



Principios y medidas generales de aplicación de la Convención

Nota Pedagógica Nro. 6 - 2025



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Astrid Eliana Cáceres Cárdenas

Directora general

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Adriana Velásquez Lasprilla

Subdirectora general

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Julián Moreno Parra

Director

Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)

Rodrigo Elías Daza Vega

Subdirector de Articulación Territorial

Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)

Natalia Quiñones Andrade

Subdirectora de Articulación Nacional

Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)

Betty Leonor Monzón Cifuentes

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Textos e investigación

Equipo Convención sobre los Derechos de la Niñez

Pedro Quijano Samper

Sandra Milena Hernández Rodríguez

Juan Pablo Castellanos Martínez

Coordinación de la publicación

Gloria Angélica Sánchez Sánchez

Pedro Quijano Samper

Edición

Julián Moreno Parra

Pedro Quijano Samper

Corrección de estilo

Oswaldo Malo Jiménez

Diseño gráfico y diagramación

Yohan Andrés Pinzón Pinilla

Noviembre 2025



Presentación

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presenta la Colección Notas Pedagógicas de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, cuyo objetivo es fortalecer el conocimiento técnico y jurídico de este instrumento internacional de derechos humanos.. Esta primera nota pedagógica introduce los principales elementos sobre la Convención y sus tres protocolos facultativos.

Las notas han sido elaboradas con el propósito pedagógico de ofrecer una guía ilustrada para comprender la importancia de la Convención, sus tres protocolos facultativos y las 26 observaciones generales que han sido adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño, para facilitar su apropiación, aplicación y exigibilidad entre los 196 Estados Parte que la han ratificado. Esta Convención es el tratado de derechos humanos más ratificado en la historia de las Naciones Unidas, lo que le ha permitido, desde su adopción en 1989 y entrada en vigor en 1990, convertirse en un referente normativo universal que ha permeado la legislación, las políticas públicas y los sistemas de protección de muchos países en el mundo.

Colombia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño mediante la Ley 12 de 1991, lo que la convierte en norma vinculante en el orden jurídico interno. Además, el país ha aceptado los dos primeros protocolos facultativos relativos a la participación de la niñez en conflictos armados y a la venta, la prostitución infantil y la utilización de niñas y niños en la pornografía, reafirmando su compromiso con la protección integral de la niñez y la adolescencia frente a las formas más graves de violencia y explotación.



Esta colección contribuye a la apropiación de estos estándares internacionales, articulándolos con las leyes nacionales, las rutas de exigibilidad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y los procesos de formación institucional y comunitaria. Se trata de ofrecer conocimiento para comprender el alcance de la Convención en Colombia.

Esperamos que este material sea de interés y utilidad para servidores públicos, tomadores de decisiones, académicos, investigadores y público en general, como herramienta de consulta, formación y acción en favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Colombia.

Julián Moreno Parra

Director Sistema Nacional de Bienestar Familiar



Contenido

Introducción	6
1. El interés superior del niño: concepto, evaluación y aplicación práctica	9
2. El principio de no discriminación (art. 2)	15
3. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6)	16
4. El derecho del niño a ser escuchado (art. 12 CDN y Observación General Nro. 12)	17
El marco para la acción: medidas generales de aplicación (artículo 4 CDN y Observación General Nro. 5)	19
Descomponiendo las medidas generales de aplicación (Observación General Nro. 5)	19
I. Armonización legislativa	19
II. Estrategia nacional integral	20
III. Coordinación y monitoreo	20
IV. Asignación de recursos y presupuesto	21
V. Datos y gestión del conocimiento	21
VI. Recursos efectivos para la protección y tutela de la niñez	21
Marcos institucionales y sectoriales para la garantía de derechos	23
El papel de las instituciones nacionales independientes (Observación General Nro. 2)	23
Obligaciones del Estado respecto al sector empresarial (Observación General Nro. 16)	23
El presupuesto público como herramienta para la realización de derechos (Observación General Nro. 19)	24
Conclusiones	26
Bibliografía	27

Introducción

Esta nota pedagógica continúa el ejercicio de análisis de las Observaciones Generales (OG) emitidas por el Comité de los Derechos del Niño. En esta ocasión, el foco se centra en aquellas que desarrollan los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y las medidas generales que los Estados deben adoptar para garantizar su efectiva aplicación. El objetivo es desglosar los conceptos fundamentales que guían la interpretación y el cumplimiento de todo el tratado, ofreciendo un marco claro para la acción de los Estados Parte.

El documento abordará en detalle los cuatro principios transversales de la Convención. Se analizará el interés superior del niño, detallado en la Observación General Nro. 14, como un derecho sustantivo, principio interpretativo y regla de procedimiento. Asimismo, se examinarán el principio de no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el derecho del niño a expresar su opinión libremente; este último explicado en la Observación General Nro. 12.

Finalmente, la nota se adentrará en las medidas generales de aplicación (Observación General Nro. 5), que orientan a los Estados sobre cómo hacer efectivos los derechos de la niñez. En este marco, se destacarán las responsabilidades estatales frente al impacto del sector empresarial en los derechos de la infancia (Observación General Nro. 16) y la importancia crucial de los presupuestos públicos como herramienta para garantizar dichos derechos (Observación General Nro. 19).

La Tabla Nro. 1 resume los principales aspectos que trabaja cada OG y cómo estas han sido incorporadas a la legislación colombiana.

