En cualquiera de estos casos, el defensor de familia debe seguir un procedimiento claramente detallado en el Código de Menor (artículos 36 a 56) cuya duración legal está entre un mes y medio y seis meses calendario como máximo. Sin embargo, al revisar las declaratorias de abandono expedidas en los últimos dos años, se encuentra que este trámite ha tomado entre tres meses y cuatro años. Esta situación puede mostrarse de una manera esquemática mediante la Gráfica 9<sup>13</sup>.

Como posibles causas de esta demora podrían sugerirse las siguientes: alta rotación en las defensorías de familia; poco personal para el considerable volumen de trabajo; temor del defensor de familia a comprometerse con una decisión de esta naturaleza. Sin embargo, para probar estas hipótesis es necesario profundizar aún más en este estudio.

En cualquier caso, e independientemente de las causas de esta demora, la solución debe partir del desarrollo de un sistema de control de gestión que le permita al funcionario responsable de la oficina encargada de resolver la situación de los niños, asegurarse de que los términos que taxativamente señala el Código del Menor para este trámite, no se incumplan por parte de sus subalternos.

### III. Posibles soluciones

El hecho de que en este momento haya más de 15.000 niños en situación irregular (sin contar

aquellos casos que no llegan conocimiento del ICBF) y que un alto porcentaje haya permanecido institucionalizado por varios años, justifica la "declaratoria de emergencia" que las directivas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han decidido decretar.

Sin embargo, siendo la protección especial un proceso tan complejo, la solución a los problemas que presenta debe ser afrontada de manera integral desde diversos enfoques.

