

Consejo Superior de Política Criminal

Estudio a la propuesta de Proyecto de Ley Estatutaria No 021 de 2021 Cámara “Por la cual se busca fortalecer la Administración de Justicia en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, y crear Unidades Especializadas de Justicia para la infancia y la adolescencia, además de ordenar la implementación de estrategias de prevención”.

Proyecto	Proyecto de Ley Estatutaria 021 de 2021 Cámara
Título	<i>“Por la cual se fortalece la Administración de Justicia en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, se crean Unidades Especializadas de Justicia para la Infancia y la Adolescencia y se ordena la implementación de estrategias de prevención”</i>
Autor	H. R.C Norma Hurtado Sánchez Y otros.
Fecha de Presentación	20 de julio 2021
Estado	Trámite en comisión
Referencia	Concepto No 21.2021

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión del 30 de Julio de 2021, analizó y discutió el Proyecto de ley estatutaria No 021 de 2021 Cámara *“Por la cual se fortalece la Administración de Justicia en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, se crean Unidades Especializadas de Justicia para la Infancia y la Adolescencia y se ordena la implementación de estrategias de prevención”*

1. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley tiene como objeto *“disminuir la impunidad y lograr la eficiencia en la justicia de los delitos que se cometen contra los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo la institucionalidad para la investigación y sanción de los delitos, de forma que se materialice la prevalencia de sus derechos”*.

Así las cosas, esta iniciativa consta de seis (6) artículos teniendo como estructura interna la siguiente:

Proyecto de Ley 021 de 2021	
Artículo	Descripción
Artículo 1	Tiene como objeto propender por la protección de los niños, niñas y adolescentes a través de la disminución de impunidad y mejorando la eficiencia en la justicia.
Artículo 2	Aplicará a todas las entidades competentes para la investigación y sanción de los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.
Artículo 3	Contiene 7 principios especiales como (i) la protección integral, (ii) interés superior, (iii) prevalencia de los derechos, (iv) corresponsabilidad (v) universalidad, (vi) calidad y pertinencia y (vii) eficiencia.
Artículo 4	Crea en cada uno de los municipios priorizados una Unidad Especial de Justicia para la Investigación y Sanción de Delitos Cometidos Contra Niños, Niñas y Adolescentes.
Artículo 5	Financiamiento
Artículo 6	Diseño de una estrategia pedagógica de transformación cultural para la prevención de delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes.
Artículo 7	Establece la vigencia a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

a. Las anteriores modificaciones, se justifican así:

La exposición de motivos del Proyecto de Ley Estatutaria No. 021 de 2021, hace un recuento de los índices poblacionales víctimas de la violencia en Latino América y de cómo en nuestro territorio se evidencia la desigualdad social de manera más marcada, así mismo se menciona las investigaciones sobre el daño psicológico y físico que se ocasiona a los Niños, Niñas, Adolescentes algún tipo de acceso carnal abusivo, acto sexual abusivo contra ellos y la desestabilidad emocional que les ocasiona, mostrando la gravedad del asunto, presentando tratados internacionales al ordenamiento nacional, entre ellas “La

Convención de Derechos del Niño/a¹”, indicando además que “los Estados se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”. Presentándose un problema grave, según los autores del proyecto no solo a nivel local sino a nivel internacional, ubicándonos según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018) en el segundo país más desigual en la región y que presenta uno de los índices más significativos de violaciones graves y masivas a los derechos humanos.

De igual forma, en la exposición de motivos de esta iniciativa se señala la necesidad de la creación de Unidades Investigativas y de Sanción de Delitos contra Niños, Niñas y Adolescentes exclusivas, presentándose únicamente información ante la solicitud de información elevada por la Representante Norma Hurtado, que la “Fiscalía General de la Nación cuenta con el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género para la Atención de Delitos que Afectan a Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes con solamente un equipo de 6 fiscales, asistentes y una coordinadora, quienes actúan como fiscales de reacción frente a las situaciones que se presentan en el territorio nacional”.

En línea con lo anterior, “la planta de fiscales que corresponden al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes se compone de 205 fiscales, distribuidos en las 35 direcciones seccionales del país”, capacidad insuficiente para afrontar de manera contundente los retos existentes ante los delitos que día a día se vienen perpetrando contra niños, niñas y adolescentes.

Dicha situación ocasiona que no se atienda de manera oportuna, que exista mucho más tiempo en decidirse judicialmente y muchas veces se revictimice a las personas que sufrieron dichos delitos.

