

Buenas prácticas

Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en infancia y adolescencia

Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Defensoría del Pueblo de Colombia con aportes de la Defensoría del Pueblo de Perú y Defensoría de Santa Fe, Argentina



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN



Buenas prácticas

Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en infancia y adolescencia

Red de Niñez y Adolescencia de la
Federación Iberoamericana del Ombudsman

Defensoría del Pueblo de Colombia con aportes de la Defensoría
del Pueblo de Perú y Defensoría de Santa Fe, Argentina



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA
DEL OMBUDSMAN

Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Presidente

Sr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República de Paraguay

Vicepresidente Tercero

Dr. José de Faria Costa, Proveedor de Justiça de Portugal

Vicepresidenta Primera

Lic. Lilia Herrera Mow, Defensora del Pueblo de la República de Panamá

Vicepresidente Cuarto

Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

Vicepresidente Segundo

Dr. Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

Vicepresidente Quinto

Dr. Juan José Ríos Estavillo, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

Elaboración de contenido

María Cristina Hurtado Sáenz
Defensora delegada para la infancia, la juventud y las personas adultas mayores de la Defensoría del Pueblo de Colombia

Raquel Vergara Acosta
Asesora metodológica de la Defensoría del Pueblo de Colombia

Defensor del Pueblo de Colombia

Jorge Armando Otálora Gómez

Aportes al documento en el marco de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO

Analía Colombo
Defensora de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe / Argentina

Mayda Ramos Ballón
Defensora Adjunta para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de Perú

Coordinación

Alejandra Barrios Escudero
Coordinadora General de la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO

Supervisión de contenido PROFIO- GIZ

Nadezhda Vásquez Cucho
Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ

Julia Unger
Directora PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

© Federación Iberoamericana del Ombudsman
www.portalfio.org

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)
www.pro fio.info

Edición, diseño y diagramación: Crea Comunicaciones, Nicaragua

Primera edición: Lima, Perú, marzo de 2015

Índice

1. Presentación	9
2. Justificación	10
3. Fases para la realización de informes defensoriales en niñez y adolescencia	15
3.1 Fase 1. Priorización de la temática a estudiar y planeación de la elaboración del informe defensorial	16
3.1.1 Priorización de la temática a estudiar	16
3.1.2 Elaboración de una ficha de proyecto que permita planear el informe y evaluar la viabilidad de la investigación	24
• Presentación	24
• Justificación	24
• Objetivos	25
• Metodología (tipos de investigación, técnicas de recolección de la información)	26
• Otras consideraciones metodológicas	31
• Cronograma y presupuesto	32

Índice

3.1.3	Consecución de recursos financieros	32
3.1.4	Aprobación del estudio de parte del Defensor (a) del Pueblo	32
<hr/>		
3.2	Fase 2. Elaboración del informe	32
3.2.1	Presentación	32
3.2.2	Introducción y justificación	32
3.2.3	Objetivos generales y específicos	33
3.2.4	Proceso de producción del informe	33
3.2.5	Aspectos metodológicos	37
3.2.6	Análisis de resultado	41
3.2.7	Elementos de análisis normativo para la comprensión de la problemática y tendencia jurisprudencial del país y de los comités y comisiones internacionales de derechos humanos	42
3.2.8	Recomendaciones	44



3.3 **Fase 3.** Publicación y difusión del informe
defensorial 46

3.4 **Fase 4.** Seguimiento a las recomendaciones 48

4 Bibliografía **52**





I Presentación

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Raonadores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos han ganado valiosas experiencias en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos desde su instalación hasta nuestros días. El contacto diario con las personas que han sufrido alguna vulneración de sus derechos ha permitido establecer líneas de acción que dan resultados satisfactorios.

Hoy ofrecemos una colección de buenas prácticas que han demostrado validez a lo largo de varios años. La compilación se debe al excelente sentido de cooperación de las instituciones asociadas a la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y a la asistencia financiera de la Cooperación Alemana.

La formación y capacitación de quienes trabajamos en las instituciones defensoras de derechos humanos deben responder a programas permanentes que aprovechen experiencias y medios con la premura que exigen quienes presentan sus quejas.

Consideramos que los textos que hoy presentamos cumplen esas premisas. Además, el contenido de cada libro está ordenado didácticamente y su lectura es amena y enriquecedora.

Debemos expresar nuestras esperanzas de días mejores para los países de la FIO mediante el aporte de las trabajadoras y los trabajadores de cada institución.

Manuel María Páez Monges

Defensor del Pueblo de la República del Paraguay y
Presidente del Instituto Iberoamericano del Ombudsman

2 Justificación

Las instituciones nacionales de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, comisiones nacionales o procuradores de derechos humanos, *Ombudsman*, entre otros) son instituciones estatales responsables de impulsar y proteger la efectividad de los derechos humanos. Entre sus acciones se encuentran las de promover, ejercer y divulgar los derechos humanos y fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario.

En Iberoamérica, cada Defensoría del Pueblo cuenta con una dependencia o defensoría especializada para tratar los asuntos de infancia, adolescencia, y en algunos casos de juventud,¹ debido al carácter específico de su marco constitucional y legal, así como por los retos particulares que en materia de promoción y garantía de los derechos humanos tiene esta población. Para pasar de la situación irregular hacia la protección integral es fundamental visibilizar la situación de derechos de la infancia, por eso es una preocupación para los países y una plataforma de impulso para el ejercicio de sus derechos y la incidencia en las políticas públicas de infancia y adolescencia.

Adicionalmente, la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño expresa lo siguiente frente a la necesidad de contar con dependencias especiales para la infancia y la adolescencia:

Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel

¹ Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Colombia cuenta con una Defensoría delegada para los derechos de la infancia, la juventud y el adulto mayor.

significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos en general es limitado.^{2,3}

La Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) en su quinta sesión, realizada el 3 de abril en Brasilia, Brasil, discutió sobre la necesidad de intercambiar experiencias que contribuyan a la gestión de conocimiento sobre la promoción, protección y garantía de los derechos de la infancia. Al respecto el mismo Comité de Derechos del Niño ha alentado a los países a que establezcan mecanismos e intercambios nacionales de derechos humanos con el fin de aprender de experiencias mutuas.⁴

En este contexto y teniendo además en cuenta la situación de la infancia y adolescencia en Iberoamérica en materia de educación, salud y derechos de protección, la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO, evidencia la necesidad de incentivar mecanismos de intercambio de experiencias que fortalezcan la magistratura moral del Defensor (a) del Pueblo, la cual se entiende como:

*La capacidad de incidir sobre la opinión pública, la sociedad y las autoridades pertinentes, para que emprendan acciones orientadas al cumplimiento de los Derechos Humanos o a la superación de circunstancias relacionadas con su vulneración. La magistratura moral está basada en el conocimiento de la realidad, la aplicación del derecho y la interpretación de la doctrina de los derechos humanos en situaciones específicas de vulneración.*⁵

² Observación General N° 2. Comité de los Derechos Niño. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. 31º período de sesiones (2002). U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 341.

³ La Defensoría del Pueblo de Perú, en 2006, creó una oficina especializada para la atención de los problemas que afectan a niñas, niños y adolescentes —la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia— en cumplimiento de lo señalado en la Observación General N° 2.

⁴ Observación General N° 2, ob. cit.

⁵ Defensoría del Pueblo de Colombia. Cartilla metodológica para la realización y seguimiento de audiencias defensoriales. Bogotá: Defensoría del Pueblo-GTZ, 2005, p. 9.

La magistratura moral se sustenta en la doctrina defensorial la cual surge del análisis de la realidad concreta a la luz del marco normativo y del conocimiento de los derechos humanos. Este conocimiento está dirigido a personas y actores con la responsabilidad de ofrecer garantía de los derechos de la infancia y adolescencia, de tal manera que puedan participar en procesos de seguimiento, diseño de propuestas, proyectos de ley que incidan en la promoción, defensa y restablecimiento de derechos humanos y la solución de conflictos y problemáticas planteadas.

La magistratura moral y la doctrina defensorial se materializan, entre otros aspectos, a través de la elaboración, divulgación y seguimiento de los **informes defensoriales**, los cuales además contribuyen al fortalecimiento de escenarios de participación pública y debate informado sobre problemáticas particulares de la situación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en los países iberoamericanos.

Los informes defensoriales son producto de una investigación en dos planos: casos individuales a través de la atención de quejas y en casos de carácter general que busquen soluciones colectivas para la tutela de los derechos de la persona o de la comunidad.

El informe defensorial constituye uno de los principales instrumentos de trabajo en la medida que expresa la declaración de voluntad institucional sobre problemas o materias de especial relevancia para la vigencia de los derechos fundamentales, el adecuado funcionamiento del Estado a través del cumplimiento de los deberes de las administraciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

La investigación que se realiza para su elaboración permite adquirir el conocimiento global necesario del problema e identificar las causas estructurales que subyacen para persuadir, a través de las recomendaciones que se plantean, a las administraciones públicas, autoridades y funcionarios para que superen los problemas abordados en el mismo.

Dado que el informe defensorial es un documento complejo en el cual los temas abordados son tratados con un importante nivel de desarrollo y análisis, es indispensable establecer una guía técnica y metodológica para su elaboración. Esta labor normalmente combina el trabajo de gabinete del personal técnico, reuniones con expertos individuales o institucionales y el trabajo de campo.⁶ Asimismo, los informes defensoriales son documentos de trabajo basados en la investigación y análisis de las realidades de la situación de derechos humanos de niñas, niños y

⁶ Defensoría del Pueblo del Perú. Guía metodológica para el trabajo de campo en Informes Defensoriales, p. 2.

adolescentes, que al hacerse públicos permiten, entre otros aspectos, empoderar a los sujetos de derechos para exigir su garantía.

Al analizar la situación de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, se ofrece un instrumento de referencia para las políticas públicas, organismos de cooperación internacional, informes ante el Comité de los Derechos del Niño, relatorías especiales de las Naciones Unidas, organizaciones sociales y para la ciudadanía en general.

