



TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-058/25

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Deber de protección de niñas y niños mediante reubicación, por cierre de Hogar Comunitario de Bienestar

(...) el procedimiento de cierre no cumplió en su totalidad con lo establecido en el “Procedimiento de Apertura y Cierre de Unidades de Servicio HCB, HCB Agrupado y HCB FAMI” (90), en cuanto al deber de agotar las gestiones necesarias para la reubicación de todas las niñas y los niños en otras UDS cercanas con disponibilidad de cupos en cualquiera de las tres modalidades (77). Aunque la regional sostiene que adelantó la ruta de reubicación, lo cierto es que no aportó documentación que soportara sus afirmaciones. Además, no hay certeza de las gestiones adelantadas para la protección de los niños y las niñas agenciados en el momento del cierre, ya que sólo hasta septiembre de 2024 fueron vinculados al programa DIMF.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por ausencia de notificación

Tampoco se cumplió con el deber de informar de manera inmediata a las familias de las niñas y los niños sobre su reubicación... dentro del procedimiento establecido (89) no se contempla un proceso claro y estructurado para informar del cierre del hogar a los padres o representantes legales de los niños y las niñas.

DERECHO A LA EDUCACIÓN, ALIMENTACIÓN Y CUIDADO EN LA PRIMERA INFANCIA-Protección a través de Hogares Comunitarios de

Bienestar

(...) con la decisión adoptada por la Regional Bueno del ICBF se dejó en un estado de vulnerabilidad a los niños y las niñas agenciados, a quienes se les privó de un entorno seguro que les proporcionaba alimentación, educación y cuidado... un Hogar Comunitario de Bienestar es la modalidad de atención más adecuada para los niños y niñas agenciados, dado que estos hogares ofrecen servicios que garantizan de manera integral el acceso a servicios esenciales como educación, alimentación y cuidado. Además, su infraestructura cuenta con espacios destinados a la atención infantil situados en áreas seguras y disponen de mobiliario y materiales didácticos adecuados para el desarrollo, lo que es fundamental para el bienestar de la primera infancia

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA-Garantía para el desarrollo adecuado de los niños y niñas

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

DERECHO AL DESARROLLO INTEGRAL EN LA PRIMERA INFANCIA-Definición

NIÑOS Y NIÑAS-Sujetos de especial protección constitucional

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-Funciones

ESTRATEGIA DE ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE-Marco legal y reglamentario

PROGRAMA HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR-Naturaleza jurídica/**PROGRAMA HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR**-Régimen jurídico

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

CIERRE Y REUBICACION DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR-Causales

CIERRE Y REUBICACION DE HOGARES COMUNITARIOS DE

BIENESTAR- Procedimiento

PROGRAMA HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR- Procedimiento para la apertura y reapertura de unidades de servicio

INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES- Prevalencia de los derechos de los niños

INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES- Garantía del desarrollo integral

DERECHO A LA EDUCACIÓN- Desarrollo integral

DERECHO A LA ALIMENTACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES- Protección constitucional e internacional

PROGRAMA DE DESARROLLO INFANTIL EN MEDIO FAMILIAR (DIMF)- Características en la atención a la primera infancia

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Segunda de Revisión**

SENTENCIA T-058 DE 2025

Referencia: expediente T-10.383.407

Asunto: acción de tutela interpuesta por *María*, comisaria única de familia de *Patria (Bueno)*, como agente oficiosa de los niños y niñas *Lucas, Karol, Kelly, Sofía, Andrés* y *David*, en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –Regional *Bueno*–, Centro Zonal *Camino*,

la Asociación de Padres de Familia de *Los niños*, y la *Fundación T.* Vinculada: Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*

Tema: prevalencia del principio de interés superior de niños y niñas tras el cierre de la Unidad de Servicios –UDS– Hogar Comunitario de Bienestar –HCB– "*Los amigos*"

Magistrado ponente: Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

ACLARACIÓN PREVIA

Dado que el presente caso involucra a niños y niñas, esta Sala reconoce la obligación de garantizar su intimidad. De acuerdo con lo establecido en las leyes 1712 de 2014, 1581 de 2012 y 1437 de 2011, así como en el Acuerdo 02 de 2015 y la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Corte Constitucional, procede proteger la identidad de los niños y las niñas omitiendo sus nombres reales y datos personales. Por ello, esta providencia se registrará en dos archivos: uno con el nombre real de la agente oficiosa y de los niños y niñas agenciados, que la Secretaría General de la Corte Constitucional remitirá a las partes y autoridades involucradas. Otro que será publicado en la página web de la Corte Constitucional donde se sustituirá el nombre real de la agente oficiosa y de los niños y niñas agenciados, de forma que la sentencia hará referencia a las partes en el proceso con los siguientes nombres: *Maria* como agente oficiosa de *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

<p>¿Qué estudió la Corte?</p>	<p>La Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una comisaria de familia de <i>Patria, Bueno</i>, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida, calidad de vida, ambiente sano, alimentación, educación y protección, debido al cierre de la Unidad de Servicios – UDS – Hogar Comunitario de Bienestar – HCB – "<i>Los amigos</i>", que prestaba servicios esenciales de alimentación y atención integral a niños y niñas de <i>Patria, Bueno</i>. Por lo anterior, se solicitó la protección de los derechos de los niños y niñas, así como la reapertura del Hogar.</p>
<p>¿Qué consideró la Corte?</p>	<p>Luego de establecer que en el asunto no se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado y que se cumplieron los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, la Sala de Revisión reiteró (i) la naturaleza y el régimen jurídico del Programa HCB, (ii) las causales y procedimiento para el cierre inmediato de los hogares comunitarios y la aplicación de las garantías del debido proceso administrativo en dicha actuación, (iii) la apertura y reapertura de las unidades de HCB, y (iv) el interés superior de los niños y las niñas y la prevalencia de sus derechos para su desarrollo integral en la primera infancia. Con base en el análisis anterior, resolvió el caso concreto.</p>
<p>¿Qué decidió la Corte?</p>	<p>La Sala encontró que el cierre del HCB "<i>Los amigos</i>" fue adelantado en cumplimiento del Acuerdo 50 de 1996, que regula la materia, pues se verificó la causal de renuncia de la madre comunitaria y se emitió la resolución motivada. Sin embargo, el procedimiento de cierre no cumplió con la obligación de reubicar a todos los niños en otras UDS cercanas y se realizó sin una adecuada notificación a los padres o representantes legales, lo que vulneró el debido proceso administrativo y su efectiva participación. Además, el ICBF- Regional <i>Bueno</i>- no evaluó el impacto que tendría el cierre en los niños ni garantizó alternativas adecuadas, lo que significó un estado de desprotección. Aunque algunos niños fueron inscritos en otro programa, el DIMF, dicho programa no cubre todas las necesidades de los niños y las niñas. Además, no se demostró que estuviera operando de manera adecuada, ya que, en algunos casos, los paquetes alimentarios no fueron entregados de manera oportuna.</p>

<p>¿Qué ordenó la Corte?</p>	<p>La Corte Constitucional, en aplicación del principio de interés superior de los niños y las niñas, revocó la decisión de primera instancia, que negó el amparo de los derechos. En su lugar, concedió el amparo de los derechos a la alimentación, a la educación, a la protección como sujetos de especial protección y al desarrollo integral en la primera infancia de los niños y niñas agenciados, así como el amparo del debido proceso administrativo y el derecho a la participación. En consecuencia, ordenó al ICBF- Regional <i>Bueno</i>- bajo la supervisión de la Dirección General del ICBF, (i) la reapertura del HCB y la creación de nuevos hogares en <i>Molino</i> e incluir a los niños y niñas actualmente censados y a los agenciados. Además, ordenó a la Dirección General del ICBF (ii) implementar un protocolo claro de notificación sobre cierres de hogares. Asimismo, ordenó a la Alcaldía de <i>Patria</i>, en coordinación con el ICBF-Regional <i>Bueno</i>, que (iii) realice un diagnóstico y caracterización de la población de 0 a 5 años que requiere atención en HCB. Con base en dicho diagnóstico, el ICBF deberá coordinar la asignación del cupo e ingreso efectivo al programa que garantice la atención de niños y niñas en el territorio. Finalmente, (iv) a la Alcaldía y al ICBF- Regional <i>Bueno</i> las previno sobre la necesidad de establecer mecanismos de coordinación para garantizar el funcionamiento adecuado de los hogares, así como la actualización de la población objetivo y la cobertura para niños y niñas de la primera infancia.</p>
-------------------------------------	---

I. ANTECEDENTES

1. Hechos, acción de tutela y pretensiones

1. De acuerdo con la acción de tutela, la Unidad de Servicios “Hogar Comunitario de Bienestar –HCB– “*Los amigos*” -en adelante la UDS HCB “*Los amigos*”-, ubicado en la Inspección de *Molino*- Centro Poblado del municipio de *Patria, Bueno*, funcionó durante 11 años y ofreció atención continua a niños y niñas de 2 a 5 años, de 8:00 am a 4:00 pm, entre los lunes y los viernes.

2. La comisaria única de familia de *Patria, Bueno*, quien actuó como agente oficiosa relató que, el 22 de abril de 2022, la Regional *Bueno* del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -en adelante ICBF- cerró el hogar comunitario sin el cumplimiento de requisitos para el efecto, entre ellos, la notificación del cierre y de la respectiva resolución a los padres, a la comisaría de familia y a la personería. Además, no adelantó el procedimiento de reubicación de los niños y las niñas agenciados.

3. De acuerdo con lo manifestado por la parte accionada, mediante Resolución No. 031 del 6 de julio de 2022¹ se ordenó el cierre del servicio de atención a la primera infancia Hogares Comunitarios de Bienestar- HCB- de la Unidad de Servicio -UDS²- “*Los amigos*”. Esto, como consecuencia de la renuncia de la madre comunitaria³, la cual fue aceptada en forma escrita por la Cooperativa Hogares de Bienestar de *Camino*⁴. Asimismo, se activó la ruta de reubicación de los niños y niñas vinculados a la UDS cerrada y se notificó de la decisión a la Cooperativa y a la madre comunitaria⁵, quienes, el 15 de julio, renunciaron a términos de ejecutoria y a la presentación de recursos⁶.

4. De acuerdo con lo manifestado por la comisaria de familia, el cierre intempestivo del hogar dejó a los niños y niñas en un estado de desprotección. Resaltó que se trata de niños y niñas en situación de pobreza extrema y, en consecuencia, de población vulnerable. Además, señaló que en ocasiones su único alimento era el que recibían en el hogar comunitario.

¹ Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 26 a 28.

² Es el lugar físico georreferenciado, donde son atendidos los usuarios para recibir directamente los servicios de Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Definición tomada del Manual Operativo Modalidad Comunitaria Para La Atención A La Primera Infancia del ICBF.

³ De acuerdo con el Manual Operativo adoptado por la Resolución 0020 del 4 de enero de 2022, “La renuncia de la madre o padre comunitario al servicio y la aceptación de forma escrita por parte de la EAS (...) conllevara al cierre de la UDS y a la reubicación de los usuarios.”. Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”.

En las pruebas presentadas por la parte accionada se encuentra renuncia voluntaria de la madre comunitaria fechada del 07 de junio de 2022, en la que expresa: “(...) solicito de su colaboración para que se dé terminado el contrato laboral que hay en la COOPERATIVA HOGARES DE BIENESTAR y mi persona”, ya que no deseo, continuar prestando mis servicios como madre comunitaria de la Unidad de Servicio. *LOS AMIGOS de Molino- Patria*, a partir del 30 de junio del presente año”. Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 35.

⁴ Dentro de la contestación de la tutela, la parte accionada allegó copia del oficio suscrito por la Cooperativa Hogares de Bienestar de *Camino* donde se aceptó la renuncia de la madre comunitaria a partir del 30 de junio de 2022. Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 36.

⁵ Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 29.

⁶ Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 30 y 31.

5. La comisaria indicó que, el 17 de noviembre de 2022⁷, algunos padres de familia residentes en la Inspección de *Molino* - Centro Poblado⁸ del municipio de *Patria*, denunciaron ante la Comisaría de Familia de *Patria* el cierre del HCB.

6. La comisaria indicó que, en la misma fecha, radicó solicitud de reapertura del hogar⁹ dirigida a la coordinadora del Centro Zonal de Bienestar Familiar de *Camino*, en la cual manifestó: “nos dirigimos a usted coordinadora por ser de su competencia con el fin de solicitar su colaboración en el sentido de ordenar a quien corresponda se informe lo referente al proceso de reinicio en la prestación del servicio del hogar infantil ubicado en la Inspección de *Molino*- Centro Poblado del municipio de *Patria*, por cuanto es de conocimiento que no está en servicio desde el mes de mayo (...)” y de manera verbal reiteró la petición ante la directora del Centro Zonal de *Camino*.

7. El 25 de noviembre de 2022, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección Regional *Bueno*, Centro Zonal de *Camino*¹⁰, dio respuesta a la petición y señaló que se remitió correo al alcalde municipal informando sobre la desvinculación de los niños y niñas para que retomaran el servicio del hogar comunitario de bienestar. Además, indicó que requería un listado con los niños y niñas que necesitaban el servicio de hogar comunitario y que no pertenecieran a otro programa. De acuerdo con el ICBF, esto era necesario para poder reabrir la Unidad en *Molino*, ya que los niños y niñas no pueden estar inscritos en dos programas de primera infancia simultáneamente¹¹.

8. El 19 de enero de 2023, en respuesta a una solicitud elevada por el ICBF Centro Zonal de *Camino*, la comisaria única de familia de *Patria* envió un oficio¹² en el que se relacionan los nombres de los ocho niños y niñas (entre los de 0 y los 5 años que residen en la inspección de *Molino*) que quedaron sin cobertura del programa debido al cierre del hogar comunitario.

⁷ Hecho primero de la acción de tutela. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 2.

⁸ Cuenta con 8 veredas.

⁹ Oficio No. GCS-OF 223 372. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 30 a 31.

¹⁰ Radicado 202236003000128891. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 32.

¹¹ Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 39.

¹² Según da cuenta el oficio con radicado interno No. GCS 223-0012. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 42 a 45.

9. En la misma fecha, la comisaria remitió un oficio¹³ al alcalde municipal en el que le manifestó la necesidad de realizar una convocatoria para contratar los servicios de un agente educativo, para lo cual solicitó su colaboración en el proceso.

10. El 1° de febrero de 2023, la comisaria única de familia de *Patria*¹⁴ envió la hoja de vida de una persona interesada en prestar servicios como agente educativa para la reapertura del hogar comunitario. El 10 de febrero y el 17 de abril siguiente, mediante oficios dirigidos al ICBF¹⁵, la comisaria solicitó información sobre la reapertura del hogar.

11. El 19 de abril de 2023¹⁶, el ICBF -Dirección Regional *Bueno*- Centro Zonal de *Camino* respondió al oficio en el que se remitió la hoja de vida de una persona interesada en prestar servicios de agente educativa. En la respuesta, el instituto informó sobre el proceso de contratación de los agentes educativos.

12. El 20 de abril de 2023¹⁷, el ICBF - Dirección Regional *Bueno* -Centro Zonal de *Camino* informó a la Comisaría que la apertura de unidades de servicios de hogares comunitarios debe cumplir algunos requisitos. En el caso concreto, advirtió que se agotó el debido proceso en cuanto al cierre de la unidad y se llevó a cabo la reubicación de los ocho niños y niñas; esto, por cuanto no se cumplió con la cobertura mínima de diez niños y niñas, ni se contaba con el talento humano que cumpliera con el perfil requerido para la prestación del servicio.

13. El 4 de marzo de 2024¹⁸, la comisaria reiteró la solicitud de reapertura del hogar comunitario y remitió el listado de los niños pendientes por ingresar a un hogar infantil que no se encontraban en ningún programa de atención. Además, remitió copia de las comunicaciones que previamente tramitó sobre este particular.

¹³ Comunicación con radicado interno No. GCS 223-0016. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 38 a 39.

¹⁴ Comunicación con radicado interno No. GCS 223 0020.

¹⁵ Radicados internos GCS 223-0025 y GCS 223-0223. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 50, 55 a 56.

¹⁶ Radicado 20233603000036451 del 19 de abril de 2023. Expediente digital T-10.383.407, archivos: “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 42 a 45 y “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 40 a 42.

¹⁷ Con radicado 20233603000037591 el ICBF dio respuesta a la comunicación referenciada con GCS 223-0025. Expediente digital T-10.383.407, archivos “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 52 a 54 y “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p 44 a 46.

¹⁸ Comunicación GCS 223-107. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 62 a 63.

14. El 22 de marzo de 2024¹⁹, el ICBF respondió la comunicación del 4 de marzo de 2024 sobre insistencia en la reapertura del hogar. En la respuesta informó que, tras verificar el aplicativo “CUENTAME”, encontró que: (i) cuatro de los niños y niñas ya estaban vinculados a otros programas; (ii) un menor de edad no estaba en ningún programa; (iii) uno de los documentos de identificación no era válido; y (iv) en tres casos faltaba el documento de identificación de los niños y niñas.

15. El 17 de abril de 2024²⁰, la comisaria remitió oficio en el que solicitó nuevamente información sobre el proceso de reinicio en la prestación del servicio del hogar infantil. En el documento, la comisaria reiteró que se enviaron diferentes documentos, entre otros, el listado con los niños y niñas sin programa a la espera de la reapertura del hogar comunitario, pero que no se obtuvo respuesta sobre el particular.

16. El 18 de abril de 2024²¹, a través de un oficio la comisaria envió nuevamente un listado con los niños que se encontraban a la espera de la reapertura del hogar comunitario en la inspección de *Molino* - Centro Poblado del municipio de *Patria* y que no estaban vinculados a programas sociales.

17. *Acción de tutela*. El 24 de mayo de 2024, *María*²², comisaria única de familia de *Patria, Bueno*, como agente oficiosa de los niños y niñas *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*, presentó acción de tutela contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- Regional *Bueno*, Centro Zonal *Camino* – en adelante la Regional-, la Asociación de Padres de Familia de *Los niños*, y la *Fundación T*. Esto, por la vulneración de los derechos fundamentales de los niños y niñas con ocasión del cierre del Hogar Comunitario de Bienestar “*Los amigos*”, actuación que no cumplió con la debida notificación a las partes interesadas. Este hogar comunitario brindaba servicios esenciales de alimentación, educación y atención integral a los usuarios²³.

