

**El contrato de aporte como modelo de gestión pública en la contratación estatal: análisis de caso de la política de infancia y adolescencia en el municipio de Sonsón - Antioquia (2011-2019)**

Leonardo de Jesús Díaz Ortiz

Directora trabajo de grado  
Mg. Catherine del Pilar Díaz

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial  
2022

**El contrato de aporte como modelo de gestión pública en la contratación estatal: análisis de caso de la política de infancia y adolescencia en el municipio de Sonsón-Antioquia (2011-2019)**

Leonardo de Jesús Díaz Ortiz

Trabajo para optar el título de  
Magister en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

Directora trabajo de grado  
Mg. Catherine del Pilar Díaz

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial  
Medellín  
2022

### **Dedicatoria**

A mi esposa e hijo que son gran motivación en los retos en el camino de la vida, a mi familia, a mis compañeros de luchas Irina Perdomo y Johan Escobar que siempre me motivaron y acompañaron en todos los retos académicos, laborales y personales.

### **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por apoyar a los docentes en los procesos de cualificación, a la Decana de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD Dra. Alba Luz Serrano Rubiano por motivar siempre con su liderazgo inspirador, a los docentes que acompañaron el proceso formativo especialmente a el Dr. Jaime Wilches Tinjacá que con su conocimiento y esmero permitió que este proceso se adelantara en debida forma y a la Directora trabajo de grado Catherine Del Pilar Díaz por so valioso apoyo.

## Resumen

Derivada de la ley 7 de 1979 se emitieron normas para la protección de la niñez, allí se estableció el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganizó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras disposiciones.

En dicha Ley, se instituyó que “El ICBF podrá celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales e internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo.”

Este mismo Decreto Reglamentario de la Ley 7 de 1979 expresa en su artículo 128 que: “Los contratos de aporte que el ICBF celebre para la prestación de los servicios de Bienestar Familiar sólo están sujetos a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo”.

Seis años después en 1985, la Junta Directiva del ICBF dio a la figura del Hogar Infantil el carácter de Unidad de Protección y Atención al Niño y a la Familia. Se pretendió que el Hogar Infantil fuera el lugar donde se atendieran múltiples servicios de bienestar, constituyéndose en el núcleo generador de acciones de protección para los Niños, Niñas y Adolescentes en adelante NNA y la familia, con la participación responsable y organizada de la comunidad.

Esta propuesta buscó unificar la dispersión de servicios, para generar una prestación de un servicio más eficaz del ICBF con las comunidades, y empezó a vincular a todos los miembros de la familia, a las instituciones públicas, a las organizaciones comunitarias que tenían objetivos afines para desarrollar acciones integradas. (González y Durán, 2012).

No obstante, esta última intención, el Estado colombiano en materia de contratación estatal, erigió como norma básica la Ley 80 de 1993 denominada Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la cual ha estado vigente por veintisiete (27) años y ha sido reglamentada en la mayor parte de su articulado.

Dicha Ley somete al operador jurídico estatal a que se apliquen los principios y procedimientos consignados en ésta, y de igual manera define algunos contratos especiales que en parte se rigen por esta Ley y por el procedimiento que consagra la norma especial. Estos principios son: el de transparencia (Ley 80, 1993, art. 24); el principio de economía (Ley 80, 1993, art. 25) y el principio de responsabilidad. (Ley 80, 1993, art. 26).

Así las cosas, con anterioridad a la expedición de la Ley 80 de 1993 e incluso las normas anteriores, ha existido modalidad de contratación especial, el Contrato de Aporte, que se encuentra vigente desde 1979 y está consagrado en la Ley 7 de dicho año, por la cual se dictaron normas para la protección de la niñez y se estableció el Sistema Nacional del Bienestar Familiar, además de reorganizar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Herreño, 1999). Entre el régimen de la Ley 80 de 1993, emana con características especiales el denominado Contrato de Aporte, asociado a la prestación de un servicio público, cuando se dirige a la atención integral de la población de los niños, niñas y adolescentes-NNA-.

En efecto, el Estatuto de Contratación en Colombia, como lo es la Ley 80 de 1993, tiene como objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades. En esta se define como entidad estatal a toda aquella organización que hace parte del Estado (nación, provincias, municipios, senado de la república, fiscalía general de la nación, entre otros) y que tienen la capacidad para celebrar contratos.

La contratación estatal busca que los prestadores de servicio cumplan con fines los específicos para el correcto funcionamiento de los cometidos estatales, aunado a los principios que rigen los contratos de las entidades estatales, y entre los fines de la contratación se destacan: el cumplimiento de los cometidos estatales; la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administradores.

En el marco de todo lo relacionado con el Contrato de Aporte, se evalúa la política pública en el municipio de Sonsón y que tiene que ver con todas las obligaciones que se encuentran a cargo de la administración pública.

**Palabras claves:** Contrato estatal, contratación pública, contrato atípico, régimen especial de la contratación estatal, Contrato de Aporte, política pública y niños, niñas y adolescentes, instituto colombiano de bienestar familiar - ICBF.

## Contenido

Lista de tablas .....	10
Lista de figuras .....	11
Introducción .....	12
Planteamiento del problema .....	13
Justificación.....	18
Objetivos .....	20
Objetivo general .....	20
Objetivos específicos.....	20
Marco teórico .....	21
Antecedentes y contexto de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Sonsón.....	21
Marco conceptual .....	32
La dogmática jurídica.....	32
1. Niños, niñas y adolescentes. ....	33
2. Políticas públicas .....	36
3. Contrato de Aporte.....	39
4. Contratación estatal.....	53
Metodología .....	60
Enfoque de la investigación. ....	60
Investigación Dogmática.....	60
Tipo de estudio .....	61
Área de estudio.....	63
Población y muestra: Corpus de la investigación.....	66
Instrumentos para la recolección de información .....	68



Técnicas de investigación.....	70
<i>Observación indirecta no participante del corpus</i> .....	70
<i>Análisis de contenido</i> .....	72
<i>Método de Análisis</i> .....	73
<i>Plan de tabulación y análisis</i> .....	75
Resultados.....	76
Conclusiones y recomendaciones.....	82
Referencias bibliográficas.....	85

### **Lista de tablas**

Tabla 1. Descripción de las categorías a analizar, fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Elementos seleccionados para delimitar el corpus, fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Característica del mapa de actores y de la gestión pública, fuente: elaboración propia.

## **Lista de figuras**

Figura 1. Selección del corpus de investigación, fuente: elaboración propia.

## Introducción

El Contrato de Aporte es una figura jurídica de contratación atípica en el estado Colombiano que permite contratar servicios para los NNA de una forma más ágil, debido a la necesidad que se tiene de atender a esta población que se considera vulnerable y la que tiene suficiente protección en el ámbito internacional, derivado de los tratados, Colombia los ha ratificado incorporando al ordenamiento jurídico una serie de protecciones especiales y formas para adoptar en el país todo lo relacionado con la respectiva protección.

Con el Contrato de Aporte se incorporan herramientas para que el Estado y los particulares trabajen de forma conjunta para la consecución de un objetivo común y es la protección de los NNA, creando una forma de contratación exclusiva en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para atender todo lo relacionado con este sector de la sociedad.

Desde antes de la suscripción de los tratados, es decir, diciembre de 1968, el Estado Colombiano contaba con una institución encargada de direccionar todo lo relacionado con la protección de los NNA, sin embargo a partir de la ley 7 de 1979<sup>1</sup> se reorganiza al ICBF y se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar centralizando todo el direccionamiento del Estado Colombiano, parte de la responsabilidad del ICBF como líder del Sistema dar línea para todo lo relacionado con el grupo poblacional especial.

El municipio de Sonsón en la clasificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE se encuentra categorizado en 6ta categoría y cuenta con una política pública enfocada a los NNA; desde la dogmática jurídica se analizará la política pública del municipio de Sonsón tomando como referencia las diversas normas y en los niveles que existen y se relacionan con el asunto y se tomará como referencia la misma política pública implementada en el Municipio de Medellín.

---

<sup>1</sup> “Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”

## **Planteamiento del problema**

Según diversos instrumentos internacionales, como convenciones y tratados ratificados por el Estado Colombiano (Unicef, 2006) en adelante NNA, son sujetos de especial protección constitucional dada su condición de vulnerabilidad, por lo que es necesaria la formulación de políticas públicas tendientes a garantizar de forma efectiva los derechos de esta población.

En la actualidad, el gobierno colombiano ha inspirado la creación de una política social dentro del componente del desarrollo social contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, para el desarrollo de estrategias que logren el fortalecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Dichas estrategias como la enmarcada en “Territorios Amigos de la Niñez”-TAN (Departamento Nacional de Planeación, 2020), esbozan el objetivo principal de satisfacer el cumplimiento de múltiples proyectos encaminados al reconocimiento de la participación juvenil; la promoción, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes en corresponsabilidad con la sociedad y la familia; la organización y el mejoramiento de la oferta de atención básica a esta población vulnerable; y el fortalecimiento institucional presente en el territorio.

Es por esta razón, que, entrando a analizar el cumplimiento de políticas públicas de infancia y adolescencia en municipios, como el de Sonsón-Antioquia, se observa que hay proyecciones y perspectivas institucionales para el fortalecimiento de los derechos de los NNA habitan en dicho municipio. Sin embargo, cuando se revisan los planes, programas y proyectos específicos para garantizar el deporte, la recreación, la salud, la cultura y la educación, se observa que faltan herramientas físicas y recursos humanos, que van desde una cancha de fútbol o un parque de recreación hasta un personal médico competente, idóneo o capacitado para responder a las necesidades de esta población, una atención efectiva en salud 24 horas, unos espacios físicos adecuados para recibir educación y forjar el arte y unos instrumentos musicales, un vestuario y un lugar apropiado para desplegar las aptitudes artísticas o culturales (Escobar, 2019).

De esta manera, de estudios académicos efectuados en torno al cumplimiento de la política pública en relación a los NNA en el municipio de Sonsón-Antioquia, se aprecia un desconocimiento en la aplicación de la figura del Contrato de Aporte (Mondragón, Díaz y Asprilla, 2020) en cabeza del ICBF, para el logro de utilidades públicas que beneficien a múltiples niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, pues como bien lo ha señalado el Consejo de Estado, dicho contrato suscrito por el ICBF consiste en la entrega de bienes tangibles o intangibles a un contratista “para que este último asuma, a cambio de una contraprestación, la ejecución de un servicio propio del sistema de bienestar social bajo su exclusiva responsabilidad y con personal técnico y especializado a su cargo” (Consejo de Estado, Sentencia 36912, 2011), con lo cual se busca proteger los derechos de los niños, niñas, adolescentes y de sus familias (Cuello, 2009), por medio del suministro, provisión o entrega de bienes y servicios a instituciones que los tienen a cargo o que velan o propenden por su salvaguarda.

Dentro de las excepciones dentro de la contratación estatal encontramos especialmente las diferenciadas que contiene el régimen contractual contenido en la Ley 80 de 1993 se encuentra que el Contrato de Aporte es aplicable para las contrataciones que realiza el ICBF para desarrollar los programas misionales en prevención y protección de los niños, niñas, adolescentes y las familias que habitan en el territorio colombiano.

Sobre este mismo tema el artículo 122 del Decreto 2150 de 1995, eliminó los procedimientos o trámites innecesarios aplicables en la Administración Pública, e indica que: “Se podrán celebrar directamente los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar” (Decreto 2150, 1995, art. 122).

Posterior a la citada normativa, el ICBF emitió su Manual de Contratación, contenido en la Resolución 2690 del 2012 en la que establece en su sección primera todo lo concerniente al régimen especial de aporte y sobre la selección del contratista, indica que:

*(...) la contratación de los programas misionales se realizará mediante Contratos de Aporte, dando aplicación a los principios del Artículo 209 de la Constitución Política y las normas especiales de la contratación de aporte previstas en el Artículo 81 de la Ley 489 de 1998, núm. 9 del Artículo 21 de la Ley 7 de 1979; párrafo del Artículo 11 de la Ley 1098 de 2006; Artículos 123 y ss. del Decreto 2388 de 1979; Artículo 122 del Decreto 2150 de 1995; el Decreto 2923 de 1994 y el Decreto 1529 de 1996. (Resolución 2690 ICBF, 2012, núm. 1.1, párrafo 5).*

El Estado colombiano con la claridad y conocimiento de las problemáticas complejas que afecta a los NNA que han sido abandonados, abusados sexualmente, maltratados, y que tienen una serie de problemáticas que no son posibles atender y cubrir en su totalidad, construyeron tener un proceso y procedimiento rápido donde se pueda delegar la obligación derivada de las diversas normas, lo anterior si se tiene en cuenta que la capacidad del estado para cumplir con la mencionada obligación, en algunas oportunidades es insuficiente para cubrir el territorio nacional, por lo que es necesario apoyarse en entidades públicas y privadas expertas en dichos requerimientos.

Justamente, entre las disposiciones en materia de contratación que atañen al ICBF, por ejemplo, en el Decreto 1084 del 2015, sobre los contratos de aporte al ICBF se le obliga a:

*(...) proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año. (Decreto 1084, 2015, art. 2.4.3.2.9).*

Es decir, dicho Contrato de Aporte, se concederá únicamente para que el ICBF, preste un servicio público y no para otros servicios. Llegó la Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la cual generó unas reglas y principios para el tema de contratación en y desde las entidades estatales. Por tanto, con la Ley 80 de 1993, se le concede la

dirección general y el control de la ejecución de los contratos a las entidades públicas, en la búsqueda de la:

(...) satisfacción de los cometidos estatales y el cumplimiento de las finalidades que la Constitución y la ley le impusieron a la administración pública. Para tal efecto, la ley dotó a las entidades contratantes de poderes excepcionales para salvaguardar el estricto cumplimiento de estos cometidos y finalidades, cuando los servicios públicos que tiene a cargo la respectiva entidad se vean amenazados por la paralización o la afectación grave de dichos servicios, asegurando de esta manera su inmediata, continua y adecuada prestación. (Niño, 2011, p. 11).

En ese sentido, de un diagnóstico preliminar efectuado en el año 2020 (Montes, 2020), se halló la importancia de cubrir las necesidades de más de 330 niños albergados en centros de desarrollo infantil del municipio de Sonsón, así como de 719 niños en situación de desarrollo infantil en medio de familiar, de edades que oscilan entre 6 meses y 5 años, cuyas madres gestantes y madres lactantes son alrededor de 161. Estos programas se llevan a cabo desde el ente territorial en articulación con el ICBF para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todo el municipio.

Aunado a esto, también se encontró que la Gobernación de Antioquia, a través de un programa de “Seguridad Alimentaria”, viene beneficiando en coordinación con el ICBF, a más de 142 niños, quienes reciben un paquete nutricional cada mes. Lo cual debe obedecer al cumplimiento de estrategias, lineamientos y políticas institucionales de base, insertas en el Plan de Desarrollo Municipal, que demandan a su vez la articulación con el ICBF para la promoción, difusión y cubrimiento de los programas de salud, educación, cultura, deporte y recreación de los NNA.

Así pues, siendo un compromiso de la política pública de infancia y adolescencia en el municipio de Sonsón “c) orientar y motivar la creación de planes, programas y proyectos del sector



público y privado para la población juvenil” (Acuerdo de Política Pública de Juventud de Sonsón, art.2, citado por Escobar, 2009) por medio de acciones concretas, es pertinente hacer un análisis detallado del cumplimiento de las directrices institucionales impartidas por el sistema general de bienestar familiar, en la celebración de contratos de aporte por parte del ICBF con anuencia de la administración municipal, que benefician a los niños, niñas y adolescentes en dicho ente territorial.

En ese orden de ideas, en el marco de la pesquisa actual surge la siguiente pregunta central de investigación: ¿En el Municipio de Sonsón se ha implementado conforme a la ley El Contrato de Aporte?