Tabla Nro. 1

Observaciones generales y su relación con las normas colombianas			
Observación General	Nombre	Asunto que trata	Relación con la normatividad colombiana
OG N.º5	Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño	Establece cómo los Estados deben implementar la Convención: legislación, políticas públicas, coordinación, monitoreo, capacitación y participación infantil.	Ley 7 de 1979 y Decreto 936 de 2013 (Creación y reglamentación del SNBF como sistema articulador), Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Ley 1804 de 2016 (De Cero a Siempre), Ley 2328 de 2023 (Política de Infancia y Adolescencia).
OG N.º12	El derecho del niño a ser escuchado	Reconoce el derecho de los NNA a expresar su opinión en todos los asuntos que les afectan, y a que esta sea tenida en cuenta según su edad y madurez.	Ley 1098 de 2006 (arts. 26, 31), Ley 2328 de 2023 (Política de Infancia y Adolescencia), Sentencias T-955 de 2013 ¹ y T-336 y T-607 de 2019, derechos de NNA a ser oídos y sus opiniones tenidas en cuenta.
OG N.º14	El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial	Define el interés superior como principio interpretativo, norma sustantiva y regla de procedimiento en todas las decisiones que afecten a NNA.	Ley 1098 de 2006 (art. 8); Sentencia T-510 de 2003, T-336 y T-607 de 2019; criterios jurídicos para aplicar el interés superior.
OG N.º16	Obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño	Establece que los Estados deben regular, monitorear y exigir responsabilidad a empresas por impactos negativos en los derechos de NNA.	Ley 2294 de 2023 (PND): regulación ambiental y social empresarial; Ley 2120 de 2021: etiquetado nutricional; vigilancia del ICBF en publicidad dirigida a NNA.

1. En sentencia T-510 de 2003, la Corte Constitucional «identificó las reglas que podían ser aplicadas para establecer en qué consistía el interés superior. Estas reglas han sido reiteradas y decantadas por la jurisprudencia, identificándolas como criterios decisarios generales en casos que involucran los derechos de menores de edad y se pueden sintetizar en los siguientes deberes a cargo del juez de tutela: a) Deber de garantizar el desarrollo integral del niño o la niña; b) Deber de garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos del niño o la niña; c) Deber de proteger al niño o niña de riesgos prohibidos; d) Deber de equilibrar los derechos de los niños y los derechos de sus familiares, teniendo en cuenta que si se altera dicho equilibrio, debe adoptarse la decisión que mejor satisfaga los derechos de los niños; e) Deber de garantizar un ambiente familiar apto para el desarrollo del niño o la niña; f) Deber de justificar con razones de peso, la intervención del Estado en las relaciones materno filiales; y g) Deber de evitar cambios desfavorables en las condiciones de las o los niños involucrados» (Sentencia T-955 de 2013). En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-955-13.htm>

Observación General	Nombre	Asunto que trata	Relación con la normatividad colombiana
OG N.º19	La elaboración del presupuesto público para hacer efectivos los derechos del niño	Insta a los Estados a asignar recursos suficientes, transparentes y equitativos para garantizar los derechos de NNA, con participación infantil.	Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Ley 1804 de 2016 (De Cero a Siempre), Ley 2328 de 2023 (Política de Infancia y Adolescencia), Ley 2294 de 2023 (PND).

Fuente: elaboración propia SNBF, Equipo de Convención a partir de las OG revisadas.

Los principios rectores como ejes de interpretación y aplicación

El Comité ha identificado cuatro artículos de la Convención como principios generales que consagran derechos específicos, y también actúan como guías transversales para la interpretación y aplicación de todo el tratado.



1. El interés superior del niño: concepto, evaluación y aplicación práctica

El principio del interés superior del niño representa la culminación de un profundo giro epistemológico que choca directamente con conceptos históricos como la patria potestas. Esta antigua institución del derecho romano concebía al padre como titular de un poder casi absoluto sobre el hijo, tratándolo más como un objeto de su dominio que como una persona (Humanum, s. f.). Esta figura pervive hasta hoy en ordenamientos jurídicos como el colombiano; por ejemplo, el Código Civil define la patria potestad como el «conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquellos el cumplimiento de los deberes que su calidad les impone» (Ley 84 de 1873).

Aunque su finalidad se ha reorientado hacia el cumplimiento de los deberes de cuidado y educación, la pervivencia del término y de su estructura conceptual revela una tensión con nuevos paradigmas como el del interés superior. La jurisprudencia ha revisado su significado original de «poder» para llenarlo con un contenido de «responsabilidad»^{2 3}⁴. Aún así, el nombre «potestad» evoca una jerarquía y una relación de poder que entra en fricción directa con la visión del niño como un igual en dignidad y derechos.

Es precisamente esta tensión la que resuelve el paradigma contemporáneo que se cristaliza en la Convención y que transforma la concepción del niño de **objeto a sujeto de derechos**. La clave de esta evolución reside en superar una paradoja filosófica: la visión voluntarista, que ataba los derechos a la capacidad de ejercerlos y, por tanto, subordinaba al niño. Esta fue sustituida por la teoría del bienestar o del interés, que fundamenta los derechos en la existencia de **intereses vitales** (MacCormick, 1982). El niño, al tener intereses cruciales en su vida y desarrollo, se consagra como un sujeto de derechos indiscutible. En consecuencia, el principio del interés superior emerge como la solución: reconoce al

2. Sentencia C-1003 de 2007.

3. Sentencia T-259 de 2018.

4. Sentencia T -262 de 2022.

niño como un sujeto pleno y, a la vez, establece el mecanismo de protección que necesita, obligando a los adultos a actuar como garantes de su bienestar. Se transita así, definitivamente, del poder sobre el niño a la responsabilidad por sus intereses.