¹⁹ Radicado 202438003000023581. Expediente digital T-10.383.407, archivos “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 64 a 66 y “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 49 a 51.

²⁰ Oficio GCS 223-0109. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 55 a 56.

²¹ Radicado GCS 223 -0185. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 70 a 71.

²² Comisaria única de familia elegida mediante Resolución No. 914 del 16 de febrero de 2022 de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 27 a 29.

²³ Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 1 a 25.

18. La comisaria afirmó que, a pesar de la remisión de diversos oficios en los cuales solicitó la intervención del ICBF para la reapertura del hogar comunitario frente a la situación de los niños y las niñas, hasta la fecha de presentación de la acción no se había logrado una solución. Ello vulneró los derechos fundamentales de los niños y las niñas residentes en el Centro Poblado *Molino* del municipio de *Patria* y muestra la omisión del ICBF en su deber de proteger los derechos a la vida y a la integridad de los niños como sujetos de especial protección.

19. Como pretensiones formuló las siguientes: (i) se tutelen los derechos “a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano, a los alimentos, a la educación, a la protección como sujetos de especial protección e interés superior del niño, derecho al desarrollo integral en la primera infancia, a la administración de justicia”²⁴; (ii) se ordene al Instituto Nacional de Bienestar Familiar – ICBF- Regional *Bueno* y a los demás accionados que adopten las medidas necesarias para que se proceda con la reapertura del HCB “*Los amigos*”. Además, solicitó que (iii) se compulsen copias a la oficina de la Procuraduría Regional de *Bueno*, a la Contraloría de *Bueno*, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería de *Patria*, para que investiguen los motivos por los cuales el ICBF y las demás accionadas no han atendido la solicitud de reapertura del hogar; (iv) se ordene al Instituto Nacional de Bienestar Familiar – ICBF- Regional *Bueno* y a la *Fundación T*, indiquen el acto administrativo por el cual realizaron el cierre del hogar y la fecha de notificación del mismo; y finalmente, (v) ordenar las demás medidas que se consideren pertinentes para garantizar la protección de los derechos de los niños agenciados y que en lo sucesivo no se vuelva a presentar una situación similar²⁵.

20. La acción de tutela fue admitida por el Juzgado Promiscuo Municipal de *Patria, Bueno*, mediante auto del 27 de mayo de 2024²⁶. En dicha decisión, se vinculó a la Procuraduría Provincial de *Camino* para asuntos de Familia²⁷, a la Alcaldía de *Patria*, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Además, se citó a la directora del Centro Zonal del ICBF *Camino* a rendir declaración sobre aspectos relacionados con la acción de tutela.

²⁴ Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 19.

²⁵ Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 19 a 21.

²⁶ Expediente digital T-10.383.407, archivo “03AutoAdmiteTutela.pdf”.

²⁷ Mediante auto del 28 de mayo de 2024 el despacho adiciona el auto del 27 de mayo de 2024 para vincular a la Procuraduría 26 Judicial para la Defensa de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia y la Familia. Expediente digital T-10.383.407, archivo “05AutoVinculacionProcurador26Judicial.pdf”.

2. Trámite de la acción de tutela y sentencia objeto de revisión

Actuación	Contenido
<p>Respuesta Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Bueno, Centro Zonal Camino²⁸</p>	<p>La accionada se opuso a las pretensiones de la acción. Sostuvo que no hay vulneración de los derechos de los niños y las niñas por parte del Instituto, dado que los niños y las niñas están recibiendo protección a través de otros programas de primera infancia y, en concreto, están vinculados al programa de desarrollo infantil en medio familiar -DIMF- en adelante el DIMF-. Este plan articula diferentes entidades municipales para abordar temas como pautas de crianza, comunicación asertiva y cuidado en el hogar. Las familias participan en unidades de atención con reuniones semanales, en las que se trata el desarrollo infantil y se realizan actividades grupales. Además, se proporcionan refrigerios nutricionales y raciones de alimentos mensuales a los beneficiarios²⁹. Así, concluyó que no es cierto que los niños y las niñas no tengan garantizado el servicio de alimentación. Respecto a los casos de los niños y las niñas mencionados en la acción de tutela, anotó:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Lucas.</i>: vinculado al DIMF hasta 31 de diciembre de 2022. Actualmente sin vinculación; - <i>Karol, Kelly, Sofia.</i>: vinculados al DIMF hasta el 31 de marzo de 2024 por retiro voluntario de sus progenitoras; - <i>Andrés.</i>: vinculado al DIMF hasta el 31 de mayo de 2023. Actualmente sin vinculación. - Nada se indicó sobre la situación del niño <i>David</i>. <p>Asimismo, mencionó que, en 2024, el ICBF firmó el contrato</p>

²⁸ Oficio SIM 16131742 fechado del 29 de mayo de 2024 y firmado por *Julieta* en su calidad de Defensora de Familia del I.C.B.F. Centro Zonal *Camino*. Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 1 a 14.

²⁹ La parte accionada allega documento denominado: “Concepto técnico derivación de minuta patrón de alimentos”, donde se presentan los menús y porciones a suministrar. Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 213 a 220.

	<p>de aporte con la <i>Fundación T</i> para ofrecer servicios de educación inicial en <i>Patria</i>, corregimiento de <i>Molino</i>. El objetivo es atender integralmente a la primera infancia según los lineamientos del ICBF y la política "Cero a Siempre". Actualmente, hay cupos disponibles para la inclusión de niños, que pueden ser promovidos por la Comisaría de Familia.</p> <p>Explicó que el cierre del hogar fue consecuencia de la renuncia de la madre comunitaria, el 7 de junio de 2022, la que fue aceptada el 30 de junio siguiente. La resolución de cierre se fundamentó en la normativa que establece que la renuncia de un padre o madre comunitario implica el cierre de la UDS y la reubicación de los usuarios. Indicó que se activó la ruta para reubicar a los niños en otras UDS y se notificó a la Cooperativa de Hogares de Bienestar. Finalmente, expresó que la apertura del hogar comunitario no resulta pertinente, ya que el cierre de este se realizó conforme al Manual Operativo “Modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia”³⁰. Además, la solicitud de apertura no cumple con requisitos básicos exigidos para tal fin, entre ellos, el número mínimo de diez niños y niñas para atender.</p>
<p>Respuesta Municipio de <i>Patria Bueno</i>³¹</p>	<p>El municipio de <i>Patria, Bueno</i>, representado legalmente por el alcalde <i>Julio</i>, a través de apoderado judicial, respondió la acción de tutela. En el oficio la administración municipal no se opuso a las pretensiones de la acción y solicitó su desvinculación de la acción de tutela. Argumentó que, conforme al artículo 11 y al artículo 16 de la Ley 1098 de 2006, el ICBF es el ente encargado de coordinar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y establece los lineamientos técnicos y ejerce la vigilancia a las entidades que cuidan a niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, señaló que el municipio carece de competencia para realizar nombramientos en entidades que dependen del sistema.</p>
<p>Respuesta Ministerio de Salud y</p>	<p>El Ministerio de Salud y Protección Social contestó la acción de tutela a través de apoderado judicial y solicitó que se declarara su improcedencia. Argumentó que ese ministerio</p>

³⁰ Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 52 a 210.

³¹ Expediente digital T-10.383.407, archivo “12ContestacionAlcaldia.pdf”, p. 1 a 4.

Protección Social ³²	no actúa como superior del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-, ni tiene competencia para resolver conflictos entre la accionante y el ICBF. Además, no es responsable de las presuntas violaciones a derechos fundamentales, dado que su ámbito de actuación está restringido a la formulación de políticas en salud y no incluye la gestión de audiencias de conciliación en temas de familia.
Declaración Coordinadora del Centro Zonal de Camino del ICBF ³³	El 5 de junio de 2024 ³⁴ , <i>Mónica</i> , coordinadora del Centro Zonal de <i>Camino</i> del ICBF se opuso a las pretensiones de la acción y señaló que el ICBF ha garantizado la protección de los niños y las niñas. Esto, de acuerdo con la información que reposa en el aplicativo "CUENTAME", donde se registra la vinculación de los niños al programa de Desarrollo Infantil en Medio Familiar-DIMF-, que ofrece educación inicial y otros servicios integrales a la primera infancia en el municipio de <i>Patria</i> . En su declaración indicó que el programa incluye componentes de salud y nutrición, se verifica la afiliación de los niños al sistema de salud y se promueve la lactancia materna, entre otras acciones. El programa también cuenta con un componente pedagógico y de cuidado para promover el desarrollo infantil. La coordinadora enfatizó en que la vinculación a los programas es voluntaria y que el cierre del Hogar Comunitario de Bienestar " <i>Los amigos</i> " no afectó a los niños y las niñas, quienes han sido reubicados en otros programas. Para concluir, argumentó que no hay vulneración de derechos, pues los servicios continúan disponibles y explicó que no es pertinente reabrir el hogar, dado que no se cumple con la cobertura mínima requerida.
Decisión de única instancia ³⁵	El 12 de junio de 2024, el Juzgado Promiscuo Municipal de <i>Patria, Bueno</i> , (i) negó el amparo constitucional; (ii) conminó a la Alcaldía Municipal, a la ESE Puesto de <i>Patria</i> ,

³² Radicado 2024113000012811. Expediente digital T-10.383.407, archivo "13ContestacionMinProteccionSocial.pdf", p. 1 a 7.

³³ Mediante Auto del 30 de mayo de 2024 el Juzgado Promiscuo Municipal De *Patria - Bueno* programa diligencia para recepción de la declaración de la Coordinadora del Centro Zonal del ICBF *Camino* para el día 5 de junio de 2024. Expediente digital T-10.383.407, archivos "10AutoReprogramaDeclaracion.pdf" y "11ActaDeclaracionCoordinadora.pdf".

³⁴ Expediente digital T-10.383.407, archivo "10AutoReprogramaDeclaracion.pdf".

³⁵ Expediente digital T-10.383.407, archivo "14SentenciadeTutela.pdf".

a la Comisaria Única de Familia de *Patria*, al Centro Zonal de *Camino* y a la Personería Municipal de *Patria*, a realizar reuniones coordinadas para prevenir vulneraciones a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en *Molino* y otras veredas del municipio; (iii) exhortó a la Comisaria Única de Familia de *Patria* para que, en caso de detectar irregularidades que puedan violar los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, inicie las acciones correspondientes de acuerdo con lo establecido en las leyes 1098 de 2006, 1878 de 2018 y otras normas aplicables; y (iv) desvinculó a las entidades vinculadas (§20). El despacho concluyó que el cierre del Hogar Comunitario “*Los amigos*” se realizó conforme al debido proceso y a los lineamientos del manual operativo, activando la reubicación de los niños en programas del ICBF, como el denominado DIMF, que ofrece iguales beneficios que el programa que ofrecía el hogar. Por otra parte, indicó que la desvinculación de algunos niños y niñas a programas del ICBF obedeció a la decisión de sus padres, quienes de manera voluntaria solicitaron su retiro. Asimismo, de acuerdo con la declaración rendida por la coordinadora del Centro Zonal del ICBF de *Camino*, anualmente se ha evaluado la posibilidad de reabrir el hogar, pero no se ha cumplido con el mínimo de cobertura requerido de acuerdo con los lineamientos del manual operativo. Aunque no se encontraron vulneraciones a los derechos de los niños y las niñas, se exhortó a las entidades locales a reunirse para abordar sus necesidades y prevenir futuras vulneraciones. La decisión no fue impugnada.

3. Trámite en sede de revisión ante la Corte Constitucional

21. *Selección y reparto*. El 30 de agosto de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-10.383.407³⁶, bajo el criterio *objetivo* de necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y la exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental, y el *subjetivo* de urgencia de proteger un derecho fundamental, contenidos en el artículo 55 del Reglamento de la Corte.

³⁶ Expediente digital T-10.383.407, archivo “Auto Sala de Selección de Tutelas Número Ocho”, p. 24.

El 13 de septiembre siguiente, la Secretaría General repartió el expediente a la Sala Segunda de Revisión³⁷, presidida por el magistrado ponente.

22. *Auto de vinculación y de pruebas.* El 24 de septiembre de 2024³⁸, el magistrado sustanciador vinculó a la Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, y decretó la práctica de pruebas de oficio, con el propósito de contar con mayores elementos probatorios para efectuar la revisión de la decisión judicial de instancia. En consecuencia, ofició: (i) a la agente oficiosa para que informara sobre la situación actual de los niños y las niñas; (ii) a las accionadas y a la vinculada para que presentaran información y documentación pertinente sobre las acciones adelantadas para la protección de los derechos de los niños y las niñas respecto del cierre del hogar “*Los amigos*”; y, por último, (iii) ordenó consultar la información de los niños y las niñas agenciados en bases de datos públicas (SISBEN, ADRES, RUAF, entre otras).

23. *Consulta a bases de datos.* El 27 de septiembre de 2024³⁹, se realizó la consulta en bases de datos de información, con base en los documentos de identificación de los niños y las niñas⁴⁰ y sus fechas de nacimiento. El resultado de esta consulta fue la siguiente:

	Resultados de las consultas
<i>Consulta en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) de la ADRES</i>	<i>Lucas, Karol, Kelly, Sofia</i> , están activos como beneficiarios en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el régimen subsidiado y se encuentran afiliados a la EPS COOSALUD. Por su parte, <i>Andrés</i> no figura en las bases de datos de BDUA.
<i>Consulta en el Registro Único de Afiliados (RUAF)</i>	No se pudo realizar la consulta sobre <i>Lucas y Kelly</i> , porque dentro del expediente no se encontró la fecha de nacimiento o el documento de identificación no era legible. En cuanto a <i>Karol, Sofia y Andrés.</i> , no hay registro de vinculaciones activas a programas de

³⁷ Expediente digital T-10.383.407, archivo “003 Informe_Reparto_Auto_30-Ago-2024_Juan_Carlos_Cortes_Gonzalez.pdf”.

³⁸ Expediente digital T-10.383.407, archivo “004 T-10383407 Auto de Pruebas 24-Sep-2024.pdf”.

³⁹ Expediente digital T-10.383.407, archivo “Constancia_Consulta_Base_de_Datos.pdf”.

⁴⁰ No fue posible realizar la consulta en las bases de datos del niño *David* debido a que su documento de identificación no se encuentra en el expediente.

	asistencia social.
<i>Consulta en la encuesta del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisbén)</i>	<i>Lucas, Karol, Kelly y Sofia</i> , se encuentran en el grupo de pobreza extrema, mientras que <i>Andrés</i> está en el grupo de población no pobre no vulnerable.

24. Respuestas de la agente oficiosa y de las entidades oficiadas. A continuación, la Sala sintetiza las respuestas recibidas dentro del trámite de revisión:

Parte o vinculado	Respuesta
<p>Respuesta Comisaría de Familia de <i>Patria, Bueno</i>⁴¹</p>	<p>La Comisaria Única de Familia del Municipio de <i>Patria</i> presentó un panorama sobre la situación de los niños y las niñas en la Inspección de <i>Molino</i>, especialmente en relación con su bienestar, acceso a programas de apoyo y educación tras el cierre del hogar comunitario “<i>Los amigos</i>”. Sostuvo que: (i) los niños <i>Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David</i> estuvieron desvinculados de los programas del ICBF hasta el 27 de septiembre de 2024, cuando se les inscribió en el programa -DIMF. Sin embargo, algunos padres reportaron que no han recibido el primer paquete nutricional prometido⁴². Además, durante una visita a <i>Molino</i>, la comisaria dialogó con los padres sobre la situación y la madre de <i>Kelly</i>. expresó que, aunque su hija fue inscrita, no recibió la ración alimentaria. Además, criticaron los limitantes del programa porque tan sólo opera cada 15 días y durante medio día. Por otro lado, sugieren que el hogar comunitario generaría más beneficios para el desarrollo de los niños, pues actualmente a “las mamás que les toca llevarse a la espalda los niños al conuco aguantando sol y cuando llueve lo mismo”⁴³. (ii) La comisaria afirmó que el programa DIMF no es comparable al Hogar Comunitario,</p>

⁴¹ Oficio fechado del 01 de octubre de 2024 y firmado por *María* en su calidad de Comisaria Única de Familia. Expediente digital T-10.383.407, archivo “011 Rta. *María* Comisaría de Familia de *Patria* II.pdf”.

⁴² Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó copia de acta de seguimiento. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaría de Familia de *Patria* IV.pdf”, anexo “Pruebas”, p. 8, 9 y 11.

⁴³ Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó copia de acta de seguimiento. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaría de Familia de *Patria* IV.pdf”, anexo “Pruebas”, p. 10 y 15.

pues este último brinda atención diaria, nutrición adecuada y desarrollo integral de lunes a viernes, de 8 am a 4 pm, lo que es crucial en una zona donde no hay educación preescolar disponible. Argumentó que el hogar comunitario es necesario en el centro poblado de *Molino*, donde hay una alta concentración de niños que requieren atención continua. (iii) Afirmó que, según datos de la ESE Centro de Salud de *Patria*, se han reportado casos de desnutrición proteico-calórica en niños de 0 a 5 años atendidos entre 2022 y 2024, con un aumento en los casos moderados y leves⁴⁴. Una madre de familia reportó que su sobrina de 20 meses, quien hace parte del programa DIFM, está hospitalizada por desnutrición, lo que sugiere que el programa no proporciona garantías suficientes para un desarrollo adecuado. Asimismo, docentes de la vereda *Niebla* confirmaron que la falta de recursos de los padres deviene en una alimentación inadecuada, lo que afecta el aprendizaje de los niños⁴⁵. Los padres expresaron que la alimentación es limitada en nutrientes, con comidas que carecen de proteínas y verduras, y que ello dificulta cumplir con los niveles nutricionales necesarios para el desarrollo de sus hijos. (iv) Ninguno de los niños agenciados ha ingresado a educación formal debido a su corta edad⁴⁶, pues pueden acceder a la educación en grado transición a partir de los 5 años. (v) Se aclaró que, de acuerdo con lo manifestado por los padres de familia, los niños no fueron retirados del DIMF porque el requisito para la reapertura del hogar comunitario consistía en que no hubiera niños vinculados en dos programas de primera infancia. Los que tenían cupo no los retiraron, y los que estaban sin cupo quedaron desatendidos a la espera de la apertura del hogar comunitario. A pesar de los intentos de reapertura en 2023, no se realizaron los trámites necesarios. En 2024, algunos padres preocupados por la falta de

⁴⁴ Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó oficio de la ESE Centro de Salud de *Patria, Bueno*, fechado del 30 de septiembre de 2024. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaria de Familia de *Patria IV.pdf*”, anexo “Pruebas”, p. 12.