## **Justificación**

Los NNA son una población vulnerable que requiere una protección especial dado la urgencia que amerita la atención para ésta población, las problemática que se generan pueden poner en riesgo su integridad, en todo el territorio nacional se observa como el Estado debe entrar a proteger sus derechos pues la desatención de actores obligados a brindarla es amplia, así las cosas, no se cumple con lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia en cuanto a brindar esa protección por parte de la Familia, la Sociedad y el Estado.

En el Municipio de Sonsón se cuenta con una población importante que se debe atender mediante la figura del Contrato de Aporte, además del deber de la respectiva implementación, se debe evaluar como la gestión pública genera un real impacto en la población objeto de la presente investigación.

A partir de la Ley 7 de 1979 se emitieron normas para proteger la niñez, se crea en la citada norma el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganizó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras disposiciones. En dicha Ley, se instituyó que “El ICBF podrá celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales e internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo” (Ley 7, 1979, art. 21, núm. 21).

Esta modalidad de contratación estatal busca que se pueda cumplir con los fines esenciales del estado, garantizando además del cumplimiento de sus fines la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Es de suma importancia realizar los estudios a la gestión pública frente a temas que puedan requerir especial atención dirigido a poblaciones, que presentan un mayor nivel de vulnerabilidad y que requieren una atención más ágil a sus necesidades, máxime cuando se pueden vulnerar sus

derechos no solo con el incumplimiento de la normatividad relacionada, sino que, se pueden derivar otras vulneraciones que agravarían la desatención que se pudiera generar.

Desde la academia es importante realizar estos análisis, esto con el fin de brindar elementos que aportan para el mejoramiento en la gestión pública especialmente con grupos de mayor vulnerabilidad, para que la administración pública y la comunidad en general pueda efectuar un control social, esto desde las políticas públicas.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Analizar la política pública de infancia y adolescencia en el marco del Contrato de Aporte en el Municipio de Sonsón - Antioquia.

### **Objetivos específicos**

Identificar las justificaciones legales que han posicionado el Contrato de Aporte como una estrategia para cumplimiento de objetivos en políticas públicas sectoriales.

Identificar la implementación del Contrato de Aporte en el municipio de Sonsón a la luz de la ley 7 de 1979.

Contrastar el Contrato de Aporte en el municipio de Sonsón con la política pública de infancia y adolescencia

## **Marco teórico**

### **Antecedentes y contexto de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Sonsón**

Al igual que todo el territorio colombiano, el municipio de Sonsón también sufrió las inclemencias del conflicto armado. Desde este marco de violencia y vulneración a los Derechos Humanos en su amplio territorio, conformado por 105 veredas y 8 corregimientos, desplegados en 1.323 km, la niñez y la juventud fueron poblaciones fuertemente golpeadas en una oleada de muerte, desplazamiento y reclutamiento por sólo hablar de algunos de los principales fenómenos que afectaron las poblaciones, especialmente en la década de los 90 e inicios del año 2000.

Para el año 2018 en el municipio vivían 36.861 habitantes según el censo realizado por el DANE en la misma anualidad casi el 50% se encuentra en la cabecera municipal y el otro 50% en la zona rural, en el mismo censo se tiene que hombres son el 50.3% y mujeres el 49.7% y la población menor de 18 años se encuentra alrededor del 30%.

De acuerdo con el Plan de Naciones Unidas (2010), la región del oriente antioqueño donde se encuentra ubicado el municipio de Sonsón, los NNA fue una de las poblaciones con mayor vulnerabilidad en torno al conflicto armado, entre ellos abuso sexual, reclutamiento, muerte y desplazamiento, representando su rol vulnerable ante el accionar de los diferentes grupos armados y la falta de intervención de un Estado con poca operatividad y efectividad.

Frente a este panorama y reconociendo la importancia del fortalecimiento de la familia como núcleo de transformación para el mejoramiento de las condiciones de los niños y adolescentes de Sonsón, un colectivo ciudadano con el apoyo de la Administración Municipal, adelantan la creación de la Política Pública de Infancia y Familia mediante el Acuerdo número 22 de 2004, estructurada con el objetivo de crear un sistema de protección a la infancia y la familia agrupando diferentes sectores municipales públicos y privados, organizaciones comunitarias y ciudadanas para articular la atención y prevención de la violencia intrafamiliar, la educación en valores de

convivencia y los efectos que el conflicto armado y social dejaron en la infancia víctima de graves traumas psicosociales.

De esta forma, si bien la promulgación de este Acuerdo municipal fue fundamental para el fortalecimiento de la protección al NNA en Sonsón, otras preocupaciones empezaron a aparecer entre las autoridades municipales y la ciudadanía general, pues de acuerdo con datos de la E.S.E Hospital San Juan de Dios de Sonsón, durante el año 2005, se presentaron 5 muertes de niños menores de un mes, discriminadas las causas de fallecimiento así: uno por bronco aspiración, 1 por muerte súbita y tres por caso nacimiento prematuro extremo.

Durante el año 2006, se presentaron Una muerte fetal por aspiración meconial, el fallecimiento de un niño, por sumersión. En el año 2007 se presentaron una muerte fetal por prematuridad extrema, tres fallecimientos de 2 niños menores de un mes por prematuridad extrema y otro que se encuentra en estudio (sin identificar causa), otro fallecimiento causado por neumonitis, dos más por sepsis y uno por neumonía.

Durante el año 2008 se presentaron cinco muertes fetales por aborto, una muerte de un niño menor de un mes por prematuridad extrema, un niño menor de un año por neumonía. Durante el año 2009, se presentó una muerte fetal por placenta previa, no se presentaron muertes en niños menores de un mes, pero si la muerte de dos niños menores de un año por bronco aspiración y dos menores de cinco años, de los cuáles 1 por ahogamiento y otro por enfermedad encéfalo cerebral. Finalmente, durante el año 2010 se reporta por parte de la ESE Hospital, cuatro muertes fetales y la muerte de un niño menor de cinco años por sumersión.

Este panorama advierte la necesidad de la creación de una Mesa interinstitucional de trabajo donde la institucional y la sociedad civil logran trabajar conjuntamente por la protección de los NNA del municipio. De esta forma, a partir del trabajo ciudadano decidido se crea en el municipio la Mesa de Infancia y Adolescencia de Sonsón con la participación de diferentes actores políticos y sociales del territorio, espacio de articulación, construcción y análisis donde a partir de la

generación de diferentes encuentros y diálogos se crean propuestas, se hace seguimiento y evaluación de las estrategias tendientes al mejoramiento de estas poblaciones del municipio.

Gracias al impacto positivo de la Política Pública y al trabajo de la Mesa de Infancia y Adolescencia del municipio, se constituye la Política Pública de Infancia y Adolescencia mediante Acuerdo 24 del 13 de diciembre de 2010 con el propósito de promover el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes de Sonsón como sujetos de derechos, asegurar la garantía y condiciones para el ejercicio de sus derechos y garantizar el restablecimiento de los mismos, en el marco de una política pública centrada en su protección integral.

De esta manera, en un marco diferente al anterior, con una mirada con mayor proactividad centrada en el fortalecimiento de una niñez y juventud con empoderamiento y bienestar, esta política pública actualizada se centra en que esta población sea reconocida desde su gestación y durante todas las etapas de su desarrollo vital; sea partícipe de su propio desarrollo personal, familiar y social; se sienta valorados y con las oportunidades necesarias para su desarrollo integral; sean reconocidos en sus diferencias culturales, étnicas, religiosas y políticas; disfruten de relaciones que se sustenten en la equidad entre los géneros, en el respeto y en el afecto. Los nuevos principios de interpretación de esta política pública se sustentan en el interés superior, la prevalencia de los derechos, la exigibilidad, la universalidad, la equidad, la solidaridad y la integralidad.

Es así como, desde la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Sonsón a través del trabajo de su mesa se organiza y dispone de su estructura de acción de importancia que se define en tres estrategias, la primera de ellas de prevención que comprende los programas de formación, acompañamiento y comunicación enfantizando en el reconocimiento de los derechos fundamentales; una segunda estrategia de monitoreo, evaluación y seguimiento que establece el diagnóstico cuantitativo y cualitativo anual para realizar un análisis sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes para adelantar programas de acuerdo con la priorización de las necesidades; y una tercera estrategia de contingencia dedicada a la atención urgente cuando se presenta el deterioro familiar, violencia, maltrato, abandono, desnutrición o se es víctima del conflicto armado

y social para lo cual se requieren tratos especiales de cuidado de un modo interdisciplinario e integral para la optimización de recursos, en el establecimiento de medidas de protección mediante los hogares de paso, la articulación de todas las autoridades en la asistencia y atención de los niños, niñas y adolescentes que requieran medidas para la restitución de sus derechos vulnerados.

### **Marco normativo**

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se contemplaron los derechos de los niños, niñas y adolescentes -NNA- como derecho fundamental dada su condición de vulnerabilidad, estos derechos se encuentran soportados tanto en la Constitución como en otras normas que conforman el bloque de constitucionalidad y que únicamente aplican a una población claramente allí determinada.

Adicional a lo anterior, se asigna al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, como entidad del orden nacional que se encarga de coordinar las políticas del Gobierno nacional en favor de la infancia, con la cual se busca garantizar los derechos de los NNA y así asegurar su protección cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Las funciones y obligaciones del ICBF tienen un marco normativo que se encargan en gran parte de adoptar acuerdos internacionales e incorporarlos en el ordenamiento jurídico colombiano, tiene adicionalmente un enfoque en sus inversiones para además de proteger los NNA, especialmente se encuentra un enfoque en las inversiones que impactan en sectores menos favorecidos.

Se encuentra que frente a la ejecución de los recursos en el ICBF se deriva un tipo de contrato especial en la administración pública denominada Contrato de Aporte que permite una contratación directa y expedita permite una ejecución de los recursos dado la necesidad que se tiene de cubrir los requerimientos de los NNA. Se tiene entonces que el Contrato de Aporte es una modalidad especial de contratación, sin embargo, se deben respetar los principios generales de la contratación estatal contenidos en el estatuto general de la contratación pública – ley 80 de 1993.



Viana (2017), realizó una investigación titulada “Las cláusulas exorbitantes en los contratos de aporte: un régimen atípico en la contratación estatal colombiana”, para la Universidad la Gran Colombia de Bogotá. El estudio fue de corte descriptivo-inductivo, y dilucidó la siguiente hipótesis:

El ICBF adoptó la decisión de aplicar principios rectores de la contratación estatal, entre ellos la utilización de las cláusulas exorbitantes, mecanismos de defensa de las entidades estatales que no tiene una aplicación general para todo tipo de contrato, se hace necesario una modificación a la ley 80 de 1993, para que sean incluidos los contratos de aporte como una modalidad contractual, en la cual este tipo de cláusulas sean de obligatorio cumplimiento. (Viana, 2017, p. 12).

Además, tuvo como objeto “Determinar si la aplicación de las cláusulas exorbitantes dentro del Contrato de Aporte, como modalidad de contratación del Instituto Colombiano de Bienestar familiar, carecen de legalidad, al no estar contempladas en el Estatuto de Contratación Estatal”. (Viana, 2017, p. 12).

Entre los hallazgos se destacó que:

(...) la normatividad que regula el Contrato de Aportes, se encuentra ilegítima respecto del ordenamiento jurídico colombiano que regula la contratación pública, sin embargo, es necesario inferir que dichas facultades extraordinarias deben ser incorporadas de manera obligatoria en este tipo de contratos, por cuanto son de suma importancia para el cumplimiento de los fines estatales.

El aporte a la investigación en curso versa sobre que a pesar de ser el Contrato de Aporte una forma atípica de contratación es necesario si se ejecuta respetando los principios de contratación y si cumple su esencia de proteger los derechos fundamentales de los NNA.

Moreno (2013), desarrolló una investigación titulada “Contrato de Aportes contemplado en el Art. 21 de la Ley 7 de 1979”, para la Universidad La Gran Colombia. La investigación tuvo como estrategia metodológica desde lo explicativo – descriptivo. Su objetivo fue “determinar si el Contrato de Aporte es una modalidad contractual contraria a la esencia de las normas relativas a la contratación estatal y establecer su especial y prevalente relación con el cumplimiento de los fines del Estado”. (Moreno, 2013, p.11).

Entre los hallazgos se destaca que los contratos de aportes no poseen la obligatoriedad de las cláusulas exorbitantes, ya que solo operan en el contrato de obra, en aras de permitir la concesión de los bienes del Estado y de potenciar una adecuada prestación de servicios públicos. Moreno (2013).

Por su parte vale acotar como desde la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la Sentencia de Rdo. 16941 del 11 de agosto del 2010, con el Consejero ponente: el Dr. Enrique Gil Botero, recuerda que el Contrato de Aporte es un contrato de carácter estatal, que se rige normas la Ley 80 de 1993–. Y que además se permite celebrarlo desde ley 7 de 1979, en artículo 21, núm. 9 y desde el decreto 2388 de 1979. Y consta de:

(...) una clase de convención atípica encaminada a que el ICBF –en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos– suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Además, enfatiza el Consejo de Estado, en la sentencia aludida, que el Contrato de Aporte es especial, y se suscribirá:

entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia. (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Allí se itera que parte de la permisividad del Contrato de Aporte radica en la posibilidad y requerimiento sine qua non, para dar preferencia a los derechos de los NNA.

En otra jurisprudencia esta vez de la Corte Constitucional, en la SU 273 del 19 de junio del 2019, con expedientes T-5.457.363, T-5.513.941 y T-5.516.632, AC.; de Magistrado Ponente: Dr. Carlos Bernal Pulido, ratifica que el Contrato de Aporte es una modalidad atípica:

(...) encaminada a que el ICBF -en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos- suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

Por ello el objetivo central de un Contrato de Aporte, versará hacia proveer o entregar “bienes del ICBF a otra institución que se encarga de prestar el servicio público de bienestar familiar, a diferencia del contrato de prestación de servicios”. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

Aunado a lo anterior, las situaciones políticas y sociales han reflejado una falta de equidad y de acciones contundentes para apuntar a la creación de políticas públicas eficaces enfocadas a brindar unas soluciones de fondo a múltiples y profundas problemáticas sociales que desde la sociedad se encuentran con una gran afectación profunda, carencia de la atención ajustada por parte del estado desde el contexto para poder propender por una ejecución clara en el territorio.

Es importante desde el Estado propender precisamente para que dinamice la participación ya que, desde el ejercicio de los diversos puntos de vista, es como se puede enriquecer el diálogo y esa construcción multipluralista de las políticas públicas enfocadas a las necesidades de los ciudadanos observado siempre los preceptos del respeto por los derechos humanos y tratados internacionales que refuerzan esa idea de inclusión de las comunidades en el marco el respeto mismo en su dignidad.

Pese a lo anterior, se traen a colación diferentes expresiones sobre las políticas públicas, entre ellas, su definición como “ciencia del Estado en acción” (Jobert y Muller, 1987) o como “ciencia de la acción pública” (Muller, 2002). Así mismo, vinculada al tema de la política, entendida esta última como “un programa o curso de acción gubernamental” (Pastor, 2014).

En el contexto generado, se debe entender que la acción de lo público permite la reconstrucción de la confianza y apoyo por parte del estado a los administrados, procurando suplir esas necesidades desde el contexto y territorio con un enfoque claro para que realmente generen acciones encaminadas a los programas que tradicionalmente son criticados por la falta de pertinencia y asertividad en las comunidades.

La participación ciudadana, los mecanismos de participación y demás conceptos similares son la base fundamental precisamente para que se genere una construcción bajo el nivel de confianza, pero desde lo estructural, se genere esa construcción armónica reconociendo el papel principal de las comunidades como eje fundamental del éxito en la construcción de las políticas públicas.