En el mismo sentido el Comité de los Derechos del Niño recomienda a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos:⁷

- a) *Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos del niño, ya sea por denuncia o por propia iniciativa, en el ámbito de su mandato.*
- b) *Llevar a cabo indagaciones sobre asuntos relativos a los derechos del niño.*
- c) *Preparar y publicar opiniones, recomendaciones e informes, ya sea a petición de las autoridades nacionales o por propia iniciativa, sobre cualquier asunto relacionado con la promoción y protección de los derechos del niño.*
- d) *Mantener en examen la adecuación y eficacia de la ley y la práctica de protección de los derechos del niño.*

En ese sentido la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO destaca la necesidad de fortalecer la elaboración de informes defensoriales, en tanto que se constituyen en un recurso de incidencia para la acción defensorial, que desde la producción de conocimiento técnico y riguroso, apunta a proteger el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los informes defensoriales se caracterizan por:⁸

1. Abordar problemas de especial relevancia o trascendencia para la vigencia de los derechos fundamentales y la consolidación del sistema democrático.
2. Analizar las causas estructurales que subyacen en los problemas identificados.

⁷ Observación General N° 2, ob. cit.

⁸ Defensoría del Pueblo del Perú. Resolución Administrativa N° 048-2011/DP-PAD. Lineamientos para la elaboración de informes defensoriales, p. 3.

3. Formular recomendaciones para mejorar el ejercicio de los derechos fundamentales en las políticas públicas y el buen funcionamiento de la administración estatal.
4. Ser elaborado por un equipo preferiblemente especializado y multidisciplinario si el caso lo amerita.

Estos informes deben permitir a las defensorías realizar seguimiento a las recomendaciones realizadas a los entes competentes.

Hay experiencias exitosas de producción de informes defensoriales en materia de infancia y adolescencia y se pueden mencionar los siguientes:

- Colombia, Informe Defensorial *Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción Social y productiva desde un enfoque de Derechos Humanos.*
- Perú, Informe Defensorial N° 150, *El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo.*
- Perú. Informe Defensorial N° 153, *Niños, niñas y adolescentes en abandono: aportes para un nuevo modelo de atención.*⁹

Retomando otros avances en esta materia realizados por los países miembros de la Red de Niñez y Adolescencia, se propone la siguiente guía técnica y metodológica la cual tiene como propósito brindar elementos para el planeamiento, la elaboración, la divulgación y el seguimiento de estos informes.

⁹ Los argumentos conceptuales desarrollados en ambos informes defensoriales fueron recogidos por la Relatoría para la Niñez de la Comisión Interamericana de *Derechos Humanos en el estudio sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas.*

3 Fases para la realización de informes defensoriales en niñez y adolescencia

En la realización de informes defensoriales se distinguen por lo menos las siguientes cuatro fases:

Fase 1. Priorización de la temática a estudiar y planeación de la elaboración del informe defensorial

Permite delimitar el tema y problemática de investigación y ajustar las variables de estudio. De igual manera proyecta un costo estimado de los recursos humanos, técnicos y financieros para su elaboración, así como el tiempo necesario para su implementación, de tal manera que esta fase permita evaluar la viabilidad del proyecto.

Fase 2. Elaboración del informe defensorial

Desde el levantamiento de la información, el trabajo de campo, hasta la redacción del documento, se deben generar procesos que garanticen el rigor técnico al documento que hace de los informes defensoriales un conocimiento experto que soporta la doctrina defensorial. Su redacción debe estar a cargo de un equipo interdisciplinario, bajo el liderazgo de la dependencia especializada para tratar asuntos de infancia y adolescencia. En esta fase es fundamental recoger la voz de niñas, niños y adolescentes.

Fase 3. Publicación y difusión del informe defensorial

Se refiere a los espacios de presentación del informe o canales de difusión, que hacen posible la magistratura moral y que pone en conocimiento a las personas e instituciones con responsabilidad en la situación de derechos humanos de la población infantil y adolescente investigada. En esta fase se abre el debate público y la posibilidad de participación de las personas afectadas, en este caso, es necesario que la información obtenida sea socializada con las niñas, niños y adolescentes en un lenguaje apropiado a su desarrollo, lo cual se constituye en un aspecto fundamental para el ejercicio de su derecho a la participación y para que su opinión sea tenida en cuenta en los asuntos que les afectan.

Fase 4. Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del informe defensorial

En el marco de la magistratura moral concierne a la Defensoría del Pueblo hacer el seguimiento a las recomendaciones que emite, los avances obtenidos y los retos pendientes. Aquí se plasman los mecanismos con los que cuenta la entidad y el país para dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas por la Defensoría del Pueblo dentro de las competencias institucionales.

3.1 Fase 1. Priorización de la temática a estudiar y planeación de la elaboración del informe defensorial

Existen cuatro momentos en esta fase:

1. Priorización de la temática a abordar.
2. Elaboración de una ficha de proyecto que permita planear el informe y evaluar la viabilidad de la investigación.
3. Consecución de recursos financieros.
4. Aprobación del estudio de parte del Defensor (a) del Pueblo.

3.1.1 Priorización de la temática a estudiar

Los derechos de niñas, niños y adolescentes se rigen por los principios de universalidad, exigibilidad, indivisibilidad e interdependencia por lo cual ningún derecho o grupo social puede ser priorizado sobre otro. No obstante, el alto nivel de vulnerabilidad presente en algunas comunidades y grupos específicos requiere focalizar la acción defensorial sobre ciertas afectaciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes. El estudio a realizarse debe ser pertinente y dar cuenta de una problemática actual, la cual se constituye en un reto para su análisis comprensivo, llenando un vacío de conocimiento en la materia.

Es preciso recordar que en la legislación de Iberoamérica, en los derechos de la infancia y la adolescencia, prima el interés superior del niño. El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes expresa en su *Estudio de Aproximación sobre el Estado de Situación de las Oficinas de Niñez y Adolescencia en el Marco de las Instituciones Nacionales Independientes de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*:

Cuando la CDN señala que el interés superior del niño será una consideración primordial para la toma de decisiones que le afecten, sugiere que el interés del niño —es decir, sus derechos— no son asimilables al interés colectivo; por el contrario, reconoce que los derechos de los niños pueden entrar en conflicto con el interés social o de una comunidad determinada, y que los derechos de los niños deben ponderarse de un modo prioritario.¹⁰

¹⁰ Organización de los Estados Americanos. Instituto Interamericano de los Derechos del Niño, la Niña y los Adolescentes, AECID. Estudio de Aproximación sobre el Estado de Situación de las Oficinas de Niñez y Adolescencia en el Marco de las Instituciones Nacionales Independientes de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Proyecto Promoción y Apoyo al Desarrollo de las Defensorías de Niñez y Adolescencia, ejecutado por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), con el apoyo financiero de la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), 2011, p. 24.

Asimismo, en la Observación General N° 14, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en la adopción de todas las medidas de aplicación, pues niñas, niños y adolescentes tienen menos posibilidades que las personas adultas de defender con fuerza sus propios intereses, por tanto las personas que intervienen en las decisiones que les afectan deben tener en cuenta explícitamente sus intereses.¹¹

Por esta razón se sugieren los siguientes criterios para priorizar las temáticas en la elaboración de informes defensoriales:

- Identificar problemas a partir del Sistema de Quejas o Sistemas de Alerta que responden a la necesidad de propiciar soluciones de trascendencia colectiva que permitan mayor eficacia en la tutela de los derechos de la persona o de la comunidad.¹²
- Poner atención sobre grupos de mayor vulnerabilidad que supone una actuación del Estado desde un análisis diferencial de necesidades y una intervención que garantice la igualdad, la equidad y no discriminación. Este enfoque implica el reconocimiento de la diversidad por etapas del ciclo vital, en razón de dinámicas culturales, políticas, económicas, de género, etnia, orientación sexual, vulnerabilidades a causa de condiciones como la discapacidad y situaciones sociales como el desplazamiento forzado, entre otros aspectos.¹³

¹¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 14. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Párrafos 36-37.

¹² Defensoría del Pueblo del Perú. Resolución Administrativa N° 048-2011/DP-PAD. Lineamientos para la elaboración de Informes Defensoriales, p. 3.

¹³ Alcaldía Mayor de Bogotá. Comisión Intersectorial Poblacional del distrito Capital. Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial, 2013, p. 20.

- Reconocer problemáticas que afectan gravemente el ejercicio de los derechos de protección¹⁴ de niñas, niños y adolescentes y que se configuran por situaciones culturales, sociales, económicas y políticas, de un país o territorio, las cuales necesitan ser visibilizadas para llamar la atención del Estado, la sociedad y la familia en la implementación de normas, políticas públicas, planes, programas y proyectos tendientes a su protección. Algunos ejemplos son: vinculación de niñas, niños y adolescentes a grupos armados ilegales, explotación sexual, peores formas de trabajo infantil, desplazamiento forzado, embarazo adolescente, violencia sexual, violencia intrafamiliar, migración por causas políticas, económicas o sociales que les desarraigan y ponen en riesgo el ejercicio de sus derechos.
- Establecer problemáticas de atención derivadas de una situación coyuntural de desastre natural, como pueden ser los grupos afectados por terremotos, tsunamis, deslizamientos, entre otros aspectos.
- Registrar los avances de la situación de derechos amparados y protegidos por una norma o una política nacional que deba ser impulsada por la acción defensorial, en tanto su baja ejecución o incidencia, baja disponibilidad de recursos y debilidades en las acciones de seguimiento y evaluación de la misma.
- Determinar la necesidad de precisar acciones frente a un ciclo vital específico como es el caso de la primera infancia en los países latinoamericanos o el llamado que hace Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef por sus siglas en inglés) en el Estado Mundial de la Infancia de 2011, para que los países inviertan en los y las adolescentes con el fin de romper el ciclo de pobreza.

Adicionalmente, Unicef ha hecho una clasificación metodológica de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, para su análisis y comprensión y ha diseñado indicadores para detectar vulneraciones o problemáticas a tener en cuenta para su observancia.

¹⁴ De acuerdo al artículo 20 del Código de Infancia y Adolescencia, los derechos de protección implican que los niños, las niñas y los adolescentes sean protegidos contra el abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención; la explotación económica; el consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización; la violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad; entre otros actos que amenacen o vulneren sus derechos.

Área de existencia (vida y supervivencia)

Comprende todas las acciones dirigidas a garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a la vida, a tener niveles de salud y nutrición adecuada y acceso a servicios médicos y seguridad social (artículos 6, 24, 25, 26 y 27 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño).