⁴⁵ Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó copia de acta de seguimiento. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaria de Familia de *Patria IV.pdf*”, anexo “Pruebas”, p. 13.

⁴⁶ Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó listado de niños de 0 a 5 años que se encuentran inscritos en el Sisbén del Centro Poblado de *Molino*. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaria de Familia de *Patria IV.pdf*”, anexo “Pruebas”, p. 21.

	<p>opciones lograron inscribir a sus hijos, pero otros, como <i>Andrés</i>, nunca tuvieron cupo hasta la presentación de la acción. La comisaria reiteró que no es cierto que los padres de familia hayan retirado a sus niños del programa DIMF. (vi) Afirmó que se han implementado diversas acciones para garantizar el desarrollo integral de los niños y las niñas en el municipio de <i>Patria</i>. Entre ellas, la solicitud de reapertura del Hogar Comunitario al ICBF, comunicación al personero y al alcalde, reuniones con el alcalde para expresar la preocupación por la falta de atención integral a los niños, gestiones con la directora regional del ICBF, quien se comprometió a priorizar la reapertura, solicitudes formales al ICBF, reuniones con padres de familia para informar sobre los esfuerzos realizados y la presentación de solicitudes ciudadanas a la Corte para seleccionar el expediente de tutela. (vii) Sostuvo que desde el cierre del Hogar Comunitario, la Comisaría ha identificado la falta de este servicio y ha recibido quejas de padres que demandan su continuidad. Finalmente, (viii) indicó que la Comisaría, junto con padres y habitantes de algunas veredas, ha realizado un censo que revela que en el centro poblado de <i>Molino</i> hay 22 niños y niñas registradas en el SISBEN, incluyendo a los 6 niños objeto de esta acción, con edades de 0 a 5 años, que podrían asistir diariamente al hogar, lo que permitiría la apertura de al menos dos unidades. Además, en otras veredas aún no censadas podrían existir más niños y niñas que también necesitan los servicios propios de un hogar comunitario.</p>
<p>Respuesta Alcaldía Municipal de <i>Patria</i>, <i>Bueno</i>⁴⁷</p>	<p>El alcalde del municipio de <i>Patria</i>, en respuesta al requerimiento elevado por esta Corporación, precisó los siguientes puntos: (i) la Alcaldía ha coordinado acciones para prevenir vulneraciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes en la Inspección de <i>Molino</i>. A pesar de la difícil accesibilidad, se realizan campañas periódicas en conjunto con la Comisaría de Familia, psicólogos y trabajadoras sociales. Estas incluyen charlas sobre maltrato, educación</p>

⁴⁷ Oficio N.º AMPB-200.13/0289 fechado del 02 de octubre de 2024 y firmado por: *Julio* en su calidad de alcalde municipal de *Patria, Bueno*. Expediente digital T-10.383.407, archivo “008 Rta. Alcaldía Municipal de *Patria* I.pdf”, p. 1 a 4.

	<p>inicial y desarrollo en la primera infancia, así como procesos de restablecimiento de derechos. Además, se adelantan brigadas de salud para valorar el crecimiento y nutrición de los niños y las niñas y se abordan temas de cuidado infantil. (ii) Según la base de datos del Sisbén del Municipio de <i>Patria</i>, hay 22 niños y niñas de 0 a 5 años en <i>Molino</i>, de los cuales 12 están en desarrollo infantil y 6 en grado de transición. Finalmente, (iii) indicó que los hogares comunitarios están integrados con políticas públicas mediante el COMPOS⁴⁸, donde los representantes de los hogares expresan sus necesidades y reciben apoyo de la administración municipal con la entrega de elementos o materiales recreativos y didácticos que ayudan al crecimiento integral de los menores de 5 años.</p>
<p>Respuesta Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- Regional <i>Bueno</i>⁴⁹</p>	<p>El Instituto respondió el requerimiento y reiteró algunos argumentos expuestos ante el juez de instancia, entre ellos lo referente a la renuncia de la madre comunitaria y la protección de los niños y las niñas que se benefician a través de la vinculación al programa DIMF. Agregó que, (i) la exmadre comunitaria, el 3 de octubre de 2024, envió una certificación escrita al ICBF, en la que informó que se reunió con los padres para comunicarles su renuncia y discutir las opciones de reubicación de los niños⁵⁰ en otro servicio del Instituto⁵¹, específicamente en el programa DIMF; (ii) la ruta de reubicación adoptada por el ICBF tras el cierre del Hogar Comunitario “<i>Los amigos</i>” buscó garantizar la atención integral en primera infancia y se ofreció a los padres la opción de trasladar a sus hijos al servicio de DIMF. Se reubicaron seis niños (<i>Diego, Daniel, Ignacio, Jimmy y Leonardo</i>⁵²), de los cuales tres se trasladaron a educación formal a partir de 2023; (iii) “<i>Los amigos</i>” ofrecía servicios de alimentación y educación, según el Manual Operativo de</p>

⁴⁸ Consejo Municipal de Política Social.

⁴⁹ Con radicado No: 202436003000089881 fechado del 04 de octubre de 2024 y firmado por *Juan* en su calidad de defensor de familia y actuando como apoderado especial del ICBF Regional *Bueno*, el Instituto dio respuesta al auto de pruebas - Oficio No. OPT-A-511/2024. Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino.pdf*”, p. 1 a 248.

⁵⁰ En su escrito, la madre comunitaria refiere a *Daniel, Ignacio, Emily, Jimmy y Leonardo*.

⁵¹ Como prueba a este hecho, adjunto copia de comunicación manuscrita por la madre comunitaria. Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino.pdf*”, anexos, p. 30.

⁵² Los nombres mencionados por el Instituto no coinciden con los nombres de los niños y las niñas agenciados en la acción de tutela.

Atención a la Primera Infancia. En el ámbito de salud y nutrición implementaba acciones para el desarrollo integral de los niños, incluyendo gestión de atención en salud, educación alimentaria, prevención de enfermedades, evaluación y seguimiento nutricional, y acceso y consumo de alimentos con raciones diarias que cubrían el 70% de los requerimientos calóricos -distribuidos en refrigerio reforzado, almuerzo y refrigerio de la tarde-, además de bolsas de alimento con alto valor nutricional cada dos meses. En cuanto a la educación, se basaba en las reglas previstas en la Ley 1804 de 2016, Además, (iv) planteó las diferencias entre el programa de HCB y el DIMF; (v) mencionó que no se realizó una evaluación previa sobre el impacto del cierre en el bienestar de los niños y las niñas, ya que la acción fue parte de un protocolo estándar ante la situación presentada; (vi) indicó que el 20 de junio de 2024, durante la segunda sesión del Consejo de Política Social en *Patria*, se discutieron problemáticas sociales, incluida la apertura de una nueva -UDS- en *Molino*. La Coordinadora del ICBF Centro Zonal *Camino* informó sobre los esfuerzos para garantizar atención integral a través del programa de DIMF. Se comprometieron a gestionar 5 cupos adicionales para niños menores de 5 años, aunque se identificaron dificultades relacionadas con la cobertura y las distancias que podrían afectar la continuidad del servicio. Además, se destacó la importancia del seguimiento por parte de la ESE de *Patria* para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes; (vii) aclaró que los hogares comunitarios deben integrarse con las políticas públicas territoriales para garantizar la protección de los niños y las niñas. En *Patria*, el alcalde tiene la responsabilidad de diagnosticar la situación de la niñez y priorizar acciones en su plan de desarrollo, así como asignar un presupuesto adecuado para abordar sus problemáticas. Además, debe informar al ICBF para lograr la ampliación de servicios necesarios en el territorio; (viii) el Centro Zonal *Camino* está gestionando la posible apertura de un Hogar Comunitario en el municipio de *Patria*, específicamente en la Inspección de *Molino*, para el año 2025. Esta apertura dependerá de la asignación de recursos por parte de la Nación y requiere una caracterización del

	territorio para identificar a los beneficiarios; (ix) a través del contrato de aporte No. 15001562024, se prestan servicios de educación inicial en el corregimiento de <i>Molino</i> , lo que implica el cumplimiento de los lineamientos técnicos y manuales operativos del ICBF, en consonancia con la política de desarrollo integral de la primera infancia; finalmente, señaló que, (x) según la base de datos del SISBEN de <i>Patria</i> , en el corregimiento de <i>Molino</i> hay 23 niños y niñas menores de 5 años registrados, de los cuales 19 reciben servicios de atención a la primera infancia.
--	---

25. Una vez recibidas las pruebas, se corrió traslado de estas a las partes⁵³. Las partes guardaron silencio en el término de traslado⁵⁴.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

26. La Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela seleccionados, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa. Configuración de la carencia actual de objeto en el presente caso

27. De acuerdo con los fundamentos fácticos y la información obtenida en el trámite de revisión, la Sala estudiará como cuestión previa si se configura la carencia actual de objeto, dado que los niños y las niñas agenciados fueron vinculados al programa de Desarrollo Infantil en Medio Familiar (DIMF)⁵⁵, en el que reciben beneficios aparentemente similares a los otorgados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de los Hogares Comunitarios de Bienestar. Por lo tanto, la Sala revisará si los beneficios otorgados en el primer programa satisfacen en igual o mayor grado las necesidades de los niños y niñas de la Inspección de *Molino*- Centro Poblado del municipio de *Patria, Bueno*. Para ello, reiterará su jurisprudencia sobre

⁵³ Expediente digital T-10.383.407, archivo “015 T-10383407_OFICIO_OPT-A-550-2024_Traslado_de_Pruebas.pdf”.

⁵⁴ Expediente digital T-10.383.407, archivo “019 T-10383407 INFORME DE CUMPLIMIENTO Auto 24-Sep-2024.pdf”.

⁵⁵ Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino*.pdf”, p. 10.

carencia actual de objeto y con fundamento en ella, establecerá si se configura en el caso concreto.

28. *Reiteración de la jurisprudencia sobre carencia actual de objeto.* Esta Corporación ha afirmado que el propósito de la acción de tutela es asegurar de manera efectiva y clara la protección del derecho que se considera vulnerado o amenazado, lo que justifica la necesidad de que el juez tome una decisión sobre el particular. No obstante, si en el trámite de la acción la situación es solucionada o satisfecha de alguna manera, no tendría sentido el pronunciamiento de la autoridad judicial, dado que cualquier orden que emitiera no tendría ningún efecto. Esta es la base del fenómeno de carencia actual de objeto⁵⁶.

29. Sobre esta línea, la Sentencia SU- 522 de 2019 consolidó las categorías de carencia actual de objeto: (i) hecho superado; (ii) daño consumado; y (iii) situación sobreviniente, precisando su contenido y efectos así:

Categoría	Descripción
<i>Hecho superado</i>	Se configura como producto del obrar de la entidad accionada, es decir, lo que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden. En este caso, corresponde al juez verificar que lo pretendido efectivamente fue satisfecho por completo y que la accionada haya actuado (o cesado su actuar) ⁵⁷ voluntariamente. La Corte puede a su discreción, decidir si emite un pronunciamiento e incluir en la sentencia llamados de atención o advertencias tendientes a que no se repitan situaciones como las que originaron la presentación de la acción de tutela ⁵⁸ .
<i>Daño consumado</i>	Cuando se ha perfeccionado la vulneración que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo que no es factible que el juez dé una orden para retrotraer la situación ⁵⁹ . En esta figura, si al momento de interponer la acción, es evidente que el daño se generó, el juez debe declarar la improcedencia del amparo. Sin embargo, si el daño se consume en el trámite judicial en cualquiera de las

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

⁵⁷ *ibid.*

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T- 418 de 2023.

⁵⁹ *ibid.*

	instancias o en sede de revisión, el juez debe emitir un pronunciamiento para evitar que el daño se proyecte hacia el futuro o implementar correctivos ⁶⁰ .
<p style="text-align: center;"><i>Situación sobreviniente</i></p>	<p>Esta tercera categoría comprende aquellos eventos que no se enmarcan en un hecho superado o un daño consumado. Es “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”⁶¹. Sobre esta figura la Corte ha indicado que para que se configure debe analizarse: “(i) que exista una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que dicho cambio implique la pérdida de interés del accionante en que se acceda a sus pretensiones; o (iii) que las mismas no se puedan satisfacer”⁶².</p> <p>Además, se han previsto algunos escenarios en los que se puede configurar un hecho sobreviniente: (i) el actor es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; (iv) el actor pierde interés en el objeto original de la acción.</p> <p>En los casos de situación sobreviniente no es obligatorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo cuando lo considere necesario para: “a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental”⁶³.</p>

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-200 de 2022.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T- 418 de 2023.

⁶³ *ibid.*

30. En el caso bajo estudio, *no se configura la carencia actual de objeto*. La categoría que podría configurarse en este caso es el hecho superado, pues el ICBF informó que algunos niños y niñas fueron vinculados al programa Desarrollo Infantil en Medio Familiar (DIMF) desde el 1° de marzo y otros desde el 1° de septiembre de 2024, lo que implicaría una satisfacción de las pretensiones de la acción por parte del ICBF, como entidad pública accionada. Sin embargo, la Sala considera que en este caso no se configura la carencia actual de objeto por hecho superado porque la atención y apoyo proporcionados en el marco del programa DIMF no abordan, al menos *prima facie*, todos los componentes y necesidades de los niños y niñas involucrados (§19).

31. En principio, y conforme a lo manifestado por la parte accionante, los programas del ICBF, específicamente el de HCB y el DIMF, no ofrecen las mismas garantías a los usuarios. Existen diferencias significativas en la atención a los niños y las niñas entre el HCB y el DIMF. El HCB ofrece atención de lunes a viernes de 8 am a 4 pm, mientras que el DIMF tiene solo cuatro encuentros mensuales. Además, el apoyo nutricional varía dado que el HCB proporciona una ración diaria con tres tiempos de comida, mientras que el DIMF entrega un paquete alimentario mensual que, según lo manifestado por algunos padres de familia, no ha sido suministrado (§24), lo que podría impactar en la calidad de vida y bienestar de los niños y las niñas.

32. Estas diferencias evidencian la necesidad de un examen de fondo sobre la situación, dado que la simple inclusión en otro programa del ICBF no asegura la satisfacción de los derechos fundamentales de los niños, ni una protección integral, en los términos en que funciona el HCB. Por ello, es posible que existan aspectos que sigan sin resolverse adecuadamente, lo que justifica la presente acción y la continuidad del análisis en el caso.

3. Análisis de procedencia formal de la acción

33. *La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa*. Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto Ley 2591 de 1991, este requisito exige que la acción de tutela sea ejercida, directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales, es decir, por quien tiene un interés directo, sustancial y particular en la solicitud de amparo. La acción la podrá promover directamente el afectado o

por intermedio de apoderado judicial, y también podrá presentarla un agente oficioso o el Defensor del Pueblo.

34. En el expediente se cumplió el requisito de legitimación en la causa por activa. La acción fue presentada por intermedio de la agente oficiosa, *María*⁶⁴, en su calidad de Comisaria Única de Familia de *Patria, Bueno*. De acuerdo con el precedente de esta Corporación, la agencia oficiosa se fundamenta en el principio de solidaridad⁶⁵ y tiene como objetivo proteger a las personas por encima de los requisitos procesales, en especial cuando aquellas se encuentran en una situación de vulnerabilidad, como en el caso de los niños y los adultos mayores⁶⁶.

35. En relación con la agencia oficiosa para niños y niñas, el artículo 44 de la Constitución impone a la familia, a la sociedad y al Estado el deber de protegerlos. A partir de este mandato, cualquier persona puede exigir a la autoridad competente la garantía y protección de los derechos fundamentales de los niños y las niñas.

36. Sobre esta línea, el artículo 11 de la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”, señala:

“Exigibilidad de los derechos. Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes”.

37. En la Sentencia T-541A de 2014, la Corte Constitucional precisó que en la agencia oficiosa respecto de los derechos de los niños y las niñas no es aplicable la exigencia procesal que impone al agente demostrar que el afectado no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa. Por

⁶⁴ Comisaria única de familia elegida mediante Resolución No. 914 del 16 de febrero de 2022 de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Expediente digital T-10.383.407, archivo “02EscritoTutelaYAnexos.pdf”, p. 27 a 29.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-594 de 2016 reiterado en Sentencia T-398 de 2019.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-398 de 2019.

esta razón, este Tribunal ha flexibilizado el requisito de legitimación bajo la figura de agencia oficiosa cuando se pretende la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Como se mencionó, en torno a la protección de sus derechos fundamentales el artículo 44 de la Constitución consagra objetivamente la necesidad de dicha defensa, sin una especial calificación del sujeto que la promueve.

38. Al respecto, recientemente esta Corte en Sentencia T-194 de 2022, admitió la agencia oficiosa respecto de los niños, niñas y adolescentes y estableció que “para agenciar sus derechos es preciso asumir un “*deber mínimo de justificación*” y aquel que pretende agenciar derechos de los niños y las niñas debe demostrar, al menos sumariamente, que (i) no hay quien ejerza la patria potestad; (ii) la persona que la tiene está formal o materialmente imposibilitada para formular la tutela; o (iii) quien la detenta se niega a interponerla. Esto, (iv) en un escenario en el que los derechos del niño se encuentran gravemente comprometidos. De este modo, para sus padres es obligatorio acudir al juez⁶⁷.