A todas luces, es importante tener en cuenta las diversas variables que encamina la construcción de una política pública, lo anterior ya que genera uso elementos que tercián en la misma interacción del estado – sociedad, esta variable en la ecuación juega un papel determinante y es donde la legitimidad depende precisamente de esas construcciones articuladas con pertinencia para propender por la durabilidad y estabilidad de las propuestas y ejecuciones que se realizan en el territorio.

También es importante tomar el ámbito histórico donde Jones (1970) añade un nuevo elemento para el entendimiento y evolución de las políticas públicas al exponer su estudio desde la presentación de cinco etapas:

La identificación de un problema; la formulación de soluciones; la toma de decisión; la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción.

Además de lo anterior, y pasando por otros estudios históricos, se puede inferir que el estudio más concreto y acertado para la caracterización de las políticas públicas desde la constitución de unas fases es el realizado por Eugene Berdach en el texto: los ocho análisis para el análisis de las políticas públicas donde propone el camino desde:

La definición del problema; la obtención de la información; la construcción de alternativas; la selección de criterios; la proyección de los resultados; la confrontación de costos; los pasos de decidir y contar la historia.

Sobre la construcción de las alternativas y construcción con pertinencia de estas, se inicia desde lo general hasta lo particular con el fin de ejecutar estrategias de organización y ejecución con opciones que brinden una solución de fondo a las diversas problemáticas que se presentan.

Ineludiblemente se debe tener una etapa de proyección de resultados para poder medir los impactos de las acciones que se desplegaron en la ejecución de las políticas públicas, esto si se

tiene en cuenta que es la finalidad para la medición, a todas luces es compleja pues entran a terciar algunos factores que en algunas oportunidades se disipan y dificultan al momento de su medición.

Con lo anterior, es importante entonces promover un seguimiento permanente y medición del impacto para enriquecer el ejercicio de ejecución de las políticas públicas para poder comparar las proyecciones versus el resultado y poder ajustar lo pertinente para propender por un mayor resultado según las metas trazadas en la ejecución de las mismas políticas públicas.

En conclusión se debe indicar que el papel de la transformación real de las políticas públicas debe ser precisamente en primer lugar una construcción colectiva enfocando el territorio con los actores pertinentes que apunten precisamente no solo a democratizar el ejercicio del estado, sino, que legitime y brinde durabilidad e impacto a las mismas, lo anterior ya que no se trata de ejecutar cantidad de políticas en el territorio si no que realmente esa medición se refleje en las comunidades respectivas.

De igual forma y para finalizar, la conciencia sobre la importancia de la articulación de la comunidad y la verdadera transformación que esto conlleva es lo que realmente brinda sentido al ejercicio que debe ejecutar la administración pública siempre de la mano con las diversas comunidades en el territorio y para el territorio.

Finalmente, además de realizar un análisis del Contrato de Aporte con un breve recuento desde los fundamentos normativos y luego de hacer lo propio con lo relacionado con las políticas públicas, es importante generar un contexto frente al municipio de Sonsón – Antioquia fue fundado en 1800, su extensión es de 1323 KM<sup>2</sup> para el año 2018 en el municipio vivían 36.861 habitantes según el censo realizado por el DANE en la misma anualidad casi el 50% se encuentra en la cabecera municipal y el otro 50% en la zona rural.

En el mismo censo se tiene que hombres son el 50.3% y mujeres el 49.7% y la población menor de 18 años se encuentra alrededor del 30%, es decir, un poco más de 11.000 habitantes del

municipio de Sonsón requiere una atención especial por parte de estado en cabeza del ICBF con los diferentes programas y que son obligación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de igual forma, la categoría del ente territorial es de 6ta y maneja un presupuestal general aproximado por valor de \$43.000.000.000 de los cuales se destinan parte de los recursos de inversión sumado a los que remite la Gobernación de Antioquia y el ICBF para brindar la atención a la población de interés y que se relaciona con el presente trabajo.

## **Marco conceptual**

### **La dogmática jurídica**

En este enfoque de investigación dogmática, el objeto de estudio es un sistema o subsistema jurídico determinado, el cual supone y acepta ciertos puntos de partida que no tiene discusión acorde con Vásquez 2008, en este caso por ejemplo lo relativo al Contrato de Aporte en contratación atípica para la atención de los NNA desde el ICBF en los procesos de contratación pública contenidos en la Ley 80 de 1993.

En la dogmática jurídica se acepta que quien emite las normas, está imbuido entre los destinatarios, es decir los que las elaboran, deben cumplirlas y esa aceptación de las normas aporta a la regulación del comportamiento social. (Vásquez, 2008).

La investigación de enfoque dogmático busca desde los axiomas, teorías y conceptos, llegar a un entendimiento adecuado de los textos legales. La normatividad en el derecho posee unos valores y principios los cuales se llegan a interpretar con la investigación dogmática, en interrelación con esos hechos sociales y las acciones de “(...) la naturaleza humana o divina o de la racionalidad instrumental de la sociedad que la impone como verdades reveladas o inmutables (libertad, vida, solidaridad, seguridad, propiedad, etc.) (...)”. (Valencia y Marín, 2018, p.22).

### **Desarrollo categorías**

Se toman 4 categorías para fundamentar el proceso de investigación y orientar los resultados según los objetivos planteados en el presente trabajo y así ir desarrollando uno a uno para avanzar según lo que se plantea.



**Tabla 1.**

*Descripción de las categorías a analizar*

<b>Temática/Concepto</b>	<b>Definición</b>
<b>Niños, Niñas y Adolescentes</b>	Grupo vulnerable y de especial atención por parte del estado, de la sociedad y la familia que requiere acompañamiento permanente para garantizar la protección de los derechos que gozan cuya finalidad es en los términos de la ley 1098 de 2006 y que además consagra en su artículo primero “Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.”
<b>Política Pública</b>	Por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores (Peterson, 2003). Las políticas públicas son un objeto de estudio complejo, lo que se refleja en la dificultad de encontrar una definición homogénea. Existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas, de acuerdo con Velázquez (2009), o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública.
<b>Contrato de Aporte</b>	El Consejo de Estado, en la Sala de lo contencioso administrativo en la Sentencia 36912, del 9 de mayo del 2011, con el Consejero Ponente, Dr. Enrique Gil Botero, trae a colación que este posee unas características particulares y especiales. Se diferencia notoriamente de cualesquiera otros negocios jurídicos y además se motiva, planea, diseña y ejecuta de manera especial entre el contratante (Estado) y un contratista, en búsqueda de la integración y protección de la niñez y sus familias. (Cuello, 2009).
<b>Contratación estatal</b>	La contratación estatal es un conjunto de normatividades que se encargan de regular los procedimientos para que el estado representado en diversas entidades del nivel central o descentralizadas, puedan adquirir bienes y/o servicios para satisfacer sus necesidades y las de los administrados, de igual forma es una modalidad especial y exclusiva que radica en cabeza del Estado y que tiene unas prerrogativas especiales.

*Nota.* Elaboración propia con base en los referentes mencionados.

### **1. Niños, niñas y adolescentes.<sup>2</sup>**

#### ***Definición desde el ICBF<sup>3</sup>***

En el concepto unificado 27891 de julio 19 de 2010, emitido por el jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se desarrolla y menciona sobre la antigua

<sup>2</sup> Primera categoría desarrollada en la investigación.

<sup>3</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

concepción que se tenía sobre los niños donde eran concebidos como seres pasivos sometidos totalmente a la autoridad paterna. Sumado a lo anterior, se tiene que:

“ (...) se consagra una protección especial que deben brindar el Estado y la Sociedad para velar por la protección de sus derechos, los cuales tienen un rango privilegiado al tener prioridad sobre los derechos de los demás. Por esta razón, el País ha promovido una protección integral de los derechos de los niños con el fin de evitar lesiones a su integridad y sus derechos. Por lo anterior, es necesario establecer cuál es la definición de la expresión "niño" para entender cuál es el alcance del artículo de la Constitución y aplicarlo de forma correcta. (...) (...) "Se entiende por niño o niña, las personas entre 0 y los 12 años y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.” (Concepto unificado 27891, 2010).

### ***Normativa interna y Constitucional en Colombia***

De igual forma se encuentra en el Código Civil Colombiano<sup>4</sup> en su artículo 34 donde se desarrollan palabras relacionadas con la edad:

“Llámase infante o niño, todo el que no ha cumplido siete años; impúber, que no ha cumplido catorce años; adulto, el que ha dejado de ser impúber; mayor de edad, o simplemente mayor, el que ha cumplido veintiún<sup>5</sup> años, y menor de edad, o simplemente menor, el que no ha llegado a cumplirlos.” (Ley 84 de 1973).

Concepto que se desarrolla en la norma civil Colombiana pero se evoluciona a través del tiempo teniendo en cuenta las transformaciones sociales que se tienen de las diversas sociedades. De igual forma, se tiene la ley 1098 de 2006<sup>6</sup> donde se encuentra en su artículo 3° que define los sujetos de titulares de derechos de la citada norma y en la que se indica que:

---

<sup>4</sup> Ley 84 de 1973.

<sup>5</sup> Las expresiones mayores de edad o mayor, empleadas en las leyes comprenden a los menores que han obtenido habilitación de edad\*, en todas las cosas y casos en que las leyes no hayan exceptuado expresamente a estos.

<sup>6</sup> Código de Infancia y Adolescencia – ley 1098 de 2006.

Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. (Ley 1098, 2006, artículo 3°)

Además, desde el ámbito constitucional el Contrato de Aporte busca brindar asistencia y protección a los NNA, con fundamento en lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia (1991) que preceptúa:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 44).

### ***Definición desde los derechos humanos***

Desde el ámbito internacional, tomando la Convención sobre los derechos del Niño en la parte I contiene su artículo 1º: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.” (Convención de los Derechos del Niño, 1989, artículo 1).

En el citado tratado internacional también se desarrollan una serie de reconocimientos que se realizan con base en la dignidad humana, reconocimiento de las falencias que, a nivel de educación, alimentación, etc. que se entienden como fundamentales se buscan proteger con mayor determinación dado que si bien es cierto los estados contaban con algunas regulaciones para la

protección de los derechos de los NNA, se requerían mayores medidas y acompañamiento para garantizar la efectiva protección de un grupo poblacional que se entiende es más débil y vulnerable frente a los derechos de los demás seres humanos que pueden valerse por sí mismos, y que no dependen en un 100% de el acompañamiento y protección que requiere este grupo de alta vulnerabilidad.

Vale la pena indicar que este tratado internacional es el fundamento que se genera la creación de la ley 7 de 1979 mediante la cual se creó entre otras cosas el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reorganizó el ICBF.

## **2. Políticas públicas<sup>7</sup>**

Desde diferentes expresiones sobre las políticas públicas, se tiene una definición como “ciencia del Estado en acción” (Jobert y Muller, 1987) o como “ciencia de la acción pública” (Muller, 2002). Así mismo, vinculada al tema de la política, entendida esta última como “un programa o curso de acción gubernamental” (Pastor, 2014).

El término políticas públicas como accionar desde el gobierno, se puede observar como esa finalidad de suplir las necesidades de los administrados y de procurar la prestación de un servicio público con calidad.

En el contexto generado, se debe entender que la acción de lo público permite la reconstrucción de la confianza y apoyo por parte del Estado a los administrados, procurando suplir esas necesidades desde el contexto y territorio con un enfoque claro para que realmente generen acciones encaminadas a los programas que tradicionalmente son criticados por la falta de pertinencia y asertividad en las comunidades.

La participación ciudadana, los mecanismos de participación y demás conceptos similares son la base fundamental precisamente para que se genere una construcción bajo el nivel de

---

<sup>7</sup> Segunda categoría de la investigación.

confianza, pero desde lo estructural, reconociendo el papel principal de las comunidades como eje fundamental del éxito en la construcción de las políticas públicas.

A todas luces, es importante tener en cuenta las diversas variables que encamina la construcción de una política pública, lo anterior ya que genera uso elementos que tercián en la misma interacción del estado – sociedad, esta variable en la ecuación juega un papel determinante y es donde la legitimidad depende precisamente de esas construcciones articuladas con pertinencia para propender por la durabilidad y estabilidad de las propuestas y ejecuciones que se realizan en el territorio.

También es importante tomar el ámbito histórico donde Jones (1970) añade un nuevo elemento para el entendimiento y evolución de las políticas públicas al exponer su estudio desde la presentación de cinco etapas:

1. la identificación de un problema
2. la formulación de soluciones
3. la toma de decisión
4. la puesta en marcha del programa
5. la evaluación de la acción

Además de lo anterior, y pasando por otros estudios históricos, se puede inferir que el estudio más concreto y acertado para la caracterización de las políticas públicas desde la constitución de unas fases es el realizado por Eugene Berdach en el texto: los ocho análisis para el análisis de las políticas públicas donde propone el camino desde:

1. la definición del problema
2. la obtención de la información
3. la construcción de alternativas
4. la selección de criterios

5. la proyección de los resultados
6. la confrontación de costos
7. los pasos de decidir
8. contar la historia.

Sobre la construcción de las alternativas y construcción con pertinencia de estas, se inicia desde lo general hasta lo particular con el fin de ejecutar estrategias de organización y ejecución con opciones que brinden una solución de fondo a las diversas problemáticas que se presentan.

Ineludiblemente se debe tener una etapa de proyección de resultados para poder medir los impactos de las acciones que se desplegaron en la ejecución de las políticas públicas, esto si se tiene en cuenta que es la finalidad para la medición final que a todas luces es compleja pues entran a terciar algunos factores que en algunas oportunidades de disipan y dificultan al momento de su medición.

Para tomar una referencia en cuanto a la política pública en un municipio de primera categoría como lo es Medellín, se tiene que en el acuerdo Nro. 83 de 2006 emitido por el Concejo de Medellín “Por medio del cual se adopta una política pública de protección y atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la Ciudad de Medellín” se contemplan las entidades que participarán en la construcción de las rutas de atención y acompañamiento para los NNA y las fuentes de financiación para poder ejecutar todos los planes que se deberán construir derivados de la política creada.

En el artículo 9° de la política pública adaptada en el Municipio de Medellín<sup>8</sup> se detallan las funciones de un comité técnico, se define este en el artículo 6° que se trata de “ (...) Un Consejo de Políticas de Infancia, encargado de establecer y evaluar las directrices de la Política de atención a la infancia y la adolescencia en el marco de la ley 1098 de 2006 (...)”

---

<sup>8</sup> Acuerdo municipal Nro. 83 de 2006

De otra parte, en el municipio de Sonsón – Antioquia mediante acuerdo Nro. 24 del diciembre de 2010 se emite por parte del Concejo municipal “Por medio de la cual se adopta la política pública municipal de infancia y adolescencia”, se incorporan elementos de fundamento legal para la construcción de la misma, entidades o dependencias que realizarán el acompañamiento según las funciones allí establecidas y la incorporación de una serie de seguimientos cuantitativos para la medición de la implementación de la política pública instituida mediante el acuerdo citado.

### **3. Contrato de Aporte.**

#### ***Regulación interna Contrato de Aporte y dimensión constitucional***

A partir de la Ley 7 de 1979, en la que se contemplaron regulaciones para proteger a la niñez, allí se establecieron algunas disposiciones entre otras, se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reorganiza el ICBF.

En dicha Ley, se incorporó lo relacionado con la facultad de celebración de contratos por parte del ICBF así: “El ICBF podrá celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales e internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo” (Ley 7, 1979, art. 21, núm. 21).

El Decreto Reglamentario de la Ley 7 de 1979 expresa en su artículo 128 que: “Los contratos de aporte que el ICBF celebre para la prestación de los servicios de Bienestar Familiar sólo están sujetos a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo”. (Decreto 2388, 1979, art.128). Luego el Decreto 2388 de 1979, en el artículo 127 determina la naturaleza especial al servicio de Bienestar Familiar:

El ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal, cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de

acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año. (Decreto 2388, 1979, art.127).