Los principales indicadores¹⁵ que permiten evidenciar la garantía de derechos de existencia son:

Razón de mortalidad materna a 42 días
Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año)
Porcentaje de atención institucional del parto
Porcentaje de nacidos con 4 o más controles prenatales
Tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años)
Cinco primeras causas de mortalidad de niñas, niños, adolescentes
Tasa de mortalidad por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) en menores de 5 años
Tasa de mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en menores de 5 años
Prevalencia de desnutrición crónica (retraso en talla para la edad) en menores de 5 años
Prevalencia de desnutrición global (bajo peso para la edad) en menores de 5 años
Prevalencia de sobrepeso
Duración de la lactancia materna exclusiva en menores de 3 años
Porcentaje de niñas y niños con inicio de la lactancia en la primera hora de nacidos
Porcentaje de gestantes con diagnóstico de anemia nutricional
Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer
Niños y niñas menores de 6 años a quienes se les realiza seguimiento individual, que tienen el esquema de vacunación completo para su edad

¹⁵ Indicadores diseñados en el marco de la estrategia Hechos y Derechos por la mesa técnica para la Rendición de Cuentas. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Cobertura de vacunación con BCG en nacidos vivos
Cobertura de vacunación contra polio en menores de 1 año
Cobertura de vacunación con DPT tres dosis en menores de 1 año
Cobertura de vacunación contra Hepatitis B en menores de 1 año
Cobertura de vacunación contra Rotavirus en menores de 1 año
Cobertura de vacunación contra Neumococo dos dosis en menores de 1 año
Cobertura de vacunación con triple viral en niños y niñas de 1 año
Cobertura de vacunación contra Haemophilus Influenzae tipo B en menores de 1 año
Cobertura de vacunación contra fiebre amarilla en niños de 1 año
Cobertura de vacunación contra el tétano neonatal - toxoide tetánico diftérico del adulto (Td)
Cobertura de vacunación VPH-Virus del Papiloma Humano- niñas desde 9 años en adelante
Porcentaje de mujeres gestantes que se practicaron la prueba de VIH (Elisa)
Porcentaje de transmisión materno-infantil de VIH en menores de 2 años
Cobertura de tratamiento antirretroviral (TAR)
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes diagnosticados con VIH que reciben tratamiento
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes diagnosticados con cáncer que reciben tratamiento
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años alguna vez embarazadas (ya son madres o están embarazadas por primera vez)
Porcentaje de nacidos vivos de madres menores de 18 años
Porcentaje de gestantes con sífilis gestacional que recibieron tratamiento
Incidencia de sífilis congénita
Cinco primeras causas de morbilidad en niños, niñas y adolescentes
Tasa de morbilidad por EDA en menores de 5 años
Porcentaje de hospitalización en menores de 5 años por EDA
Tasa de incidencia de EDA en menores de 5 años
Tasa de morbilidad por Enfermedad Respiratoria Aguda (ERA) en menores de 5 años
Porcentaje de hospitalización en menores de 5 años por IRA
Porcentaje de menores de 10 años con consulta de primera vez para detección de alteraciones en crecimiento y desarrollo realizado por una enfermera
Número de niñas, niños y adolescentes afiliación al SGSSS

Existencia del sistema de tratamiento de agua potable
Cobertura de agua potable
Continuidad del servicio de agua potable/horas al día
Continuidad del servicio de agua potable/días al mes
Porcentaje de viviendas con servicio de alcantarillado
Existe planta de tratamiento de aguas residuales
Existe aprovechamiento de residuos sólidos
Existe sitio de disposición final
Tipo de sitio de disposición final
Número de días a la semana que se realiza la recolección de residuos sólidos por vivienda
Niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad en firme, SIN características especiales presentados a comité de adopciones, con familia asignada
Niños, niñas y adolescentes en situación de adoptabilidad en firme, con características y necesidades especiales y posibilidad de adopción presentados a comité de adopciones, con familia asignada.

Educación y desarrollo

Comprende las acciones dirigidas a garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a todos los servicios que permitan su pleno y armónico desarrollo como seres humanos, en todas las áreas y dimensiones: física, psicológica, ética y social (artículos 9, 10, 17, 18 y 28-31 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño).

Los principales indicadores¹⁶ que permiten evidenciar la garantía de derechos de desarrollo son:

Número de niñas y niños en programas de atención integral del organismo director y ejecutivo de las políticas de infancia a nivel nacional
Número de niños y niñas atendidos en establecimientos de reclusión y otras formas de atención
Número de niñas y niños matriculados en educación inicial
Tasa neta de cobertura escolar en transición
Tasa neta de cobertura escolar para educación básica primaria
Tasa neta de cobertura escolar para educación básica secundaria
Tasa neta de cobertura escolar para educación media
Tasa de deserción en educación básica primaria
Tasa de deserción en educación básica secundaria
Tasa de deserción en educación media
Tasa de repitencia en educación básica primaria
Tasa de repitencia en educación básica secundaria
Tasa de repitencia en educación básica media
Niveles de desempeño en las pruebas grado 5°, Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Competencias Ciudadanas
Niveles de desempeño en las pruebas grado 9°, Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Competencias Ciudadanas
Porcentaje de establecimientos educativos en las categorías de desempeño en las pruebas grado 11
Puntajes promedio en las pruebas 11°: Lenguaje, Matemáticas, Biología, Física, Química, Ciencias Sociales, Filosofía e Inglés

Protección

Comprende todas las acciones dirigidas a garantizar la protección efectiva contra toda forma de abuso, maltrato, explotación, discriminación o cualquier práctica que limite las posibilidades de desarrollo de niñas, niños y adolescentes (artículos 2-5, 7-8, 11, 16, 19-23 y 32-41).

Los principales indicadores¹⁷ que permiten evidenciar la garantía de derechos de protección son:

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Número de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que participan en una actividad remunerada o no
Número de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan 15 o más horas en oficios del hogar
Porcentaje de niñas y niños trabajando incluyendo oficios del hogar
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) identificados como víctimas de explotación sexual comercial (violencia sexual)
Número niñas, niños y adolescentes en situación de calle que ingresan al proceso administrativo de restablecimiento de derechos
Tasa de mortalidad por causas externas
Porcentaje de homicidios del total de muertes por causas externas
Porcentaje de suicidios del total de muertes por causas externas
Porcentaje de muertes por otros accidentes del total de muertes por causas externas
Porcentaje de muertes por accidentes de tránsito del total de muertes por causas externas
Tasa de violencia intrafamiliar
Porcentaje de NNA maltratados del total de casos de violencia intrafamiliar
Porcentaje de casos de violencia de pareja del total de casos de violencia intrafamiliar
Tasa de exámenes médico legales por presunto delito sexual
Porcentaje de exámenes médico legales realizados por presunto delito sexual en NNA del total de exámenes realizados
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas de minas antipersonales, munición sin explotar y artefactos explosivos improvisados del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas del desplazamiento forzado del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas del reclutamiento del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas del abandono o despojo forzado de tierras del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de niños, niñas y adolescente víctimas de acto terrorista/atentados/combates/hostigamiento del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas de amenazas del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual del total de NNA víctimas del conflicto armado
Porcentaje de NNA víctimas de desaparición forzada del total de NNA víctimas del conflicto armado

Ciudadanía

En esta área se contemplan los derechos que reconocen como interlocutores válidos a niños, niñas y adolescentes, respetando su libertad de expresión, de pensamiento y conciencia; adicionalmente contempla su derecho a tener una identidad (artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño).

Los principales indicadores¹⁸ que permiten evidenciar la garantía de derechos de ciudadanía son:

Porcentaje de establecimientos educativos con gobiernos escolares operando
Número de niños, niñas y adolescentes registrados según lugar de nacimiento
Número de niños, niñas y adolescentes participando en la construcción de políticas públicas y planes de desarrollo

3.1.2 Elaboración de una ficha de proyecto que permita planear el informe y evaluar la viabilidad de la investigación

A manera general, la ficha de proyecto debe contener: presentación, justificación, objetivos, metodología, cronograma y presupuesto, de tal manera que pueda dar claridad, sobre el tiempo, recursos, equipo humano y dedicación que debe brindar el equipo de la Defensoría del Pueblo al informe.

- **Presentación.** Es una breve descripción de la problemática a abordar y la afectación a los sujetos de estudio, el contexto social, político y económico en el que se inscribe, y a manera general, el marco normativo internacional, nacional y desarrollos jurisprudenciales que deben ser analizados.
- **Justificación.** Debe responder a la pregunta de por qué la acción de la Defensoría resulta relevante en la problemática planteada y el aporte que tendrá la investigación en el respeto, protección, garantía y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes sujetos de estudio. También presenta los antecedentes del fenómeno a través de fuentes secundarias o aquellas acciones realizadas con anterioridad frente al tema por la Defensoría del Pueblo y otras instancias (academia, organizaciones sociales, organizaciones del Estado, legislación, estudios comparados, etc.). Evidencia los vacíos relacionados el cumplimiento de los derechos, las barreras de acceso o la baja visibilización de la problemática propuesta.

¹⁸ Ibid.

- **Objetivos.** Desde el marco de las Ciencias Sociales se debe formular un objetivo general y otros específicos:

Objetivo general:

- Caracterizar, diagnosticar, describir o actualizar el conocimiento sobre la situación de derechos humanos de una población específica de niñas, niños y adolescentes, de tal manera que pueda aportar elementos para el análisis y fortalecimiento de la política pública que aborda la problemática estudiada, desde el enfoque de derechos y diferencial.

Objetivos específicos:

1. Realizar una caracterización sociodemográfica, familiar y del contexto social, económico y político en los que se desarrollan los sujetos de estudio.
2. Hacer un análisis comprensivo y desde el enfoque territorial de la complejidad social, de las condiciones de vida en los territorios¹⁹ y la expresión de la problemática en las poblaciones cuyos derechos se pretenden estudiar.
3. Analizar la inobservancia, amenazas y vulneraciones de los derechos de la infancia y la adolescencia, desde un enfoque de derechos, diferencial y territorial.
4. Identificar los factores y determinantes sociales asociados a las afectaciones de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como los factores protectores que aportan a su garantía y restablecimiento.
5. Revisar los programas, servicios y estándares dirigidos a la protección de la infancia y adolescencia, identificando avances y vacíos que permitan realizar recomendaciones para la creación o fortalecimiento de la política pública con responsabilidad en la promoción, respeto, garantía y restablecimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

¹⁹ Se entiende el territorio como una construcción social, de interacción entre los seres humanos y la naturaleza, donde se reconoce el sentido de identidad y pertenencia de las poblaciones, de una historia donde confluyen ciudadanos con voluntades, recursos e intereses. Alcaldía Mayor de Bogotá, ob. cit., p. 39.