39. Aunado a lo anterior, esta Corporación ha señalado que “[e]n todo caso, la legitimación prevalente de los representantes legales para presentar la tutela a favor de los niños, las niñas y los adolescentes no impide que, de forma excepcional, otras personas agencien sus derechos. En efecto, cuando los derechos fundamentales invocados y la gravedad de los hechos demuestran que el niño está en riesgo de sufrir un perjuicio, es posible que otra persona, distinta de los representantes legales, actúe en calidad de agente oficioso”⁶⁸.

40. En este contexto, en situaciones donde haya incertidumbre sobre la agencia oficiosa y en los que la vulneración de los derechos reclamados puede resultar grave, “es necesario aplicar la prevalencia del interés superior del menor de edad y garantizar su protección”⁶⁹.

41. En el presente caso, la acción de amparo fue presentada por *María*, comisaria única de familia de *Patria*, para obtener la protección de los derechos fundamentales de los niños y las niñas, entre ellos, a la vida, a un ambiente sano, a la alimentación y la educación, bajo el principio del interés superior del niño, luego de recibir la denuncia de los padres de los agenciados

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 2022.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-262 de 2022.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 2022.

(§5) por el cierre del HCB “*Los amigos*”, es decir, existe un deber mínimo de justificación (§38).

42. Por lo expuesto, para la Sala, *María*, comisaria única de familia de *Patria, Bueno*, se encuentra legitimada por activa a través de la figura de agencia oficiosa, para presentar la acción de tutela en defensa de los derechos de los niños y las niñas mencionados y bajo el principio de prevalencia del interés superior del niño⁷⁰, dado el contexto de grave vulneración sus derechos fundamentales, ya que los niños y niñas tras el cierre de la UDS “*Los amigos*”, fueron presuntamente privados de servicios esenciales para su desarrollo integral tales como, educación, alimentación, un ambiente sano, lo que resalta la necesidad de garantizar su protección inmediata.

43. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva*. En segundo lugar, en cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela podrá promoverse en defensa de los derechos fundamentales cuando estos estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

44. En la acción se acreditó el cumplimiento de este requisito de procedibilidad en relación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- Regional *Bueno* y Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, entidades que, en principio, estarían relacionadas con la presunta violación de los derechos fundamentales de *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*, luego del cierre definitivo del Hogar Comunitario de Bienestar.

45. Por un lado, la coordinadora del Centro Zonal *Camino* que está bajo la coordinación, control y monitoreo de la Regional *Bueno*⁷¹ del Instituto Nacional de Bienestar Familiar – ICBF- emitió la Resolución No. 031 del 6 de julio de 2022⁷², por medio de la cual se ordenó el cierre del servicio de atención a la primera infancia Hogares Comunitarios de Bienestar-HCB de la UDS “*Los amigos*”, asunto del que se predica es causa de la violación de derechos fundamentales. Las direcciones regionales son dependencias desconcentradas del ICBF y, en consecuencia, son autoridades públicas

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-161 de 2023.

⁷¹ Presidente de la República de Colombia. Decreto 879 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras”. Artículo 8 que modificó el artículo 42 del Decreto 987 de 2012. Numeral 6.

⁷² Siguiendo el “Procedimiento de Apertura y Cierre de unidades de servicio HCB, HCB AGRUPADO Y HCB FAMI (P14, PP, V1)”.

respecto de las cuales se puede interponer la acción de tutela. Además de la responsabilidad que de ellas se predica frente a la garantía de los derechos de los niños y las niñas en los territorios.

46. Asimismo, la Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, vinculada en el trámite de revisión, está legitimada en la causa por pasiva bajo el principio de corresponsabilidad establecido en el artículo 10 del Código de Infancia y Adolescencia. Este artículo señala que “la concurrencia de actores y acciones conduce a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección”⁷³. Además, en virtud de las funciones asignadas en la Ley 1551 de 2012⁷⁴, entre ellas la de “[p]rocurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas (...)”⁷⁵ y [e]jecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños (...)”⁷⁶.

47. En este contexto, el deber de protección de niños y niñas no recae únicamente sobre el núcleo familiar, sino que involucra a la colectividad. Esto implica que la autoridad municipal tiene la responsabilidad de implementar políticas efectivas y programas que garanticen el bienestar y los derechos de los niños y las niñas de manera continua.

48. Por su parte, la Asociación de Padres de Familia de *Los niños*, no está legitimada en la causa por pasiva, dado que dentro de la acción no se menciona ningún hecho que implique que aquella haya vulnerado o amenazado los derechos fundamentales de los niños y las niñas agenciados. En efecto, aun cuando la Asociación de Padres de Familia de *Los niños* ha celebrado contratos con el ICBF para operar programas de primera infancia, y en esa medida podría vincularse con la prestación de un servicio público, en el caso concreto no se evidencia que tuviera un papel activo en el cierre del hogar comunitario -que es la causa que se alega como vulneradora de los derechos- lo que lleva a la decisión de desvincularla de la acción.

49. En relación con la *Fundación T*, la Sala considera que se trata de un tercero con interés legítimo en el resultado del proceso. En efecto, aunque en la acción de tutela no se menciona alguna conducta de la fundación que haya

⁷³ Congreso de Colombia. Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”. Artículo 10.

⁷⁴ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁷⁵ Congreso de Colombia. Ley 1551 de 2012. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Artículo 6° que modifica el artículo 3° de la Ley 136 de 1994.

⁷⁶ Ibid. Artículo 29 literal d) numeral 19.

generado la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de los niños y las niñas agenciados, aquella es la institución que actualmente se encarga de la prestación de los servicios del programa DIMF. En ese sentido, podría resultar afectada por las órdenes que eventualmente se dispongan, por lo que la Sala no la desvinculará del trámite.

50. *La acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez.* La inmediatez como requisito de procedibilidad implica que la acción de tutela debe ser presentada dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de forma que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente.

51. En el caso bajo estudio está acreditado que el 22 de abril de 2022 se expidió el acto que dispuso el cierre del hogar (§2) y que la comisaria solicitó su reapertura en múltiples ocasiones (noviembre de 2022, enero, febrero, abril de 2023, y marzo de 2024). Luego de ello, al no encontrar una solución al asunto, el 24 de mayo de 2024 (§17) interpuso la acción de tutela. Aunque el cierre ocurrió en 2022, las permanentes gestiones y solicitudes por parte de la comisaria única de familia dan cuenta de una situación de presunta vulneración que persiste hasta la fecha, constituyendo una situación de vulneración continua de los derechos fundamentales de los niños por cuenta del cierre del hogar. Así las cosas, la comisaria acreditó actuaciones que evidencian diligencia para lograr restablecer la situación continuada que vulnera los derechos fundamentales, por lo que la acción de tutela se interpuso en un término razonable luego de que se surtieran dichas actuaciones, cumpliéndose el requisito de la inmediatez.

52. Además, para la Sala la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los niños y niñas que se alega en la acción de tutela continúa vigente, pues no han sido reubicados en otro hogar comunitario y, aparentemente, no cuentan con un programa que proteja de manera integral sus derechos fundamentales bajo el principio del interés superior, que es el fundamento para la garantía de los derechos que se invocan como violados. No se ha demostrado que el programa DIMF opere de manera adecuada, ya que, en algunos casos, los paquetes alimentarios no se entregan de manera oportuna, lo que puede generar una afectación en la salud y el bienestar de los niños.

53. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* Finalmente, el estudio del requisito de subsidiariedad busca determinar si existen o no mecanismos idóneos y eficaces, más allá de la tutela, para proteger los derechos en un caso particular. El artículo 86 de la Constitución señala que la tutela es un mecanismo residual y subsidiario, es decir que sólo se puede utilizar cuando no exista otro medio de defensa judicial disponible en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, si llegase a existir un medio adicional, el juez constitucional deberá analizar si este medio es eficaz e idóneo, de conformidad con las especiales circunstancias del caso que se estudia⁷⁷. Igualmente, la tutela procederá como mecanismo transitorio cuando se presente la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable que ponga en riesgo los derechos fundamentales del peticionario.

54. En el presente caso la acción de tutela se interpuso contra una dependencia del ICBF que expidió un acto administrativo, por medio del cual se dispuso el cierre de un hogar comunitario. Esta Corporación ha señalado que la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular es improcedente, por regla general. Esto porque la controversia sobre su contenido puede proponerse ante una autoridad judicial competente e inclusive es posible solicitar su suspensión provisional⁷⁸ u otras medidas cautelares en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Ahora, si bien existe prevalencia sobre los mecanismos ordinarios, la Corte ha reconocido la existencia de diferencias entre la eficacia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales en relación con las medidas cautelares desarrolladas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, entre otras, la formalidad y el carácter rogado que se predica de la acción contenciosa. En contraste, la acción de tutela se rige, por el principio de informalidad y permite la adopción de fallos *extra y ultra petita*. Adicionalmente, las medidas provisionales proferidas por el juez de tutela no requieren de caución por parte del actor, lo que sí ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, salvo en lo relativo a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos⁷⁹.

55. En este contexto, aunque el ordenamiento jurídico prevé el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para “verificar la legalidad

⁷⁷ Ver, entre muchas otras, las recientes sentencias T-275 de 2023, T-344 de 2023 y T-484 de 2023.

⁷⁸ Congreso de Colombia. Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Artículo 229.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencias SU-691 de 2017 y T-105 de 2023.

de las actuaciones de la administración”⁸⁰, el juez constitucional puede determinar si en el caso particular dicho mecanismo es idóneo y eficaz. Además, puede flexibilizar el examen de procedencia de la acción cuando “están comprometidos derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de los niños [y] las niñas”⁸¹.

56. Sobre dicha flexibilización, la Corte ha indicado que el juez “debe valorar las condiciones específicas del beneficiario del amparo, por cuanto la presencia de sujetos de especial protección constitucional como los niños y niñas, las personas que padecen alguna discapacidad, las mujeres embarazadas y los adultos mayores, entre otros, flexibiliza el examen general de procedibilidad de la acción, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional”⁸². Además, “cuando se trata de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la regla de subsidiariedad es menos rigurosa y se debe atender de manera primordial el interés superior (...)”⁸³.

57. Así las cosas, aunque en principio existe un mecanismo ordinario para debatir la legalidad de la Resolución No. 031 del 06 de julio de 2022 que ordenó el cierre del hogar comunitario, la discusión adquiere relevancia constitucional debido a que involucra derechos fundamentales de niños y niñas. En este contexto, la acción de tutela resulta el medio más eficaz e idóneo para perseguir la protección de estos derechos, teniendo en cuenta la condición de sujetos de especial protección constitucional de aquellos y la aplicación de la flexibilidad del requisito para esta población, además de que el asunto no se limita a discutir el acto administrativo, sino a plantear aspectos relacionados con la protección integral de las niñas y los niños que se encuentran en una situación de vulnerabilidad manifiesta por su edad y por su situación económica (§23). Además, debe considerarse que aunque la Comisaría de Familia ha realizado múltiples solicitudes formales ante diferentes entidades, incluido el ICBF, solicitando la reapertura del Hogar Comunitario de Bienestar, dichos esfuerzos han sido insuficientes para garantizar la protección de los derechos de los niños afectados. Por lo anterior, la tutela procede como mecanismo definitivo para proteger los derechos fundamentales de los niños y las niñas agenciados por tratarse de sujetos de especial protección constitucional y ante la urgencia de otorgar una solución a la problemática que plantea la acción de tutela.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-105 de 2023.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia T-336 de 2019.

⁸² Corte Constitucional, Sentencias T-206 de 2013 y T-444 de 2018.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia SU-696 de 2015.

58. De otro lado, bajo el principio del interés superior de los niños y las niñas, consagrado en el Código de la Infancia y la Adolescencia, en toda actuación administrativa y judicial se deben priorizar sus derechos y su bienestar. Este principio refuerza la procedencia de la acción de tutela.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de decisión

59. *Delimitación del problema jurídico.* A pesar de que la parte actora no invocó explícitamente el derecho al debido proceso administrativo ni aparece una pretensión expresa en el escrito de tutela para su amparo, la Corte, en ejercicio de sus competencias para adecuar el análisis de la tutela, abordará brevemente este derecho frente al cierre del hogar comunitario “*Los amigos*”, dado que de los hechos expuestos en la acción se puede observar una presunta vulneración a esta garantía constitucional. Cabe señalar que el juzgado de primera instancia también abordó este aspecto porque analizó esta garantía⁸⁴.

60. Lo anterior, teniendo en cuenta que el juez de tutela está habilitado para emitir fallos *extra* y *ultra petita*. Esto significa que, “a diferencia del juez ordinario, su competencia no está limitada a (i) las situaciones de hecho relatadas en la demanda; (ii) las pretensiones del actor, ni (iii) los derechos invocados por este. Según la jurisprudencia constitucional, el juez de tutela debe ejercer sus facultades oficiosas con el objeto de establecer los hechos relevantes y, en caso de no tenerlos claros, indagar por ellos, adoptar las medidas que estime convenientes y efectivas para el restablecimiento del ejercicio de las garantías ius fundamentales y “resguardar todos los derechos que advierta comprometidos en determinada situación”. Adicionalmente, estas facultades se activan “cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario”⁸⁵. Por esta razón, puede conceder el amparo a partir de situaciones o derechos no alegados y “más allá de las pretensiones de las partes”⁸⁶.

61. Asimismo, la agente solicitó el amparo de los derechos fundamentales “a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano, a los alimentos, a la educación, a la protección como sujetos de especial protección e interés superior del niño, derecho al desarrollo integral en la primera infancia, a la

⁸⁴ Expediente digital T-10.383.407, archivo “14Sentencia Tutela”, p. 22.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 2017.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-195 de 2022.

administración de justicia”. La Corte se pronunciará sobre el principio del interés superior del niño, que garantiza la satisfacción integral de los derechos fundamentales de los niños y las niñas, entre ellos, a la alimentación, a la educación, a la protección como sujetos de especial protección y a un desarrollo integral en la primera infancia.

62. *Planteamiento del problema jurídico.* Una vez determinada la procedencia de la presente acción (§33-58), le corresponde a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulneró una regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) los derechos a la vida, alimentación, educación, debido proceso y al desarrollo integral en la primera infancia de los niños y niñas inscritos en un hogar comunitario de bienestar, al cerrarlo sin notificar la decisión a sus representantes legales y sin garantizar su reubicación en otras unidades de servicios?

63. *Metodología de decisión.* Para resolver el problema jurídico referido, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre (i) la naturaleza y el régimen jurídico del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, (ii) el debido proceso en las actuaciones administrativas y las causales y el procedimiento para el cierre del hogar comunitario, (iii) la apertura y reapertura de las unidades de HCB y (iv) el interés superior de los derechos de los niños y las niñas y la prevalencia de sus derechos para un desarrollo integral en la primera infancia. Con base en el análisis anterior, se procederá a (v) resolver el caso concreto.

Naturaleza y el régimen jurídico del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar

64. El programa Hogares Comunitarios de Bienestar fue establecido en 1986, tras su aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social⁸⁷. Este programa busca apoyar a los padres de familia de los sectores más vulnerables del país en la atención de sus hijos, bajo un enfoque de trabajo solidario de la comunidad. Su objetivo es garantizar que los niños satisfagan

⁸⁷ Antecedente tomado del informe final de la evaluación de impacto del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF del año 2009. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/impacto_hcb.pdf.

sus necesidades básicas, especialmente en aspectos de nutrición, protección y desarrollo individual⁸⁸.

65. Con la Ley 89 de 1988, se asignaron recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- para garantizar la continuidad, el desarrollo y la cobertura de estos hogares a través de las denominadas becas⁸⁹. La ley definió los Hogares Comunitarios de Bienestar como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país”⁹⁰.

66. De acuerdo con el artículo 125 del Decreto 1471 de 1990⁹¹, los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se basan en tres principios fundamentales: (i) la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos; (ii) la participación de la comunidad que promueve la colaboración y trabajo solidario; y (iii) la determinación de la población prioritaria, en cuanto la atención se enfoca a las poblaciones con mayor vulnerabilidad socioeconómica nutricional o psicoafectiva.

67. En consonancia con lo anterior, el Acuerdo 21 de 1996 expedido por la Junta Directiva del ICBF estableció que en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar las familias de los niños beneficiarios tendrían un papel activo, pues participan en su ejecución mediante la constitución de Asociaciones de Padres. Según la norma, estas asociaciones celebrarán contratos de aportes⁹² para administrar los recursos asignados por el Gobierno

⁸⁸ Consideraciones del Decreto 2019 de 1989.

⁸⁹ De acuerdo con la sentencia SU-273 de 2019, por beca se entiende los recursos, que se asignen a las familias para atender a los niños y por lo tanto se destinarán a: madre comunitaria, reposición de dotación, aseo y combustible, raciones, material didáctico duradero y de consumo para hacer actividades con los niños y apoyo para servicios públicos. Para la ejecución de estos recursos las asociaciones de padres o las Organizaciones Comunitarias deberán observar estrictamente los lineamientos del ICBF.

⁹⁰ Concepto establecido en el párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988. Posteriormente reiterado en el Acuerdo 21 de 1996.

⁹¹ “Por el cual se establece la estructura orgánica del ministerio de salud y se dictan las funciones de sus dependencias”.

⁹² Según la sentencia con radicado 2082765 del 30 de junio de 2016 del Consejo de Estado, Sección Tercera, subsección B, referida por esta Corporación en sentencia SU- 273 de 2019, este contrato es “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 (...) El objeto de todo contrato de aporte es la provisión o entrega de bienes del ICBF a otra institución que se

y los aportes provenientes de la comunidad. Además, la organización y operación de los hogares se lleva a cabo en un espacio comunitario o en uno cedido por una persona pública o privada, garantizando condiciones adecuadas en cuanto a infraestructura, ambiente y seguridad. Estos hogares estarán bajo el cuidado de una madre comunitaria, quien será elegida por la Asociación de Padres de Familia.

68. Asimismo, el Decreto 1084 de 2015 en su capítulo tercero, sección segunda indicó que para la ejecución del Programa el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar coordinará sus acciones con las entidades territoriales, otras entidades públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales. En este sentido, el funcionamiento y desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, deberá ser ejecutado directamente por la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras organizaciones comunitarias.