Se resalta en la exposición de motivos, que existe poca credibilidad en el sistema judicial colombiano, y se presenta la falta de personal para el ejercicio de funciones judiciales, estableciendo promedios y estándares internacionales que validan dichos postulados, soportando su

¹ *1*, instrumento internacional suscrito por Colombia, validado en la Ley 12 de 1.991,

fundamentación en “El documento Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, donde se ha evidenciado que en “términos de credibilidad, el sistema judicial colombiano se encuentra afectado por la pérdida de oportunidad y la eficacia en la respuesta por parte de la Justicia. Igualmente, se han reconocido deficiencias en la inversión de los recursos y en el modelo de gestión y de atención al usuario, inadecuada infraestructura física y tecnológica, falta de apoyo técnico en el proceso y en la decisión judicial, y restringido cumplimiento de las decisiones judiciales ²”.

2. Análisis del Marco Constitucional y Legal del Proyecto

Considera el Consejo que el proyecto de ley si bien guarda relación con las disposiciones constitucionales y legales, no es necesario ya que actualmente existe normatividad y entidades que poseen unidades especializadas en la prevalencia y defensa de los niños, niñas, adolescentes, tal y como se indicó anteriormente.

El proyecto de ley analizado brinda jurisprudencia muy corta para el alcance del proyecto de ley que se pretende, faltando sentencias importantes como C-684 del 2009, T - 142 de 2019, T- 019 de 2020 entre otras de la Honorable Corte Constitucional donde se brinda prevalencia a los derechos de los menores y la importancia de los mismos.

Así mismo, es necesario indicar que actualmente cursan dos Proyectos Ley en trámite legislativo el 124 Cámara y 481 Senado que son similares a este, presentan objetivo similar, mediante los cuales se busca modificar los art 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, aprobado en segundo debate.

3. Análisis de técnica legislativa

Ahora bien, con relación a la exposición de motivos, se evidencia que no se hace uso de las razones o fundamentos jurídicos, técnicos, financieros y de política criminal que legitimen y justifiquen la validación de esta iniciativa, lo que impide comprender las motivaciones del legislador, pues se queda en una reflexión superficial y que en últimas no resulta suficiente, de cara a entender la estructura del articulado propuesto.

² Corporación Excelencia en la Justicia, 2016”, pag.16, Proyecto de Ley estatutaria 021 de 2021

Aunque se utilizaron las reglas de técnica legislativas existentes y hubo congruencia, correspondencia y claridad en el articulado del proyecto, falta fundamentación empírica en la exposición de motivos suficiente que permita suplir los vacíos existentes, con respecto a la importancia y necesidad del mismo.

4. Observaciones en materia Político Criminal

En términos generales, el Consejo superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio presenta un análisis de cara al marco político criminal, así:

En primer lugar, nuestra Constitución Política establece en su artículo 44, la prevalencia de los derechos de los niños, el deber de protegerlos *“contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”*; la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistirlos y protegerlos.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se expidió la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia-) cuya finalidad consagrada en el artículo primero, es *“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”*.

El numeral 3 del artículo 41 del Código de Infancia y Adolescencia dispone que el Estado está obligado a *“Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos”*.

Es necesario hacer precisión que la protección de los niños, niñas y adolescentes, se materializa en el artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia toda vez que establece que el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia adolescencia en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Segundo, sobre *“disminuir la impunidad y lograr la eficiencia en la justicia de los delitos que se cometen contra los niños, niñas y adolescentes”* presentada en la exposición de motivos se debe indicar que, existe en nuestro ordenamiento diferente normatividad como la ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia y todo un desglose

jurídico que tienen como objetivo reducir la delincuencia y el accionar delictivo contra Niños, Niñas y Adolescentes en nuestro país fortaleciendo la institucionalidad para la investigación y sanción de los delitos, de forma que se materialice la prevalencia de sus derechos.

Ahora bien, se hace necesario destacar las diferentes disposiciones normativas posteriores a la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, lo cual muestra los esfuerzos por lograr la articulación institucional y las diferentes herramientas de política pública con las que hoy cuenta el Estado Colombiano, así:

- Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019).
- Auto 251 de 2008 “Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 28 de junio de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.”.
- Sentencia T-287 del 2018 – Corte Constitucional, donde se prevalece los derechos de los menores y se brinda especial protección e interés superior del menor
- Ley 1361 de 2009 “Por medio del cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia”.
- Estrategia nacional de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre.