Definiendo el principio (Observación General Nro. 14)

Sirviéndonos de la anterior reseña histórica, podemos superar las definiciones del interés superior del niño que incurren en fórmulas tautológicas. Notar la naturaleza jurídica triple de la siguiente definición:

«El interés superior del niño es un concepto que opera simultáneamente como **principio rector, derecho sustantivo y garantía procesal**. Como principio, ordena que la satisfacción plena de los derechos y el desarrollo integral de los niños sean la consideración primordial, prevaleciendo de manera jerárquica sobre cualquier otro interés en conflicto. A su vez, se consagra como un derecho sustantivo que inviste a cada niño, niña y adolescente con la potestad de exigir que su caso sea evaluado bajo esta óptica. Finalmente, para que este derecho no sea ilusorio, se materializa en una garantía procesal que funciona como una regla de juicio de activación obligatoria, exigiendo que toda autoridad realice un análisis riguroso y basado en evidencia para fundamentar y demostrar por qué la decisión adoptada es la que mejor sirve a los intereses de un niño o niña en cuestión» (Adaptación de OG. 14, 2013).

Esta definición es coherente con el desarrollo que ha hecho el Comité en su Observación General Nro. 14 (2013). A saber, que:

- **Es un derecho sustantivo:** es el derecho de todo niño a que sus intereses vitales y de desarrollo sean evaluados y constituyan «una consideración primordial» en todas las acciones o decisiones que le conciernan. Este derecho es de aplicación directa e inmediata, y puede ser invocado ante los tribunales.
- **Es un principio jurídico interpretativo fundamental:** si una norma jurídica admite varias interpretaciones, se debe elegir aquella que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño.

Sirve como una brújula para interpretar todo el ordenamiento jurídico a la luz de los derechos de la niñez.

- **Es una norma de procedimiento:** cada vez que se toma una decisión que afecta a un niño, el proceso de toma de decisión debe incluir una evaluación visible y explícita de las posibles repercusiones de la decisión en el niño. El tomador de decisiones (sea un defensor de familia, un juez o un equipo técnico) debe ser capaz de justificar y documentar cómo se evaluó y ponderó el bienestar del niño. Esta garantía procesal es lo que protege la decisión de la arbitrariedad y permite su control posterior.

Desarrollo jurisprudencial en Colombia: la mirada de la Corte Constitucional sobre el interés superior del niño

Partiendo de la triple naturaleza jurídica del principio, la Corte Constitucional colombiana ha profundizado en su aplicación, desarrollando un robusto cuerpo jurisprudencial que dota de contenido práctico la protección de la niñez. Su labor ha sido crucial para aterrizar los mandatos internacionales y constitucionales en el quehacer diario de las autoridades judiciales y administrativas.

En primer lugar, la Corte ha reafirmado el mandato de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los de los demás. Este principio es una norma de carácter vinculante consagrada en el artículo 44 de la Constitución Política («los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás») y desarrollada en los artículos 8 y 9 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia). Este marco se ve fortalecido por la integración de un amplio bloque de constitucionalidad que incluye la Convención, tratados como la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales deben guiar toda interpretación normativa (T-336/2019).

La jurisprudencia ha sido enfática en el rol trascendental de las autoridades en la protección de los derechos de la niñez, estableciendo que cualquier decisión que los afecte debe ser el resultado de un an-

lisis riguroso que contraste las circunstancias específicas del caso con criterios claros de bienestar. En este sentido, si bien los operadores jurídicos cuentan con un margen de discrecionalidad para adoptar las medidas que consideren más idóneas, sus decisiones deben estar siempre fundamentadas en el material probatorio disponible y en conocimientos técnicos o científicos, actuando con razonabilidad y proporcionalidad (T-033/2020). Esta exigencia se vuelve la «piedra angular» en procesos sensibles como los de custodia y cuidado personal, en los que el juicio sobre el interés superior del niño debe ser explícito y demostrable.

Por otra parte, la Corte ha calificado el derecho de los niños y niñas a ser escuchados como un «componente esencial» del principio del interés superior. No obstante, introduce un matiz fundamental: este derecho no es absoluto y su aplicación debe modularse según las capacidades evolutivas del menor de edad (T-033/2020). Esto significa que, si bien la opinión del niño es un elemento de juicio crucial, las autoridades no están obligadas a seguirla de manera literal si, tras una valoración rigurosa, se concluye que no se alinea con la garantía de su bienestar.

Finalmente, reconociendo que la incertidumbre prolongada atenta directamente contra el bienestar del niño, la Corte ha puesto un énfasis especial en la celeridad como una garantía procesal. En los procesos administrativos de restablecimiento de derechos (PARD), ha establecido que el incumplimiento de los plazos legales —un máximo de seis meses para definir la situación jurídica, extensibles a 18 meses incluyendo la fase de seguimiento— resulta en la pérdida de competencia de la autoridad administrativa. En tal caso, el expediente debe ser remitido de forma inmediata al juez de familia competente (T-033/2020). Esta medida refuerza el carácter del interés superior como una regla de juicio de activación obligatoria que busca evitar dilaciones indebidas que dejen al niño en un limbo jurídico, vulnerando sus derechos fundamentales.