69. Ahora, para garantizar la protección y garantía de derechos, así como una atención integral a niños y niñas de cero a seis años de edad, el Congreso promulgó la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de *Cero a Siempre*. En el marco de dicha política, el ICBF es la entidad encargada de generar la línea técnica y prestar servicios directos a la población y, en consecuencia, le corresponde: “a) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; b) Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre (...)”.

70. En ejercicio de las funciones señaladas, el ICBF cuenta con cuatro modalidades de atención para la primera infancia:

Modalidades	Características Generales ⁹³
<i>Institucional</i>	La modalidad institucional funciona en espacios especializados para atender a las niñas y niños en la primera

encarga de prestar el servicio público de bienestar familiar, a diferencia del contrato de prestación de servicios. (...)”.

⁹³ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamiento Técnico Para La Atención A La Primera Infancia. Versión 7 del 12/01/2022. Tomado de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm5_pp_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v7.pdf.

	<p>infancia, así como a sus familias o cuidadores; se prioriza la atención de las niñas y niños desde los 2 años y hasta los 4 años, 11 meses y 29 días. Sin perjuicio de lo anterior, podrán atender a niñas y niños entre los 6 meses y 2 años, cuando su condición así lo amerite, y hasta los 5 años 11 meses 29 días de edad, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar, específicamente de grado de transición, en su entorno cercano. Esta modalidad cuenta con los siguientes servicios: • Centros de Desarrollo Infantil (CDI). • Hogares Infantiles (HI). • Hogares Empresariales. • Hogares Comunitarios de Bienestar Múltiples (HCB) Múltiples. • Jardines Sociales. • Desarrollo Infantil en Establecimientos de Reclusión (DIER).</p>
<i>Familiar</i>	<p>En esta modalidad se atienden mujeres gestantes, niñas, niños y sus familias que por condiciones familiares o territoriales permanecen durante el día al cuidado de su familia o cuidador y no acceden a otras modalidades de atención. Opera especialmente en zonas rurales y en la periferia de espacios urbanos. Esta modalidad cuenta con los siguientes servicios: • Desarrollo Infantil en Medio Familiar – DIMF. • Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, Familia Mujer e Infancia – FAMI y • Servicio de Educación Inicial Rural (EIR)</p>
<i>Comunitaria</i>	<p>Esta modalidad busca promover el desarrollo integral, de niñas y niños desde los 18 meses hasta 4 años 11 meses y 29 días, a través de acciones pedagógicas para el goce efectivo de sus derechos, la protección integral, la participación y la organización de la familia, la comunidad y las entidades territoriales, según las particularidades de los servicios que contempla esta modalidad. Forman parte de esta modalidad los servicios: • Hogares Comunitarios de Bienestar HCB tradicionales (Funciona en la casa de madre o padre comunitario) • Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados (funcionan en espacios adecuados para que funcionen de 2 a 7 hogares comunitarios) y • Hogares Comunitarios de Bienestar – HCB Integral.</p>
<i>Propia e intercultural</i>	<p>Se enfoca en las mujeres gestantes, niñas y niños hasta los cuatro (4) años, 11 meses 29 días, que requieren de una atención integral e intercultural, con pertinencia y calidad, en coherencia con las particularidades de sus territorios y su identidad cultural. Esta modalidad está enfocada</p>

	principalmente a territorios étnicos, zonas rurales y rurales dispersas del país. De acuerdo con las siguientes características: (i) forma de operación y estrategia de atención concertadas; (ii) involucra a sabedores y autoridades étnicas como mediadores del desarrollo; (iii) se implementa a través de las Unidad Comunitaria de Atención-UCA, y (iv) la intensidad horaria y entregas de raciones varía de acuerdo con la forma de atención.
--	---

71. Estas modalidades son desarrolladas bajo distintos lineamientos técnicos para la Atención a la Primera Infancia, así como manuales operativos, que establecen directrices para garantizar una atención integral, adaptándose a las necesidades específicas y siguiendo criterios de focalización⁹⁴. De esta manera, se busca asegurar que todos los niños y niñas reciban un cuidado adecuado que promueva su desarrollo integral, priorizando nueve atenciones:

Atención	Descripción⁹⁵
<i>Educación inicial</i>	El artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 establece que la educación inicial es un derecho fundamental en la atención integral de la primera infancia. Este proceso educativo es intencional y continuo, permitiendo a los niños desarrollar sus capacidades a través del juego, el arte, la literatura y la exploración. La familia juega un papel central en este proceso.
<i>Documentos de identidad</i>	La Constitución Política garantiza a toda persona el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, lo que se materializa en el registro civil de nacimiento para menores de seis años y en documentos de identidad, cédula o tarjeta de identidad para mujeres gestantes. La Entidad Administrativa del Servicio -en adelante EAS- debe sensibilizar a las familias o responsables de niños y niñas o a la mujer gestante sobre la importancia del documento de identificación y los pasos para obtenerlos. Además, la EAS debe seguir el progreso

⁹⁴ La focalización es entendida como el “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”, definida en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, y en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamiento Técnico Para La Atención A La Primera Infancia. Versión 7 del 12/01/2022, p. 26.

⁹⁵ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamiento Técnico Para La Atención A La Primera Infancia. Versión 7 del 12/01/2022.

	de la familia en la obtención del documento y colaborar con instancias responsables para asegurar este derecho.
<i>Afiliación efectiva al Sistema General de Seguridad Social en Salud</i>	La responsabilidad de la afiliación recae en el Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con sus entidades territoriales, que además deben reportar alertas de niños sin aseguramiento. El ICBF a través de los procesos liderados por las EAS también verifica la afiliación y gestiona casos donde no se cuenta con ella.
<i>Esquema de vacunación completo para la edad</i>	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por medio de las EAS adelanta las acciones para la generación del reporte de alertas de la atención no cumplida. Además, ejecutan actividades de monitoreo, seguimiento y verificación de que cada niño y niña cuente con el esquema completo de vacunación según la edad y, en caso de no tenerlo, realizan la gestión correspondiente con madres, padres y cuidadores responsables y con la entidad territorial para la gestión de esta en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF-.
<i>Asistencia a la consulta de valoración integral en salud (control de crecimiento y desarrollo) y en las mujeres gestantes, asistencia a los controles prenatales</i>	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de las EAS, asegura que los niños asistan periódicamente a los controles y gestionan orientaciones en caso de inasistencias. Además, la EAS coordina con las entidades territoriales para garantizar una atención efectiva, especialmente para aquellos niños con factores de riesgo identificados en consultas de valoración.
<i>Valoración y seguimiento del estado nutricional</i>	El seguimiento nutricional es una acción de vigilancia epidemiológica que utiliza datos antropométricos para ajustar actividades en la prestación de servicios. Su objetivo es implementar educación alimentaria y nutricional que fomente hábitos saludables y prevenga el deterioro del estado nutricional de los usuarios de los servicios de educación inicial del ICBF. Además, permite canalizar y reportar casos que necesiten atención en salud, como la desnutrición aguda moderada o severa.

<p><i>Familias y cuidadores en procesos de formación en cuidado y crianza</i></p>	<p>Las EAS son responsables de caracterizar a las familias, diseñar planes de formación, proporcionar asistencia técnica, articular acciones con otros sectores y realizar seguimiento. El objetivo es garantizar el desarrollo integral de los niños, promoviendo su bienestar y derechos, en un marco de respeto por la diversidad.</p>
<p><i>Acceso a libros y contenidos culturales especializados</i></p>	<p>Las modalidades de educación inicial deben facilitar el acceso de niños y niñas a la literatura a través de acciones de articulación entre las EAS, las UDS, las entidades territoriales y la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. Es esencial que las UDS cuenten con colecciones de libros de literatura infantil para fomentar la narración oral, cuentos, poesía y otros elementos culturales. Estas actividades, enmarcadas en el componente pedagógico, buscan desarrollar capacidades expresivas y comunicativas en el marco de la literatura.</p>
<p><i>Talento humano cualificado</i></p>	<p>Las EAS deben implementar un plan de cualificación permanente para el talento humano en servicios de atención, que incluya las temáticas de la "Tabla de Cualificación del Talento Humano", con objetivos claros, duración, tipo de formación (curso, taller, diplomado) y evaluación pre y post. Esta cualificación debe atender las necesidades de todos los agentes educativos y personal involucrado, para asegurar una atención de calidad conforme a la Política de Cero a Siempre.</p>

72. Ahora bien, de acuerdo con el Lineamiento Técnico para la atención a la Primera Infancia⁹⁶, la modalidad comunitaria, que es relevante para el caso concreto, tiene como objetivo promover el desarrollo integral de niñas y niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días a través de acciones pedagógicas que fomentan el ejercicio efectivo de sus derechos, la protección integral, así como la participación y organización de la familia, la comunidad y las entidades territoriales⁹⁷.

⁹⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Versión 7 del 12/01/2022.

⁹⁷ *ibidem*, p. 34.

73. Para desarrollar dicha modalidad, el Instituto además cuenta con el “Manual Operativo Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia”⁹⁸, el cual otorga protagonismo a la familia y a la comunidad con una estrategia de corresponsabilidad, en la cual los servicios son administrados por las EAS y liderados por las madres o padres comunitarios o agentes educativos. De esta modalidad se resaltan los siguientes aspectos:

74. *Población objetivo.* La modalidad comunitaria del ICBF ofrece atención a niñas y niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días, en zonas urbanas y rurales, y prioriza a familias según criterios específicos. Además, puede atender a niños hasta los 5 años, 11 meses y 29 días si no hay oferta de educación preescolar cercana. Es importante señalar que, en el rango de 18 a 24 meses, sólo se puede atender a un niño por UDS o a un niño con discapacidad⁹⁹.

75. La identificación de la población se realiza bajo criterios relacionados con las condiciones de pobreza y vulnerabilidad¹⁰⁰ y el cupo en la modalidad es formalizado cuando la familia presenta la documentación necesaria. Si faltan documentos, la familia puede gestionarlos con apoyo de la EAS¹⁰¹, y deben entregarse en un plazo de hasta dos meses desde el inicio de la atención. Si la familia no realiza la inscripción en la fecha establecida, tiene un plazo adicional de diez días hábiles; de no presentarse, el cupo se asignará a otro usuario conforme a la Guía de Focalización. Además, se debe verificar la documentación de los niños que se encuentran en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de los Derechos -PARD-, y si no se entrega a tiempo la documentación, se notificará a la autoridad competente¹⁰².

76. Las niñas y los niños que estén inscritos en el sistema educativo formal, o en otra modalidad de atención a la Primera Infancia, no pueden ser vinculados

⁹⁸ *ibid.*

⁹⁹ Manual Operativo Modalidad Comunitaria Para la Atención a la Primera Infancia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Versión 7 del 12/01/2022, p. 23.

¹⁰⁰ *ibidem*, p. 25.

¹⁰¹ Entidades Administradoras de Servicios. Entendida como el prestador de los servicios de atención a la Primera Infancia, en el marco de contratos de aportes y de los contratos derivados de convenios interadministrativos y/o de asociación, celebrados entre el ICBF y entidades territoriales o con cajas de compensación familiar. Definición tomada del Manual Operativo Modalidad Comunitaria Para la Atención a la Primera Infancia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Versión 7 del 12/01/2022, p.13.

¹⁰² Manual Operativo Modalidad Comunitaria Para la Atención a la Primera Infancia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Versión 7 del 12/01/2022, p. 26.

en los servicios de la modalidad comunitaria de manera simultánea ni en horarios diferentes o contra jornada¹⁰³.

77. *Servicios de la modalidad.* (i) Hogares Comunitarios de Bienestar -HCB- tradicionales (funciona en la casa de madre o padre comunitario); (ii) Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados (operan en espacios adecuados para que funcionen de 2 a 7 hogares comunitarios) y (iii) Hogares Comunitarios de Bienestar Integrales – HCB Integral¹⁰⁴.

78. *Estructura de los servicios.* La modalidad comunitaria para la educación inicial se organiza en jornadas de 8 horas, de lunes a viernes, a lo largo del año. Para la atención de niñas y niños con discapacidad se establece un horario flexible que debe ser concertado con las familias, lo que posibilita la inclusión de atención complementaria con otras entidades. En cuanto a la estructura operativa de los Hogares Comunitarios de Bienestar -HCB-, el servicio se ofrece en la vivienda de un padre o madre comunitario, quien atiende entre 10 y 14 niños, según la demanda o necesidad del territorio.

79. *Ruta operativa de la modalidad.* El proceso de atención para los servicios de educación inicial en la modalidad comunitaria se organiza en tres fases dentro del contrato de aporte: preparatoria, implementación y cierre. En la primera etapa o *fase preparatoria*, se describe el inicio de la operación de los servicios de educación inicial en la modalidad comunitaria, en la cual la EAS debe asegurar las condiciones necesarias para la prestación del servicio e incluye actividades como: conformación del talento humano¹⁰⁵; gestión y articulación interinstitucional; gestión de espacios físicos; formalización de la población a atender; elaboración y presentación del presupuesto; plan para la ejecución de la contrapartidas (cuando aplique); selección de proveedores de alimentos; y concertación con comunidades étnicas (cuando aplique).

¹⁰³ *ibidem*, p. 23.

¹⁰⁴ *ibid.*

¹⁰⁵ La madre o padre comunitario deben cumplir con los siguientes requisitos: Ser mayor de 18 años, haber residido mínimo 1 año en el sector donde funcionará el hogar, tener escolaridad mínima ser normalista o técnico en Primera Infancia, manifestar por escrito que en caso de ser contratado permitirá que en la vivienda se brinde la atención a niñas y niños en la UDS, tener evaluación médica preocupacional o de preingreso, garantizar que su cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos mayores de 18 años u otras personas que residen en la vivienda no estén reportados con antecedentes judiciales, no debe haber sido desvinculado de otros servicios de atención a la Primera Infancia, contar con el certificado de capacitación en buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos, y finalmente, para los grupos étnicos, el padre o madre comunitario debe ser reconocido y aprobado por su comunidad, demostrando conocimientos en saberes tradicionales, manejo de la lengua materna, cultura y territorio.

80. En la *fase contractual* la EAS debe llevar a cabo varias acciones: (i) la inducción del talento humano, donde una vez contratado el padre o madre comunitaria, se realiza una inducción participativa y reflexiva, facilitada por personal capacitado. Esta inducción debe identificar habilidades y promover el trabajo en equipo, incluyendo capacitaciones de entidades certificadas cuando sea necesario. Luego, se organiza el banco de hojas de vida con los aspirantes que cumplan con los requisitos y que no hayan sido contratados. Además, se establecen acciones para los casos de reemplazo de personal por encontrarse en licencia de maternidad, incapacidad por enfermedad general, calamidad doméstica, suspensión temporal e inmediata de la UDS de HCB u otras circunstancias debidamente acreditadas.

81. Finalmente, se aborda la *fase de cierre*, en la que pueden presentarse varios escenarios: el primero corresponde a la terminación del contrato o convenio y que implica un cambio de EAS, sin culminar el año de prestación de servicios de atención; el segundo corresponde a la terminación del contrato o convenio con continuidad de la EAS, sin culminar el año de la prestación del servicio de atención; el tercero corresponde a la terminación del contrato o convenio a la par de la culminación del año de la prestación del servicio de atención; y el cuarto corresponde a la terminación del año de atención con continuidad de EAS y contrato o convenio para la vigencia siguiente.

El debido proceso en las actuaciones administrativas y las causales y el procedimiento para el cierre de un hogar comunitario

El debido proceso administrativo

82. El artículo 29 de la Constitución Política establece su aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que el debido proceso administrativo comprende “[un] conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración”¹⁰⁶, con el propósito de “sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-051 de 2016, C-980 de 2010, T-796 de 2006 reiterado en sentencia T-105 de 2023.

sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados”¹⁰⁷.

83. Además, la Corte Constitucional en Sentencia T-105 de 2023 precisó algunas reglas derivadas de este derecho, entre ellas: (i) las actuaciones administrativas deben respetar los principios del artículo 209 inciso 1 de la Constitución¹⁰⁸, a saber, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (ii) ninguna actuación del servidor público puede ser resultado de la arbitrariedad, es decir, la actuación debe estar sujeta a unos procedimientos preestablecidos por la ley; y (iii) toda autoridad administrativa debe apreciar las pruebas conforme a los principios de legalidad y razonabilidad.

84. Asimismo, esta Corporación ha reiterado la relevancia de las garantías sustanciales y procesales que conforman el debido proceso administrativo en donde se ven comprometidos los derechos de los niños y las niñas. Al respecto, ha indicado que “[en] dichas actuaciones se debe observar el principio de legalidad (autoridad administrativa competente), la favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa -se materializa en el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, y a interponer recursos contra la decisión que se adopte- y el debido proceso sin dilaciones injustificadas. Todos estos presupuestos son de plena aplicación a las actuaciones administrativas adelantadas por el ICBF”¹⁰⁹.

85. Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 3, prevé el deber de las autoridades de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de unos principios constitucionales y legales, a saber: igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

86. Sobre el principio de participación, la Corte ha precisado que “todas las actuaciones de las autoridades públicas deben asegurarse la participación del

¹⁰⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-496 de 2015 reiterado en sentencia C-029 de 2021.

¹⁰⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 209. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-768 de 2013 reiterado en sentencia T-105 de 2023.

interesado”¹¹⁰. Además, en el alcance del debido proceso debe garantizarse que, “se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación”¹¹¹.

Cierre de hogares comunitarios de bienestar familiar

87. Conforme lo establece el Acuerdo 50 de 1996, el cierre de un Hogar Comunitario de Bienestar se refiere a la clausura del servicio por circunstancias que impidan su normal funcionamiento. Esta decisión corresponde a los coordinadores de los centros Zonales del ICBF, quienes también deben gestionar la reubicación del hogar o de los niños afectados según las necesidades y recursos disponibles. El cierre de un hogar es definitivo e inmediato si se configura alguna causal, o tras visitas de seguimiento en las cuales se detecten fallas que no sean subsanadas en el plazo establecido.