En el año de 1985 la Junta Directiva del ICBF crea la figura de Hogar Infantil y la crea y dependiendo de la Unidad de Protección y Atención al Niño y a la Familia. Se buscó que el Hogar Infantil fuera una unidad donde se brindaran servicios de bienestar, se constituye como un núcleo generador de acciones de protección para los NNA y la familia, con la participación responsable y organizada de la sociedad.

Con el avance de la sociedad Colombiana, la determinación y generación de nuevas necesidades de los NNA, se observó la necesidad de fusionar del Hogar Infantil, la modalidad tradicional y las no convencionales, creando la Unidad de Protección como una red de servicios integrados, en donde a través de la participación de la sociedad, se desarrollarían acciones preventivas con el niño, el joven y la familia, buscando cambios permanentes en el mejoramiento de las condiciones de vida de estos grupos poblacionales. Lo anterior tomando esa obligación constitucional y compartida entre estado, familia y sociedad en general.

Esta propuesta buscó unificar la dispersión de servicios, para generar una prestación de un servicio más eficaz del ICBF con las comunidades, y empezó a vincular a todos los miembros de la familia, a las instituciones públicas, a las organizaciones comunitarias que tenían objetivos afines para desarrollar acciones integradas. (González y Durán, 2012).

No obstante, pese al ajuste desarrollado por el Estado Colombiano en regular la atención que se prestaba a estos grupos poblacionales, en lo relacionado con la contratación estatal, creó como norma base la Ley 80 de 1993 denominada Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la cual entró en vigencia 14 años posterior a la norma mediante la cual se incorporó la protección especial a los NNA y a la familia.



La ley 80 de 1993 limita al operador jurídico del estado a que se apliquen una serie de principios y procedimientos allí contenidos, de igual forma allí se determinaron una serie de contratos especiales que se rigen por esta Ley y por el procedimiento que consagra la norma especial.

Teniendo en cuenta lo indicado, se puede observar como en la ley 80 de 1993 se ha creado una contratación que tiene unas características, procedimientos y formas de abordarse de forma diferencial lo que constituye un régimen especial de contratación estatal, el Contrato de Aporte, que se encuentra vigente desde el año de 1979 y está consagrado en la Ley 7 de la misma anualidad, con las que se emitieron regulaciones para la proteger a la niñez y se establece el Sistema Nacional del Bienestar Familiar, de igual forma reorganizó el ICBF.

Así las cosas, el Estatuto de Contratación en Colombia<sup>9</sup>, tiene como objeto crear reglas, principios y procedimientos que rigen los contratos de las entidades públicas, con capital público y de economías mixtas. Se define como entidad estatal a toda aquella organización que hace parte del Estado (nación, departamentos, municipios, congreso de la república, Contraloría General de la Nación, entre otros) y que tienen la capacidad jurídica para celebrar contratos.

Con la contratación estatal se busca prestar una serie de servicios para cumplir con fines del estado, de igual forma para propender un adecuado funcionamiento del mismo y una prestación dl servicio público con calidad a los ciudadanos, sumado a lo anterior es importante indicar que sobre los fines de estado es fundamental brindar una continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administradores.

En un Estado Social de Derecho, los gobernantes, deben crear y permitir que se brinde un tratamiento especial a las personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad y que están impedidos en muchos casos para ejercer sus derechos y por ende, requieren que se les brinde unas especiales condiciones de igualdad, en la adopción de políticas públicas que les resulten

---

<sup>9</sup> Ley 80 de 1993: Estatuto general de la contratación estatal en Colombia.

aplicables. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen. Es este sentido, la Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 44, establece como los derechos fundamentales de los niños

(...) la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión y que serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia y es la familia, la sociedad y el Estado quienes tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 44).

Por su parte la Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 355 inciso 2, establece que:

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo, el Gobierno Nacional reglamentará la materia. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 355, inciso 2).

De igual forma, los Contratos de Aporte tienen por objeto la entrega de recursos para la ejecución de programas para la protección o mejoramiento de la calidad de vida de los NNA, lo anterior, lo recibe una entidad jurídica particular sin ánimo de lucro, recursos que tienen una especificación en su destinación y únicamente ser ejecutados en los programas para los que han sido contratados y destinados.

De otro lado, el ICBF recibe como retribución o contraprestación por parte de la entidad que se denomina contratista, el cumplimiento del objeto y obligaciones pactadas en el Contrato de Aporte; adicionalmente la Ley de Infancia y Adolescencia, en su Artículo 82, afirma que el ICBF podrá suministrar directamente el servicio de protección a los NNA o mediante contrato con instituciones, es decir, al realizar un Contrato de Aporte, se busca que un tercero satisfaga la necesidad del ICBF de cumplir con su función de protección a los NNA. Y allí se observa cómo se amparan los derechos fundamentales, a personas con un mayor grado de vulnerabilidad

Además, el Contrato de Aporte desde su objeto busca brindar asistencia y protección a los NNA, con fundamento en lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia (1991) que preceptúa:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 44).

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos inferir que desde el ámbito constitucional se encuentran ampliamente protegidos los derechos de los NNA, además, que estos son de especial protección y prioridad en el desarrollo de los enfoques que el estado debe generar. Con la regulación especial que tiene el Contrato de Aporte, con el que se busca la protección amplia e diversos puntos como salud, protección, atención integral, entre otros.

Bustos y Garzón (2018), entre los tipos de Contratos de Aporte, contemplan los: “(...) que se celebran con asociaciones de padres de familia, cooperativas, organizaciones comunitarias y de

grupos étnicos, ONG, Cajas de Compensación Familiar, cabildos indígenas, iglesias y confesiones religiosas, entre otras, para administrar la modalidad de atención en la educación inicial”. (p.26).

Entonces, si se tiene que el Contrato de Aporte no es una donación y se encuentra expresamente excluido del ámbito de aplicación de la reglamentación del inciso segundo del Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia de 1991, porque se ajusta a tres de las descripciones realizadas en el Artículo 2 del Decreto Reglamentario 777 de 1992, dichas normas no le son aplicables.

Se deduce que, la necesidad de garantizar el interés superior de los NNA, es una de las principales expresiones que se enmarca en el contexto del Estado Social de Derecho y del deber general de solidaridad, para que, a los NNA, se les otorgue un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, de forma tal que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de una familia, integrante de la comunidad y la sociedad. En tal sentido, todas las personas, sin excepción, gozan de legitimidad para exigir el cumplimiento de los derechos de los NNA y se establecen sanciones para los infractores.

Por tanto, se buscará evitar vulnerar preceptos tan importantes como los señalados en el artículo 6 de la Ley 7 de 1979, en donde se establece que todo NNA tienen derecho a: “(...) la educación, la asistencia y bienestar sociales. Corresponde al Estado asegurar el suministro de la escuela, la nutrición escolar, la protección infantil, y en particular para los menores impedidos a quienes se deben cuidados especiales” (Ley 7, 1979, art. 6).

### ***La Jurisprudencia para el Contrato de Aporte***

Acercas del Contrato de Aporte el Consejo de Estado, en la Sala de lo contencioso administrativo, en la Sentencia 36912, del 9 de mayo del 2011, con el Consejero Ponente, Dr. Enrique Gil Botero, recuerda que este posee unas características particulares:

- i) es un contrato estatal regido por la ley 80 de 1993; ii) se trata de un negocio jurídico atípico, principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal al igual que todos los contratos

estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; constar por escrito y debe estar suscrito por las partes, en los términos consagrados en el artículo 41 de la ley 80 de 1993; iv) bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, esto es, el aportante y el contratista; y vi) conmutativo, toda vez que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación, al margen de que el contratista pueda ser una institución sin ánimo de lucro. (Consejo de Estado, Sentencia 36912, 2011).

Inclusive añade el Consejo de Estado en la Sentencia en mención que ese Contrato de Aporte, por ser atípico, posee un sujeto activo que es cualificado y calificado por ley y además es:

(...) un negocio jurídico que sólo puede ser suscrito por el ICBF, en el que la entidad pública entrega unos bienes (tangibles o intangibles) al contratista para que este último asuma, a cambio de una contraprestación, la ejecución de un servicio propio del sistema de bienestar social bajo su exclusiva responsabilidad y con personal técnico y especializado a su cargo. (Consejo de Estado, Sentencia 36912, 2011).

Es sabido que el Contrato de Aporte, se diferencia notoriamente de cualesquiera otros negocios jurídicos y además se motiva, planea, diseña y ejecuta de manera especial entre el contratante (Estado) y un contratista, en búsqueda de la integración y protección de la niñez y sus familias. (Cuello, 2009).

Otro aspecto clave a tener en cuenta se relaciona con la fase de la liquidación del Contrato de Aporte, para lo cual se necesita entregar “(...) los soportes contables pertinentes, como quiera que no se trata de un simple informe de ejecución del contrato, sino que comprende la forma como se invirtieron los dineros públicos aportados” (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Por su parte en el tema de alguna conexitud o vínculo laboral que se pudiere general con el Contrato de Aporte

(...) se evidencia que estese caracteriza porque el contratista ejecuta dicho contrato con absoluta autonomía e independencia para el desarrollo de este, no generándose en tal sentido vínculo laboral alguno ni solidaridad prestacional entre el ICBF y el operador y/o sus dependientes, si los hubiere. (Martínez y Munive, 2018, p. 16).

Retomando el asunto de las normas de selección, como en el tema de los pliegos de condiciones establecen procedimientos para selección objetiva de la propuesta más favorable. Asimismo, se delimita la responsabilidad que los servidores públicos tiene en la vigilancia de la ejecución de los contratos según su objeto y fines de la contratación, lo anterior directamente asociado a los principios de transparencia, economía y responsabilidad. (Campos, Castro, Noreña, y Pérez, 2019).

Por su parte vale traer al análisis a realizar, como desde la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la Sentencia de Rdo. 16941 del 11 de agosto del 2010, con el Consejero ponente: el Dr. Enrique Gil Botero, recuerda que el Contrato de Aporte es un contrato de carácter estatal, que se rige normas la Ley 80 de 1993-. Y que además se permite celebrarlo desde ley 7 de 1979, en artículo 21, núm. 9 y desde el decreto 2388 de 1979. Y consta de:

(...) una clase de convención atípica encaminada a que el ICBF –en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos– suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Además, enfatiza el Consejo de Estado, en la sentencia aludida, que el Contrato de Aporte es especial, y se suscribirá:

entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia. (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Allí se itera que parte de la permisividad del Contrato de Aporte radica en la posibilidad y requerimiento *sine qua non*, para dar preferencia a los derechos de los NNA.

En otra jurisprudencia esta vez de la Corte Constitucional, en la SU 273 del 19 de junio del 2019, con expedientes T-5.457.363, T-5.513.941 y T-5.516.632, AC.; de Magistrado Ponente: Dr. Carlos Bernal Pulido, ratifica que el Contrato de Aporte es una modalidad atípica:

(...) encaminada a que el ICBF -en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos- suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

Por ello el objetivo central de un Contrato de Aporte, versará hacia proveer o entregar “bienes del ICBF a otra institución que se encarga de prestar el servicio público de bienestar familiar, a diferencia del contrato de prestación de servicios”. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

El Consejo de Estado, en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la Sentencia de Rdo. 16941 del 11 de agosto del 2010, con el Consejero ponente: el Dr. Enrique Gil Botero, recuerda las seis (6) características preponderantes en el Contrato de Aporte:

i) es un contrato estatal regido por la ley 80 de 1993; ii) se trata de un negocio jurídico atípico, principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal al igual que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; constar por escrito y debe estar suscrito por las partes, en los términos consagrados en el artículo 41 de la ley 80 de 1993; En estas tres características se destaca e itera como ese Contrato aporte es atípico, y se enmarca desde la ley 80 de 1993, art. 41. Y siguen otras tres características para llegar a las seis planteadas:

iv) bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, esto es, el aportante y el contratista; y vi) conmutativo, toda vez que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación, al margen de que el contratista pueda ser una institución sin ánimo de lucro.

Retomando la esencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Melendez (2015) recuerda que este presta sus servicios en el país, por medio de

(...) instituciones adscritas, vinculadas y propias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar- SNBF. El ICBF es prestador del SPBF y es el ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar – SNBF. En este sentido se realizan acciones de coordinación, articulación y gestión, se ejecutan programas y se celebran convenios, contratos de aporte, entre otros, a través de los cuales provee recursos para la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar - SPBF. (Melendez, 2015, p. 453).



Martínez y Munive (2018) describen que la concordancia al objeto social que posee el ICBF<sup>10</sup>, estará provisto de facultades para:

suscribir contratos especiales con particulares –fundamentalmente con asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro o con personas de elevada solvencia moral–, denominados Contrato de Aportes, con la finalidad de que esos sujetos privados, de manera armónica con el Estado, colaboren en la prestación del servicio de bienestar familiar, la protección de la familia como núcleo esencial de la sociedad, y de los niños y niñas que se constituyen en el eje central y primordial de la sociedad, cuyos derechos prevalecen sobre los de los demás, como se ha reconocido en la Carta Política de Colombia<sup>11</sup>. (p.13).

Asimismo, por medio de aquel Contrato de Aporte, recuerdan Martínez y Munive (2018), que por medio de este el ICBF, puede:

(...) efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia. (p.15).

Por su parte el Consejo de Estado, en la Sección Tercera, subsección B, en la sentencia del 30 de junio de 2016, con radicado 2082765, expresó sobre el Contrato de Aporte y su relación con el ICBF, que:

El ingreso al sistema nacional de bienestar familiar no depende del acto de creación de la persona jurídica que presta el servicio de forma indirecta, sino de la prestación que esta realiza a partir de sus obligaciones contractuales. No se desprende de una formalidad, sino de la puesta en marcha de actividades que, bajo la dirección, vigilancia y control del ICBF,

---

<sup>10</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

<sup>11</sup> Constitución Política de Colombia de 1991

satisfagan la necesidad tantas veces mencionada de protección de la población infantil y de las familias en situación de vulnerabilidad. (Consejo de Estado, Sentencia 2082765, 2016).

En este orden de ideas, la Corte Constitucional en la Sentencia T-806 del 8 de octubre del 2010, con expediente T-2687666, y de Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, recuerda que el Contrato de Aporte es especial y que le permite al ICBF adquirir

(...) edificios, muebles, dineros, etc., a entidades sin ánimo de lucro, para que éstas brinden atención a los usuarios de los programas del ICBF, en ejercicio de una función social que no genera ningún tipo de dividendo o lucro a dichas entidades, las cuales, lo que hacen es colaborar de manera desinteresada con el Estado, para que éste pueda cumplir con sus fines. (Corte Constitucional, Sentencia T-806, 2010).

De no ser por este mecanismo, no podría el ICBF, por ejemplo, ampliar sus activos con bienes inmuebles para destinar a los hogares de competencia, para el cuidado de los niños-ñas.

Y sobre si hubiere alguna relación contractual con el ICBF, por parte de quienes firman ese Contrato de Aporte, añade la Sentencia en mención:

Según los artículos 127 del Decreto 2388 de 1979 y 8 del Decreto 777 de 1992, constituye condición sine qua non para la celebración de los contratos de aporte, que en su clausulado se estipule que el ICBF no contrae ningún tipo de obligación laboral con los empleados o trabajadores que la entidad contratista emplee para la ejecución del Contrato de Aporte. (Corte Constitucional, Sentencia T-806, 2010).

Tampoco será válido “(...) que el ICBF sea llamado a responder solidariamente por las acciones u omisiones en las que puedan incurrir las entidades que suscriben con él, el Contrato de Aporte”. (Corte Constitucional, Sentencia T-806, 2010), es decir no aplica intentar atribuir

responsabilidad alguna emanada de un Contrato de Aporte el cual desde su esencia normativa blinda al ICBF, de cualesquiera demandas oportunistas.