La metodología para la evaluación y determinación del interés superior del niño

La OG Nro. 14 no solo define el principio, sino que también ofrece un marco metodológico para llevar a cabo la evaluación del interés superior. No se trata de una fórmula matemática, sino de un ejercicio

de valoración y ponderación de un conjunto de elementos relevantes. El Comité proporciona una lista no exhaustiva de factores que deben ser considerados en cada caso concreto:

- La opinión del niño (art. 12): como se vio, este es un elemento central. La evaluación debe incluir y dar el debido peso a los deseos y sentimientos del niño.
- La identidad del niño (art. 8): la evaluación debe considerar las características particulares del niño, como su edad, género, origen cultural, idioma, religión, discapacidad, etc., y cómo la decisión afectará su derecho a preservar su identidad.
- La preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones (arts. 5, 9, 18): se debe dar prioridad a mantener al niño en su entorno familiar, siempre que este sea seguro y protector. La separación debe ser una medida de último recurso. Si ocurre, se debe facilitar el mantenimiento de relaciones personales y contacto directo con ambos padres, salvo si ello es contrario a su interés superior.
- El cuidado, la protección y la seguridad del niño (arts. 3.2, 19, 32-39): la evaluación debe analizar rigurosamente los riesgos de que el niño sufra cualquier forma de perjuicio, abuso, negligencia o explotación. La seguridad del niño es una consideración de máxima importancia.
- La situación de vulnerabilidad del niño: se debe prestar especial atención a las necesidades de los niños que se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad (por ejemplo, niños con discapacidad, víctimas de conflicto armado, migrantes, pertenecientes a minorías).
- El derecho del niño a la salud (art. 24) y a la educación (art. 28): La decisión debe evaluar cómo impactará el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación del niño, buscando siempre promover su bienestar y desarrollo integral.

El proceso de evaluación implica un acto de ponderación. A menudo, estos elementos pueden entrar en tensión entre sí o con los derechos de otras personas (como los padres). La tarea del decisor es sopesar cada fac-

tor, dar al interés del niño una prioridad elevada y, si se decide en un sentido que no se alinea completamente con los deseos del niño o que limita otro derecho, se debe ofrecer una justificación explícita y rigurosa del porqué esa decisión es, en balance, la que mejor sirve a su bienestar.

Tabla Nro 2

Evaluación del interés superior del niño (basada en la OG Nro. 14)		
Elemento de evaluación (según OG Nro. 14)	Preguntas guía	Ponderación y justificación
Opinión del niño(a) (art. 12)	¿Se ha escuchado al niño(a) de forma directa, en un entorno seguro y adaptado? ¿Qué ha expresado sobre sus deseos, miedos y preferencias? ¿Cómo se ha valorado su opinión en función de su edad y madurez?	Explicar el peso otorgado a la opinión del niño y por qué. Si se decide en contra, justificarlo robustamente.
Identidad del niño(a) (art. 8)	¿Cuáles son las características específicas del niño(a) (edad, género, etnia, discapacidad, etc.)? ¿Cómo la decisión afectará su sentido de identidad y pertenencia?	Justificar cómo la decisión respeta y promueve la identidad única del niño.
Entorno familiar y relaciones (arts. 5, 9, 18)	¿Cuál es la calidad de los vínculos del niño(a) con su familia (nuclear y extensa)? ¿La decisión preserva la unidad familiar siempre que sea posible? Si hay separación, ¿cómo se mantendrán los contactos?	Ponderar la importancia de los vínculos familiares frente a los riesgos identificados.
Cuidado, protección y seguridad (arts. 3.2, 19, 32-39)	¿La decisión protege al niño(a) de toda forma de violencia, abuso o negligencia? ¿Garantiza sus necesidades básicas (físicas, emocionales, educativas)? ¿Existen riesgos actuales o futuros?	Detallar los riesgos y cómo la medida los mitiga. La seguridad es una consideración de alto peso.
Situación de vulnerabilidad	¿El niño(a) pertenece a un grupo con vulnerabilidad especial (discapacidad, desplazamiento, etc.)? ¿Cómo la decisión aborda estas vulnerabilidades específicas?	Explicar las medidas diferenciales adoptadas para responder a la vulnerabilidad.
Derecho a la salud y educación (arts. 24, 28)	¿Cómo la decisión impacta el acceso y la continuidad de los servicios de salud y educación del niño(a)?	Asegurar que la decisión no interrumpa, y preferiblemente mejore, el acceso a estos derechos.

2. El principio de no discriminación (art. 2)

El artículo 2 de la CDN establece una obligación categórica: los Estados Parte deben respetar los derechos enunciados en la Convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, «sin distinción alguna». El listado de motivos de discriminación prohibidos (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, etc.) es ilustrativo, no exhaustivo. Este principio prohíbe tanto la discriminación directa (tratar a un niño de manera diferente y desfavorable por una característica específica) como la indirecta, que ocurre cuando una política o práctica, aparentemente neutra, tiene un efecto desproporcionadamente negativo en un grupo particular de niños.

La obligación que emana del artículo 2 no es meramente pasiva (abstenerse de discriminar), sino activamente positiva. Como lo subraya la OG Nro. 5, los Estados deben «identificar activamente a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales». Esto implica un deber de vigilancia y acción correctiva para superar las desventajas sistémicas que enfrentan ciertos grupos de NNA, como aquellos con discapacidad, pertenecientes a comunidades étnicas, en situación de pobreza, o con identidades de género y orientaciones sexuales diversas.