88. Las causales para el cierre definitivo e inmediato de un Hogar Comunitario son: a) el retiro de la madre comunitaria; b) la muerte de la madre comunitaria; c) la ubicación del hogar en áreas de alto riesgo o amenaza de desastre natural; d) la comprobación de expendio de sustancias psicoactivas en el hogar o el consumo de éstas por alguna de las personas que habita en el lugar; e) la venta o el uso indebido de recursos del proyecto por miembros de la Asociación de Padres o de la madre comunitaria; f) la contratación o encargo de terceros para la atención de los niños; g) enfermedades incapacitantes de la madre comunitaria o infecto-contagiosa o mental de otros residentes del lugar donde funciona el hogar; h) condenas judiciales con pena privativa de la libertad a la madre comunitaria o a otra persona que habite en el Hogar Comunitario; i) el almacenamiento de sustancias químicas peligrosas en el hogar; j) accidentes graves o muertes de niños en el hogar; k) conductas sexuales abusivas a los niños por parte de la madre o un tercero que habite en el hogar; l) maltrato a los niños por parte de la madre o un tercero que habite en el hogar; m) prestación del servicio con ánimo de lucro; o n) los cobros no autorizados¹¹².

89. El procedimiento definido por la norma para el cierre inmediato de un Hogar Comunitario es el siguiente: *primero*, el coordinador del Centro Zonal

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-279 de 2023.

¹¹² Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Acuerdo 50 de 1996. Artículo 2; Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Resolución 706 de 1998. Artículo 3.

verificará de manera sumaria la existencia de causales para el cierre inmediato de un Hogar Comunitario. Si no puede comprobarlo, se realizará una visita para investigar los hechos. *Segundo*, tras analizar los hechos y pruebas, si hay razones suficientes, el coordinador emitirá una resolución motivada para el cierre. *Tercero*, la resolución se notificará personalmente al representante legal de la asociación de padres, a la madre comunitaria y a la junta de padres a la que pertenezca el hogar comunitario. Se podrán interponer recursos de reposición y apelación. *Cuarto*, una vez ejecutoriada la resolución y confirmado el cierre, la madre comunitaria deberá entregar los elementos a su cargo. Se informará a la regional correspondiente¹¹³.

90. Sobre esta línea, el “Procedimiento de Apertura y Cierre de Unidades de Servicio HCB, HCB Agrupado y HCB FAMI”¹¹⁴ establece que una vez en firme y ejecutoriada el cierre de la UDS de HCB se deben agotar las gestiones necesarias para la reubicación de todas las niñas, niños en otras UDS con disponibilidad de cupos cercanas, en cualquier de las tres modalidades (§77). Además, el ICBF deberá informar de manera inmediata a las familias de las niñas y los niños sobre su reubicación.

91. Ahora, un Hogar Comunitario de Bienestar cerrado podrá reubicarse si persiste la necesidad del servicio y se cumplen ciertos requisitos, a saber:

- Que exista necesidad del servicio y compromiso de los padres de familia para su organización y funcionamiento.
- Que existan personas dispuestas a colaborar como madres comunitarias capacitadas.
- Que haya un espacio físico familiar o comunitario disponible en el sector con condiciones mínimas para garantizar la prestación del servicio y la seguridad de los niños.
- Que se garantice la adscripción del Hogar a una Asociación de Padres de Hogares Comunitarios que ya tenga un contrato de aporte con el ICB.
- Que se asegure que los Hogares Comunitarios existentes en el sector donde se va a reubicar tengan cobertura completa¹¹⁵.

¹¹³ Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Acuerdo 50 de 1996. Artículo 2; Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Resolución 706 de 1998. Artículo 4.

¹¹⁴ Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p14.pp_procedimiento_apertura_y_cierre_de_unidades_de_servicio_hcb-_hcb_agrupado_y_hcb_fami_v1_0.pdf, p. 16-17.

¹¹⁵ Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Acuerdo 50 de 1996. Artículo 6; Directora General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Resolución 706 de 1998. Artículo 7.

Apertura y reapertura de las unidades de HCB

92. *Apertura del HCB*¹¹⁶. El procedimiento para la apertura de Unidades de Servicio -UDS- de HCB requiere (i) la solicitud de apertura por parte de la dirección regional, la cual debe remitir un memorando al subdirector (a) de Operación de la Atención a la Primera Infancia, junto con la justificación, la certificación de la imposibilidad de atender a los niños, niñas y mujeres gestantes en los servicios de atención a primera infancia y de la necesidad del servicio. Además, (ii) la validación de los beneficiarios de los niños que serían atendidos en la UDS. La solicitud debe incluir información detallada sobre la ubicación, los servicios existentes en la zona y la validación de los niños, niñas y mujeres gestantes a atender, entre otros documentos. Posteriormente, (iii) se valida la documentación recibida, el subdirector (a) de Operación para la Atención a la Primera Infancia convoca a una mesa de trabajo¹¹⁷ para realizar el respectivo análisis y si se aprueba la apertura, el Coordinador (a) del Centro Zonal expide el acto administrativo que autoriza el funcionamiento de la UDS. La apertura debe ser notificada a la EAS para la contratación de personal y el seguimiento administrativo.

93. *Reapertura del HCB*. La reapertura de los HCB aplica una vez en firme y ejecutoriada la decisión sobre el cierre de la UDS y, en situaciones excepcionales en las que no sea posible reubicar a todos los niños y niñas (§90-91), o no exista oferta de servicios en la zona, se podrá considerar la reapertura de la UDS de HCB, siempre que se cuente con la autorización de la dirección regional del ICBF correspondiente. Para ello, el centro zonal deberá enviar a la dirección regional una solicitud debidamente justificada, que incluya un diagnóstico social, criterios de ubicación, información sobre la oferta de servicios en la zona, la resolución de cierre de la UDS y la notificación correspondiente a los representantes legales y a la madre o padre

¹¹⁶ Es el proceso mediante el cual, a través de acto administrativo, el coordinador del Centro Zonal del ICBF autoriza el funcionamiento de una nueva UDS que está a cargo de una EAS. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p14.pp_procedimiento_apertura_y_cierre_de_unidades_de_servicio_hcb-hcb_agrupado_y_hcb_fami_v1_0.pdf, p. 25.

¹¹⁷ Mesa integrada por: (i) el Subdirector (a) de Gestión Técnica para la Atención a la Primera Infancia o a quien designe; (ii) el Subdirector (a) de Operación de la Atención a la Primera Infancia o a quien designe; (iii) el enlace territorial de la respectiva regional de la Subdirección de Operación para la Atención a la Primera Infancia; y (iv) el profesional del equipo de beneficios sociales y asuntos sindicales de la SOAPI.

comunitario. Tras evaluar la solicitud, la dirección regional emitirá su concepto sobre la reapertura¹¹⁸.

Interés superior de los derechos de los niños y las niñas y la prevalencia de sus derechos para un desarrollo integral en la primera infancia

94. Desde el artículo 44 de la Constitución se contempla los niños “(...) [s]erán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos (...) la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir[lo] y proteger[lo] (...) para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (...)”. Además, establece una regla de precedencia según la cual los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás.

95. En consonancia con lo anterior, el artículo 13 de la Constitución prevé que “[el] Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Sobre la regla de prevalencia de los derechos de los niños y niñas, la Sentencia T-005 de 2018 indicó: “El artículo 13 de la Constitución Política consagra la especial protección que debe brindar el Estado a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, como es el caso de los niños, las niñas y los adolescentes en virtud de su condición de debilidad y extrema vulnerabilidad en razón de su corta edad e inexperiencia. Este deber de protección también se encuentra desarrollado en el artículo 44 de la Carta Política, (...). Este tratamiento especial (...) responde a un interés jurídico emanado del Constituyente de 1991, que quiso elevar a una instancia de protección superior a estos sujetos en virtud del reconocimiento de su particular condición de sujetos que empiezan la vida y se encuentran en situación de indefensión y que, por tanto, requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado para alcanzar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”¹¹⁹.

¹¹⁸

Disponible en: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfndmkaj/https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p14.pp_procedimiento_apertura_y_cierre_de_unidades_de_servicio_hcb-hcb_agrupado_y_hcb_fami_v1_0.pdf, p. 16-17.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-005 de 2018.

96. Según la Sentencia T-510 de 2003, “el interés superior del menor de edad no constituye un ente abstracto”, es decir, “el contenido de dicho interés, que es de naturaleza *real y relacional*, sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal”¹²⁰. En este sentido, de acuerdo con el citado precedente para determinar cuáles son las condiciones que mejor garantizan el interés superior de los niños en situaciones particulares es necesario considerar tanto: (i) los aspectos fácticos, es decir, las circunstancias específicas del caso, “visto en su totalidad y no atendiendo a aspectos aislados”¹²¹, como; (ii) aspectos jurídicos, que incluyen parámetros y criterios establecidos por el ordenamiento jurídico para asegurar el bienestar de los niños y las niñas.

97. En este mismo sentido, el Código de Infancia y Adolescencia -CIA- en su artículo 8° establece que el “interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”. Bajo este principio, en el artículo 9° de la misma norma se indica que en cualquier acción, decisión o medida, ya sea administrativa o judicial, que se tome en relación con los niños y las niñas se priorizarán sus derechos, especialmente en casos de conflicto entre sus derechos fundamentales y los de otros.

98. Por su parte, el artículo 29 de la misma normativa, definió la primera infancia como “la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano”. Asimismo, dispone que, desde esta etapa, todos los niños y niñas son titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, la Constitución Política y el mismo Código. Por lo tanto, según la norma los derechos relacionados con la primera infancia, como el acceso a atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra peligros físicos y la educación inicial, son considerados impostergables, lo que implica que requieren una garantía inmediata.

99. En la Sentencia T-979 de 2001, esta Corporación señaló que “el reconocimiento de la prevalencia de los derechos fundamentales del niño (...) propende por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, considerando

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2003.

¹²¹ *ibid.*

el grado de vulnerabilidad del menor y las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado”. Esta prevalencia, de acuerdo con la Sentencia T-397 de 2004, implica que las decisiones adoptadas por las autoridades que intervienen en casos que involucren a una niña, un niño o un adolescente, incluyendo el ICBF y las autoridades judiciales, deben asegurar que se atiendan los deberes hacia esta población y que se materialice el interés superior del niño en la toma de decisiones.

100. Además de la normatividad expuesta, la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes también encuentra sustento en instrumentos internacionales, en los cuales se reconoce la necesidad de proporcionar a los niños y niñas una protección especial, entre ellos: la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 23 y 24) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 10)¹²².

101. Ahora, en el marco de la atención integral a la primera infancia¹²³, la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia *De Cero a Siempre* también protege los niños y las niñas de cero a seis años de edad¹²⁴. Esta política se cimenta bajo los principios de protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño, entre otros¹²⁵.

102. Dentro de las garantías o derechos para un desarrollo integral de los niños y niñas, y en consonancia con lo establecido en los artículos 44 y 67 de la Constitución Política, el artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia -CIA- y la Política de Cero a Siempre, se resalta:

103. *El derecho a la educación*. Esta Corporación ha reconocido este derecho bajo una doble connotación, como: (i) un servicio público, que tiene una función social¹²⁶ y (ii) un derecho fundamental del que gozan todas las personas¹²⁷, donde se reconoce en el ser humano el interés jurídicamente

¹²² Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 2022.

¹²³ El artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 define la primera infancia como “la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano”.

¹²⁴ Artículo 1.

¹²⁵ Artículo 3.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-511 de 2023.

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-056 de 2023.

protegido de recibir una formación acorde con sus habilidades, identidad cultural y tradiciones¹²⁸. Conforme al precedente jurisprudencial de esta Corte, la protección de la educación se refuerza frente a las personas menores de 18 años¹²⁹ en atención al principio del interés superior del niño¹³⁰. Bajo este marco, en la primera infancia, se encuentra la *educación inicial*, entendida como un derecho de los niños y niñas menores de seis años, concebida como un proceso educativo intencional y estructurado que fomenta el desarrollo de su potencial a través del juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, con la familia como actor central del proceso¹³¹.

104. Conforme a lo anterior, la primera infancia se convierte en el período crucial para el desarrollo de los niños y las niñas, por lo que es esencial garantizar un espacio pedagógico que fomente su desarrollo integral, dado que durante esta etapa los niños y niñas adquieren habilidades fundamentales, tanto cognitivas como sociales y emocionales que sientan las bases para su futuro. Como bien expone el CONPES Social 109 de 2007¹³², “las inversiones en esta etapa de la vida no solo generan beneficios inmediatos, sino que sus réditos se manifiestan a lo largo del tiempo e impactan positivamente en la vida de las personas y en las generaciones futuras. De este modo, estas inversiones se vuelven autosostenibles y de gran impacto a largo plazo”¹³³.

105. En esta línea, en la Sentencia T-209 de 2017, la Corte Constitucional se pronunció sobre la presunta violación de los derechos fundamentales de los niños y niñas afectados por la demolición de un hogar comunitario de bienestar familiar en Dosquebradas, Risaralda. Aquellos fueron trasladados a un hogar que no reunía las características necesarias para ofrecer el servicio de manera adecuada y brindar una educación integral. En este contexto, la Corte señaló que una educación de calidad y adecuada se alcanza cuando los niños y las niñas puedan acceder al sistema educativo sin ningún tipo de obstáculo, como problemas económicos o la falta de una institución cercana. Además, es preciso que se dispongan de todas las herramientas para atender sus

¹²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-511 de 2023.

¹²⁹ *ibid.*

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-132 de 2021.

¹³¹ Congreso de Colombia. Ley 1804 de 2016 “por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”. Artículo 5.

¹³² Política Pública Nacional De Primera Infancia “Colombia Por La Primera Infancia”.

¹³³ Justificación, p. 2.

necesidades educativas, es decir, que cuenten con profesores capacitados y una infraestructura adecuada, tanto física como tecnológica¹³⁴.

106. *Derecho a la alimentación y nutrición.* Otro de los derechos impostergables de la primera infancia es la nutrición. De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Política, en línea con el marco jurídico internacional, la alimentación es un componente de la garantía de un nivel de vida adecuado, reconocido en cabeza de toda persona¹³⁵. Este derecho a una alimentación adecuada “está inseparablemente vinculado a la dignidad humana y requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas en los planos nacional e internacional”¹³⁶.

107. Por su parte, conforme a lo señalado en la Sentencia T-291 de 2022, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 estableció como deberes de los Estados: “(i) adoptar las medidas pertinentes para apoyar a los padres y a otras personas responsables del niño en la realización efectiva de su derecho a un nivel de vida adecuado y, si es necesario, proporcionar asistencia material y programas de apoyo, especialmente, en relación con la nutrición; y (ii) adoptar las medidas necesarias, con el máximo de los recursos de los que disponga “*para dar efectividad*” a los derechos sociales, económicos y culturales de las niñas, niños y adolescentes, entre otros”¹³⁷.

108. Además de las disposiciones internacionales, el ordenamiento jurídico interno también ha reconocido y protegido este derecho; por ejemplo, el Código de la Infancia y la Adolescencia en sus artículos 17, 24 y 29 reconoce que los niños y las niñas tienen derecho a una vida digna y de calidad, lo que incluye condiciones que aseguren su desarrollo integral, cuidado, protección y alimentación adecuada.

109. En este contexto, el derecho a la alimentación y nutrición es un pilar fundamental para el desarrollo integral de la primera infancia. La alimentación adecuada no solo es un componente esencial para garantizar una vida digna, sino que se encuentra relacionada con la dignidad humana. El ordenamiento interno resalta la importancia de este derecho para niños y niñas, así como la responsabilidad del Estado y de las familias en su protección y en la garantía

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-209 de 2017.

¹³⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas en París, Declaración Universal de Derechos Humanos 1948. Artículo 25.1.

¹³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2022.

de brindar una alimentación equilibrada y nutritiva para su bienestar y desarrollo.

III. ANÁLISIS DEL CASO

110. La comisaria única de familia de *Patria, Bueno*, interpuso la acción de tutela en representación de los derechos de algunos niños residentes en el municipio de *Patria*. La acción está dirigida contra la Regional *Bueno* del ICBF por la presunta vulneración de derechos fundamentales de los niños y las niñas a la vida, a la calidad de vida, ambiente sano, alimentación, educación y protección debido al cierre del Hogar Comunitario de Bienestar “*Los amigos*”, sin la notificación adecuada. Dicho hogar prestaba servicios esenciales de alimentación y atención integral a los niños y niñas entre 2 y 5 años, en una jornada de lunes a viernes de 8 am a 4 pm. Debido a ese cierre, *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*, no contaron con acceso a programas del ICBF hasta septiembre de 2024, y algunos padres reportaron no haber recibido el primer paquete nutricional del programa DIMF, que es otro programa que ofrece el ICBF, como se dijo. Además, la comisaria argumentó que dicho programa no ofrece las mismas garantías para los niños referidos.

111. Por su parte, la Regional *Bueno* del ICBF sostuvo que no hubo una vulneración a los derechos de los niños y las niñas porque el cierre del Hogar Comunitario de Bienestar cumplió con el debido proceso, por cuanto obedeció a una causa establecida en la norma, esto es, la renuncia de la madre comunitaria. Consideró que la respectiva resolución de cierre fue notificada de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual Operativo y que no se presentaron recursos (§3). Además, tras el cierre, se activó la ruta de reubicación y están recibiendo protección con el programa “Desarrollo Infantil en Medio Familiar -DIMF”, que ofrece servicios de atención a la primera infancia a través de *Fundación T*. Adicionalmente, sostuvo que no era posible la reapertura del hogar comunitario ya que no se cumplía con el número de usuarios requeridos para su funcionamiento (§12).

112. De acuerdo con lo expuesto por las partes, la Sala revisará si la Regional *Bueno* del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (i) vulneró el derecho al debido proceso administrativo al cerrar la Unidad de Servicios – UDS – Hogar Comunitario de Bienestar “*Los amigos*”, ubicada en la Inspección de *Molino*, centro poblado del Municipio de *Patria* sin notificar la decisión a los representantes legales de *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*, y si (ii) vulneró el principio de interés superior de los niños y las niñas

agenciados como consecuencia de dicho cierre y de su omisión en la adopción de medidas que garantizaran la prestación oportuna y efectiva de servicios de infancia a los niños.