En otra Providencia la Corte Constitucional, en la Sentencia T-667 del 3 de noviembre del 2017, con expediente T- 6.251.830, y de Magistrado Sustanciador: Dr. Alberto Rojas Ríos, recuerda el fundamento del Contrato de Aporte que fue erigido por “Ley 7 de 1979 como una modalidad de contratación especial, en consonancia con los fines y objetivos del ICBF relacionados con la protección de los derechos de los menores de edad” (Corte Constitucional, Sentencia T-667, 2017). Iterando que siembre en aras de salvaguardar los derechos de los infantes.

Además, recuerda la Corte en la Sentencia aludida que:

(...) el negocio jurídico que se celebra entre el ICBF y una institución de utilidad pública o social, por medio del cual aquel se obliga a proveer a ésta los bienes o servicios indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del ICBF. (Corte Constitucional, Sentencia T-667, 2017).

### ***Doctrina***

Para Meléndez (2015), una definición de Contrato de Aporte se tipifica

(...) cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social los bienes indispensables para brindar el servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del ICBF (Decreto 2388 de 1979 “Por el cual se reglamentan las Leyes 75 de 1968, 27 de 1974 y 7ª de 1979”). (p. 453).

Viana (2017), realizó una investigación titulada “Las cláusulas exorbitantes en los contratos de aporte: un régimen atípico en la contratación estatal colombiana”, para la Universidad la Gran

Colombia de Bogotá. El estudio fue de corte descriptivo-inductivo, y dilucidó la siguiente hipótesis:

El ICBF adoptó la decisión de aplicar principios rectores de la contratación estatal, entre ellos la utilización de las cláusulas exorbitantes, mecanismos de defensa de las entidades estatales que no tiene una aplicación general para todo tipo de contrato, se hace necesario una modificación a la ley 80 de 1993, para que sean incluidos los contratos de aporte como una modalidad contractual, en la cual este tipo de cláusulas sean de obligatorio cumplimiento. (Viana, 2017, p. 12).

Además, tuvo como objeto “Determinar si la aplicación de las cláusulas exorbitantes dentro del Contrato de Aporte, como modalidad de contratación del Instituto Colombiano de Bienestar familiar, carecen de legalidad, al no estar contempladas en el Estatuto de Contratación Estatal”. (Viana, 2017, p. 12).

Entre los hallazgos se destacó que:

(...) la normatividad que regula el Contrato de Aportes, se encuentra ilegítima respecto del ordenamiento jurídico colombiano que regula la contratación pública, sin embargo, es necesario inferir que dichas facultades extraordinarias deben ser incorporadas de manera obligatoria en este tipo de contratos, por cuanto son de suma importancia para el cumplimiento de los fines estatales.

El aporte a la investigación en curso versa sobre que a pesar de ser el Contrato de Aporte una forma atípica de contratación, es necesario si se ejecuta respetando los principios de contratación y si cumple su esencia de proteger los derechos fundamentales de los NNA.

Moreno (2013), desarrolló una investigación titulada “Contrato de Aportes contemplado en el Art. 21 de la Ley 7 de 1979”, para la Universidad La Gran Colombia. La investigación fue tuvo como estrategia metodológica desde lo explicativo – descriptivo. Su objetivo fue “determinar si el Contrato de Aporte es una modalidad contractual contraria a la esencia de las normas relativas a la

contratación estatal y establecer su especial y prevalente relación con el cumplimiento de los fines del Estado”. (Moreno, 2013, p.11).

Entre los hallazgos se destaca que los contratos de aportes no poseen la obligatoriedad de las cláusulas exorbitantes, ya que solo operan en el contrato de obra, en aras de permitir la concesión de los bienes del Estado y de potenciar una adecuada prestación de servicios públicos. Moreno (2013).

#### **4. Contratación estatal.**

##### ***Generalidades del contrato estatal***

Se tiene que los contratos estatales son “(...) todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad (...)” (Ley 80, 1993, art. 32).

Según este artículo 32 en comento esos contratos estatales se clasifican en: contrato de obra; contrato de consultoría; contrato de prestación de servicios; contrato de concesión y los encargos fiduciarios y fiducia pública. (Ley 80, 1993, art. 32, núms. 1 -5).

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

Desglosando el contrato de obra, son los que realizan “(...) las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago” (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 1, párrafo 1).

Y referente a la forma de contratar la interventoría añade el artículo citado:

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 1, párrafo 2).

Se sobreviene el contrato de consultoría, los cuales se realizan para contratar aquellos “(...) estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión”. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 2, párrafo 1).

También, son contratos de consultoría “los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos”. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 2, párrafo 2). Y finalmente el interventor no podrá dar ninguna orden de manera oral “Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 2, párrafo 3).

Sigue en este análisis el contrato de prestación de servicios, los cuales se plasman para ejecutar (...) actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados” (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 3, párrafo 1).

Explica el artículo en mención que dichos contratos no podrán generar “(...) en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable”. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 3, párrafo 2). Esto con el

objeto de dejar precisión que se realizan para una actividad u objetivo específico y que ni durante su ejecución ni al final hubiere relación laboral, con la entidad contratante.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en el núm. 4, establece los criterios mínimos para lo que es el contrato de concesión, el cual permitirá:

(...) otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 4).

Finalmente, sobre los Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública, estos únicamente se celebrarán:

(...) por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados. (Ley 80, 1993, art. 32, núm. 5, párrafo 2).

Sobre el contenido del contrato este no consta únicamente del texto que se firme por las partes, también se compone de los adjuntos que forman integralmente este contrato. Y este emana

de un acuerdo entre las partes, hacia una necesidad a satisfacer (objeto contractual), así el asunto central de la contratación que por escrito en el acuerdo avalado.

También valga recordar como la Corte Constitucional en la Sentencia C-892, del 22 de agosto 2001, con expediente D-3404, de Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, plantea que hay unos principios integradores de los contratos estatales a saber:

(i) el principio de la autonomía de voluntad, en virtud del cual la Administración pública está en capacidad de celebrar todos los contratos que resulten necesarios para satisfacer los intereses de la comunidad; (ii) el principio de la prevalencia del interés público, que le reconoce a la Administración una prerrogativa especial para ajustar el objeto del contrato a las necesidades variables de la comunidad.

Queda claro en estos dos principios integradores que debe apuntalar la administración pública a satisfacer las necesidades de la comunidad. Y sigue la Corte en la sentencia en comentario:

(iii) el principio de la reciprocidad de prestaciones, según el cual, lo importante y relevante en el régimen de contratación es la equivalencia real y objetiva entre los derechos y obligaciones que surgen de la relación contractual, y no la mera equivalencia formal y subjetiva con la que se llega a la simple satisfacción de los intereses individuales considerados por las partes cuando se formalizó el contrato; y, finalmente, (iv) el principio de la buena fe, que obliga a la Administración Pública y a los particulares contratistas, a tener en cuenta las exigencias éticas que emergen de la mutua confianza en el proceso de celebración, ejecución y liquidación de los contratos.

Con la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en Colombia, la cual creó unas reglas y principios para el tema de contratación para las entidades estatales. Por esto, con la Ley 80 de 1993, se le concede la dirección general y el control de la ejecución de los contratos a las entidades públicas, en la búsqueda de la:

(...) satisfacción de los cometidos estatales y el cumplimiento de las finalidades que la Constitución y la ley le impusieron a la administración pública. Para tal efecto, la ley dotó



a las entidades contratantes de poderes excepcionales para salvaguardar el estricto cumplimiento de estos cometidos y finalidades, cuando los servicios públicos que tiene a cargo la respectiva entidad se vean amenazados por la paralización o la afectación grave de dichos servicios, asegurando de esta manera su inmediata, continua y adecuada prestación. (Niño, 2011, p. 11).

### ***Regímenes especiales de la contratación pública***

El Congreso de la República expidió el Estatuto General de la Contratación Estatal a través de la Ley 80 de 1993, con el que buscó unificar la normatividad relacionada con la contratación que realizaban las diferentes entidades estatales. Pese a lo anterior, nacen modalidades especiales en la contratación estatal que se convierten en excepciones para algunas entidades del Estado como: las Empresas Sociales del Estado –ESE-, que se rigen conforme a la normatividad expresa en la Ley 100 de 1993; las universidades oficiales que se rigen por la Ley 30 de 1992; el tema de la contratación de fondos de servicios educativos que se rigen por la Ley 715 de 2001; sobre el Banco de la República que se rige por la Ley 31 de 1992; los asuntos de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales regulados por el Código de Minas.

Además de las excepciones indicadas en párrafo anterior, se tienen también los contratos de establecimiento de crédito, de seguros y financieros estatales que se rigen por las normativas legales aplicables a dicha actividad; las contrataciones de las entidades de servicios públicos domiciliarios regidos por la Ley 142 de 1994 en concordancia con la Ley 689 de 2001; los contratos realizados por las entidades del sector eléctrico como Interconexión Eléctrica SA. ESP-ISA-, la Empresa privada de generación y comercialización de energía –ISAGÉN- y las Empresas Públicas de Medellín E.S.P –EPM-, que se rigen por la Ley 143 de 1994 cuyo régimen de contratación aplicable es el del derecho privado, lo anterior dado la especificidad del servicio o bien que ofrecen y que deben estar en el mercado bajo una competencia con el fin de ser competentes en el mismo.

Dentro de las excepciones al régimen contractual que regula la Ley 80 de 1993 se tiene que el Contrato de Aporte es aplicable para todas las relaciones contractuales que realiza el ICBF con

el fin de ejecutar todos los programas misionales en prevención y protección de los NNA y las familias que habitan en el territorio colombiano.

Sobre este tema el artículo 122 del Decreto 2150 de 1995, eliminó procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, y expresa que: “Se podrán celebrar directamente los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar” (Decreto 2150, 1995, art. 122).

El ICBF emitió el Manual de Contratación, mediante Resolución 2690 del 2012 en la que se estableció en su sección primera todo lo relacionado con el régimen especial de aporte y sobre la selección del contratista, indica que:

(...) la contratación de los programas misionales se realizará mediante Contratos de Aporte, dando aplicación a los principios del Artículo 209 de la Constitución Política y las normas especiales de la contratación de aporte previstas en el Artículo 81 de la Ley 489 de 1998, núm. 9 del Artículo 21 de la Ley 7 de 1979; párrafo del Artículo 11 de la Ley 1098 de 2006; Artículos 123 y ss. del Decreto 2388 de 1979; Artículo 122 del Decreto 2150 de 1995; el Decreto 2923 de 1994 y el Decreto 1529 de 1996. (Resolución 2690 ICBF, 2012, núm. 1.1, párrafo 5).

El ICBF cuenta con un Manual de Contratación (2015), en el que se establecen el acompañamiento, los requerimientos técnicos, bajo una constante supervisión de dicha entidad en todos estos procesos. Dicho ICBF, rige sus parámetros contractuales desde normatividades como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), la Ley 1150 de 2007 (Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y otras).

Adicional a lo anterior, se tiene el Decreto 1082 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional), la Ley 1474 de 2011 (Prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública), entre otras.

Ajustadamente, entre todas las disposiciones en materia de contratación que conciernen al ICBF, por ejemplo, en el Decreto 1084 del 2015, sobre los contratos de aporte al ICBF se le exige a:

(...) proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año. (Decreto 1084, 2015, art. 2.4.3.2.9).

Es decir, dicho Contrato de Aporte, se concederá únicamente para que el ICBF, preste un servicio público y no para otros servicios.

## **Metodología**

### **Enfoque de la investigación.**

#### **Investigación Dogmática**

En este enfoque de investigación dogmática, el objeto de estudio es un sistema o subsistema jurídico determinado, el cual supone y acepta ciertos puntos de partida que no tiene discusión acorde con (Vásquez, 2008). Dentro del enfoque empleado se toman tres categorías en la investigación las cuales son la normativa, lo anterior dado que se van a generar análisis legales, constitucionales e internacionales asociados al bloque de constitucionalidad, la jurisprudencial por que se harán abordaje de sentencias una de Consejo de Estado y otra de la Corte Constitucional y la doctrinal por que se tendrá la fuente de autores teóricos dogmáticos que desarrollan lo relacionado con ello para complementar y enriquecer el ejercicio académico y el enfoque que se toma para el desarrollo de la presente investigación.

En este caso por ejemplo lo relativo al Contrato de Aporte que se emplea para la atención de los NNA por parte del ICBF analizado contra la política pública que se ejecuta en el Municipio de Sonsón. En la dogmática jurídica se acepta que quien emite las normas, está imbuido entre los destinatarios, es decir los que las elaboran, deben cumplirlas y esa aceptación de las normas aporta a la regulación del comportamiento social. (Vásquez, 2008).

La investigación de enfoque dogmático busca desde los axiomas, teorías y conceptos, llegar a un entendimiento adecuado de los textos legales. La normatividad en el derecho posee unos valores y principios los cuales se llegan a interpretar con la investigación dogmática, en interrelación con esos hechos sociales y las acciones de “(...) la naturaleza humana o divina o de la racionalidad instrumental de la sociedad que la impone como verdades reveladas o inmutables (libertad, vida, solidaridad, seguridad, propiedad, etc.) (...)”. (Valencia y Marín, 2018, p.22).

### **Tipo de estudio**

Esta investigación para la Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, se basará en un enfoque cualitativo, lo cual estudia los hechos, en este caso los aspectos jurídicos, legales, de normatividad de manera sistémica y se contrastará con la política pública de infancia y adolescencia en el Municipio de Sonsón Antioquia (2011-2019). El enfoque cualitativo plantea un problema de investigación, pero no plantea resolver hipótesis tan elaboradas como en los estudios cuantitativos, se va decantando según los contextos en donde se desarrolla el estudio, acorde con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018).

En las investigaciones cualitativas, se pueden generar una producción de preguntas durante la investigación, ya que esta dinámica es propia entre los hechos y acciones y la interpretación bajo el tipo de investigación que se plantea, predominando lo inductivo, encaminada a interpretar, reconstruir, aportar a mejorar realidades. No se prueban hipótesis, sino que se decantan preguntas problemáticas contrastando obligaciones legales que tienen diversas entidades descentralizadas, especialmente como es el caso, el Municipio de Sonsón - Antioquia, y se van develando durante el proceso, en el que también importan sus contextos, sus ambientes, en los que se analizan los hechos cómo hayan sucedido. Procura encontrar sentido a los fenómenos y hechos en función de los significados y sucesos. (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

Orozco (2018), recuerda que para alcanzar la comprensión de fenómenos sociales se necesita un acercamiento despreocupado a esos hechos y generar un amplio diálogo e interrelaciones con varios actores y las informaciones colindantes en donde se tendrán en cuenta los valores personales. Dicho de otra forma, se deberá ir de a poco dilucidando y decantando interpretaciones, hasta llegar a alguna que satisfaga las objeciones, pero sin olvidar que ninguna será la definitiva sino provisional, transitoria, hasta tanto no surjan otros elementos y argumentos que motiven otra reinterpretación, aspectos clave de la investigación cualitativa.

Es importante recordar que el Derecho, tiene un método propio que busca también entender realidades jurídicas y sociales, es por esto que no se puede emplear el método científico de las ciencias naturales a las ciencias sociales.

De allí que se debe tener cuidado cuando se plantean las hipótesis, las que serán subordinadas a ese objetivo global de comprender e interpretar la realidad a investigar o investigada (Taylor, 2002). Por ello no habrá restricción de las ideas, ni de la libertad, y será medido ante posibles leyes universales científicas, o so pretexto de proposiciones generales, es decir se rechaza la nomológica o se les asume como poco determinantes ante realidades sociales construidas o en construcción. Taylor (2002).

Se recorre una ruta bibliográfica y jurídica afín al objeto de estudio, para lo cual también se analizan doctrinas y normativas en diversos ámbitos, pasando por lo internacional, lo nacional y lo local, todo encaminado a una mejor dilucidación de la pregunta problematizante y los objetivos de investigación. En la investigación cualitativa se pretende que los sujetos actúen acordes con sus experiencias y sus visiones sobre el mundo y la vida. Además, hay una interrelación entre los significados que poseen los sujetos, los escenarios en que se desarrollan las acciones y las conceptualizaciones propias a la que llegue el investigador (Loreto y Pinilla, 2017).