Esta obligación para los Estados se recoge en varios principios constitucionales y legales del ordenamiento jurídico colombiano, como el artículo 13 de la Constitución Política que establece que: «Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica» (CPC, Art. 13).

También en el artículo 1 de la Ley 1098 de 2006 cuando define que: «Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna» (Ley 1098, Art. 1).

Como estas, se pueden citar otras normas y pronunciamientos jurisprudenciales que definen la no discriminación como principio constitucional que obliga tanto a todas las entidades del Estado como a la sociedad en general a actuar de acuerdo con este principio, y a hacer visible y combatir la discriminación estructural que se normaliza y que se instaura como práctica aceptada por algunos estamentos de la sociedad.

3. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6)

El artículo 6 de la Convención va mucho más allá de garantizar la mera existencia biológica de niñas, niños y adolescentes. Reconoce el «derecho intrínseco a la vida» y obliga a los Estados a garantizar «en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño». El concepto de «desarrollo» es holístico e integral, y abarca las dimensiones física, mental, espiritual, moral, psicológica y social. Esto transforma el artículo 6 en un mandato para crear las condiciones óptimas que permitan a cada niño alcanzar su pleno potencial.

La realización de este derecho está estrechamente ligado a las obligaciones sectoriales más amplias del Estado, que son abordadas por otras observaciones generales. Por ejemplo: el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo sano puede verse directamente amenazado por las actividades del sector empresarial. La contaminación ambiental generada por industrias, la comercialización agresiva de alimentos no saludables, tabaco o alcohol dirigida a niñas, niños y adolescentes, o la explotación de recursos naturales que degrada su entorno, son ejemplos de cómo la acción empresarial puede vulnerar el artículo 6. La OG Nro. 16 establece la obligación del Estado de proteger a los niños de estos impactos negativos mediante la regulación, supervisión y sanción de las empresas.

De otra parte, la supervivencia y el desarrollo no son posibles sin inversión. La garantía de acceso a servicios de salud de calidad, a una nutrición adecuada, a agua potable, a saneamiento, a una vivienda digna y a una educación que desarrolle sus capacidades, depende directamente de la asignación de recursos públicos. La OG Nro. 19 establece que la

inversión en estos sectores no es una opción de política, sino una obligación jurídica derivada de la Convención, fundamental para dar cumplimiento integral a la misma.

4. El derecho del niño a ser escuchado (art. 12 CDN y Observación General Nro. 12)

El artículo 12 es una de las disposiciones más revolucionarias de la Convención, pues consagra la ciudadanía activa de la niñez. Este derecho tiene una naturaleza dual:

Párrafo 1: establece el derecho general de toda niña, niño o adolescente que esté en condiciones de formarse un juicio propio a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez.

Párrafo 2: especifica y refuerza este derecho en el ámbito procesal, garantizando la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante.

La Observación General Nro. 12 (2009) es el documento clave que desglosa las implicaciones de este artículo, estableciendo los requisitos para una participación genuina y significativa. Entre sus puntos más destacados se encuentran:

Es un derecho, no una obligación: niños y niñas tienen la opción de expresar su opinión; no pueden ser coaccionados para hacerlo.

Presunción de capacidad: no se deben establecer límites de edad rígidos para el ejercicio de este derecho. Se debe presumir que niñas y niños tienen la capacidad de formarse una opinión, y la carga de la prueba recae en quien alegue lo contrario. Las formas de comunicación no verbales de los más pequeños también deben ser respetadas.

Información y entorno seguro: para que la opinión sea informada, niñas y niños tienen derecho a recibir toda la información pertinente de manera accesible y adaptada a su edad. El proceso de escucha debe desarrollarse en un entorno de confianza, seguro, respetuoso y libre de intimidación o manipulación.

El deber de dar peso a lo que expresa el niño o niña: escuchar no es suficiente. Las opiniones de niñas y niños deben ser tomadas en serio y se les debe dar el peso que corresponda tomando en consideración su nivel de madurez y comprensión del asunto. La decisión final debe poder explicar cómo se consideró su opinión.



Nueve requisitos para la implementación: la OG Nro. 12 establece que toda práctica participativa debe ser transparente e informativa, voluntaria, respetuosa, pertinente, adaptada a niñas y niños, inclusiva, apoyada en la formación de los adultos, segura y sensible a los riesgos, y responsable. Esta debe contar con su retroalimentación para hacerla más efectiva.

En el contexto colombiano, la materialización de este derecho a la participación se puede observar en diversos mecanismos institucionales. Por un lado, las **Mesas de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes**, organizadas por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), son un claro ejemplo de cómo se busca implementar el derecho general consagrado en el artículo 12 de la Convención. Estas mesas buscan crear espacios seguros y adaptados donde niñas y niños pueden expresar sus opiniones sobre políticas públicas y asuntos que les afectan directamente, aspirando a cumplir con los requisitos de la participación genuina establecidos en la Observación General Nro. 12. Por otro lado, los **Consejos de Juventud** representan una forma de vanguardia

institucionalizada de ciudadanía activa, que brinda a los adolescentes mayores y jóvenes una plataforma formal para la incidencia política y la representación de sus intereses ante las instancias gubernamentales, consolidando así el espíritu de este principio de escucha y participación.