113. Frente a la presunta vulneración del debido proceso administrativo, la Sala encuentra que conforme al Acuerdo 50 de 1996 las causales para el cierre inmediato son taxativas y dentro de ellas, efectivamente está prevista “*el retiro de la Madre Comunitaria*”. Ahora, bajo esta premisa, la Sala examinará si el ICBF cumplió con el procedimiento definido por la norma (§87-89) para determinar el cierre inmediato del HCB “*Los amigos*”:

Procedimiento	Verificación de cumplimiento
<i>Verificación de la causal</i>	La Regional <i>Bueno</i> del ICBF por intermedio de la coordinadora del Centro Zonal de <i>Camino</i> ICBF, verificó la existencia de la causal. En el caso concreto y como prueba de este hecho, se adjuntó carta de renuncia del 7 de junio de 2022 suscrita por la madre comunitaria, la que sería efectiva el 30 de junio de 2022 ¹³⁸ . Además, dentro del expediente está la comunicación de la cooperativa Hogares de Bienestar de <i>Camino</i> fechada del 30 de junio de 2022 donde se acepta la renuncia ¹³⁹ .
<i>Resolución motivada</i>	Mediante Resolución No. 031 del 06 de julio de 2022 la coordinadora del Centro Zonal de <i>Camino</i> ICBF – Regional <i>Bueno</i> , ordenó el cierre del servicio de atención a la primera infancia Hogares Comunitarios de Bienestar-HCB- de la Unidad de Servicio -UDS ¹⁴⁰ (§3). Dentro de las consideraciones se exponen los motivos del cierre definitivo del HCB.
<i>Notificación de la Resolución</i>	Se cumplió con la diligencia de notificación personal a la representante legal de la Cooperativa Hogares de <i>Camino</i> y a la madre comunitaria ¹⁴¹ , quienes renunciaron

¹³⁸ Expediente digital T-10.383.407, archivo “09ContestacionCentroZonalCamino.pdf”, p. 35.

¹³⁹ *ibidem*, p. 36.

¹⁴⁰ *ibidem*, p. 26 a 28.

¹⁴¹ *ibidem*, p. 29.

	expresamente a los términos de ejecutoria y a la presentación de recursos ¹⁴² .
<i>Gestiones de reubicación de los niños y niñas</i>	El ICBF aportó certificación expedida por la madre comunitaria ¹⁴³ , en la que afirma que se llevó a cabo una reunión con los padres de los niños y las niñas del HCB “ <i>Los amigos</i> ” para notificar el cierre y comunicar las rutas de ubicación, entre ellas el servicio de desarrollo infantil en medio familiar- DIMF. Lo cierto es que no se cuenta con evidencia que respalde dicha afirmación ¹⁴⁴ .

114. Conforme a lo señalado, la Sala concluye que el cierre del Hogar Comunitario de Bienestar “*Los amigos*” se realizó en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 50 de 1996, dado que se verificó la existencia de la causal por la ocurrencia de la renuncia de la madre comunitaria. Además, el ICBF emitió una resolución motivada que ordenó el cierre del Hogar y se cumplió con la notificación de esta a la asociación y a la madre comunitaria, quienes renunciaron a presentar recursos frente a la decisión.

115. Sin embargo, el procedimiento de cierre no cumplió en su totalidad con lo establecido en el “Procedimiento de Apertura y Cierre de Unidades de Servicio HCB, HCB Agrupado y HCB FAMI” (§90), en cuanto al deber de agotar las gestiones necesarias para la reubicación de todas las niñas y los niños en otras UDS cercanas con disponibilidad de cupos en cualquiera de las tres modalidades (§77). Aunque la regional sostiene que adelantó la ruta de reubicación, lo cierto es que no aportó documentación que soportara sus afirmaciones. Además, no hay certeza de las gestiones adelantadas para la protección de los niños y las niñas agenciados en el momento del cierre, ya que sólo hasta septiembre de 2024 fueron vinculados al programa DIMF. Tampoco se cumplió con el deber de informar de manera inmediata a las familias de las niñas y los niños sobre su reubicación.

116. Aunque en el caso concreto la Regional *Bueno* del ICBF aportó certificación expedida por la madre comunitaria¹⁴⁵ en la que afirma que llevó a cabo una reunión con los padres de los niños usuarios del HCB “*Los*

¹⁴² *ibidem*, p. 30 y 31.

¹⁴³ Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino*.pdf”, p. 30.

¹⁴⁴ Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino*.pdf”, p. 5.

¹⁴⁵ Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino*.pdf”, p. 30.

amigos” para informarles su decisión de renunciar, indicó que no podía remitir la evidencia del cuaderno de actas de dicha reunión, ya que cuenta no con ellas porque se realizaron en 2022. Además, la madre comunitaria señaló que sí informó a las familias de la renuncia y que buscó reubicar a los niños y niñas que estaban en el HCB. En este sentido, señala que: (i) dentro del mes siguiente solo se logró ubicar a dos usuarios *Daniel* y *Diego*; (ii) *Leonardo* se trasladó de municipio; (iii) en 2023 *Jimmy*, *Ignacio* y *Emily*, ingresaron al sistema de educación formal; y (iv) en el caso de los demás usuarios, los padres manifestaron “[su] interés de tenerlo en casa”.

117. Sin embargo, lo cierto es que no hay documentación o evidencia que respalde dicha información. Aunque la madre comunitaria no tenía la posibilidad de aportar las actas de la reunión, la Regional *Bueno* del ICBF, como coordinadora de los HCB, sí tenía el deber de contar con dicha evidencia y aportarla dentro del trámite de revisión.

118. La Sala observa que dentro del procedimiento establecido (§89) no se contempla un proceso claro y estructurado para informar del cierre del hogar a los padres o representantes legales de los niños y las niñas, quienes se ven directamente afectados con la decisión de la administración. Aunque se menciona que “en firme y ejecutoriada el cierre de la UDS de HCB se deben agotar las gestiones necesarias para la reubicación de todas las niñas, niños (...) el ICBF deberá informar de manera inmediata a las familias de las niñas y los niños de su reubicación”¹⁴⁶, la simple enunciación de “informar inmediatamente” no resulta suficiente. No hay un procedimiento claro y detallado de notificación sobre cómo, cuándo y de qué forma se debe informar a los padres.

119. Ante este hecho, es claro que existe una vulneración a la garantía de notificación del debido proceso administrativo, así como al principio de participación (§85-86), ya que los beneficiarios dependen de esta información para tomar decisiones informadas sobre el bienestar de sus hijos.

120. En efecto, la falta de un protocolo claro para la notificación del acto administrativo que dispone el cierre de un hogar comunitario limita la capacidad de los padres para planificar adecuadamente cómo actuar frente a

¹⁴⁶ Disponible en: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/p14.pp_procedimiento_apertura_y_cierre_de_unidades_de_servicio_hcb-hcb_agrupado_y_hcb_fami_v1_0.pdf, p. 16-17.

esta situación y de participar como parte interesada en las decisiones que impactan en el bienestar de sus hijos, lo que puede comprometer los derechos de los niños y las niñas, así como afectar su desarrollo integral.

121. Otro aspecto relevante radica en la falta de una evaluación previa sobre el impacto que tendría el cierre del hogar comunitario en los usuarios que atendía. Sobre el punto¹⁴⁷, la Regional *Bueno* en oficio del 04 de octubre de 2024 mencionó que “el cierre de la unidad de servicio se dio por la renuncia voluntaria de la madre comunitaria, situación que según lo descrito en el PROCEDIMIENTO DE APERTURA Y CIERRE DE UNIDADES DE SERVICIO HCB, HCB AGRUPADO Y HCB FAMI (...)”¹⁴⁸. Para la Sala, dicho argumento no es de recibo, pues si bien el protocolo no contempla una evaluación previa frente al cierre de un hogar comunitario, sino causales taxativas para atender ciertas situaciones, bajo el principio del interés superior de los niños y las niñas toda actuación administrativa (§84) debe priorizar sus derechos y su bienestar. En este contexto, el ICBF debía adoptar medidas adecuadas que no afectaran negativamente sus derechos y debía asegurar la continuidad, la calidad y las mismas condiciones en la prestación de los servicios dirigidos a los niños y niñas para no afectar su desarrollo integral. Además, antes de tomar una determinación de tal magnitud, la Regional *Bueno* del ICBF tenía la obligación de garantizar la protección de los derechos de los niños y las niñas, proporcionando alternativas adecuadas y consensuadas con las partes interesadas.

122. Como se explicó, el debido proceso administrativo incluye la aplicación de los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.) y que tienen un desarrollo concreto en el CPACA. En estos casos, la Sala considera que el principio de participación adquiere una especial relevancia, pues la notificación efectiva a los padres de los niños y las niñas es crucial para asegurar el principio del interés superior del menor, que es el fundamento de los derechos a la alimentación, a la educación y a la protección integral y la toma de decisiones informadas respecto de su bienestar. La aplicación de una causa legal para el cierre de un hogar no puede ser razón para obviar la notificación a los padres para que participen efectivamente en la búsqueda de soluciones en un proceso con alto contenido participativo y comunitario. Se trata de una garantía formal con efectos sustanciales por el impacto en los usuarios en contextos con condiciones socioeconómicas particulares,

¹⁴⁷Radicado No: 202436003000089881. Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal Camino.pdf”, p. 10.

¹⁴⁸ *ibid.*

circunstancia de la que dan cuenta las consultas de las bases de datos públicas referenciadas previamente. En este caso, los niños y las niñas agenciados se encuentran en pobreza extrema según información del Sisbén y están inscritos en el régimen subsidiado de salud según la ADRES, lo que refleja la situación de vulnerabilidad económica de sus hogares (§23).

123. La Sala también encuentra que con la decisión adoptada por la Regional *Bueno* del ICBF se dejó en un estado de vulnerabilidad a los niños y las niñas agenciados, a quienes se les privó de un entorno seguro que les proporcionaba alimentación, educación y cuidado. Esta falta de acceso a servicios básicos se traduce en una afectación directa de sus derechos y, a pesar de que la regional sostuvo que adoptó una ruta para su reubicación, en el punto tercero de la respuesta remitida a esta Corporación mencionó a niños y niñas que no forman parte del grupo de agenciados en este trámite constitucional¹⁴⁹. En este sentido, no es claro si efectivamente se adoptó una ruta de reubicación que atendiera la situación de los afectados.

124. Este hecho también muestra una falta de coordinación y articulación entre las autoridades, pues no se tiene certeza de quiénes fueron los niños y las niñas afectados con el cierre del hogar comunitario de bienestar “*Los amigos*”. Por una parte, la acción de tutela refiere que *Lucas, Karol, Kelly, Sofia y Andrés* se encontraban inscritos en el hogar comunitario al momento del cierre y en este punto nada se menciona sobre el niño *David*. Por otra parte, la Regional *Bueno* se refiere a otros niños y niñas: *Diego, Daniel, Ignacio, Jimmy y Leonardo*. Sin embargo, la Regional *Bueno* también hace referencia a la situación de los niños y las niñas de la presente acción, quienes fueron vinculados al programa Desarrollo Infantil en Medio Familiar -DIMF-, desde el 1° de septiembre 2024¹⁵⁰. Esta falta de claridad sobre la identificación precisa de los niños y las niñas pone en evidencia la desarticulación entre la comisaria y la regional del ICBF.

125. Por esta razón, es necesario identificar a los niños y las niñas en un rango de edad de 0 a 5 años dentro del municipio que necesiten del servicio de atención integral prestado por Hogares Comunitarios de Bienestar. Esta identificación es fundamental para que esta población, sujeto de especial protección constitucional, reciba la atención adecuada y se garantice sus derechos fundamentales en cumplimiento del principio del interés superior de niños y niñas.

¹⁴⁹ *ibidem*, p. 5.

¹⁵⁰ *ibidem*, p. 10.

126. La Sala presenta a continuación una breve caracterización de los niños y niñas agenciados de la acción de tutela, *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*:

Nombre del niño o niña	Edad¹⁵¹	Estado de afiliación a seguridad social¹⁵²	Estado de vinculación al programa DIMF¹⁵³
<i>Lucas</i>	2 años y 9 meses	Beneficiario Régimen Subsidiado Salud-Coosalud EPS S.A.	El niño a la fecha se encuentra vinculado al DIMF, desde el 1 de septiembre 2024.
<i>Karol</i>	3 años y 2 meses	Beneficiario Régimen Subsidiado Salud-Coosalud EPS S.A.	La niña a la fecha se encuentra vinculada al DIMF (Desarrollo Infantil Modalidad Familiar), desde el 1 de septiembre 2024.
<i>Kelly</i>	3 años y 2 meses	Beneficiario Régimen Subsidiado Salud-Coosalud EPS S.A.	La niña a la fecha se encuentra vinculada al DIMF, desde el 1 de septiembre 2024.
<i>Sofia</i>	3 años y 5 meses	Beneficiario Régimen Subsidiado Salud-Coosalud EPS S.A.	La niña a la fecha se encuentra vinculada al DIMF, desde el 1 de septiembre 2024.
<i>Andrés</i>	2 años y 9 meses	No figura en las bases de datos de BDUA.	El niño a la fecha se encuentra vinculada al DIMF, desde el 1 de septiembre 2024.
<i>David</i>	4 años y 2 meses	No fue posible realizar la consulta en las bases de datos del niño debido a que su	En este punto nada se menciona sobre el niño <i>David</i> .

¹⁵¹ Edad de los menores fue tomada del oficio de la Comisaría Única de Familia de *Patria* fechado del 1° de octubre de 2024. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaria de Familia de *Patria* IV.pdf”. Anexo “REVISION ENVIA PRUEBAS SOLICITADAS CORTE.pdf”, p. 1.

¹⁵² Expediente digital T-10.383.407, archivo “Constancia_Consulta_Base_de_Datos.pdf”.

¹⁵³ Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino*.pdf”, p. 10.

		documento de identificación no se encuentra dentro del expediente.	
--	--	--	--

127. Ahora, según la información reportada, aunque los niños *Lucas, Karol, Kelly, Sofia y Andrés* se encuentran vinculados al programa DIMF, algunos padres de familia han manifestado que no han recibido el paquete nutricional de manera oportuna. Tal fue el caso del niño *Lucas*, según lo indicó la Comisaria pues en comunicación con su madre *Ana*, la representante señaló que: “a mí me llamaron urgente que para que fuera a reunión para vincular a mi hijo al programa, ahí les firme unos papeles, me dijeron que estaba inscrito desde septiembre, pero solamente se ha realizado la inscripción al programa p[or] que la ración nutricional no me la dieron, a los antiguos les estaban dando un mercado”¹⁵⁴. Esto implica que durante más de dos años se encontraron en un estado de desprotección institucional, lo cual no solo comprometió su bienestar y desarrollo, sino que también vulneró sus derechos fundamentales a la educación, a la protección y a la alimentación.

128. En este contexto, aunque los niños y las niñas agenciados se encuentran vinculados a un programa de primera infancia, la Sala observa que existen diferencias significativas entre las condiciones ofrecidas en el programa de Hogar Comunitario de Bienestar y las proporcionadas por el programa de Desarrollo Infantil en Medio Familiar -DIMF-. Estas diferencias impactan y desmejoran sus derechos a la educación y alimentación. A continuación, se presenta un resumen de las características propias de cada programa, de acuerdo con la información reportada por la regional del ICBF¹⁵⁵:

Ítem	Hogar Comunitario de Bienestar (HCB)	Desarrollo Infantil en Medio Familiar (DIMF)
y población	Promover el desarrollo integral de niñas y niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días.	Promover el desarrollo integral de niñas y niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días.

¹⁵⁴ Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaria de Familia de *Patria IV*.pdf”. Anexo “REVISION ENVIA PRUEBAS SOLICITADAS CORTE.pdf”, p. 2.

¹⁵⁵ Expediente digital T-10.383.407, archivo “014 Rta. ICBF Centro Zonal *Camino*.pdf”, anexos, p. 6 a 10.

Grupos de atención	Un grupo de atención de 10, 12 o 14 cupos.	Compuestas por 16 y 20 usuarios, de la siguiente manera: UA 1: Mujeres gestantes y niños menores de 12 meses. UA 2: Niños de 13 meses a 2 años y 29 días. UA 3: Niños de 3 a 5 años.
Horario de atención	Lunes a viernes de 8 a 4 pm	Se realizan encuentros en el hogar una vez al mes con cada familia, con una duración de 60 a 90 minutos. Además, hay cuatro encuentros grupales de tres horas con cada familia y un encuentro conjunto de los tres grupos para la entrega de la Ración para Preparar (RPP).
Componentes de calidad de la atención	<ol style="list-style-type: none"> 1. Familia comunidad y redes sociales. 2. Salud y nutrición en 5 líneas. Se menciona un "suministro ración preparada diaria" que se distribuye en tres tiempos de consumo (refrigerio, almuerzo y refrigerio de la tarde). Incluye entrega de una bolsa de AAVN¹⁵⁶ cada dos meses. 3. Proceso pedagógico centrado en el desarrollo integral y relacional de los niños en el marco de las características propias de la primera infancia. 4. Talento humano 5. Ambientes educativos y protectores. Se cuenta con espacios destinados a la atención infantil situados en áreas seguras, alejadas de riesgos naturales o humanos, cumpliendo con normativas técnicas. Además, cuentan con servicios básicos, y planes de gestión de riesgos. Asimismo, dispone de mobiliario y materiales didácticos adecuados para el desarrollo integral de los niños y niñas. 6. Administrativo y de gestión. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Familia comunidad y redes sociales. Se promueve un enfoque grupal y de acompañamiento a las familias. 2. Salud y nutrición en 5 líneas. Se entrega un "paquete alimentario mensual" que incluye un solo suministro. Incluye entrega de AAVN cada dos meses. 3. Proceso pedagógico. Prioriza el desarrollo de habilidades familiares y comunitarias. 4. Talento humano 5. Ambientes educativos y protectores. Se generan acciones para que los espacios educativos sean ambientes relacionales en los que transcurran las actividades de niñas y niños sean seguros y enriquecedores. En la modalidad familiar se trabaja para que las familias concurren a espacios para el desarrollo integral; cuentan con planes de gestión de riesgos. 6. Administrativo y de gestión.