En este caso por ejemplo lo relativo al Contrato de Aporte que se emplea para la atención de los Niños, Niñas y Adolescentes por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar analizado contra la política pública que se ejecuta en el Municipio de Sonsón. En la dogmática jurídica se acepta que quien emite las normas, está imbuido entre los destinatarios, es decir los que las elaboran, deben cumplirlas y esa aceptación de las normas aporta a la regulación del comportamiento social. (Vásquez, 2008).

La investigación de enfoque dogmático busca desde los axiomas, teorías y conceptos, llegar a un entendimiento adecuado de los textos legales. La normatividad en el derecho posee unos valores y principios los cuales se llegan a interpretar con la investigación dogmática, en interrelación con

esos hechos sociales y las acciones de “(...) la naturaleza humana o divina o de la racionalidad instrumental de la sociedad que la impone como verdades reveladas o inmutables (libertad, vida, solidaridad, seguridad, propiedad, etc.) (...)” (Valencia y Marín, 2018, p. 22).

### **Área de estudio**

Los campos que se tomarán como áreas de estudio de esta investigación son: **NNA** debido a que se considera como parte fundamental de la sociedad y que, además, requieren de una protección especial por parte del estado en un trabajo mancomunado con la sociedad y la familia. **Política Pública** desde el enfoque de la necesidad de legitimar el accionar del estado y como esa posibilidad de cubrir las necesidades en general de la sociedad para lograr el bienestar colectivo (Torres Melo y Santander, 2013), **Contrato de Aporte** como esa modalidad especial en la contratación estatal, atípica, que busca generar una herramienta para la atención de los NNA y que se fundamenta en la necesidad de brindar una atención ágil y con calidad por tratarse de una población vulnerable y **contratación estatal** dada la relevancia que en la actualidad tiene para nuestro país poder cumplir con los parámetros legales y de transparencia pero con celeridad para la atención de un grupo vulnerable.

A partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se contemplaron los derechos de los NNA como derecho fundamental dada su condición de vulnerabilidad, estos derechos se encuentran soportados tanto en la Constitución como en otras normas que conforman el bloque de constitucionalidad y que únicamente aplican a una población claramente allí determinada.

Adicional a lo anterior, se asigna al ICBF, como entidad del orden nacional que se encarga de coordinar las políticas del Gobierno nacional en favor de la infancia, con la cual se busca garantizar los derechos de los NNA y así asegurar su protección cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Se encuentra que frente a la ejecución de los recursos en el ICBF se deriva un tipo de contrato especial en la administración pública denominada Contrato de Aporte que permite una

contratación directa y expedita permite una ejecución de los recursos dado la necesidad que se tiene de cubrir los requerimientos de los NNA. Se tiene entonces que el Contrato de Aporte es una modalidad especial de contratación, sin embargo, se deben respetar los principios generales de la contratación estatal contenidos en el estatuto general de la contratación pública – ley 80 de 1993.

Viana dilucidó una hipótesis donde el ICBF adoptó la decisión de aplicar principios rectores de la contratación estatal, como lo contempla la misma ley 80 de 1993 y además, desarrolla todo lo que se relaciona con las llamadas cláusulas exorbitantes, que operan como unos mecanismos especiales de defensa para que las entidades puedan garantizar la prestación de un servicio público, aplicable únicamente a los contratos celebrados con la administración pública y que se convierten en una herramienta de protección a la prestación del servicio esencial.

Por su parte vale acotar como desde la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la Sentencia de Rdo. 16941 del 11 de agosto del 2010, con el Consejero ponente: el Dr. Enrique Gil Botero, recuerda que el Contrato de Aporte es un contrato de carácter estatal, que se rige normas la Ley 80 de 1993–. Y que además se permite celebrarlo desde ley 7 de 1979, en artículo 21, núm. 9 y desde el decreto 2388 de 1979. Y consta de:

(...) una clase de convención atípica encaminada a que el ICBF –en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos– suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Además, enfatiza el Consejo de Estado, en la sentencia aludida, que el Contrato de Aporte es especial, y se suscribirá:

entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona



natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquellas dirigidas a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia. (Consejo de Estado, Sentencia 16941, 2010).

Allí se itera que parte de la permisividad del Contrato de Aporte radica en la posibilidad y requerimiento sine qua non, para dar preferencia a los derechos de los NNA.

En otra jurisprudencia esta vez de la Corte Constitucional, en la SU 273 del 19 de junio del 2019, con expedientes T-5.457.363, T-5.513.941 y T-5.516.632, AC.; de Magistrado Ponente: Dr. Carlos Bernal Pulido, ratifica que el Contrato de Aporte es una modalidad atípica:

(...) encaminada a que el ICBF -en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos- suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

Por ello el objetivo central de un Contrato de Aporte, versará hacia proveer o entregar “bienes del ICBF a otra institución que se encarga de prestar el servicio público de bienestar familiar, a diferencia del contrato de prestación de servicios”. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

Aunado a lo anterior, las situaciones políticas y sociales han reflejado una falta de equidad y de acciones contundentes para apuntar a la creación de políticas públicas eficaces enfocadas a brindar unas soluciones de fondo a múltiples y profundas problemáticas sociales que desde la sociedad se encuentran con una gran afectación profunda, carencia de la atención ajustada por parte del estado desde el contexto para poder propender por una ejecución clara en el territorio.

Es importante desde el estado propender precisamente para que dinamice la participación ya que, desde el ejercicio de los diversos puntos de vista, es como se puede enriquecer el diálogo y esa construcción multipluralista de las políticas públicas enfocadas a las necesidades de los ciudadanos observado siempre los preceptos del respeto por los derechos humanos y tratados internacionales que refuerzan esa idea de inclusión de las comunidades en el marco el respeto mismo en su dignidad.

Pese a lo anterior, se traen a colación diferentes expresiones sobre las políticas públicas, entre ellas, su definición como “ciencia del Estado en acción” (Jobert y Muller, 1987) o como “ciencia de la acción pública” (Muller, 2002). Así mismo, vinculada al tema de la política, entendida esta última como “un programa o curso de acción gubernamental” (Pastor, 2014).

### **Población y muestra: Corpus de la investigación**

En Colombia existen 1134 entes descentralizados según el Departamento Nacional de Planeación de los cuales 968 son de 6ta categoría lo que significa que el 85.36% hacen parte de esta categorización debido a su número de habitantes y presupuesto según la asignación que le hace la ley 617 de 2000, el municipio de Sonsón hace parte de un 3.3% de un grupo de municipios los cuales se encuentran categorizados en la 5ta categoría según la citada norma.

El municipio de Sonsón – Antioquia fue fundado en 1800, su extensión es de 1323 KM<sup>2</sup> para el año 2018 en el municipio vivían 36.861 habitantes según el censo realizado por el DANE en el año 2018 casi el 50% se encuentra en la cabecera municipal y el otro 50% en la zona rural.

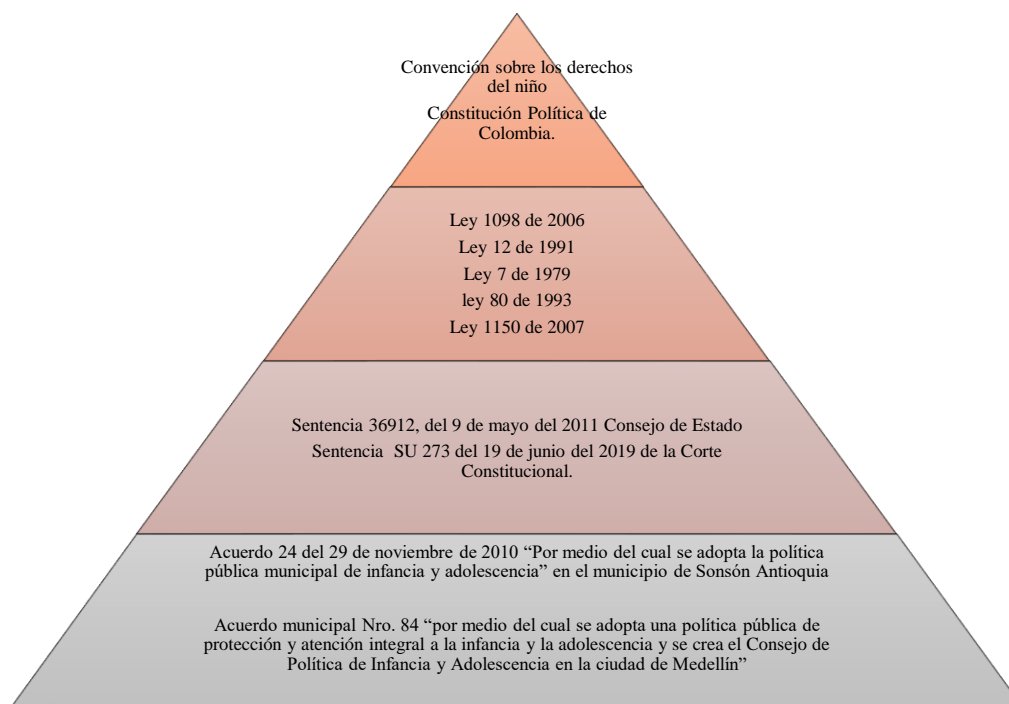
En el mismo censo se tiene que hombres son el 50,3% y mujeres el 49.7% y la población menor de 18 años se encuentra alrededor del 30%, es decir, un poco más de 11.000 habitantes del municipio de Sonsón requiere una atención especial por parte de estado en cabeza del ICBF con los diferentes programas y que son obligación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, de igual forma, la categoría del ente territorial es de 5ta y maneja un presupuestal general aproximado por valor de \$43.000.000.000 de los cuales se destinan parte de los recursos de inversión sumado a los

que remite la Gobernación de Antioquia y el ICBF para brindar la atención a la población de interés y que se relaciona con el presente trabajo.

Con el fin de crear una herramienta más allá de estudiar un municipio para poder mirar el modelo de la gestión pública, pero con un enfoque de análisis a una población vulnerable como son los NNA se toma al Municipio de Sonsón observando un lapso desde el 2011 hasta el 2019 dado el crecimiento que este municipio ha tenido y as diferentes variaciones en su presupuesto lo que facilita analizar cómo se ha implementado en la administración pública en relación con el Contrato de Aporte. Así las cosas, se muestra la sección del corpus de la investigación a manera de triángulo:

### Figura 1.

#### *Selección del corpus de investigación*



*Fuente.* Elaboración propia

### **Instrumentos para la recolección de información**

Se realiza un rastreo documental, en el que se definen nociones y conceptos que aportaron al esclarecimiento de los objetivos. Se basa en la revisión por temas relacionados con el Contrato de Aporte en contratación atípica para la atención de los NNA desde el ICBF y de las políticas públicas que se tienen en el Municipio de Sonsón Antioquia, abordando normatividad alusiva, para obtener de primera fuente hallazgos sobre el tema de incidencia. (Frías, 2008).

De igual forma se analizó el acuerdo 24 del 29 de noviembre de 2010 “Por medio del cual se adopta la política pública municipal de infancia y adolescencia” en el municipio de Sonsón Antioquia como documento base que servirá para contrastar la implementación apuntando a la solución de los objetivos planteados en el presente trabajo. Así mismo y como soportes para el desarrollo del enfoque dogmático, contrastando la ley 1098 de 2006 por medio de la cual se expide el código de infancia y adolescencia como garantía para los niños, niñas y adolescentes de su crecimiento en un entorno de amor, felicidad y comprensión.

Como fundamento internacional se tomará la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada como tratado internacional de los derechos humanos el 20 de noviembre de 1989 el cual fue ratificado por Colombia mediante la ley 12 de 1991 incorporándolo en el bloque de constitucionalidad, la ley 7 de 1979 como inicio de la normativización de todos los asuntos relacionados y que sirven como fundamento para el Contrato de Aporte y de las políticas públicas relacionadas con el tema relacionado con la presente investigación, la Constitución Política de Colombia como fundamento constitucional, la ley 80 de 1993 Estatuto General de la Contratación, Ley 1150 de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Para complementar, se tomará como contraste el acuerdo municipal Nro. 84 “por medio del cual se adopta una política pública de protección y atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Medellín”, lo anterior

con el fin de tener una ciudad de primera categoría y contar con un elemento comparativo en los avances que se tienen en el Municipio de Sonsón – Antioquia que se encuentra en 5ta categoría según la clasificación de la ley 617 de 2000.

En relación al Contrato de Aporte, el Consejo de Estado, en la Sala de lo contencioso administrativo en la Sentencia 36912, del 9 de mayo del 2011, con el Consejero Ponente, Dr. Enrique Gil Botero, trae a colación que este posee unas características particulares:

- i) es un contrato estatal regido por la ley 80 de 1993; ii) se trata de un negocio jurídico atípico, principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal al igual que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; constar por escrito y debe estar suscrito por las partes, en los términos consagrados en el artículo 41 de la ley 80 de 1993;
- ii) iv) bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, esto es, el aportante y el contratista; y vi) conmutativo, toda vez que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación, al margen de que el contratista pueda ser una institución sin ánimo de lucro. (Consejo de Estado, Sentencia 36912, 2011).

De igual forma anexa el Consejo de Estado en la Sentencia citada que el Contrato de Aporte, por ser atípico, posee un sujeto activo que es cualificado y calificado por ley y además es:

(...) un negocio jurídico que sólo puede ser suscrito por el ICBF, en el que la entidad pública entrega unos bienes (tangibles o intangibles) al contratista para que este último asuma, a cambio de una contraprestación, la ejecución de un servicio propio del sistema de bienestar social bajo su exclusiva responsabilidad y con personal técnico y especializado a su cargo. (Consejo de Estado, Sentencia 36912, 2011).

El Contrato de Aporte, se diferencia notoriamente de cualesquiera otros negocios jurídicos además se motiva, planea, diseña y ejecuta de manera especial entre el contratante (Estado) y un contratista, en búsqueda de la integración y protección de la niñez y sus familias. (Cuello, 2009).

Retomando el asunto de las normas de selección, como en el tema de los pliegos de condiciones establecen procedimientos para selección objetiva de la propuesta más favorable. Asimismo, se delimita la responsabilidad que los servidores públicos tiene en la vigilancia de la ejecución de los contratos según su objeto y fines de la contratación, lo anterior directamente asociado a los principios de transparencia, economía y responsabilidad. (Campos, Castro, Noreña, y Pérez, 2019).

Desde otra jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la SU 273 del 19 de junio del 2019, con expedientes T-5.457.363, T-5.513.941 y T-5.516.632, AC. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Bernal Pulido ratifica que el Contrato de Aporte es una modalidad atípica:

(...) encaminada a que el ICBF -en virtud de su función de propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteja al menor de edad y le garantice sus derechos- suscriba con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

Por ello el objetivo central de un Contrato de Aporte, versará hacia proveer o entregar “bienes del ICBF a otra institución que se encarga de prestar el servicio público de bienestar familiar, a diferencia del contrato de prestación de servicios”. (Corte Constitucional, SU 273, 2019).

### **Técnicas de investigación.**

#### ***Observación indirecta no participante del corpus.***

Se realiza una revisión del corpus (análisis de caso de la política pública en el Municipio de Sonsón 2011 - 2019) de la siguiente manera: primero, se examina la normativa, jurisprudencia

y doctrina para identificar y desarrollar el concepto de política pública, Contrato de Aporte y soporte legal para el mismo, segundo se revisa la política pública de Sonsón y para finalizar la implementación de la misma contrastando con los presupuestos investidos por conceptos relacionados con los NNA para poder concluir lo relacionado con la implementación de esta política pública en el ente descentralizado.