Para concluir, y en línea con la exigencia de una escucha significativa que emana de la Observación General Nro. 12, es fundamental mencionar que el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones constituye, en este sentido, el mecanismo de escucha más avanzado a escala global. Este instrumento permite que los propios niñas, niños y adolescentes (o sus representantes) presenten denuncias directamente ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas cuando consideren que el Estado ha vulnerado sus derechos y han agotado los recursos internos. Su ratificación, que se encuentra pendiente por parte del Estado colombiano, representaría otra garantía del derecho del niño a ser escuchado, otorgándole una voz directa en el escenario internacional y fortaleciendo su ciudadanía activa.

El marco para la acción: medidas generales de aplicación (artículo 4 CDN y Observación General Nro. 5)

El artículo 4 de la Convención establece la obligación fundamental de los Es-

tados Parte de adoptar «todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos»⁵. Esta no es una obligación pasiva de no interferencia, sino un mandato activo y positivo de construir, financiar y mantener el andamiaje estatal necesario para que los derechos de niñas, niños y adolescentes pasen del papel a la realidad.

Descomponiendo las medidas generales de aplicación (Observación General Nro. 5)

La Observación General Nro. 5 (2003) del Comité desagrega el mandato del artículo 4 en un conjunto de acciones estatales concretas e interconectadas, que constituyen el prerequisito para la implementación de cualquier otro derecho de la Convención. Son los componentes indispensables de una estrategia estatal seria y comprometida. Estas acciones se pueden resumir en los siguientes puntos:

- I. Armonización legislativa:** la primera y más fundamental medida es la revisión exhaustiva de todo el ordenamiento jurídico interno para asegurar su plena compatibilidad con la Convención. Esto, además de la expedición de un Código de la Infancia y la Adolescencia, implica un escrutinio de todas las leyes que, directa o indirectamente, puedan impactar a niñas y niños, tales como las de presupues-

5. Observación general Nro. 5 (2003): medidas generales de aplicación. <https://www.refworld.org/es/docid/4b1384d12.html>

to, salud, educación, vivienda, justicia y planificación familiar. El objetivo es eliminar cualquier disposición que contradiga la CDN e integrar los principios de esta en toda la legislación pertinente.

II. Estrategia nacional integral: el Comité exige que los Estados desarrollen una estrategia nacional o un plan de acción para la infancia que sea integral, basado en derechos, multisectorial y que trascienda los ciclos de gobierno. Dicha estrategia debe estar fundamentada en los principios y normas de la Convención, contar con recursos asignados de manera explícita, y establecer objetivos claros, indicadores de progreso y plazos definidos. No puede ser un documento aislado, sino la hoja de ruta que coordine la acción de todos los sectores del Estado hacia la garantía de los derechos de la niñez.

En nuestro país, esta exigencia se materializa a través de un conjunto de instrumentos interrelacionados que conforman dicha estrategia. El pilar fundamental es el marco normativo provisto por la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), que alinea la legislación nacional con la Constitución y los tratados internacionales. Sobre esta base se construyen las políticas nacionales de Primera Infancia «De Cero a Siempre», de Infancia y Adolescencia y de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, que cuentan cada una con Rutas

Integrales de Atención que juntas, conforman un «plan estratégico general». En conjunto con normas sectoriales de salud, educación, cultura, deporte, recreación, justicia, trabajo y medio ambiente, estos instrumentos específicos, buscan concretar la hoja de ruta que el país ha diseñado para garantizar los derechos, la protección integral y el desarrollo de la niñez y la adolescencia en el país.

III. Coordinación y monitoreo: la implementación efectiva de la Convención es imposible sin una coordinación robusta. La OG Nro. 5 subraya la necesidad de establecer un mecanismo gubernamental de alto nivel con el mandato claro de coordinar la política de infancia. En el contexto colombiano, este rol es asumido por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), que opera como un metasistema. Más que un simple ente, el SNBF es la instancia específica que coordina y articula a los diferentes agentes e instancias del Estado, permitiendo el desarrollo de acciones intersectoriales e intersistémicas necesarias entre todos los actores clave del orden nacional y territorial (departamentos, municipios y territorios de grupos étnicos) que tienen el mandato legal de garantizar los derechos de la población infantil y adolescente. Paralelamente, esta observación general plantea la existencia de un mecanismo de monitoreo independiente o una institución nacional de derechos

humanos con un mandato específico en infancia, como la Defensoría del Pueblo en el caso colombiano, que pueda supervisar la acción del Estado con autonomía y credibilidad.

IV. Asignación de recursos y presupuesto: la OG Nro. 5 introduce la asignación de recursos como un principio esencial, aspecto que será desarrollado en profundidad por la OG Nro. 19. La observación establece que los Estados deben asignar «hasta el máximo de los recursos disponibles» puesto que la garantía de derechos tiene costos, y la falta de una asignación presupuestaria suficiente y rastreable vacía de contenido cualquier compromiso político o legislativo.

V. Datos y gestión del conocimiento: para que las políticas sean efectivas, deben basarse en un diagnóstico preciso. El Estado tiene la obligación de establecer sistemas de recopilación de datos desagregados (por edad, género, etnia, discapacidad, ubicación geográfica, etc.) que permitan identificar a los grupos de niños más vulnerables. Por mandato legal el SUIN (Sistema Único de Información de la Niñez) es el portal que reúne la información más relevante de la materialización de los derechos de los niños y adolescentes en el país. Paralelamente, esta función también recae en instancias como el Observatorio del Bienestar de la Niñez (OBN) del SNBF, pero se ve fortalecida por la labor de monitoreo y análisis de actores independientes de la sociedad civil y la

academia, como el observatorio Ábaco (enfocado en nutrición), la coalición NiñezYA y el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional.