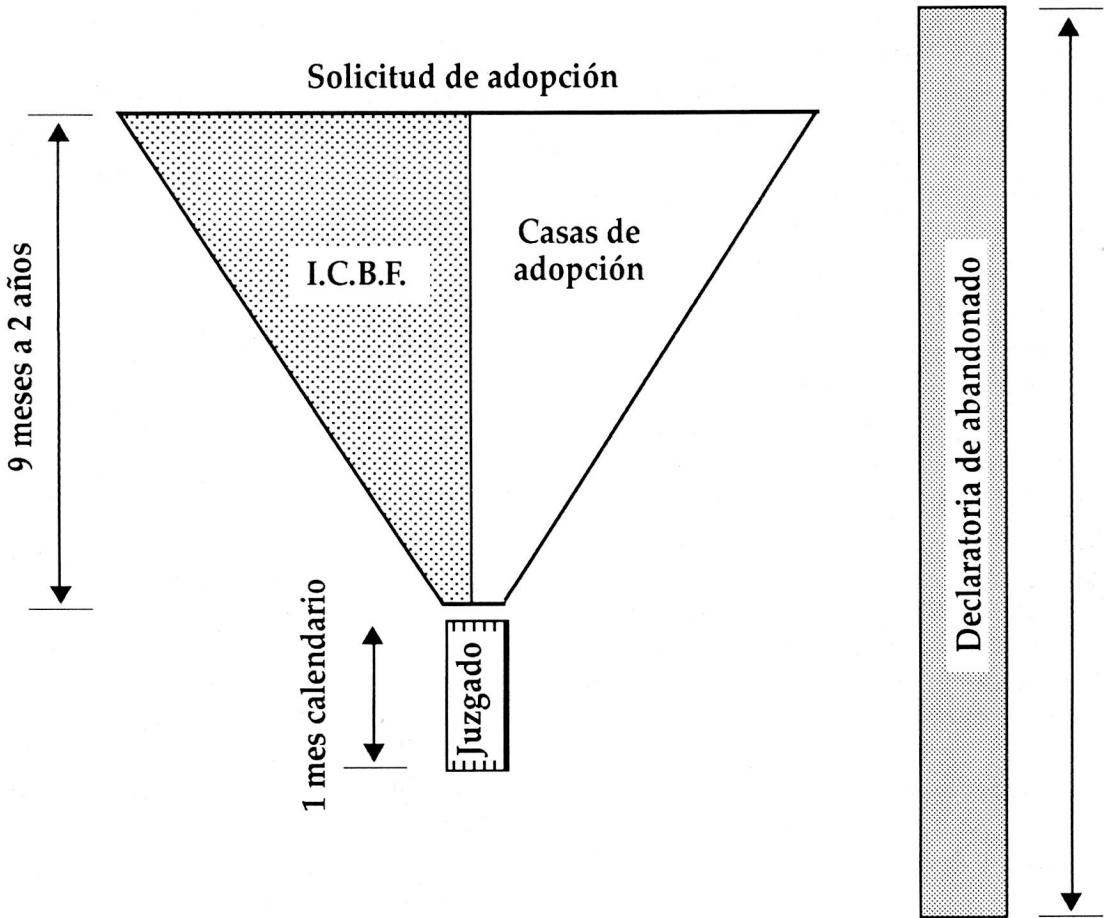
#### A. En la instancia administrativa

Primordialmente, y a muy corto plazo, es imprescindible resolver la situación en que se encuentran en este momento los menores recluidos tanto en el medio institucional como en el medio familiar. De allí que es acertada la "declaratoria de emergencia" ya mencionada.

Pero esta solución responde a una situación coyuntural que ante todo debe evitarse que se vuelva a presentar en años futuros. Esto sólo es posible si existen mecanismos expeditos que permitan conocer en muy corto tiempo la situación individual de cada niño que ingrese al programa de protección del ICBF. Esto es, ni más ni menos, la necesidad de desarrollar un sistema de información que registre la historia social de estos menores, el cual, no sólo facilitaría el control de gestión mencionado, sino que sería la base de un sistema de planeación que permitiría tomar decisiones sólidamente sustentadas acerca de las políticas a seguir en esta materia.

13 Es muy probable incluso que la demora en la declaratoria de abandono, influya en la duración del trámite de la solicitud de adopción, pues algunas casas de adopción prefieren dilatar el proceso hasta que no tengan la plena seguridad de poder ofrecer un niño a la pareja adoptante.

Gráfica 9  
EL PROCESO DE ADOPCION



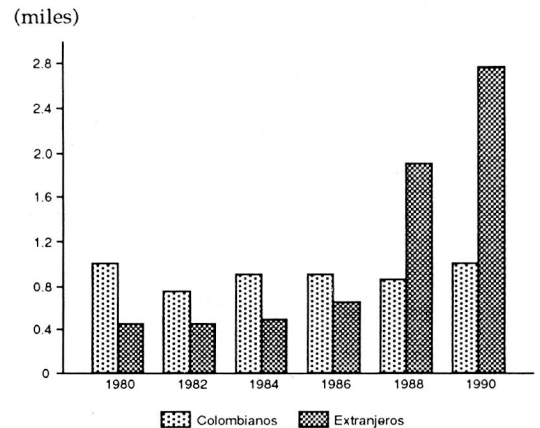
## B. En la instancia judicial

Reducir los términos judiciales para tratar de acelerar los procesos ante los jueces es una estrategia que se ha venido aplicando, de manera infructuosa, por parte del ejecutivo desde tiempo atrás. Es ingenuo pretender agilizar un procedimiento, sea administrativo o jurídico, si el volumen de documentos a tramitar es muy alto y no se cuenta con técnicas eficientes de administración<sup>14</sup>. Lamentablemente nuestros despachos judiciales aún continúan empleando los mismos métodos que sus antecesores de hace veinte años. Esfuerzos como el adelantado por el juzgado primero de familia en donde, con la aplicación de técnicas modernas y no muy costosas de manejo de documentos, se ha logrado en corto tiempo incrementar su eficiencia en un 60%, deberían convertirse en un modelo a ser replicado en los demás despachos judiciales.

Aún cuando los casos de demora en el trámite de los procesos de adopción son esporádicos, se corre el riesgo de que este hecho se generalice de no modificarse una curiosa interpretación que algunos magistrados de la Sala de Familia del Tribunal han hecho del Código del Menor, y que ha dado lugar hasta a sentencias inhibitorias en este tipo de procesos.

Además, es importante tratar de reducir el tiempo de permanencia en el país de los padres adoptantes extranjeros durante el proceso judicial. Actualmente este tiempo puede superar los dos meses lo cual desestimula la adopción por

**Gráfica 10**  
MENORES ADOPTADOS POR COLOMBIANOS  
Y POR EXTRANJEROS  
TOTAL NACIONAL 1980 A 1990



Fuente: I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

parte de no nacionales. Esto es preocupante ya que, según puede apreciarse en la Gráfica 10, en los últimos años el 70% del total de niños adoptados lo ha sido por familias extranjeras<sup>15</sup>.