Los campos que se tomarán como áreas de estudio de esta investigación son: **NNA** debido a que se considera como parte fundamental de la sociedad y que, además, requieren de una protección especial por parte del estado en un trabajo mancomunado con la sociedad y la familia. **Política Pública** desde el enfoque de la necesidad de legitimar el accionar del estado y como esa posibilidad de cubrir las necesidades en general de la sociedad para lograr el bienestar colectivo (Torres Melo y Santander, 2013), **Contrato de Aporte** como esa modalidad especial en la contratación estatal, atípica, que busca generar una herramienta para la atención de los NNA y que se fundamenta en la necesidad de brindar una atención ágil y con calidad por tratarse de una población vulnerable y **contratación estatal** dada la relevancia que en la actualidad tiene para nuestro país poder cumplir con los parámetros legales y de transparencia pero con celeridad para la atención de un grupo vulnerable.

El segundo paso para realizar una observación no participante del corpus es tomar los artículos que se relacionen con los conceptos referidos en la tabla 1 y categorizarlos en la siguiente tabla 2:

## **Tabla 2.**

### *Elementos seleccionados para delimitar el corpus*

<b>Normativa (Leyes, jurisprudencia y doctrina)</b>	<b>Fecha</b>
Se toma un tratado internacional, la Constitución Política de Colombia, 5 leyes, dos sentencias, una de la Corte Constitucional y otra del Consejo de Estado y dos acuerdos municipales, uno del municipio de Sonsón y otro del Municipio de Medellín.	Se toma la normativa, jurisprudencia y doctrina relacionada con el Contrato de Aporte y la implementación de la política pública de Sonsón entre los años 2011 - 2019 teniendo en cuenta las categorías descritas en la tabla 1.

*Nota.* Elaboración propia.

Como ya se indicó, para analizar la información recolectada se identificó tanto en las leyes, tratado, sentencias y las dos políticas públicas, las regulaciones o pronunciamientos relacionados con el Contrato de Aporte en fichas donde se indicaron fechas de expedición, artículos donde se desarrollaron todo lo relacionado con el Contrato de Aporte y algunas observaciones donde se identificó la importancia que tiene para el desarrollo del trabajo.

### ***Análisis de contenido.***

En primer lugar, se va a realizar análisis del tratado internacional, las leyes y las dos sentencias, tanto la de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, luego se va a analizar contrastando la política pública de Sonsón con la de Medellín para en tercer lugar analizar cuál ha sido la gestión pública en relación con el Contrato de Aporte. Para ilustrar mejor el análisis que se va a realizar, se realizará un mapa de actores, y los elementos en la gestión pública a analizar, cuyas características se evidencian en la tabla 3:

**Tabla 3.**

*Característica del mapa de actores y de la gestión pública.*

<b>Categoría</b>	<b>Características</b>
<b>Actores</b>	Se refiere a aquellos grupos poblacionales que impacta la política pública y la gestión realizada por parte del Municipio de Sonsón y los diferentes involucrados en todo el proceso para materializar la ejecución de la política pública.
<b>Gestión Pública</b>	Ejecución de actividades desarrolladas por parte de una entidad pública con el fin de satisfacer una serie de necesidades básicas según lo contempla la norma y el diferente desarrollo jurisprudencial y doctrinario.

*Nota.* Elaboración propia

Se busca con estas herramientas metodológicas identificar las partes que intervienen en el proceso relacionado con el Contrato de Aporte con el fin de materializar el mandato legal tomando el tratado internacional el cual Colombia se obliga a cumplir y que incorpora al ordenamiento jurídico expidiendo leyes internas, y en segundo lugar desarrollar el grupo que se beneficia con la implementación y correcta ejecución del mismo, que para este caso son los NNA como grupo vulnerable.



### ***Método de Análisis***

El enfoque de investigación dogmática, el objeto de estudio es un sistema o subsistema jurídico determinado, el cual supone y acepta ciertos puntos de partida que no tiene discusión acorde con (Vásquez, 2008). En este caso por ejemplo lo relativo al Contrato de Aporte que se emplea para la atención de los Niños, Niñas y Adolescentes por parte del ICBF analizado contra la política pública que se ejecuta en el Municipio de Sonsón. En la dogmática jurídica se acepta que quien emite las normas, está imbuido entre los destinatarios, es decir los que las elaboran, deben cumplirlas y esa aceptación de las normas aporta a la regulación del comportamiento social. (Vásquez, 2008).

La investigación de enfoque dogmático busca desde los axiomas, teorías y conceptos, llegar a un entendimiento adecuado de los textos legales. La normatividad en el derecho posee unos valores y principios los cuales se llegan a interpretar con la investigación dogmática, en interrelación con esos hechos sociales y las acciones de “(...) la naturaleza humana o divina o de la racionalidad instrumental de la sociedad que la impone como verdades reveladas o inmutables (libertad, vida, solidaridad, seguridad, propiedad, etc.) (...)”. (Valencia y Marín, 2018, p.22).

De igual forma el enfoque cualitativo, lo cual estudia los hechos, en este caso los aspectos jurídicos, legales, de normatividad de manera sistémica y se contrastará con la política pública de infancia y adolescencia en el Municipio de Sonsón Antioquia (2011-2019). El enfoque cualitativo plantea un problema de investigación, pero no plantea resolver hipótesis tan elaboradas como en los estudios cuantitativos, se va decantando según los contextos en donde se desarrolla el estudio, acorde con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018).

En las investigaciones cualitativas, se pueden generar una producción de preguntas durante la investigación, ya que esta dinámica es propia entre los hechos y acciones y la interpretación bajo el tipo de investigación que se plantea, predominando lo inductivo, encaminada a interpretar, reconstruir, aportar a mejorar realidades. No se prueban hipótesis, sino que se decantan preguntas problemáticas contrastando obligaciones legales que tienen diversas entidades descentralizadas,

especialmente como es el caso, el Municipio de Sonsón - Antioquia, y se van develando durante el proceso, en el que también importan sus contextos, sus ambientes, en los que se analizan los hechos cómo hayan sucedido. Procura encontrar sentido a los fenómenos y hechos en función de los significados y sucesos. (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

Orozco (2018), recuerda que para alcanzar la comprensión de fenómenos sociales se necesita un acercamiento despreocupado a esos hechos y generar un amplio diálogo e interrelaciones con varios actores y las informaciones colindantes en donde se tendrán en cuenta los valores personales. Dicho de otra forma, se deberá ir de a poco dilucidando y decantando interpretaciones, hasta llegar a alguna que satisfaga las objeciones, pero sin olvidar que ninguna será la definitiva sino provisional, transitoria, hasta tanto no surjan otros elementos y argumentos que motiven otra reinterpretación, aspectos clave de la investigación cualitativa.

Es importante recordar que el Derecho, tiene un método propio que busca también entender realidades jurídicas y sociales, es por esto que no se puede emplear el método científico de las ciencias naturales a las ciencias sociales.

De allí que se debe tener cuidado cuando se plantean las hipótesis, las que serán subordinadas a ese objetivo global de comprender e interpretar la realidad a investigar o investigada. (Taylor, 2002). Por ello no habrá restricción de las ideas, ni de la libertad, y será medido ante posibles leyes universales científicas, o so pretexto de proposiciones generales, es decir se rechaza la nomológica o se les asume como poco determinantes ante realidades sociales construidas o en construcción Taylor (2002).

Se recorre una ruta bibliográfica y jurídica afín al objeto de estudio, para lo cual también se analizan doctrinas y normativas en diversos ámbitos, pasando por lo internacional, lo nacional y lo local, todo encaminado a una mejor dilucidación de la pregunta problematizadora y los objetivos de investigación. En la investigación cualitativa se pretende que los sujetos actúen acordes con sus experiencias y sus visiones sobre el mundo y la vida. Además, hay una interrelación entre los

significados que poseen los sujetos, los escenarios en que se desarrollan las acciones y las conceptualizaciones propias a la que llegue el investigador. (Loreto y Pinilla, 2017).

### ***Plan de tabulación y análisis***

Tomando las tres categorías desde el enfoque dogmático, la normativa, desde la generación del análisis legal, constitucional e internacional asociados al bloque de constitucionalidad, la jurisprudencial, desde el abordaje de sentencias una de Consejo de Estado y otra de la Corte Constitucional y la doctrinal dado que se tendrán las fuentes de autores teóricos dogmáticos que desarrollan lo relacionado con ello para complementar y enriquecer el ejercicio académico y el enfoque que se toma para el desarrollo de la presente investigación; se tomarán las que se detallan en la figura número 1.

Posterior al citado análisis, se realizó de igual forma la verificación a la gestión pública en relación al contrato de porte y realizando el estudio de caso en el municipio de Sonsón – Antioquia en el período 2011 – 2019 tomando como referente la que se implementa en la Ciudad de Medellín, tomando indicadores desde las finanzas públicas y demás elementos para implementar el análisis.

## Resultados

Se hace un amplio recorrido por la normativa internacional, nacional y local donde se puede encontrar el fundamento jurídico suficiente para la creación, implementación y evaluación de la política pública relacionada con los NNA, desde este ámbito se encuentran todas las herramientas necesarias pasando por el ámbito presupuestal para soportar los niveles de inversión que se requieren y poder materializar lo que allí se contempla.

De igual forma en el municipio de Medellín como referente territorial en el departamento se evidencia la creación de una Política Pública<sup>12</sup>, tomando al detalle además de los elementos exigidos para la creación de la política, el fortalecimiento de la mesa técnica para poder crear, evaluar y hacer seguimiento a lo relacionado con esta población que es más vulnerable en la sociedad, se encuentran unas instituciones sólidas y que abarcan todos los puntos y que se comporte como un equipo interdisciplinario que apunta precisamente al fortalecimiento de los objetivos que busca el acuerdo indicado.

En relación con la política pública adoptada por el municipio de Sonsón – Antioquia<sup>13</sup> si bien es cierto cuenta con unos estándares mínimos, se observa que faltó integrar entidades que pudieran aportar en mayor medida a la política pública, de igual forma falta que en su contenido detalle mejor las funciones del Sistema Municipal de Infancia y Adolescencia para potenciar los resultados con la creación de este y que el impacto sea más notorio en la sociedad Sonsoneña.

No obstante, es importante destacar que la promulgación del Acuerdo 024 de 2010 mediante el cual se constituye la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Sonsón ha permitido a través de los años el fortalecimiento de la protección de los NNA en el municipio, expresado en la

---

<sup>12</sup> Acuerdo Municipal de Medellín Nro. 86 de 2006 “Por medio del cual se adopta una política pública de protección y atención integral a la infancia y la adolescencia y se crea el Consejo de Política de Infancia y Adolescencia en la Ciudad de Medellín”

<sup>13</sup> Acuerdo Municipal Nro. 24 del diciembre de 2010 “Por medio de la cual se adopta la política pública municipal de infancia y adolescencia”

exaltación de los Derechos de los niños y adolescentes desde las perspectivas del Derecho a la existencia en la infancia, Derecho al desarrollo en primera infancia y Derecho a la protección en primera infancia y adolescencia

### El Derecho a la existencia en la primera infancia

En el marco de esta categoría, se impactan cuatro estrategias fundamentales para la protección de los NNA del municipio de Sonsón, Todos Vivos, Ninguno Desnutrido, Todos saludables y Ninguno sin familia hacen parte de las premisas fundamentales para garantizar el bienestar y vida digna de esta población.

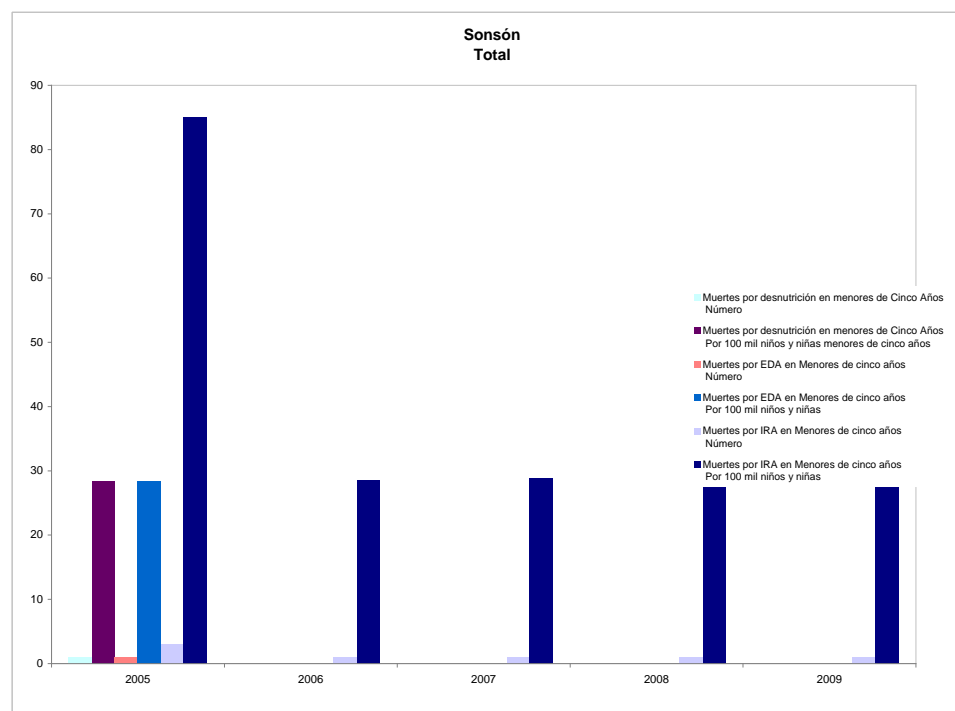


Gráfico morbilidad infantil en Sonsón entre 2005 y 2009. Fuente: Informe de gestión Administración de Sonsón, 2010

En el anterior gráfico se muestra una prevalencia de la tasa de morbilidad por enfermedad respiratoria aguda y enfermedad diarreica en niños y niñas de 0 a 5 años, respecto al año 2005, logrando pasar del 85.1 en el año 2005 a un 28.6 y 28.8, durante los años 2007 y 2008 respectivamente, presentando un incremento de 29.5 durante el año 2009. El trabajo articulado de

los diferentes actores municipales ha logrado la disminución de estas cifras, gracias a la intervención oportuna y al desarrollo de espacios de promoción y prevención para el impacto positivo de esta situación.

En el marco de esta estrategia se han logrado desarrollar los siguientes espacios de formación y acompañamiento

<b>ESTRATEGIA</b>	<b>TEMA</b>
Promoción de las estrategias “Atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia” AIEPI “Instituciones Amigas de la mujer y de la infancia-IAMI en todas las instituciones prestadoras de servicios de salud.	Inducción a personal nuevo en estrategia IAMI y AIEPI.  Talleres de capacitación a personal de la institución en estrategia IAMI
Fortalecimiento de las salas ERA UROC·s y UAIRACs en sitios de alta prevalencia de IRA-EDA,	Talleres de capacitación a madres comunitarias sobre manejo de las UROCs y UAIRACs.  Instalación y puesta en funcionamiento de las UROCs y UAIRACs.
Búsqueda activa de gestantes para capacitación en embarazo en coordinación con las EPS, RRP e IPS.	Valoración del estado nutricional de mujeres gestantes y remisión de estas a diferentes servicios hospitalarios según el caso.
Canalización y seguimiento hasta lograr la recuperación nutricional de los menores de 5 años, 11 meses de edad, con algún grado de desnutrición, en coordinación con las EPS.	Valoración del estado nutricional de niños, niñas menores de 6 años y remisión de estos a diferentes programas de mejoramiento alimentario del municipio según el caso.
Fortalecer la formación del recurso humano para atención integral y manejo de riesgos relacionados con la salud sexual y reproductiva.	Talleres formativos con personal de salud sobre salud sexual y reproductiva.  Entrega de material digital sobre consejería en salud sexual y reproductiva.
Desarrollo del programa de atención integral a las enfermedades prevalentes de la infancia AIEPI	Ejecución institucional de la estrategia AIEPI.