VI. Recursos efectivos para la protección y tutela de la niñez: la garantía de derechos requiere de mecanismos para su reparación en caso de vulneración. Los Estados deben asegurar que los niños y adolescentes, directamente o a través de sus representantes, tengan acceso a recursos judiciales y administrativos que sean efectivos, rápidos, adaptados a su edad y capaces de proporcionar una reparación adecuada por las violaciones sufridas.

En Colombia, este mandato se materializa en un ecosistema de mecanismos, rutas y plataformas diseñadas para la protección y el restablecimiento de derechos. Entre los más importantes se encuentran:

- **El Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD):** es el recurso administrativo central, liderado por defensores de familia del ICBF y comisarías de Familia. Su objetivo es verificar la situación de un niño, niña o adolescente y, de ser necesario, dictar medidas de protección para cesar la vulneración y reparar el derecho afectado.
- **El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo:** funciona como un mecanismo preventivo de alto nivel; el SAT

emite informes y alertas dirigidas a las instituciones del Estado sobre riesgos inminentes de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al DIH, incluyendo el reclutamiento forzado, el desplazamiento y la violencia sexual contra la niñez en el marco del conflicto armado.

- **Rutas de Atención Interinstitucional:** para abordar vulneraciones específicas, el Estado ha diseñado rutas o protocolos que coordinan la acción de múltiples entidades. Estas rutas establecen las responsabilidades y los pasos a seguir para garantizar una atención integral en casos como:
 - La prevención y atención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA).
 - La prevención del reclutamiento y la desvinculación de niños de grupos armados.
 - La garantía del derecho al registro civil de nacimiento para asegurar el derecho a la identidad.
 - El Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).
 - Ruta de atención para la desnutrición aguda.
 - Ruta para la prevención y erradicación del trabajo infantil
 - Ruta de atención para niños y niñas migrantes, refugiados o solicitantes de refugio.
- **Plataformas y líneas de denuncia:** para que la ciudadanía y los propios niños puedan activar estas rutas, existen diversos canales de denuncia accesibles:
 - Línea 141 del ICBF: Es la línea nacional gratuita y disponible 24/7 para reportar cualquier caso de amenaza o vulneración de los derechos de un niño, niña o adolescente.
 - Sistema Nacional de Denuncia Virtual «A Denunciar»: portal oficial de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional para interponer denuncias formales sobre delitos, incluyendo aquellos que afectan a la niñez.

Marcos institucionales y sectoriales para la garantía de derechos

La garantía de los derechos del niño no depende únicamente de las decisiones individuales en casos concretos, sino de la existencia de una arquitectura institucional y de marcos regulatorios robustos que abarquen todos los ámbitos de la sociedad. Las Observaciones Generales 2, 16 y 19 proporcionan las directrices para construir esta arquitectura.

El papel de las instituciones nacionales independientes (Observación General Nro. 2)

La Observación General Nro. 2 (2002) subraya la importancia de que cada Estado cuente con una institución nacional de derechos humanos independiente, como una defensoría o un comisionado para la infancia, con un mandato específico y recursos adecuados para promover y proteger los derechos del niño. Estas instituciones no son parte del poder ejecutivo y su independencia es su principal fortaleza.

Sus funciones clave incluyen:

- Monitorear de forma independiente el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones bajo la CDN.
- Recibir, investigar y tramitar quejas presentadas por niños, sus representantes u organizaciones, sobre violaciones de derechos.
- Promover reformas legislativas y la adecuación de políticas públicas a los estándares de la Convención.
- Realizar investigaciones sobre la situación de los derechos de la niñez y publicar informes.
- Promover la sensibilización y formación sobre los derechos del niño en la sociedad.

Obligaciones del Estado respecto al sector empresarial (Observación General Nro. 16)

La Observación General Nro. 16 (2013) adapta el marco de Naciones Unidas de «Proteger, Respetar y Remediar» al contexto de los dere-

chos del niño. Reconoce que las actividades empresariales tienen un impacto profundo y creciente en la vida de los niños. La OG establece que el Estado tiene una obligación in delegable de proteger a los niños contra las violaciones de sus derechos cometidas por terceros, incluidas las empresas.

Esta observación tiene implicaciones directas y profundas para las instituciones del Estado cuya misionalidad está estrechamente relacionada con la provisión de servicios y la garantía de derechos a la niñez. Con frecuencia se contrata la prestación de servicios de protección, cuidado y atención a operadores privados, como fundaciones, corporaciones y otras organizaciones sin ánimo de lucro. El hecho de que un servicio sea operado por un tercero no exime al Estado de su responsabilidad última como garante de los derechos de los niños bajo su protección.

Se deriva de la OG Nro. 16 una clara obligación de debida diligencia para el Estado en su rol de contratante. Los Estados Parte deben:

- Integrar los derechos del niño en la contratación: los procesos de selección y los pliegos de condiciones para los operadores deben incluir criterios explícitos sobre el respeto a los derechos del niño.

- Establecer cláusulas contractuales vinculantes: los contratos deben contener cláusulas claras y exigibles que obliguen al operador a cumplir con todos los estándares de la CDN y sus observaciones gene-

rales en la prestación del servicio.