- **Metodología (tipos de investigación, técnicas de recolección de la información).** Los informes defensoriales deben producir conocimiento experto basados en la investigación rigurosa. Para lo anterior debe contemplar elementos metodológicos básicos proporcionados desde las Ciencias Sociales y desde la doctrina del Derecho Internacional de los derechos humanos de la infancia y adolescencia.

Al tomar en cuenta las características de la investigación defensorial, la cual busca describir, caracterizar o actualizar la situación de derechos humanos de una población específica, se sugiere desarrollar investigaciones de tipo descriptivo y exploratorio.

Investigación descriptiva. Para el caso específico del estudio se deberá proceder con la caracterización del fenómeno, problemática o el análisis de la inobservancia, amenaza o vulneración de uno o varios derechos humanos específicos de la población sujeto de estudio, que este caso se relaciona a los derechos de la niñez y adolescencia.

El estudio descriptivo permite establecer relaciones sobre cómo la vulneración específica de un derecho afecta la realización de otros derechos de una población determinada.

Investigación exploratoria. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que hay hipótesis no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio.²⁰

Se sugiere en especial para problemáticas de aparición reciente o donde hay ausencia de legislación o política pública que la aborde y donde se pretende determinar a manera general, la situación de niñas, niños y adolescentes.

Un estudio exploratorio puede visibilizar una problemática socialmente naturalizada que desconoce los efectos negativos en el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y el acceso a sus derechos para hacer un llamado a las entidades con responsabilidad frente al tema.

A partir de la información recolectada, la investigación puede ser de tipo cualitativo o cuantitativo.

²⁰ http://univirtual.unicauca.edu.co/moodle/pluginfile.php/20815/mod_resource/content/0/MaterialesLibro_de_metodologia/CAPITULO_4.pdf

Investigación cualitativa. (...) *La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones. De aquí, que lo cualitativo (que es el todo integrado) no se opone a lo cuantitativo (que es sólo un aspecto), sino que lo implica e integra, especialmente donde sea importante.*²¹

En el marco de la acción defensorial la base testimonial es de especial relevancia para ilustrar la situación de vulneración de derechos específicos, de esta manera la investigación cualitativa busca el desarrollo de narrativas donde se evidencian a profundidad aspectos subjetivos que hacen parte del ejercicio o vulneración de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Entre los métodos de recolección de información se encuentra de este tipo de investigación se encuentran:

- **Observación.** Consiste en examinar visualmente y de manera muy atenta lo que ocurre en una situación real, registrando los acontecimientos pertinentes en una guía previamente diseñada de acuerdo al problema que se estudia. La observación es el registro sistemático de comportamientos, lugares o eventos que se manifiestan en diversas circunstancias, y que son registradas en el mismo momento en el que se presentan.²² Se utiliza también como un método especial en la investigación en personas o grupos que tengan dificultades de narración.
- **Entrevista.** Se define como la comunicación interpersonal “cara a cara” en la cual quien entrevista hace una serie de preguntas con la finalidad de captar sus conocimientos y opiniones acerca del tema o problema específico para obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas. Es una conversación que tiene como propósito recoger información relativa a los objetivos de la investigación, aunque también puede utilizarse para completar datos adquiridos por otros medios o para verificar información previamente recogida.²³

En la investigación se pueden utilizar diversos tipos de entrevistas: estructurada, semiestructurada, no estructurada o a profundidad, o la grupal (grupo focal).

²¹ Martínez, Miguel. La investigación cualitativa (síntesis conceptual). Revista IIPSI, Vol. 9, Nº 1, 2006, pp. 123-124. Facultad de Psicología, Unmsn.

²² Defensoría del Pueblo del Perú. Guía metodológica para el trabajo de campo en Informes Defensoriales, p. 17.

²³ Ob. cit., p. 16.

- **Entrevista estructurada.** Las preguntas se fijan de antemano, con un determinado orden y contienen un conjunto de opciones para que la persona elija. Se aplica en forma rígida a todos los sujetos del estudio. Tiene la ventaja de la sistematización, la cual facilita la clasificación y análisis.²⁴ Asimismo, presenta una alta objetividad y confiabilidad.
- **Entrevista semiestructurada.** Presenta un mayor grado de flexibilidad que la estructurada debido a que parten de preguntas planeadas pero puede ajustarse a las personas entrevistadas. Su ventaja es que ofrece enormes posibilidades para motivar al interlocutor/a, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.²⁵
- **Entrevista a profundidad.** En la entrevista en profundidad el entrevistador (a) desea obtener información sobre determinado problema, a partir de él establece una lista de temas, en relación con los que se focaliza la entrevista, quedando ésta a su libre discreción. Lo que el entrevistador persigue con la entrevista no es contrastar una idea creencia o supuesto, sino acercarse a las ideas, creencias y supuestos mantenidos por el entrevistado. Esta es una técnica basada en el juego conversacional.
- **Cuestionario.** Es una técnica para sondear las opiniones de un grupo relativamente numeroso de personas, invirtiendo en cada una un tiempo mínimo; además el cuestionario puede ser autodilucidado.
- **Grupo focal.** Es una reunión de un grupo de personas seleccionadas por el equipo de investigación para discutir y elaborar —desde la experiencia personal— una temática o hecho social. Erróneamente, los grupos focales generalmente son considerados una modalidad de talleres participativos por lo cual es importante hacer una distinción entre ellos.
- **Estudio de caso.** Consiste en el estudio a profundidad de unidades sociales, de tal manera que permita un análisis comprensivo de su realidad particular.

Investigación cuantitativa. Describe y establece relaciones que se pueden expresar a través de un modelo numérico. Algunas de las características de la investigación cuantitativa son: asume una postura objetiva, estudia conductas y otros fenómenos observables, genera datos numéricos para representar el ambiente social, emplea conceptos preconcebidos y teorías para determinar

²⁴ Laura Díaz-Bravo, Uri Torruco-García y otros. La entrevista, recurso flexible y dinámico, p. 163. Disponible en: http://riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Numo3/09_MI_LA%20ENTREVISTA.pdf

²⁵ Ibid.

qué datos van a ser recolectados, emplea métodos estadísticos para analizar los datos e infiere más allá de los datos, emplea procedimientos de inferencia estadística para generalizar las conclusiones de una muestra a una población definida, es confirmatoria, inferencial y deductiva.²⁶

- **Encuesta.** Es un conjunto ordenado de preguntas para obtener información relacionada a los objetivos de la investigación. La encuesta puede ser aplicada directamente por el equipo investigador o puede enviarse a los destinatarios seleccionados para que la llenen. Su ventaja es que permite obtener información de un mayor número de casos en corto tiempo, lo cual implica un menor costo; además hace posible la cuantificación de las respuestas.

La elección del tipo de preguntas de la encuesta (cerradas o abiertas) depende del grado en que se pueden anticipar las posibles respuestas, el tiempo de que se disponga para codificarlas y si se quiere una respuesta más precisa o profundizar en alguna cuestión en particular. La cantidad de preguntas dependerá de la información que se quiera recoger, por lo que es importante tener en cuenta que lo recomendable es no hacer preguntas injustificadas.²⁷

- **Población sujeto de estudio.** Es el conjunto de personas sobre las que se requiere conocer cierta información relacionada con los objetivos del estudio. Puede entenderse como la población de niñas, niños y adolescentes que asiste a un programa de protección o cuando han sido víctimas de un tipo específico de violencia o discriminación, entre otros aspectos. También incluye a grupos de familia, instituciones u organismos comunitarios.²⁸
- **Muestra.** Es el subconjunto de la población que se selecciona para el estudio, esperando que lo que se indague en la muestra, dé una idea sobre la población en su conjunto. Se seleccionan muestras por razones económicas y porque normalmente no es posible estudiar todos y cada uno de los sujetos de una población, lo cual se constituiría en un censo.²⁹

²⁶ http://biblioteca.itson.mx/oa/educacion/oa3/paradigmas_investigacion_cuantitativa/p11.htm

²⁷ Defensoría del Pueblo del Perú. Guía metodológica para el trabajo de campo en Informes Defensoriales, pp. 12-13.

²⁸ Andrés Hueso Gonzales y María Josep Cascant. Metodologías y técnicas cuantitativas de investigación. Cuadernos docentes en proceso de Desarrollo, N° 1, p. 45. Editorial Universidad Politécnica de Valencia.

²⁹ Ibid, p. 45.

Tipos de muestreo:³⁰

- **Muestreo probabilístico.** Son aquellas en las que todos los elementos, objetos y/o personas de la población tienen la misma posibilidad de ser elegidas y en las cuales se utiliza alguna forma de muestreo aleatorio en una o más de sus etapas. Esta herramienta metodológica es de las más utilizadas debido a que existe una buena posibilidad de que la muestra represente a la población o universo estudiado. Para que los resultados de la investigación se puedan generalizar es necesario que ésta sea representativa.³¹

Este tipo de muestreo puede ser aleatorio simple, estratificado, por áreas o conglomerados, entre otros aspectos.

- **Muestreo no probabilístico.** En este tipo de muestreo, la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o de quien selecciona la muestra. Aquí el procedimiento no es mecánico, ni con base en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de una persona o de un grupo de personas y, desde luego, las muestras seleccionadas obedecen a otros criterios de investigación.

Las muestras no probabilísticas, también llamadas muestras dirigidas, suponen un procedimiento de selección informal. La única ventaja de la muestra no probabilística es su utilidad para determinado diseño de estudio que requiere, no tanto una representatividad de elementos, objetos y/o personas de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema. Por otro lado, las desventajas de este tipo de muestras son que al no ser probabilísticas no es posible calcular con precisión el error estándar (no se puede calcular qué nivel de certeza tenemos al hacer una estimación).³²

En este tipo de muestreo se distingue el muestreo accidental, por juzgamiento, intencional, entre otros.

³⁰ Texto adaptado de Álvaro Rodríguez D. Estadística para las Ciencias Sociales y del Comportamiento. Volumen II, 2003.