Cuadro de estrategias de formación por estrategia y tema impacto Sonsón. Fuente: Mesa de Infancia y

Adolescencia de Sonsón, 2021

## **El derecho al desarrollo en la primera infancia**

Desde esta perspectiva se impacta el desarrollo psicomotriz de los niños y niñas a través del fortalecimiento de espacios de lúdica y juego como experiencia esencial e insustituible para el desarrollo personal y social, porque estimula la interacción, despierta la creatividad, los potenciales transformadores, la capacidad de disfrutar la vida, la acción en equipo y la adopción de normas de convivencia. Estimular y generalizar el juego significará cambios en las actitudes familiares y culturales y un gran esfuerzo por la provisión de mejores facilidades hogareñas, escolares y públicas de recreación, deporte y acceso a la cultura-diversión.

Desde este componente, se tiene la participación de 130 familias y 44 agentes educativos en encuentros educativos para promover el desarrollo humano integral de la primera infancia en el Municipio de Sonsón y dotación de siete ludotecas circulantes, para apoyar las estrategias lúdicas y pedagógicas, en el marco de las estrategias Todos jugando y Todos manejando afectos, emociones y sexualidad.

El derecho al desarrollo también implica el fortalecimiento en los espacios educativos y sus protecciones complementarios al respecto. De esta manera, se menciona el aporte al seguro estudiantil de todos los estudiantes que hacen parte del sistema educativo y el cual tiene por objeto el cubrimiento de accidentes escolares las 24 horas del día, adicional a ello desarrolla otros programas como la entrega de paquetes escolares a todos los estudiantes del municipio desde el grado preescolar, básica secundaria, media e incluye programas de alfabetización, realiza además y de manera permanente capacitación a docentes y familias en el programa denominado de la mano con la escuela en el que se abordan elementos conceptuales y experiencias significativas para incluir nuevas estrategias para el proceso de enseñanza- aprendizaje y le proporciona a los padres de familia herramientas para apoyar dicho proceso. De su secuencia, donde, con qué y con quiénes. El educador dialoga con los niños las normas de comportamiento y su relación con los valores humanos. En este proyecto se manejan cuatro etapas. Primera edad, infancia temprana, edad preescolar y transición, Las personas que atienden los hogares, son madres comunitarias, con

capacitación constante en trabajo con niños, manualidades, rondas, entre otras. Otra de las asociaciones “Llanadas” hogares de bienestar presta atención a 307 niños y niñas, con una propuesta planteada desde las mismas líneas descritas anteriormente.

### **El derecho a la protección de la infancia y la adolescencia**

En prevención de la violencia intrafamiliar y abuso sexual, se ha asistido por medio de los programas atención primaria en salud y red juntos a familias de la zona urbana y rural del municipio de Sonsón promoviendo con este acompañamiento y realizando la articulación con las profesionales adscritas a la Comisaría de Familia la información sobre el acceso a los servicios que presta la Alcaldía Municipal de Sonsón para la protección de niños, niñas y adolescentes. La Mesa de Infancia y Adolescencia ha trabajado para sensibilizar a la población del Municipio frente a los mecanismos alternativos de mediación de conflictos al interior de las familias, es así que mediante convenio suscrito con la escuela de derecho de la Universidad de Antioquia se llevó a efecto un taller de mediación familiar donde participaron funcionarios de la Alcaldía Municipal de Sonsón y madres comunitarias, en total fueron 58 personas quienes recibieron capacitación durante dos meses y medio. De igual manera la Mesa de Infancia lideró la realización del primer foro de educación infantil durante las festividades del mes de la niñez y la recreación donde participaron docentes de preescolar, madres comunitarias y profesionales

Se ha programado transporte para desplazamiento de niños y niñas en situación de vulnerabilidad para atención médica fuera del municipio de Sonsón a cuarenta siete niños, niñas y adolescentes acompañados por sus acudientes, se ha tramitado el ingreso de niños, niñas, adolescentes y adultos a programa de desintoxicación con la ESE CARISMA, se ha prestado atención psico social a jóvenes en situación de extrema vulnerabilidad con el personal adscrito al programa de CAMINOS DE LIBERTAD, se ha tramitado el ingreso de sesenta y dos niños a medidas de protección en convenio con el I.C.B.F para hogares sustitutos e instituciones de protección. A través de la gestión de la Mesa de Infancia y Adolescencia se ha patrocinado



mediante un plan padrino la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los restaurantes escolares y acceso a transporte escolar.

## Conclusiones y recomendaciones

La implementación del Acuerdo 024 de 2010 mediante el cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia del municipio de Sonsón fue un hecho de valor y gran importancia para el fortalecimiento de la protección de la integridad y los derechos de los NNA del municipio, no sólo por la estructuración de un marco normativo al respecto, sino por el apalancamiento de estrategias y conformación de la Mesa de Infancia y Adolescencia del municipio, organización que ha liderado todo un trabajo que a lo largo de los años ha representado el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes de la localidad, que en temas de salud, educación y bienestar social han propiciado un avance en materia de protección a los derechos de esta población, si bien los esfuerzos aún no son suficientes frente a una realidad que debe transformarse con mayor determinación en el territorio.

En este sentido y desde un punto de vista crítico, a pesar de existir múltiples programas que se dirigen a la restitución de los vínculos familiares; falta fortalecer la coordinación de los esfuerzos en el área institucional y no gubernamental pues existe cierta desconfianza por parte de la comunidad frente a estos procesos.

Así mismo, se menciona la lamentable condición de algunos adolescentes que viven en las calles, especialmente en el Barrio La Calzada, correspondiendo a razones vinculadas a su núcleo familiar donde se observa que en su mayoría son familias monoparentales, están expuestos a situaciones de maltrato físico, verbal, psicológico, negligencia o descuido, abandono por parte de los padres o personas de la familia, consumo de sustancias psicoactivas, desempleo de los adultos, explotación laboral por parte de los adultos hacía los niños, niñas y adolescentes y situación de soledad.

Los casos de maltrato infantil que más se reportan son situaciones que comprometen la integridad física, mental y psicológica de los niños por parte de sus padres o personas responsables

de su cuidado, se establece como una de las mayores quejas el descuido y la situación de soledad de los niños en las noches.

De igual forma, existen algunos elementos de la Política Pública que deben implementarse para un mayor desarrollo de las acciones allí contempladas, entre ellas, el artículo tercero habla de la adopción de un enfoque territorial con el propósito de adelantar un proceso integral de coordinación y articulación de las actividades humanas en un contexto espacial delimitado, objetivo que no se ha cumplido y es evidente la situación que se expresa en relaciones y desarrollos desiguales en el territorio sonsoneño, donde NNA de la zona rural padecen las principales vulneraciones a sus derechos al no poder acceder a servicios de calidad en materia de salud, educación y bienestar social, de allí que población de los Corregimientos del Magdalena medio y Rio Verde tengan mayores afectaciones si se relacionan con la población de la zona urbana.

En este sentido, es fundamental que la implementación de esta política pública contemple el desarrollo de un enfoque diferencial donde se aborden los enfoques territoriales, de género y de participación, entendiendo la diversidad de situaciones y condiciones de la población infantil y adolescente que deben impactarse de forma particular para soluciones diversas y efectivas de acuerdo con los requerimientos y realidades.

De igual forma, en su artículo sexto la política pública estableció tres estrategias de impacto, la primera de prevención, la segunda de monitoreo y evaluación, la tercera de contingencia, para las cuales es importante medir el nivel de impacto, celeridad y oportunidad de acción, teniendo en cuenta que las rutas de su ejecución suelen ser en ocasiones lentas y poco efectivas frente a las urgencias que delimitan los casos de afectación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el municipio. En este sentido, en articulación con el artículo séptimo de la política pública que habla de la estructuración del sistema municipal de infancia y adolescencia es fundamental establecer una ruta más eficaz para la atención a los casos presentados en la localidad donde los diferentes del sistema asuman su rol y demuestren un mayor empoderamiento en el proceso, entre

ellos el Concejo Municipal, Alcalde Municipal, Mesa de Infancia y Adolescencia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Organizaciones de apoyo.

Es importante mencionar que Sonsón se fortalece en el propósito de garantizar mejores condiciones para los NNA, a través de la implementación de capacitaciones a los padres de familia por parte de funcionarios públicos, Escuelas de seguridad ciudadana, Intervención de la policía de infancia y adolescencia, Pautas publicitarias en redes y medios de comunicación, Apoyo de la Gerencia de Infancia y Adolescencia en la prevención del abuso sexual infantil y la violencia intrafamiliar, Apoyo de la Gerencia de Infancia y Adolescencia a programas de fortalecimiento de los roles paterno y materno frente a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Además, es cierto que la Secretaría de Inclusión Social y Familia posee un recurso económico para la implementación de actividades para la protección de los NNA de Sonsón, no obstante, los recursos asignados deben acrecentarse desde el establecimiento de la prioridad de la atención a esta población de manera urgente y efectiva en la localidad, pues ahora se hacen inversiones en seguridad sin reconocer que el fomento de educación y bienestar social permitirá la estabilidad del territorio con una infancia, adolescencia y posterior adultez en paz y desarrollo social.

Para el territorio sonsonense también importante hacer mejores gestiones y articulaciones con entidades de diversos órdenes, especialmente internacionales, nacionales y departamentales para que la inversión sea más representativa y se pueda impactar en mayor medida a la población de NNA del Municipio de Sonsón.

### Referencias bibliográficas

- Bustos, D.F., y Garzón, L.D. (2018). Responsabilidad del estado por los daños ocasionados en la prestación del servicio público de bienestar familiar. Trabajo de Maestría. Universidad la Gran Colombia. < <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/4563>>
- Compra Eficiente. (2019). Circular Externa Única. < [https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/cce\\_circular\\_unica.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf)>
- Congreso de Colombia (24 de enero de 1979). Ley 7. Diario Oficial. Nro. 35191. Se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otros. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786468>>
- Congreso de Colombia (29 de diciembre de 1992). Ley 31. Diario Oficial. Nro. 40707. Normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y otros. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1588041>>
- Congreso de Colombia (8 de diciembre de 1992). Ley 30. Diario Oficial. Nro. 40700. Organiza el servicio público de la Educación Superior. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1586969>>
- Congreso de Colombia (28 de octubre de 1993). Ley 80. Diario Oficial. Nro. 41094. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106>>
- Congreso de Colombia (23 de diciembre de 1993). Ley 100. Diario Oficial. Nro. 41148. Sistema de seguridad social integral y otros. < <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1635955>>
- Congreso de Colombia (11 de julio de 1994). Ley 142. Diario Oficial. Nro. 41433. Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019356>>
- Congreso de Colombia (11 de julio de 1994). Ley 143. Diario Oficial. Nro. 41434. Régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional y otros. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1650315>>

- Congreso de Colombia (20 de enero de 1995). Ley 182. Diario Oficial. Nro. 41681. Se conforma la Comisión Nacional de Televisión y otros. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1793938>>
- Congreso de Colombia (21 de diciembre de 2001). Ley 715. Diario Oficial. Nro. 44654. Normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001), y otros. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666964>>
- Congreso de Colombia (27 de diciembre del 2006). Ley 1118. Diario Oficial. Nro. 46494. Modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y otros. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1674342>>
- Congreso de Colombia (16 de julio de 2007). Ley 1150. Diario Oficial. Nro. 46691. Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1674903>>
- Congreso de Colombia (12 de julio de 2011). Ley 1474. Diario Oficial. Nro. 48018. Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>>
- Congreso de Colombia (26 de mayo de 2015). Ley 1084. Diario Oficial. Nro. 49523 Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019893>>
- Corte Constitucional de Colombia. (19 de junio del 2019). Sentencia SU 273. Expedientes T-5.457.363, T-5.513.941 y T-5.516.632, AC.; de Magistrado Ponente: Dr. Carlos Bernal Pulido. Recuperado de < <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU273-19.htm>>
- Corte Constitucional. (26 de abril del 2000). Sentencia C-040. Expediente D-2457. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz. Recuperado de < <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-040-00.htm>>
- Corte Constitucional. (3 de julio 2002). Sentencia C-502. Expediente D-3871. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de < <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-502-12.htm>>

- Consejo de Estado de Colombia. (11 de agosto del 2010). Sentencia 16941. Expediente 21884- 01. Consejero ponente: el Dr. Enrique Gil Botero. Recuperado de < [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_91903ee3f0d77044e0430a0101517044](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_91903ee3f0d77044e0430a0101517044)>
- Consejo de Estado (9 de mayo del 2011). Sentencia 36912. Sala de lo contencioso administrativo. Consejero Ponente, Dr. Enrique Gil Botero. Recuperado de < [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-31-000-2001-01546-02\(36912\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-31-000-2001-01546-02(36912).pdf)>
- Consejo de Estado. (31 de enero del 2011). Sentencia 17767. Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz. Recuperado de < <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Código Básico Edición 42* (2019-II). Bogotá: LEGIS Editores
- Cuello, F. (2009). *Contratos de la administración pública*. Ecoe Ediciones
- Pachón, L. C. (2014). *Contratación Pública. Análisis normativo, descripción de procedimientos, estatuto general, normas complementarias, Decretos 1510 de 2013 y 791 de 2014, directrices de Colombia Compra Eficiente* (6a. ed.). Bogotá. ECOE Ediciones
- González, J. L., y Durán, I. M. (2012). Evaluar para mejorar: el caso del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. *Revista Desarrollo y Sociedad*. Nro. 69. 187-234.
- González, M (2002). Aspectos éticos de la investigación cualitativa. *Revista Iberoamericana de educación*. Nro. 29. 85-103.
- Hernández Sampieri, R., y Mendoza C.P. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: Mc-Graw Hill Interamericana editores. S.A.
- Presidencia de la República de Colombia. (10 de enero de 2012). Decreto 019. Diario Oficial. Nro. 48308. Suprime o reforma regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública), entre otras. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1004430>>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de febrero de 1991). Decreto 591. Diario Oficial. Nro. 39702. Regula las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades

científicas y tecnológicas. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1125662>>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082. Diario Oficial. Nro. 49523. Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920>>

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1084. Diario Oficial. Nro. 49523. Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019893>>

Presidencia de la República de Colombia. (29 de septiembre de 1979). Decreto 2388. Diario Oficial. Nro. 35376. Reglamentan las leyes 75 de 1968, 27 de 1974 y 7ª de 1979. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1445231>>

Presidencia de la República de Colombia. (3 de noviembre del 2011). Decreto 4170. Diario Oficial. Nro. 48242. Se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, se determinan sus objetivos y estructura. Recuperado de < <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1543094>>

Taylor, C. (2002). *Gadamer en las ciencias humanas, en R. J. Dostal (ed.)*. El compañero de Gadamer en Cambridge. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 42-126.

Valencia, J.F., y Marín, M.S. (2018). Investigación teórica, dogmática, hermenéutica, doctrinal y empírica de las ciencias jurídicas. *Revista Ratio Juris*. (13). Nro.27.17-26.

Vásquez, R.D. (2008). *Teoría del Derecho*. México: Editorial: Oxford University Press

Viana, C.I. (2017). *Las cláusulas exorbitantes en los contratos de aporte: un régimen atípico en la contratación estatal colombiana*. Trabajo de especialización. Bogotá. Universidad la Gran Colombia. Recuperado de <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/4836>



Reatiga, M.E. (2013). *Ser Adolescente hoy en Colombia*. Barranquilla. Editorial Universidad de Norte.

Rico, M. (2017). El principio de transparencia como lucha contra la Corrupción en la contratación estatal colombiana. *Artículo académico*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. 57 p.  
Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14358/4/EL%20PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>

Rosero, B.C. (2016). *Contratación Estatal: Manual Teórico-Práctico 3a. Ed.* Ediciones de la U.

Manual de Contratación ICBF (2015). Dirección de Contratación Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras. Recuperado de <[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/mo1.abs\\_manual\\_de\\_contratacion\\_2017\\_v2\\_0.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/mo1.abs_manual_de_contratacion_2017_v2_0.pdf)>