- Supervisar y monitorear rigurosamente: deben implementar mecanismos de supervisión robustos para verificar que sus socios privados están, en la práctica, respetando y garantizando los derechos de los niños a su cargo.
- Establecer mecanismos de sanción y reparación: deben existir consecuencias claras para los operadores que incumplan sus obligaciones, así como mecanismos accesibles para que los niños y sus familias puedan denunciar violaciones y obtener reparación.

El presupuesto público como herramienta para la realización de derechos (Observación General Nro. 19)

La Observación General Nro. 19 (2016) es un instrumento fundamental que traduce la obligación del artículo 4 de la Convención de invertir «hasta el máximo de los recursos de que dispongan» en un marco práctico para la gestión de las finanzas públicas. Este es un estándar de escrutinio que exige a los Estados demostrar que han priorizado la infancia en sus decisiones fiscales.

La OG Nro. 19 establece que el gasto público en infancia debe regirse por los principios de suficiencia, eficacia, eficiencia, equidad y transparencia:

- **Suficiencia:** movilizar y asignar los recursos necesarios para cubrir el costo de las leyes y políticas de infancia.
- **Eficacia:** asegurar que el gasto público logre los resultados de derechos esperados.
- **Eficiencia:** obtener los mejores resultados posibles para los niños con los recursos invertidos, evitando el despilfarro y la corrupción.
- **Equidad:** distribuir los recursos de manera justa para superar las desigualdades y garantizar que lleguen a los niños más vulnerables y marginados.
- **Transparencia:** hacer que todo el ciclo presupuestario (planificación,

aprobación, ejecución y auditoría) sea abierto y accesible al escrutinio público.

En el contexto colombiano, el instrumento clave para hacer operativos estos principios es el **Trazador Presupuestal de Niñez**. Esta herramienta de gestión financiera permite identificar y clasificar la inversión pública destinada a la infancia, convirtiéndose en el mecanismo fundamental para cumplir con el principio de transparencia. Al hacer visible el monto y destino de los recursos, el trazador sirve además como base indispensable para analizar si el gasto es suficiente, eficaz, eficiente y equitativo, alineando así la gestión de las finanzas públicas del país con las directrices de la Observación General Nro. 19.



Conclusiones

Esta nota destaca que la efectiva implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se fundamenta en la articulación inseparable de sus medidas generales de aplicación y sus principios rectores. Las medidas de aplicación, detalladas en la Observación General Nro. 5, exigen al Estado un rol activo en la construcción de una infraestructura para los derechos, que incluye la armonización de toda su legislación con la CDN, el desarrollo de una estrategia nacional coordinada, la asignación de presupuesto suficiente, la recopilación de datos para la formulación de políticas y la garantía de recursos judiciales efectivos.

Este andamiaje estructural debe ser guiado e interpretado a través de los cuatro principios generales de la Convención: la no discriminación (art. 2), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6), y el derecho a ser escuchado (art. 12). El principio del interés superior del niño (art. 3) se erige como la piedra angular de todo el sistema. La Observación General Nro. 14 es crucial al definirlo no solo como un derecho sustantivo y un principio interpretativo, sino como una norma de procedimiento obligatoria. Esto impone a toda autoridad el deber de realizar una evaluación explícita y justificable de cómo una decisión afecta a niñas y niños, protegiéndoles de la arbitrariedad.

Finalmente, esta responsabilidad estatal se extiende a la regulación del sector empresarial para prevenir vulneraciones (OG Nro. 16) y a la utilización del presupuesto público como herramienta medible para la realización de derechos (OG Nro. 19). En conjunto, este marco integrado transforma la CDN de un ideal abstracto a un conjunto de mandatos concretos y exigibles, asegurando que cada acción del Estado esté sistemáticamente orientada a garantizar el bienestar y el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

Bibliografía

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2003). Observación General N.º 5 (2003): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). CRC/GC/2003/5. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-5-2003-general-measures>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2009). Observación General N.º 12: El derecho del niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2013). Observación General N.º 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1) (CRC/C/GC/14). <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/crc-c-gc-14-general-comment-no-14-2013-right-child>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2013). Observación General N.º 16: Sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño. CRC/C/GC/16. <https://www.unicef.org/peru/media/2566/file/Comit%C3%A9%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Observaci%C3%B3n%20general%20N%C2%BA%2016.pdf>

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2016). Observación General N.º 19: Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). CRC/C/GC/19. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-19-2016-public-budgeting>

Corte Constitucional de Colombia. (2019, julio 24). Sentencia T-336/19, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-336-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2020, febrero 4). Sentencia T-033/20, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-033-20.htm>

Humanium (s. f.). Historia de los Derechos del Niño. Recuperado el 19 de agosto de 2025, de <https://www.humanium.org/es/historia/>

Ley 84 de 1873. (15 de diciembre de 1873). Sobre adopción del Código Civil. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1098 de 2006, «Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia». Diario Oficial Nro. 46.446. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1374249>

MacCormick, N. (1982). «Los derechos de los niños: una prueba de fuego para las teorías de los derechos». Anuario de Filosofía del Derecho. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/142142.pdf>





LÍNEA DE
ATENCIÓN A
NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES.

PROTECCIÓN · EMERGENCIA · ORIENTACIÓN

Línea gratuita nacional ICBF:
01 8000 91 80 80
www.icbf.gov.co

 @icbfcolombiaoficial

 @ICBFColombia

 @icbfcolombiaoficial

 ICBFColombia