³¹ Defensoría del Pueblo del Perú. Guía metodológica para el trabajo de campo en Informes Defensoriales, p. 6.

³² Ob. cit., p. 10.

- **Otras consideraciones metodológicas:**
 - Para la elaboración de los informes defensoriales se sugiere un método mixto que incluya aspectos cualitativos y cuantitativos a través de diversos instrumentos que permitan triangular la información. Es ideal que el equipo interdisciplinario esté conformado por profesionales con experiencia en investigación social y que haya un estadístico que facilite el diseño, procesamiento y análisis estadístico de los resultados.
 - Al momento de diseñar los instrumentos de recolección de la información es necesario tener rigurosidad en la formulación de las preguntas, las cuales deben ser respetuosas de la dignidad e integridad de las personas. En el trabajo de campo se debe evitar por todos los medios revictimizar a quienes participan del estudio, especialmente si son niñas, niños y adolescentes que tienen protección especial legal en esta materia. Por ello hay que evitar preguntas sobre eventos traumáticos o dolorosos desde su historia personal ya que pueden afectar el bienestar físico o psicológico, su dignidad y el derecho a la privacidad.
 - Con el fin de garantizar la validez de los instrumentos diseñados para el estudio se debe realizar una prueba piloto, que permita evaluarlos y realizar los ajustes pertinentes antes de su aplicación.
 - Hay que tener en cuenta que el manejo de la información de niñas, niños y adolescentes es confidencial y no se hará público ningún dato personal que pueda revelar su identidad. Estos datos estarán bajo custodia de la Defensoría del Pueblo y sólo se podrán utilizar con la autorización de las personas consultadas
 - A niñas, niños y adolescentes sujetos de estudio se les debe explicar con claridad y sencillez sobre los objetivos, el uso de la información y la institución que la realiza. Ellas y ellos tendrán derecho a decidir si participan o no, pues su vinculación al estudio es voluntaria. Los instrumentos y espacios de investigación y preguntas estarán diseñadas acordes al ciclo vital y procesos de su desarrollo, de tal manera que puedan ser de fácil comprensión y sentirse cómodos/as con la recolección de información.
 - En el proceso de recolección de la información hay que prestar atención a la detección de situaciones que pongan en riesgo los derechos de niñas, niños y adolescentes, de tal manera, que en caso de presentarse situaciones de inminente riesgo a la vida o a su integridad, la Defensoría del Pueblo pueda desarrollar acciones de denuncia, protección o acompañamiento, entre otras opciones. Desde un compromiso ético y

desde un enfoque de derechos, prima la protección y prevalencia de sus derechos y el interés superior de niñas, niños y adolescentes, sobre los objetivos de investigación.

- **Cronograma y presupuesto.** El cronograma debe expresar las fases de la investigación y el desarrollo del proceso, para lo que se debe tener en cuenta el tiempo requerido, desde la elaboración de la propuesta, selección del equipo investigador, trabajo de campo, procesamiento y análisis estadístico y cualitativo de la información, redacción del informe, recomendaciones y divulgación del informe.

El presupuesto debe incluir honorarios del equipo investigador, desplazamientos al interior del país, procesamiento estadístico, divulgación y seguimiento del informe, publicación, entre otros aspectos.³³

3.1.3 Consecución de recursos financieros

Una vez se cuente con un presupuesto estimado, se debe valorar si la institución cuenta con los recursos financieros para la elaboración del informe. En caso de no contar con recursos propios se puede solicitar financiación a organismos de cooperación internacional con interés en el tema.

3.1.4 Aprobación del estudio de parte del Defensor (a) del Pueblo

Una vez se cuente con una ficha de proyecto, el área técnica especializada en infancia y adolescencia presentará al Defensor (a) del Pueblo las características y condiciones del estudio, para obtener su aval.

3.2 Fase 2. Elaboración del informe

3.2.1 Presentación

Debe estar a cargo del Defensor (a) del Pueblo, el cual presenta un contexto general de la problemática, sus antecedentes; y define y sustenta la pertinencia del estudio.

3.2.2 Introducción y justificación

Presenta el contexto de la investigación y los enfoques en el marco de la magistratura moral. Expresa el sentido del informe defensorial y la incidencia que busca en la realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes. De igual manera hace una breve exposición de la estructura y aspectos generales de los resultados del informe.

³³ De acuerdo a las experiencias de Perú y Colombia, el tiempo estimado para realizar una investigación defensorial rigurosa, pertinente y en profundidad, es de un año y medio aproximadamente.

3.2.3 Objetivos generales y específicos

Deben ser los mismos a los planteados en el proyecto de investigación, con los cuales se definió la metodología y las técnicas de recolección de información.

3.2.4 Proceso de producción del informe

Equipo de trabajo

La formación de las y los trabajadores constituye un elemento estratégico de las organizaciones, considerando la potencialidad de la inteligencia individual y colectiva como uno de los principales tesoros del que disponen para llevar a cabo su cometido. En ese sentido, es fundamental que las organizaciones construyan diversas estrategias para que su personal comparta experiencias, impresiones y conocimiento, es decir se trabaje en equipo.

Resulta imprescindible conformar un equipo interdisciplinario donde haya personas de una amplia gama de profesiones, que trabajan juntas para resolver un mismo problema unificando criterios, potenciando la creatividad y la innovación.

En proyectos de escritura y producción colectiva, como son los informes defensoriales, una buena práctica en los equipos de trabajo es reunirse con regularidad. Esto permite que se dé un seguimiento constante y se revisen los planes del proyecto, los consecuentes riesgos y se sometan a prueba o debate las ideas o descubrimientos con los miembros del equipo.

Todo equipo de trabajo debe determinar con precisión el alcance que tendrá el informe que se pretende elaborar. Este cometido implica acordar al mismo tiempo lo que se va a incluir y lo que no y las razones de la decisión.

Una vez que el alcance del informe está definido con precisión, lo siguiente es la planificación. Esto amerita reflexionar sobre las responsabilidades en relación con las actividades, compromisos y tiempos límites de entrega.

Programar reuniones habituales es una técnica efectiva para garantizar que todas las personas involucradas estén informadas y mantengan un sentido compartido de propiedad del trabajo, de sus avances y de los resultados esperados. Estas reuniones son también un método efectivo para que quienes integran el equipo:

- Supervisen y revisen el plan del proyecto.
- Indaguen los puntos de vista y sugerencias de sus colegas.
- Cuestionen y debatan los diferentes aspectos del trabajo.
- Supervisen y revisen los riesgos.

En este sentido el equipo debería considerar los siguientes aspectos:

- Actividades
- Compromisos
- Tiempos límite de entrega
- Personal responsable/personas involucradas en la rendición del proyecto
- Actividades que involucren personal externo al equipo quienes harán aportes/ asesoría y/o se les consultará al respecto.
- Presupuesto económico

En relación con la definición de los tiempos corresponde identificar:

- Cuándo se emitirán las solicitudes de información.
- Cuándo se requerirán las respuestas.
- Qué actividades de seguimiento se realizarán y en qué horizonte temporal.
- Cuándo se completará el análisis de la información.
- Cuándo el equipo decidirá sobre los resultados que se esperan.
- Cuándo tendrán lugar eventos como audiencias públicas, talleres o consultas.
- Cuándo se iniciará el borrador del informe final.
- Cuándo se publicará el informe final.
- Cuándo se anunciará públicamente el informe.

Es aconsejable que se garantice que todos los miembros del equipo tengan información sobre los avances del trabajo y las actividades, conforme vayan concluyendo así como las modificaciones que se pudieran efectuar en los cursos de acción. Para ello sería bueno incorporar informes de avance, y ante imprevistos, los pasos inmediatos a seguir.

Es importante que el informe se realice en un período de tiempo razonable para que tenga un impacto positivo relevante en el sector.

Tanto el nuevo paradigma de infancia como las problemáticas que involucran a las niñas, niños y adolescentes requieren ejercitar el pensamiento complejo y la transdisciplinariedad. Ésta busca que el conocimiento sea lo más completo posible además de ser capaz de dialogar con la diversidad de voces y saberes. En este sentido, los informes defensoriales constituyen una oportunidad para desarrollar formas de pensamiento relacional que interpretan el conocimiento desde el compromiso social para transformar la realidad.

Diseño de la publicación

El diseño gráfico es fundamental y necesario al momento de compartir una idea, una propuesta, un escrito. Le aporta valor, calidad y vuelve más atractivo un texto. El informe resulta de un profundo trabajo de investigación, análisis, reflexión y redacción.

Sin embargo, si solo se da a conocer como páginas sin formato puede ser que no den ganas o curiosidad de leerlo. La propuesta visual promueve la rápida identificación de la institución. Los colores, la tipografía, el estilo, también son marcas que hablan de la organización.

Es todo un desafío que vale la pena asumir buscar traducir lo verbal en lo visual. Los gráficos, destacados, cuadros de texto, frases y citas textuales —sobre todo de niñas, niños y adolescentes—, ilustraciones y fotografías enriquecen lo expresado en palabras y habilitan una lectura rápida de los contenidos. En este sentido es relevante también cerrar siempre cada apartado con un resumen de la información desarrollada en el mismo.

Otros aportes que brinda un buen diseño gráfico al informe defensorial son la universalidad y la síntesis, lo cual permite que la publicación pueda ser orientada y destinada a una diversidad de receptores. De esta forma se pueden incluir recursos que interpelen a jóvenes, a niñas y niños, a especialistas y trabajadores/as de la temática, a decisores de políticas públicas, a investigadores y periodistas, a la ciudadanía en general.

En este sentido, la infografía, cuyo desarrollo se ha expandido tanto por el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como de las redes sociales, es una forma de comunicar de manera simple información compleja.

Es importante tener en cuenta que los hábitos de lectura en estos tiempos están más ligados a la hipertextualidad que al texto lineal. Como los informes defensoriales suelen ser extensos, incorporar recursos de este tipo en la versión digital lo enmarcan en el contexto actual de circulación e intercambio de mensajes.

Por otra parte, el diseño gráfico permite incluir en el texto escrito marcas estilísticas de otros lenguajes y medios de comunicación, como el *collage*, la historieta, el grafiti, el mural, pudiendo crear así una propuesta innovadora relacionando palabras e imágenes.