¹⁵⁶ Alimentos de Alto Valor Nutricional (AAVN): son aquellos producidos y distribuidos por el ICBF como complemento a la alimentación que se suministra a los usuarios de los programas de atención. Estos son: Bienestarina Más, Bienestarina Líquida, alimento para mujer gestante y madre en periodo de lactancia y otros que el ICBF establezca. Definición tomada del Manual Operativo Modalidad Comunitaria Para La Atención A La Primera Infancia del ICBF. Expediente digital T-10.383.407, archivo "014 Rta. ICBF Centro Zonal Camino.pdf", anexos, p. 91.

Garantiza las 9 atenciones de primera infancia	n Inicial	Educación	n inicial
	to de Identidad	Documento	to de identidad
	humano cualificado	Talento	humano cualificado
	nto del estado nutricional	Seguimiento	nto del estado nutricional
	n a familias o cuidadores	Formación	n a familias o cuidadores
	n vigente a Salud	Afiliación	n vigente a salud
	n Integral en salud	Valoración	n integral en salud
	de vacunación	Esquema	de vacunación
	colecciones de libros o contenidos especializados para la primera infancia	Acceso a culturales	colecciones de libros o contenidos especializados para la primera infancia

129. Por un lado, en el HCB los niños y las niñas reciben tres raciones de alimentación al día, que se distribuyen en un refrigerio en la mañana, almuerzo y un refrigerio en horas de la tarde. Por el otro lado, en el marco del DIMF la ración de alimentación se entrega una vez al mes y, aunque el ICBF indica que contiene el mismo porcentaje calórico, es decir, 70 % del complemento nutricional, lo cierto es que en el HCB se garantiza el consumo de la porción adecuada a cada niño, lo cual es fundamental para su desarrollo y crecimiento.

130. Además, de acuerdo con lo manifestado por algunas madres de la comunidad el primer paquete nutricional para niños y niñas inscritos al programa DIMF en ocasiones no se entrega oportunamente. Igualmente, los datos de la ESE Centro de Salud de *Patria* revelan que entre 2022 y 2024 se han reportado casos de desnutrición proteico-calórica en niños de 0 a 5 años, con un aumento en los casos moderados y leves (§ 24)¹⁵⁷. Esto da cuenta de que el programa no ofrece garantías suficientes para un desarrollo adecuado.

¹⁵⁷ Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó oficio de la ESE Centro de Salud de *Patria*, *Bueno*, fechado del 30 de septiembre de 2024. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaría de Familia de *Patria* IV.pdf”, anexo “Pruebas”, p. 12.

Esta situación requiere de atención por parte del ICBF, entidad responsable de asegurar el buen funcionamiento del programa y de cumplir con todos los estándares de calidad, especialmente en lo que respecta a salud y nutrición de los niños y niñas.

131. En cuanto al derecho a la educación inicial, se encuentra que el HCB cuenta con el apoyo de agentes educativos comunitarios capacitados para ayudar y guiar a los niños y las niñas en una etapa crucial para su desarrollo, mediante actividades propias de la primera infancia, tales como el juego, el arte, la literatura y la exploración del entorno. En el caso del DIMF, solo se programan cuatro espacios o encuentros al mes, lo cual limita la interacción y el aprendizaje continuo de los niños y las niñas. Asimismo, el servicio de HCB opera en instalaciones adecuadas y equipadas con elementos que facilitan el aprendizaje didáctico, la estimulación cognitiva y socioemocional de los niños, permitiéndoles además compartir y socializar con otros niños.

132. Adicionalmente, debe resaltarse que los HCB se convierten en un gran apoyo para los padres dado que estos pueden cumplir con sus actividades laborales y no tienen que “(...) llevarse a la espalda los niños al conuco aguantando sol y cuando llueve (...)”¹⁵⁸, lo que en principio podría generar una exposición de los niños y las niñas a riesgos y peligros asociados a accidentes o enfermedades, los cuales podrían mitigarse al estar bajo la atención de un Hogar Comunitario.

133. En este punto, la Sala considera importante precisar que a pesar de las diferencias que se presentan entre los dos programas, el programa de Desarrollo Infantil en Medio Familiar -DIMF- podría resultar un mecanismo válido para garantizar la protección de la población infantil, en aquellos casos en que los niños pueden permanecer durante el día al cuidado de su familia o cuidador (§70); y siempre y cuando se cumplan los requisitos mínimos de calidad y oportunidad en los servicios derivados de este. No obstante, en el caso concreto, este programa no es el medio más eficaz para garantizar plenamente los derechos de los niños y niñas agenciados, dado que ya contaban con una cobertura desde el hogar comunitario de bienestar y, en consecuencia, con servicios adicionales y un estándar en términos de educación y alimentación. Además, no se demostró que el programa

¹⁵⁸ Como soporte de esta afirmación, la Comisaría allegó copia de acta de seguimiento. Expediente digital T-10.383.407, archivo “013 Rta. *María* Comisaria de Familia de *Patria* IV.pdf”, anexo “Pruebas”, p. 9, 10, 14 y 15.

estuviera operando de manera adecuada pues como se indicó, en muchos casos los niños no recibieron el paquete nutricional de manera oportuna.

134. En este sentido, un Hogar Comunitario de Bienestar es la modalidad de atención más adecuada para los niños y niñas agenciados, dado que estos hogares ofrecen servicios que garantizan de manera integral el acceso a servicios esenciales como educación, alimentación y cuidado. Además, su infraestructura cuenta con espacios destinados a la atención infantil situados en áreas seguras y disponen de mobiliario y materiales didácticos adecuados para el desarrollo, lo que es fundamental para el bienestar de la primera infancia (§128).

135. Ahora, de acuerdo con el procedimiento establecido (§93), y teniendo en cuenta que el acto administrativo de cierre está en firme y que no existe oferta de servicios de hogares comunitarios en la zona, en principio es procedente la reapertura del Hogar Comunitario. Según lo informado por la parte actora y la misma accionada, conforme con la base de datos del Sisbén, actualmente en el Centro Poblado de *Molino* hay cerca de 22 niños y niñas de 0 a 5 años, es decir, se cumpliría con el número de cobertura necesario -entre 10 y 14 niños- para el funcionamiento del Hogar (§78). Adicionalmente, dado que el número de niños sobrepasa el número mínimo requerido, esta Sala considera viable la apertura de un HCB adicional.

136. El ICBF como coordinador del Servicio de Bienestar Familiar a través de su Regional *Bueno* podría coordinar con las Entidades Administradoras de Servicios -EAS- para iniciar el proceso de selección y vinculación de la madre o padre comunitaria, de acuerdo con el “Manual Operativo Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia” y proceder con la apertura del Hogar Comunitario de Bienestar conforme al “Procedimiento de apertura y cierre de la Unidad de Servicio HCB”.

137. En este punto, la Sala encuentra que, respecto a las cifras de niños y niñas de 0 a 5 años que se registran en la base de datos de Sisbén, la Comisaría indicó que dichas cifras no pueden ser precisas ya que existen algunas veredas en las cuales pueden encontrarse otros niños que requieran del servicio de hogares comunitarios, pero para identificarlos se requiere asistir “casa a casa” (§24). Teniendo en cuenta este hecho y la falta de certeza sobre los niños y niñas afectados con el cierre del hogar comunitario de bienestar “*Los amigos*” (§124), la Sala ordenará a la Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, que en el marco de sus funciones (§46), realice una caracterización de los niños y niñas

de 0 a 5 años en el municipio que puedan requerir el servicio, para asegurar que esta población sea debidamente atendida e informe lo correspondiente al ICBF para que coordine la asignación de cupo e ingreso a los hogares comunitarios de bienestar.

138. Conforme a lo expuesto, para esta Sala es claro que para la apertura o reapertura del hogar comunitario (§90- 91) se requiere de una gestión articulada entre la administración local y el ICBF. Por un lado, la Alcaldía Municipal del Municipio de *Patria, Bueno*, debe diagnosticar y caracterizar a los niños y niñas del territorio para priorizar acciones en pro de esta población, así como acompañar las gestiones que realicen las instituciones. Por otro lado, el ICBF debe coordinar con las entidades administradoras de servicios -EAS- la prestación del servicio de hogar comunitario para garantizar la atención integral de la primera infancia en el municipio.

139. En este contexto, de acuerdo con el marco jurídico interno y las disposiciones internacionales, se puede concluir que ante cualquier actuación administrativa siempre debe prevalecer el interés superior de los niños y niñas. Si bien las autoridades deben seguir procedimientos internos, estos procedimientos deben alinearse a las garantías constitucionales para la protección de los sujetos de especial protección constitucional. No puede excusarse la autoridad en la observancia de las formas para pasar por alto los derechos fundamentales de los niños, pues como se mencionó, es imperativa la prevalencia del interés superior de los niños sobre cualquier trámite administrativo.

140. Es por ello que las decisiones que se adopten siempre deben garantizar un estudio previo del impacto que pueden tener en los niños y las niñas, para evitar la vulneración o amenaza de sus derechos. Además, dichas decisiones deben ser informadas a los padres o representantes legales bajo el interés prioritario y prevalente de los derechos fundamentales de los niños y las niñas y el principio de participación, como una garantía del debido proceso administrativo.

Conclusiones y órdenes por proferir

141. *Conclusión.* A pesar de que la regional del ICBF procedió conforme al Acuerdo 50 de 1996, la Sala constató una vulneración al debido proceso

administrativo, así como falta de atención a la situación específica de los niños afectados, quienes permanecieron desprotegidos por más de dos años con ocasión del cierre de la Unidad de Servicios – UDS – Hogar Comunitario de Bienestar – HCB – "*Los amigos*", lo que comprometió su bienestar. Aunque fueron vinculados tiempo después al programa Desarrollo Infantil en Medio Familiar -DIMF-, se constató que este no ofrece las mismas garantías en alimentación y educación que el hogar comunitario de bienestar para garantizar el desarrollo integral de la primera infancia en *Patria*.

142. *Órdenes*. Constatada la violación de los derechos fundamentales referidos en esta providencia, la Sala Segunda de Revisión revocará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de *Patria, Bueno*, que negó el amparo constitucional. En su lugar, concederá el amparo de los derechos a la alimentación, a la educación, a la protección como sujetos de especial protección y al desarrollo integral en la primera infancia bajo el principio de interés superior del niño, de los niños y niñas *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*. Así como el derecho al debido proceso y de participación.

143. Además, ordenará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF a través de la Regional *Bueno*, que en el término de sesenta (60) días siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda con la reapertura de la Unidad de Servicios "*Los amigos*" y con la creación de nuevos hogares en la Inspección de *Molino* conforme al "Procedimiento Apertura y Cierre de Unidades de Servicio HCB- HCB AGRUPADO y HCB FAMI", y que garantice un cupo a los 22 niños censados, incluidos *Lucas, Karol, Kelly, Sofia, Andrés y David*, dado que aún se encuentran en el rango de edad de 0 a 5 años.

144. Para ello, deberá coordinar con las entidades administradoras de servicios -EAS- la prestación del servicio y asegurar que este se brinde (i) por una madre o padre comunitario capacitado; (ii) en un espacio físico que cumpla con las condiciones de calidad establecidas en el "Manual Operativo -Modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia"; además, donde se garantice (iii) una atención de calidad en la educación inicial; y (iv) el suministro de las raciones diarias alimentarias de acuerdo con los requerimientos calóricos para niños y niñas en el rango de edad de 0 a 5 años.

145. Lo anterior, sin perjuicio de que se mantengan las vinculaciones de los niños y las niñas amparados al programa DIMF, hasta tanto se concrete la

vinculación de los niños al programa de hogares comunitarios, es decir, por el término de 60 días (§143).

146. Adicionalmente, se ordenará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF que, con fundamento en sus competencias legales y reglamentarias, en un término de 60 días siguientes a la notificación de esta decisión implemente un protocolo de notificación claro sobre el cierre de estos hogares, asegurando la información oportuna y comprensible a los representantes legales de los niños y las niñas. Este protocolo debe garantizar la comunicación clara de los motivos del cierre del Hogar Comunitario de Bienestar, las rutas de reubicación de los niños y niñas y/o las alternativas disponibles para garantizar la continuidad en la protección de los derechos de los niños y las niñas, en igual o mayor medida, con respecto a la asistencia y protección que venían recibiendo.

147. Asimismo, ordenará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF que garantice el buen funcionamiento del programa DIMF, cumpliendo todos sus componentes de calidad, especialmente en lo que respecta a la salud y nutrición de los niños y niñas inscritos, asegurando la entrega oportuna de los paquetes nutricionales a los usuarios.

148. Asimismo, como medida a mediano plazo¹⁵⁹ para garantizar la actualización de la población objetivo y la cobertura de hogares comunitarios para niños y niñas de la primera infancia del municipio, se ordenará a la Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, que en el término de noventa (90) días siguientes a la notificación de esta decisión, diagnostique y caracterice a la población infantil de 0 a 5 años que requiere atención en Hogares Comunitarios de Bienestar. La Alcaldía deberá identificar los niños y niñas dentro de ese rango de edad para comprender sus necesidades y enfocar las acciones para su protección. Además, deberá informar a Instituto Colombiano de Bienestar Familiar los resultados de dicha caracterización y diagnóstico, para que el ICBF coordine la asignación del cupo e ingreso y se garantice su atención.

149. La Sala aclara que la orden de caracterización no puede afectar el cumplimiento de la orden de apertura de los hogares comunitarios ni la vinculación de los 22 niños y niñas entre 0 a 5 años censados en el Centro

¹⁵⁹ Igual término se concedió en Sentencias T-547 de 2023 y T-142 de 2024.

Poblado de *Molino* (§135). En todo caso, esto también aplica en relación con los niños y niñas agenciados, *Lucas, Karol, Kelly, Sofía, Andrés y David*.

150. Finalmente, se prevendrá a la Alcaldía y al ICBF para que establezcan mecanismos de coordinación permanentes que aseguren el adecuado funcionamiento de los Hogares Comunitarios en el Municipio. Dichos mecanismos deberán incluir la supervisión de la prestación del servicio, la actualización constante de la población beneficiaria y la cobertura para niños y niñas de la primera infancia.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. DESVINCULAR a la Asociación de Padres de Familia de *Los niños* del presente trámite de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia del 12 de junio de 2024 proferida en primera instancia por el Juzgado Promiscuo Municipal de *Patria, Bueno*, que negó el amparo de los derechos. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos a la alimentación, a la educación, a la protección como sujetos de especial protección y al desarrollo integral en la primera infancia bajo el principio de interés superior del niño, de los niños y niñas *Lucas, Karol, Kelly, Sofía, Andrés y David*, así como el amparo del debido proceso administrativo y el derecho a la participación, de acuerdo con las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO. ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Regional *Bueno* que, en el término de sesenta (60) días siguientes a la notificación de la presente decisión, proceda con la reapertura de la Unidad de Servicios – UDS – Hogar Comunitario de Bienestar – HCB – “*Los amigos*” y con la creación de nuevos Hogares Comunitarios en la Inspección de *Molino* Centro Poblado del municipio de *Patria*. Además, deberá otorgar un cupo (si así lo desean sus representantes legales) a los 22 niños y niñas de 0 a 5 años censados en el Centro Poblado de *Molino*, incluidos *Lucas, Karol, Kelly,*

Sofia, Andrés y David. Para ello, deberá coordinar con las entidades administradoras de servicios -EAS-, la prestación del servicio, asegurando que éste se brinde (i) por una madre o padre comunitario capacitado; (ii) en un espacio físico que cumpla con las condiciones de calidad establecidas en el “Manual Operativo -Modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia”; además, donde se garantice (iii) una atención de calidad en la educación inicial; y (iv) el suministro de las raciones diarias alimentarias de acuerdo con los requerimientos calóricos para niños y niñas en el rango de edad de 0 a 5 años.

CUARTO. ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Regional *Bueno* que mantenga las vinculaciones de los niños y las niñas amparados al programa DIMF, hasta tanto se concrete su vinculación al programa de hogares comunitarios, es decir, por el término señalado en el ordinal tercero.

QUINTO. ORDENAR a la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que supervise el cumplimiento de las órdenes relacionadas con la Regional *Bueno* y de lo dispuesto en esta providencia.

SEXTO. ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Regional *Bueno* que garantice el buen funcionamiento del programa DIMF, cumpliendo todos sus componentes de calidad, especialmente en lo referente a salud y nutrición de niños y niñas inscritos asegurando la entrega oportuna de los paquetes nutricionales a los usuarios.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que en un término de sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta decisión implemente un protocolo claro de notificación sobre el cierre de los hogares comunitarios, asegurando que los representantes legales de niños y niñas sean debidamente informados, y que se concreten rutas de reubicación que garanticen la protección de los derechos de la primera infancia en igual o mayor medida, con respecto a la asistencia y protección que venían recibiendo. Este protocolo debe garantizar la comunicación clara de los motivos del cierre del Hogar Comunitario de Bienestar, las rutas de reubicación de los niños y niñas, así como las alternativas disponibles para garantizar la continuidad en la protección de los derechos de los niños y las niñas.

OCTAVO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Regional *Bueno*, que en el término de noventa (90) días siguientes a la notificación de esta decisión diagnostiquen y caractericen a los niños y las niñas del municipio para identificar cuál es la población de 0 a 5 años que requiere atención en Hogares Comunitarios de Bienestar. Con los resultados de dicha caracterización y diagnóstico el ICBF deberá coordinar la asignación del cupo e ingreso efectivo al programa que garantice su atención.

NOVENO. PREVENIR a la Alcaldía Municipal de *Patria, Bueno*, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Regional *Bueno* para que en lo sucesivo establezcan mecanismos de coordinación y supervisión a efectos de garantizar el funcionamiento adecuado de los Hogares Comunitarios de Bienestar en el municipio y la protección de los derechos de la primera infancia, así como, garantizar la actualización de la población objetivo y la cobertura para niños y niñas de la primera infancia.

DÉCIMO. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General