Tercero, ante la propuesta de creación de la Unidad Especializada de Atención a Delitos contra Niños, Niñas y Adolescentes, se debe recalcar que no es viable desde ningún punto de vista ya que no se tuvo en cuenta la normatividad existente, como la ley 906 de 2004, la ley 1098 de 2006, el decreto ley 898 de 2017, entre otros. Adicional a ello, no están claras las medidas de funcionamiento, los recursos a utilizar, el personal humano que desarrollará las funciones, modo de escogencia del mismo, infraestructura y dinámica económica para su puesta en marcha, estableciendo de manera general que se asignen los recursos financieros por medio del Ministerio de Hacienda acorde a las necesidades presupuestales que justifique cada entidad, lo que nos brinda vacíos en el desarrollo y avance del proyecto.

No existe en el presente proyecto la factibilidad presupuestal para su funcionamiento y puesta en marcha ya que, en el Plan Nacional de Desarrollo, “*pacto por Colombia, Pacto por la equidad*” donde se establece en uno de sus pilares denominado *Imperio de la ley convivencia, justicia accesible, oportuna y*

en toda Colombia, para todos están desglosados los recursos para este tipo de actividades hasta el año 2022, porque estos ya fueron establecidos con anterioridad.

La exposición de motivos presentada y su articulado no responden efectivamente a la acción estatal enmarcada en la prevención y control de la criminalidad existente³, ya que como se evidencia hay diferente normatividad establecida y engranaje institucional en la búsqueda de tal fin, existiendo falta de recursos, capacidad financiera y de infraestructura, situaciones que no fueron planteadas ni se tuvieron en cuenta en el presente proyecto, lo que no ofrecería un impacto social evidente, pero si un impacto económico que podría ser utilizado en otro sector importante del país.

Además, se desconoció de la existencia del decreto ley 898 de 2017, bajo el entendido que las instituciones como la Fiscalía General de la Nación presentan unidades propias y que ante cualquier tipo de modificación de sus estructuras administrativas se debe presentar con base en el decreto enunciado.

También se debe indicar que no se presenta en la exposición de motivos, los argumentos investigativos, ni técnicos que indiquen como se reduciría la impunidad, con la creación de las unidades investigativas y sancionatorias frente a la vulneración de derechos contra niños, niñas y adolescentes.

De igual forma, es necesario indicar que el objetivo del proyecto no refleja la necesidad de atacar la impunidad, tampoco se indica dónde y cómo se debería aumentar la planta de personal para una oportuna atención ante la falta de la misma y de esa manera abordar las causas por las cuales los tiempos procesales se extienden tanto.

También, se evidencia que las citas brindadas en la exposición de motivos no son suficientes para descubrir y justificar la creación de estas unidades especializadas, más aún existiendo decretos como el 898 de 2017 que establecen la estructura de trabajo y la prevalencia de grupos poblacionales para su atención como lo son el de niños, niñas y adolescentes, los cuales vienen funcionando y ejerciendo labores en la protección de los mismos.

En el mencionado proyecto se presentan algunos ejemplos internacionales que han contribuido a mitigar la ocurrencia de casos de abuso sexual infantil, que soportan el avance del proyecto y su ratificación.

³ ley 906 de 2004, ley 1098 de 2006, decreto ley 898 de 2017 entre otros

Ante lo anterior se evidencia que, aunque los ejemplos y la normatividad internacional comparada que se presentó en la exposición de motivos es muy importante, no aplica en Colombia respecto a la realidad territorial, ya que no se analizaron las diferentes unidades existentes como lo son:

- La Unidad de apoyo y fortalecimiento familiar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quienes brindan acompañamiento, caracterización, desarrollo familiar, apoyo y gestión social que presenten vulneración de derechos⁴.
- La Fiscalía General de la Nación mediante el decreto ley 898 de 2017, establece una estructura brindando prevalencia a los derechos de niños, niñas y adolescentes, entre otras que contrarrestarían las planteadas en los diferentes países como referencia por la ponente del proyecto.

5. Conclusión

Conforme a las consideraciones expuestas, el Consejo Superior de Política Criminal considera que el Proyecto de Ley 021 de 2021 sometido a estudio, si bien busca defender los Niños, Niñas y Adolescentes y prevenir accionar delictivo contra este grupo poblacional, resulta inconveniente y presenta reparos de política criminal, constitucional y de técnica legislativa como se señaló previamente. Por lo anterior, se emite concepto **DESFAVORABLE** a esta iniciativa.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES

Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Carlos Mora, Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC

Revisó: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC

Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal

Fecha de aprobación: 28 de septiembre de 2021

⁴ Ley 1098 de 2006