Incluir el proceso de diseño desde el comienzo es de gran relevancia, dado que permite visualizar la pieza completa y que la forma y el contenido dialoguen durante el proceso y no solo en la etapa de cierre, cuando se finaliza el producto escrito.

Para respetar los tiempos y esfuerzos es aconsejable que sea el texto final, aprobado y corregido, el que entre a la fase del diseño junto con las imágenes, frases y destacados que lo acompañen. Un buen criterio es avanzar por capítulos, para luego tener tiempo

de hacer revisiones finales y no perder horas de trabajo haciendo y rehaciendo más de una vez una misma parte.

La traducción del programa (ideas, imágenes, conceptos, etc.) al proyecto (publicación diseñada) no se da de manera unidireccional, ni mecánica, ni automática. Se necesita tiempo y aportes colaborativos para poder crear y construir con apertura y flexibilidad.

Etapas de revisión

Una vez elaborado cada uno de los apartados y capítulos contenidos dentro del informe es conveniente enviar la versión borrador a los referentes de los distintos organismos que participaron del proceso. La intención es conocer sus puntos de vista y conformidad con el uso de la información brindada en términos de forma de presentación así como de abordaje.

Posteriormente, al tener su visto bueno del producto final se procede a enviarlo a una persona cuyo rol será el de consultora externa para que haga la revisión final.

Todos los textos son susceptibles en mayor o menor medida de “corrección”, por ello es importante que alguien se dedique a leer y releer cada párrafo para corregir errores. Este trabajo lo hacen correctoras o correctores literarios, este es un oficio que demanda gran concentración y muchos conocimientos generales. Para hacer esta tarea hay que tener en cuenta cuáles son los pasos implicados en la planificación, elaboración y revisión final de un texto.

Se pueden agrupar las tareas de la corrección en las distintas fases o momentos:

1. Corrección tipográfica

La tipografía refiere al conjunto de reglas y conocimientos sobre diseño de grafismos, composición tipográfica y disposición y compaginación de los diversos elementos que conforman un texto así como la consideración de elementos de espacio (blancos).

En relación con este aspecto, el corrector debe detectar y corregir las erratas y los errores tipográficos y la separación incorrecta de palabras, así como las líneas sueltas al final y al principio de página conocidas como “viudas” y “huérfanas”, los espacios mal colocados, entre otros aspectos.

2. Corrección gramatical

De acuerdo con la Real Academia Española “en la gramática se explica la forma en que los elementos de la lengua se enlazan para formar textos y se analizan los significados de estas combinaciones”. Tres aspectos fundamentales deberá analizar la persona correctora: la morfología, que analiza la estructura de las palabras, su constitución interna y sus variaciones; la sintaxis, que se ocupa de la forma en que se ordenan y combinan, y la fonética y fonología, que estudia los sonidos del habla y su organización lingüística.

3. Corrección de estilo

Se trata de la revisión y corrección del texto atendiendo a criterios de coherencia y cohesión semántica. La corrección de estilo implica elegir correctamente los términos empleados, evitando reiteraciones y considerando constantemente el sentido, la precisión y finalidad del texto.

Es frecuente que, por el atraso en las etapas anteriores de producción, no haya suficiente tiempo para la corrección, por eso es aconsejable que esta fase se incluya desde la planificación. Dejar “reposar” el escrito, tomar distancia, incorporar una mirada externa, enriquecen el trabajo colectivo y mejora el producto final.

3.2.5 Aspectos metodológicos

Referentes metodológicos. Se refiere a los principios y enfoques que guían la implementación de la metodología y el análisis de resultados, estos son: la Doctrina de la Protección Integral, el interés superior de niños niñas y adolescentes, la prevalencia de los derechos, corresponsabilidad, la interrelación entre la legislación y las políticas públicas, la consonancia con la legislación internacional, perspectiva de género y enfoque diferencial.

- **La Doctrina de la Protección Integral.** Tiene como punto de partida la consideración del niño, niña y adolescente como sujeto titular y responsable de sus derechos de acuerdo a la etapa del ciclo vital en que se encuentre. Supone también su consideración como sujetos autónomos de derechos e interlocutores válidos, reconocidos por la totalidad de las autoridades del Estado.³⁴

Se entiende por protección integral de niñas, niños y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.³⁵

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, regional, provincial distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos. Se traduce en el reconocimiento de sus derechos, las condiciones de su ejercicio, su restablecimiento cuando hayan sido conculcados el tratamiento integral de

³⁴ María Cristina Hurtado. Reforma de la legislación de Infancia y Adolescencia en Colombia. Cátedra Ciro Angarita Barón. Universidad de los Andes. Marzo 2 de 2007.

³⁵ Colombia, Ley 1098 de 2006. Ley de Infancia y Adolescencia. Artículo 7.

fenómenos complejos como la responsabilidad penal juvenil, la explotación económica de niñas, niños y adolescentes, la explotación sexual, su utilización en el conflicto armado o delincuencia común, entre otros aspectos.

- **Interés superior de niñas, niños y adolescentes.** Se refiere al imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos que son universales, prevalentes e interdependientes.³⁶ Además implica la prevalencia de sus derechos en las actuaciones administrativas, judiciales, relacionadas con la infancia y adolescencia.
- **Prevalencia de los derechos.** En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán sus derechos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.³⁷
- **Corresponsabilidad.** Es la concurrencia de actores y acciones para garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes. Este principio se debe incluir de manera integral y transversal a lo largo del proceso del reconocimiento, condiciones de ejercicio y restablecimiento de los derechos conculcados, sin descuidar en ningún momento condiciones de equilibrio en la responsabilidad de los diferentes agentes.

- **La interrelación entre la legislación y las políticas públicas.** Se deben hacer explícitas las responsabilidades de la política pública de infancia y adolescencia y hacer una conexión esencial con la legislación y la

³⁶ Ibid, artículo 8.

³⁷ Ibid, artículo 9.

institucionalidad responsable de su diseño, ejecución y seguimiento. La política pública de infancia y adolescencia exige que los entes territoriales cumplan desde sus planes de desarrollo con una agenda y oferta de servicios integrales que garanticen el ejercicio real de los derechos de niñas, niños y adolescentes.³⁸

- **La consonancia con la legislación internacional.** Se deberá poner a tono la legislación nacional de todos los países con los tratados y convenios internacionales ratificados por ellos, en consonancia con la Constitución Política y las Observaciones Generales de las Naciones Unidas, especialmente, del Comité de los Derechos del Niño.
- **Perspectiva de género.** Es el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. Esta perspectiva se debe tener en cuenta en todos los ámbitos en donde se desenvuelven niños, niñas y adolescentes, para alcanzar la equidad.³⁹ Incluir la variable de equidad entre los géneros es fundamental ya que no se puede concebir la construcción de una sociedad democrática e incluyente sin la participación igualitaria de niñas, niños y adolescentes en los beneficios del desarrollo y sin la garantía efectiva del ejercicio igualitario de sus derechos en razón de su género.⁴⁰
- **Enfoque diferencial.** En este contexto el enfoque diferencial permite comprender la compleja realidad social y realizar acciones que contribuyan a eliminar todas las formas de discriminación y segregación social. Como su nombre lo indica, este enfoque reconoce la diferencia como punto de partida para implementar políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de la población, en oposición a aquellas que pretenden homogeneizar en función de un modelo de desarrollo imperante. El enfoque diferencial reconoce que las personas y colectivos además de ser titulares de derechos, tienen particularidades y requieren atención especial de las instituciones, el Estado y la sociedad para alcanzar mejores niveles de bienestar. Reivindica el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a escoger el tipo de vida acorde a preferencias y capacidades, reafirma la posibilidad de ser distinto o distinta, diferente, sin perder la calidad de ciudadano o ciudadana y reivindica los derechos colectivos. Este enfoque implica el reconocimiento

³⁸ Hurtado, ob. cit.

³⁹ Ibid, artículo 12.

⁴⁰ Hurtado, ob. cit.

de la diversidad por etapas del ciclo vital, en razón de dinámicas culturales, políticas, económicas, de género, diversidad sexual, etnia y vulnerabilidades, a causa de condiciones como la discapacidad o situaciones sociales como el desplazamiento, entre otros aspectos.⁴¹

- **Visibilización de la niña.** Se deberá poner especial atención a la visibilización de la niña o de las niñas y no considerarlas dentro del término de niño o niños, pues ello desconocería sus particularidades propias, y sobre todo, las condiciones desiguales que podrían afrontar por su género y edad. En ese sentido, se debe fomentar el uso del lenguaje inclusivo y contribuir con ello a la visibilidad de la mujer en el lenguaje, lo que a su vez implica visibilizar a la niña o a las niñas en los diferentes documentos que se produzcan, pues identificar plenamente a la mujer a lo largo de su ciclo de vida resulta trascendental para construir una sociedad más igualitaria y respetuosa de los derechos fundamentales de todas las personas.⁴²
- **Población sujeto de estudio.** Se describen a todas aquellas personas que participaron en el estudio y sus características demográficas. Es preciso recordar que al hablar de sujetos de estudio, no sólo se refiere a las niñas, niños y adolescentes, sino también a aquellas personas que representan a las instituciones o grupos sociales que tienen que ver con la promoción y garantía de sus derechos.

De esta manera por cada una de las poblaciones sujetas de estudio se precisa establecer: población, muestra y tipo de muestreo, según lo expuesto en el apartado anterior.

Tipo de investigación y técnicas de recolección de información. Según el tipo de investigación definido desde la ficha de proyecto y las técnicas de recolección de información, se describe por cada una de los sujetos de estudio las técnicas de recolección de información.

⁴¹ Alcaldía Mayor de Bogotá, ob. cit., p. 19.

⁴² Cabe indicar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución A/RES/66/140 del 19 de diciembre de 2011 sobre “la niña”, reafirma la importancia de incorporar la perspectiva de género en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluso en la relación con la niña y formula una serie de recomendaciones a los Estados para que se respeten, promuevan y protejan los derechos de las niñas. Asimismo, mediante Resolución A/RES/66/170 de la misma fecha, dicha Asamblea designa el 11 de octubre como el *Día Internacional de la Niña* e insta a los Estados a crear conciencia sobre la situación de las niñas en todo el mundo.