## IV. Comentario final

De lo aquí expuesto debe ser claro que el programa de protección especial del ICBF se encuentra en emergencia. Las medidas que a corto plazo han tomado las directivas de Bienestar Familiar responden a esta situación. Aún más, con una visión poco común en el sector público, la Dirección Regional de Bogotá inició hace cerca de dos años el desarrollo de un sistema de información para el seguimiento del menor en situación irregular, lamentablemente, la celeridad

14 Por ejemplo, en lugar de tratar de reducir el tiempo del reparto de expedientes mediante una modificación normativa, podría pensarse en utilizar cualquiera de los varios sistemas automatizados que operan eficientemente en algunas ciudades del país desde hace más de cinco años.

15 La diferencia entre el número de niños involucrados en los procesos de adopción (gráfica No.4) y el número de niños dados efectivamente en adopción, radica en que algunas sentencias pueden ser no favorables para los padres solicitantes.

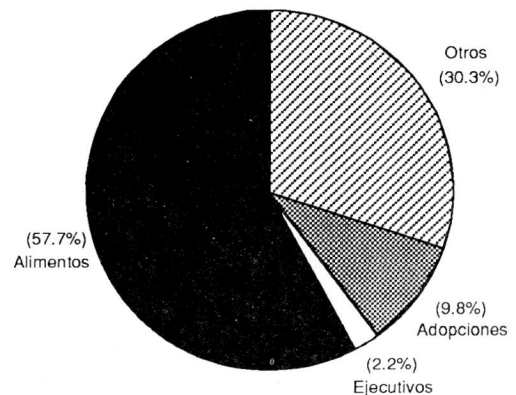
que debería respaldar la importancia de este tipo de iniciativas no se ha dado. Sin embargo, con el respaldo de la Dirección Nacional y Regional de Bogotá, y la asesoría del Instituto SER de Investigación y el apoyo financiero de las fundaciones FES y Restrepo Barco, se encuentra en ejecución un proyecto para solucionar la situación en que se hallan cerca de dos mil menores represados en las defensorías de protección de Bogotá, y desarrollar el sistema de información mencionado. Esta labor, que se extenderá por cinco meses, se repetirá en las demás regionales del ICBF en el país.

Por otro lado, y como estrategia a mediano plazo, sería importante iniciar una campaña a nivel nacional que, sin estimular el abandono, permita tomar conciencia a las parejas de colombianos que no pueden tener hijos, sobre la importancia que esta medida representa para los niños que por el azar del destino han perdido hasta su identidad familiar. Pero el bajo porcentaje de adopciones por parte de nacionales no debe llevar a extremos como el de afirmar que "Colombia no debe ser el principal país exportador de niños", pues el hecho de que un menor sea abandonado es una consecuencia directa de la incapacidad del Estado de suplir sus necesidades básicas mientras permanece con sus padres biológicos. Mientras que esta incapacidad persista, es preferible acoger lo mencionado en el artículo 3° de la Convención Mundial sobre los Derechos del Niño, en donde se establece que *"en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño"*. Si el bienestar del niño es primero que todo y éste no es proporcionado por el estado ni por familias na-

cionales, pues la adopción por padres extranjeros es la única alternativa.

Finalmente, se ha sugerido recientemente la posibilidad de "desjudicializar" el proceso de adopción, es decir, circunscribirlo netamente a la instancia administrativa. Pero este tipo de medidas además de ser contrarias a los resultados que se concluyen de lo ya expuesto, pues justamente las principales fallas del proceso de protección especial son de carácter exclusivamente administrativo, no afectan de manera apreciable la congestión de los despachos judiciales. La Gráfica 11 muestra que menos del 10% del total de procesos adelantados ante los juzgados de familia corresponde a adopciones. Por otro lado, si se tiene en cuenta que por lo general la demanda incluye todas las pruebas necesarias, el trámite de una adopción le consume a un juzgado una mínima parte de sus recursos. Si, además, se suma a esto el peligro de concentrar en una sola entidad del

**Gráfica 11**  
DISTRIBUCION DEL TRABAJO EN LOS  
JUZGADOS DE FAMILIA  
TOTAL NACIONAL 1988



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

ejecutivo la decisión de dar o no aun menor en adopción sin que se mide una instancia judicial que controle efectivamente este trámite, no sólo

no se ve la necesidad de tal desjudicialización, sino que ésta podría convertirse en factor perturbador para garantizar la seguridad del menor.

**Correos  
de Colombia**



**Adpostal**

Estos son nuestros servicios ¡Utilícelos!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CERTIFICADO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

Teléfonos para quejas y reclamos:  
334-03-04 y 341-55-36 Bogotá

Cuente con nosotros  
Hay que creer en los Correos de Colombia