3.2.6 Análisis de resultados

Para realizarlo se deberá tener en cuenta:

- El estado de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos encontrado por cada una de las áreas expresadas anteriormente. Estas son:⁴³
 - a) Inobservancia.** Es el incumplimiento, omisión o negación de acceso a un servicio o de los deberes y responsabilidades ineludibles que tiene el ente rector en materia de infancia y adolescencia, las autoridades administrativas, judiciales, tradicionales nacionales o extranjeras, actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar u organismos similares, sociedad civil y personas naturales, de garantizar, permitir o procurar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas o adolescentes nacionales y extranjeros que se encuentren en el territorio del país o fuera de él.
 - b) Amenaza.** Es toda situación de inminente peligro o de riesgo para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.
 - c) Vulneración.** Es toda situación de daño, lesión o perjuicio que impide el ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- El análisis de los factores y determinantes sociales asociados a las afectaciones de los derechos, así como los factores protectores y medidas para su restablecimiento.
- Análisis de las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas y étnicas, que contribuyen a mantener, perpetuar o invisibilizar las condiciones de inobservancia, amenaza y vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- El análisis de las afectaciones específicas por género de tal manera que permita identificar si los roles asignados social y culturalmente generan situaciones de discriminación o desigualdad.
- La discriminación y análisis de los resultados, según pertenencia étnica, discapacidad, ciclo vital u otra condición de vulnerabilidad la cual permita identificar el impacto diferencial del ejercicio de los derechos en estas poblaciones, así como situaciones de discriminación en los territorios, la cual afecta el goce efectivo de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

⁴³ República de Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dirección de Protección. Resolución N° 5929 del 27 de Diciembre de 2010. Lineamientos técnicos administrativos de Ruta de Actuaciones y modelos de atención, 2010, pp. 6-7.

- La relación de variables estudiadas en especial la que se establece entre la afectación de un derecho y el acceso a otros, por ejemplo el acceso a la educación en población vinculada a las peores formas de trabajo infantil.
- Establecer comparaciones entre los sujetos de estudio y el universo de niñas, niños y adolescentes, con base en fuentes secundarias, por ejemplo, grado de escolaridad de niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual comercial, comparada con la del resto de esta misma población del territorio o del país.

3.2.7 Elementos de análisis normativo para la comprensión de la problemática y tendencia jurisprudencial del país y de los comités y comisiones internacionales de derechos humanos

En este apartado se expresa la discusión con relación a lo que plantea la ley en el marco de los hallazgos identificados en los resultados del estudio. Se ponen de manifiesto los tratados internacionales, la Constitución, leyes nacionales y tendencias jurisprudenciales, identificando, avances, vacíos normativos y retos pendientes de adecuación normativa.

A manera de ejemplo se sugiere tener en cuenta el siguiente marco normativo internacional:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- Declaración de los Derechos del Niño (1959).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Convenio sobre la edad mínima (1973).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, N°1 al 17 (2001 al 2013).
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores “Reglas de Beijing” (1985).
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil “Directrices de Riad” (1990).
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990).

- Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (1993).
- Convenio de La Haya relativo a la competencia de ley aplicable, reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (1996).
- Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (1989).
- Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (1989).
- Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados (2000).
- Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000).

En materia de protección a las niñas y las adolescentes, además se deberá tener en cuenta:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (1979).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, conocida como Cedaw por sus siglas en inglés (1999).
- Resolución A/RES/66/140 del 19 de diciembre del 2011 sobre “la niña”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Resolución A/RES/66/170 del 19 de diciembre del 2011 sobre el *Día Internacional de la Niña*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3.2.8 Recomendaciones

Constituyen el apartado más importante del informe defensorial y están dirigidas a los actores e instituciones garantes de los derechos de la infancia y la adolescencia y deben guardar relación entre los hallazgos y la competencia y responsabilidades de las instituciones sujetas de la recomendación. Se expresan como recordatorios, exhortaciones, sugerencias, advertencias y pueden dirigirse a una organización específica o sujeto concreto.

Las recomendaciones se definen como el curso de acción propuesto en base a un conjunto de criterios que cierran una secuencia de investigación basada en actuaciones concretas realizadas por la administración estatal que amenazan o afectan los derechos de las personas, y cuyo objetivo o finalidad última es contribuir a dar solución a un problema.⁴⁴

Desde el principio de corresponsabilidad las recomendaciones deben estar dirigidas al Estado, la sociedad y la familia.

El **Estado** es representado por los sectores y las instituciones públicas con competencias institucionales en el marco de la legislación interna de infancia y adolescencia. En ese sentido, debe tenerse en cuenta las responsabilidades que frente a la infancia y la adolescencia tienen las siguientes entidades:

- Órganos representativos del Poder Ejecutivo y de la política pública de infancia y adolescencia, tales como Presidencia, Vicepresidencia y ministerios, entre otros.
- Órganos representativos del Poder Legislativo.
- Órganos de administración de justicia.
- Instancias del gobierno local, provincial y regional, tales como alcaldías, gobernaciones y secretarías.
- Organismos de control como Personerías, Contralorías, Procuradurías y Defensorías del Pueblo.
- Instancias competentes de la ejecución de la política de infancia, a adolescencia y familia, como institutos de la familia, comisarías de familia, comisarías para las mujeres, inspecciones de Policía.

⁴⁴ Defensoría del Pueblo del Perú, ob. cit., p. 10.

La familia, en todas sus formas, debe ser tenida en cuenta para ser fortalecida, dado su poder transformador a favor de los cambios sociales y culturales, fortalecida desde la legislación como el espacio privilegiado para la socialización, el desarrollo de los seres humanos y la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La sociedad y la comunidad como espacio de sentido, como red social y no solamente como la delimitación de un espacio geográfico, debe contar con mecanismos efectivos para construir y ejercer veedurías cívicas permanentes, tanto de las políticas como de los procesos, así como en la exigencia y participación de la rendición de cuentas a las instituciones con responsabilidades en la garantía de los derechos de la infancia. Las recomendaciones pueden estar dirigidas a las organizaciones comunitarias, veedurías ciudadanas y organismos no gubernamentales, entre otros aspectos.

Los organismos de cooperación internacional se ven representados, a través de agencias de cooperación de los países, Organismos no Gubernamentales, empresa privada y órganos de las Naciones Unidas.

Las recomendaciones a estas instancias, tienen que ver con apoyo económico a proyectos específicos, asistencia técnica, gestión de conocimiento, desarrollo de materiales, creación de sistemas de información, sistematización y evaluación de proyectos y programas, entre otros temas.

Finalmente se debe tener en cuenta que la principal característica de las recomendaciones defensoriales es que constituyen propuestas constructivas destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales en las políticas públicas y colaborar críticamente en el buen funcionamiento de la administración estatal. En tal sentido, las recomendaciones requieren ser:

- Concretas (fácilmente identificables)
- Viables (que sean realizables)
- Verificables (puedan ser comprobadas)
- Mensurables (susceptibles de medir el grado de cumplimiento)

De ser el caso, es importante que la recomendación cite expresamente el sustento jurídico en el que se basa para su mejor adopción por parte de la entidad a la que va dirigida.⁴⁵

⁴⁵ Defensoría del Pueblo del Perú, ob. cit., p. 11.

3.3 Fase 3. Publicación y difusión del informe defensorial

Para difundir los hallazgos del informe defensorial y sus recomendaciones se pueden considerar diversos medios y canales, entre los que se encuentra la publicación impresa o digital (página web institucional), ruedas de prensa y boletines, entre otras acciones de comunicación.

Se debe tener en cuenta que de nada sirve realizar un informe defensorial si sus resultados no se hacen públicos y se socializan con las personas e instituciones interesadas, para que se pueda incidir en el goce efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El informe defensorial debe ser presentado en espacios que inviten a la participación de todas y todos los actores involucrados, como son las **audiencias defensoriales**, las cuales se entienden como:

[...] un escenario de debate informado sobre problemáticas específicas de Derechos Humanos. La discusión rigurosa e idónea de cada caso exige el conocimiento previo, la circulación efectiva de la información, el concurso de los actores pertinentes y las garantías que debe brindar la institución, tanto de imparcialidad como de legitimidad, para la participación de dichos actores.⁴⁶

Si bien las audiencias defensoriales pueden ser realizadas para recoger información sobre una problemática particular –en función de iniciar o complementar los resultados de una investigación– también pueden ser realizadas con el propósito de divulgar los resultados del informe defensorial en el ejercicio de la magistratura moral del Defensor (a) del Pueblo.

Según lo anterior, para planear una audiencia defensorial, se debe tener en cuenta:

- Socializar con anterioridad los resultados del informe con las instituciones y actores responsables y ofrecer recomendaciones para superar la problemática.
- Convocar tanto a las instituciones y actores con responsabilidad como a niñas, niños y adolescentes.
- Invitar a ponentes de la audiencia defensorial quienes deben preparar respuestas y sugerir compromisos ante los hallazgos y recomendaciones del informe.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo de Colombia, ob. cit., p. 17.

- Generar compromisos de los actores con responsabilidad en la audiencia defensorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la agenda de una audiencia defensorial que busca divulgar el informe defensorial debe contemplar por lo menos:

- Presentación general del informe defensorial de parte del Defensor (a) del Pueblo o del equipo investigador.
- Presentación de los principales hallazgos por áreas o categorías, además de las conclusiones.
- Presentación de las recomendaciones del informe defensorial.
- Intervención de niños, niñas y adolescentes.
- Intervención de los actores con responsabilidad del tema, con el fin de presentar los compromisos que adquieran en el marco de la audiencia defensorial.
- Generar un espacio para contestar preguntas de las personas que asisten.
- Las conclusiones de la audiencia defensorial.

Con el fin de realizar un seguimiento participativo de los resultados obtenidos en la jornada, se sugiere contemplar:

Un moderador (a): *Quien se encarga de manejar el orden del día y entregar el uso de la palabra, el cual debe conocer a fondo la problemática.*

Una relatoría: *Se podrá conformar una mesa, integrada por representantes de la Defensoría del Pueblo que cuente con un adecuado conocimiento de la investigación y que reúna las condiciones para desarrollar esta actividad. La mesa de relatoría debe recoger los documentos e intervenciones que los asistentes presenten en la audiencia, así como las preguntas, respuestas, conclusiones y compromisos. Con el apoyo de una persona específicamente destinada a este propósito, la relatoría debe ir delineando posibles acuerdos y puntos de discusión (conclusiones y compromisos) durante el transcurso del debate.⁴⁷*

Finalmente, cabe indicar que también es necesario realizar presentaciones descentralizadas del informe, principalmente en las ciudades donde se realizó la investigación.

⁴⁷ Defensoría del Pueblo de Colombia, ob. cit., p. 27.

La producción de un informe defensorial no termina con la impresión del mismo. Lo que se inicia en esta fase es la ejecución de la estrategia de comunicación y difusión para dar a conocer lo que allí se da cuenta. Si bien a quienes se destinará el informe se decide en la etapa inicial, ya que esto definirá el lenguaje y el recorte temático, es en este momento donde debe haber coherencia y coincidencia entre las y los destinatarios y los canales de comunicación elegidos para este fin.

Como se expresó en el apartado *Diseño de la publicación*, a partir de diversos recursos visuales es posible incluir en un mismo texto la interpelación de distintos receptores. Esto luego debe traducirse en los modos en que se da a conocer el mismo.

Un primer paso a tener en cuenta es el vínculo con la prensa para que los medios de comunicación den a conocer el informe y las y los periodistas incorporen los datos presentados como material de consulta en su rutina profesional. Para ello, es conveniente redactar previamente un comunicado de prensa destacando los puntos clave del informe. Este resumen es la información con que se arma la nota en un medio, ya que generalmente los periodistas no leen toda la publicación.

Para llegar a quienes toman decisiones en políticas públicas se pueden organizar reuniones de trabajo presentando una síntesis, apoyada en un dispositivo audiovisual (como arte digital o Prezzi). También se pueden organizar presentaciones en formato de taller para que referentes técnicos y equipos de trabajo de las distintas áreas del Estado se apropien de la información.

Los datos que recaba un informe defensorial suelen ser complejos y extensos, por lo cual el lenguaje artístico es aliado estratégico y complementario. Un corto, una canción, una dramatización, pueden plasmar el contenido de la publicación de una manera más amigable y accesible para la ciudadanía en general.

Una presentación inclusiva de un informe defensorial es la que interpela tanto a autoridades como a trabajadores de la temática, niñas, niños, jóvenes y toda la comunidad. Convoca, reúne y encuentra en una misma jornada a quienes deciden políticas públicas con quienes las reciben y las vivencian. Allí reside la potencialidad y la obligación de todo *ombudsman*.

3.4 Fase 4: Seguimiento a las recomendaciones

El seguimiento a las recomendaciones es uno de los retos más importantes de los informes defensoriales, en tanto que contribuye al logro de los objetivos que motivaron la investigación. En el ejercicio de la magistratura moral, el Defensor (a) del Pueblo debe insistir ante los garantes de los derechos humanos de la infancia y adolescencia, el cumplimiento a las recomendaciones, y en consecuencia, la protección y goce efectivo de sus derechos.

De esta manera se pretende superar las situaciones en que las problemáticas de infancia y adolescencia sean vistas como problemas coyunturales y emergentes y permite obtener una visión de inmediato, corto, mediano y largo plazo acorde con políticas, programas y proyectos propuestos desde el paradigma de la protección integral.

El seguimiento a las recomendaciones permite que las instituciones y actores garantes planifiquen acciones para el cumplimiento de las mismas, así como proyectar indicadores de seguimiento y de evaluación para identificar su impacto.

Algunas herramientas que tienen las defensorías para realizar el seguimiento son:

- **Presentación de derechos de petición.**⁴⁸ Se solicita a las instituciones responsables los avances o las acciones realizadas para el cumplimiento de las recomendaciones del informe defensorial.

Generalmente, las leyes nacionales por las cuales se establece la organización y funcionamiento de las defensorías, establecen la obligatoriedad de todas las autoridades públicas, así como los particulares a quienes se haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, de suministrar la información necesaria para el efectivo ejercicio de las funciones del Defensor. En consecuencia y desde el carácter vinculante de la norma, se debe solicitar la información de los avances o cumplimiento a las recomendaciones que el Defensor(a) del Pueblo realiza en el ejercicio de la magistratura moral.

- **Realización de informes de seguimiento a las recomendaciones.** Estos se elaboran tomando en cuenta el contexto y hallazgos más relevantes de la investigación, confirmando los avances obtenidos en las recomendaciones y los retos pendientes.
- **Realización de audiencias defensoriales de seguimiento a las recomendaciones.** Teniendo en cuenta las relatorías de la audiencia defensorial elaboradas en la divulgación del informe, se realiza otra audiencia para recordar los compromisos y recomendaciones y evidenciar los avances en la materia.

Asimismo, cuenta con otras acciones legales conferidas a las defensorías en el marco de sus atribuciones. Entre ellas tenemos:⁴⁹

⁴⁸ En el caso del Perú, se refiere a los pedidos de información que se realizan a las entidades en cumplimiento del deber de cooperación de la administración estatal.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo. Resolución Administrativa N° 079-2012/DP-PAD. Guía para la gestión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en Informes Defensoriales e Informes de Adjuntía, pp. 17-22.

- **Presentación de informes anuales al Congreso de la República.** En estos informes se puede dar cuenta de los casos significativos de incumplimiento de las recomendaciones, mencionándose a la institución, el número de expediente, las actuaciones defensoriales realizadas, los nombres y cargos de funcionarios y funcionarias y las razones del incumplimiento.
- **Elaboración de informes extraordinarios al Congreso de la República.** Se evaluará la pertinencia de elaborar y presentar un informe extraordinario cuando lo amerite la gravedad del incumplimiento de una recomendación o cuando el incumplimiento ha sido persistente e involucra a un grupo de poderes u organismos estatales. Este informe se realiza independientemente del informe anual al Congreso.
- **Iniciativa legislativa.** Ante el incumplimiento de alguna recomendación vinculada a la modificación o emisión de una norma jurídica, se podrá presentar una iniciativa legislativa. Sin embargo, previamente se debe evaluar si los problemas son estrictamente de modificación o emisión de una norma, si se ha desatendido reiteradamente la recomendación, si existen otros proyectos de ley en el mismo sentido, si hay una entidad estatal con iniciativa legislativa que resulte más idónea, entre otros aspectos.
- **Intervención en procesos constitucionales y procedimientos administrativos.** En la intervención en procesos constitucionales, la Defensoría del Pueblo coadyuva a la defensa del perjudicado o interviene a través de *amicus curiae* o de un escrito planteando la posición defensorial. En el caso de los procedimientos administrativos se constituye en parte activa por lo que debe distinguirse claramente la intervención defensorial.

Asimismo, la intervención debe ser excepcional y subsidiaria, es decir, se debe intervenir solo en aquellos casos en los que realmente se justifique, por no existir otra forma de protección de los derechos y principios constitucionalmente vulnerados y en los que se requiera una actuación urgente.

- **Intervención en procesos constitucionales de control abstracto: proceso de inconstitucionalidad y proceso de acción popular.** El proceso de inconstitucionalidad se interpone contra leyes o normas jurídicas con rango de ley que resultan inconstitucionales, mientras que la acción popular se plantea contra reglamentos, normas administrativas y resoluciones de alcance general que resultan inconstitucionales o ilegales.

Este tipo de procesos deberán interponerse contra normas manifiestamente inconstitucionales, en concordancia con el principio de presunción de constitucionalidad y legalidad de las normas jurídicas. En consecuencia, en caso de duda, se debería abstener de plantear este tipo de procesos.

- **Intervención en procesos constitucionales de control concreto: *habeas corpus*, *amparo*, *habeas data* y proceso de cumplimiento.** Este tipo de procesos tienen como finalidad la protección de los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación del derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.
- **Puesta en conocimiento del incumplimiento de las recomendaciones y determinación de existencia de presuntas faltas administrativas.** Si la entidad a quien se emitió la recomendación no adopta una medida adecuada o no informa las razones por las cuales no puede adoptarla, entonces se pondrá en conocimiento del ministro del sector o de la máxima autoridad de la respectiva institución, y cuando corresponda, de la Contraloría General de la República. Si el incumplimiento implica la existencia de falta administrativa se debe poner en conocimiento a la instancia correspondiente para el inicio de la investigación respectiva.
- **Comunicación al Ministerio Público de presunción de delito.** Si en el incumplimiento de las recomendaciones se encuentran situaciones que hagan presumir la comisión de un delito, se deberá informar al Ministerio Público o a la entidad competente para investigar el delito. Se deberá informar en casos de violación de derechos como la vida, el cuerpo, la salud y los delitos contra la libertad.

4 Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. Comisión Intersectorial Poblacional del distrito Capital. Lineamientos Distritales para la aplicación de enfoque diferencial, 2013.
- Comité Internacional de los Derechos del Niño. Observación General N°2. *El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*. 31º período de sesiones (2002), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 341.
- Comité Internacional de los Derechos del Niño. Observación General N° 14. *El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (artículo 3, párrafo 1). 62º periodo de sesiones (2013).
- Hurtado Sáenz, María Cristina. Reforma de la legislación de Infancia y Adolescencia en Colombia. Cátedra Ciro Angarita Barón. Universidad de los Andes. Marzo 2 de 2007.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. Cartilla Metodológica para la realización y seguimiento de audiencias defensoriales. Bogotá: Defensoría del Pueblo-GTZ, 2005.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. Informe Defensorial *Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de Derechos Humanos*, 2006.
- Defensoría del Pueblo del Perú. Resolución Administrativa N° 048-2011/DP-PAD. Lineamientos para la elaboración de Informes Defensoriales.
- Defensoría del Pueblo del Perú. Guía metodológica para el trabajo de campo en Informes Defensoriales.
- Defensoría del Pueblo del Perú. Resolución Administrativa N° 079-2012/DP-PAD. Guía para la gestión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en Informes Defensoriales e Informes de Adjuntía.

- Martínez, Miguel. La investigación cualitativa (síntesis conceptual). Revista IPSI, Vol. 9, Nº 1, 2006, pp. 123-146. Facultad de Psicología, Unmsn.
- Organización de los Estados Americanos. Instituto Interamericano de los Derechos del Niño, la Niña y los Adolescentes, Aecid. Estudio de Aproximación sobre el Estado de Situación de las Oficinas de Niñez y Adolescencia en el Marco de las Instituciones Nacionales Independientes de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2011.





